



## El papel de la OTAN en la lucha contra el terrorismo internacional

Miguel Ángel Ballesteros\*

**Tema:** La estrategia para la lucha contra el terrorismo internacional de la OTAN y sus consecuencias para España

**Resumen:** El terrorismo internacional requiere una estrategia de colaboración entre todos los países. La OTAN, consciente de esa necesidad, ha reaccionado rápidamente ante la constatación de que el terrorismo internacional, más que un riesgo futuro es una amenaza actual. Su estrategia es ser más dinámica, tratando de poner el énfasis en la prevención más que en la gestión de consecuencias. Para ello está adaptando su estructura de mando, sus capacidades militares y sus procedimientos, para ser más eficaz frente a esta amenaza. Todo esto impulsa y arrastra a España en la transformación de sus Fuerzas Armadas y de su papel en la lucha contra el terrorismo

**Análisis:** Durante la Cumbre de Washington de 1999, la OTAN aprobó un nuevo Concepto Estratégico que en su párrafo 24 identifica al terrorismo internacional como un riesgo, al que se añaden otros como la delincuencia organizada, la perturbación del flujo de recursos vitales o los movimientos migratorios masivos incontrolados, pero un año y medio después aún no había establecido una estrategia concreta frente al terrorismo.

### *Las consecuencias del 11S para la OTAN*

El 12 de septiembre de 2001 se reunían los embajadores de los 19 países miembros de la OTAN y por primera vez en la historia de la Alianza invocaban el artículo V del tratado de Washington, considerando que los ataques terroristas contra las Torres Gemelas y contra el Pentágono eran un ataque contra todos y, en consecuencia, ofrecían la posibilidad a los EEUU de colaborar en la respuesta a la agresión. Con este gesto sin precedentes, la Alianza ponía de manifiesto su firme voluntad de luchar contra el terrorismo. España, al firmar la invocación, como el resto de los países miembros, dejaba clara su intención de colaborar en el ámbito internacional contra el terrorismo, lo que de hecho implicaba la participación de sus Fuerzas Armadas en este tipo de conflictos.

Los atentados del 11-S pusieron de manifiesto las carencias de EEUU y, por supuesto, las de la Alianza para hacer frente al terrorismo internacional. Pero también supusieron un fuerte revulsivo que llevó a sus países miembros a aprobar, en la Cumbre de Praga de 2002, una fuerte reestructuración de la OTAN, que acababa de ser ampliada a 26 miembros, con la finalidad de hacer frente con eficacia a las nuevas amenazas. Esto implicó la reorganización de su estructura de mando, la creación de una fuerza de respuesta rápida (NRF) y el establecimiento de un compromiso para dotarse de capacidades que cubrieran sus carencias más significativas, el llamado Compromiso de

---

\* Coronel Jefe del Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (CESEDEN)

Capacidades de Praga (CCP). Todo ello sin olvidar la creación de un Mando de transformación (ACT), en las instalaciones del desaparecido Mando del Atlántico (SACLANT), para impulsar la elaboración de nuevas doctrinas, procedimientos operativos, sistemas de aprendizaje y entrenamiento con la finalidad de preparar la fuerza para enfrentarse con eficacia a las nuevas amenazas. La OTAN puso en marcha diversas operaciones antiterroristas y nuestras Fuerzas Armadas han tomado parte en ellas.

El carácter global de la amenaza terrorista hizo que en la Cumbre de Praga la Alianza reconsiderara su zona de actuación. Hasta ese momento la OTAN se proponía proporcionar seguridad y defensa en la llamada zona Euroatlántica y, a pesar de lo ambiguo de la limitación de dicha zona, era evidente que regiones como Afganistán no formaban parte de la misma, por lo que la OTAN redefinió su zona de actuación diciendo que “desplegaría fuerzas necesarias como y donde sean requeridas”, eliminando así cualquier restricción geográfica. Para España, como para la mayoría del resto de los aliados, esto implica la posibilidad de realizar despliegues de sus unidades a grandes distancias del territorio nacional, lo que supone una mayor complejidad en los sistemas de mando y control, en la logística y particularmente en el transporte estratégico, que ponen de manifiesto nuestras carencias.

#### *La estrategia de la OTAN frente al terrorismo*

La OTAN ha establecido una estrategia en la que se integran iniciativas políticas, económicas, legales, sociales y militares, que le permite tener protagonismo en la estrategia internacional contra el terrorismo.

La estrategia de la OTAN frente al terrorismo es el fruto del consenso entre las diferentes posturas que representan sus países miembros. En un extremo de la balanza están los EEUU, cuya sensación de vulnerabilidad en su propia casa, a raíz de los atentados sufridos el 11-S, les ha llevado a elaborar una nueva Estrategia de Seguridad Nacional aprobada por su presidente George W. Bush el 17 de septiembre de 2002, que supone un cambio radical respecto a la anterior. En su introducción podemos leer: *“Los terroristas están organizados para penetrar las sociedades abiertas y tornar contra nosotros el poder de la tecnología moderna. Para derrotar esta amenaza debemos utilizar cada herramienta de nuestro arsenal: el poderío militar, la defensa mejorada de nuestro territorio nacional, la aplicación de la ley, la recopilación de inteligencia, y gestiones vigorosas para cortarles el financiamiento a los terroristas.”*

Los EEUU adoptan una clara estrategia proactiva adelantándose a la acción de los terroristas. En el citado documento se dice: *“Nos ha llevado cerca de una década comprender la naturaleza verdadera de esta nueva amenaza. Considerando las metas de los Estados al margen de la ley y de los terroristas, Estados Unidos ya no puede depender exclusivamente de una posición de reacción, como lo hicimos en el pasado. La incapacidad de frenar a un atacante potencial, la inminencia de las amenazas de hoy y la magnitud del daño potencial que podrían causar las armas preferidas por nuestros adversarios, no permiten tal opción. No podemos dejar que nuestros enemigos den el primer golpe”*. Derivada de esta estrategia, los EEUU diseñaron una estrategia específica para la lucha contra el terrorismo que fue aprobada en febrero de 2003. En ella EEUU otorga a sus Fuerzas Armadas un papel protagonista, teniendo en cuenta que las organizaciones terroristas que le amenazan están en el exterior.

En el otro lado de la balanza se encuentran bastantes países europeos, como Francia, que ha considerado al terrorismo como un problema policial y judicial, aplicando una legislación antiterrorista, si bien dispone de planes, como es el Plan Vigipirate, que tiene previsto el uso de la Fuerzas Armadas en diferentes grados de implicación, para reforzar a las fuerzas policiales y especialmente a la Gendarmería –con la que se encuadra más

fácilmente debido a su carácter militar equivalente a nuestra Guardia Civil– en acciones antiterroristas. El uso de las Fuerzas Armadas en la lucha contraterrorista fuera de su territorio es de carácter restrictivo y requiere la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU.

Francia está colaborando con unidades navales a la lucha contraterrorista en la operación NO-OTAN denominada Libertad Duradera, liderada por EEUU. En la actualidad, el Gobierno francés –de la mano de su Ministro del Interior Nicolas Sarkozy– se propone endurecer la legislación antiterrorista. Es evidente que estrategias tan dispares a ambos lados del Atlántico y, sobre todo, la invasión de Irak por EEUU en aplicación de su estrategia contraterrorista, ha debilitado el vínculo transatlántico.

España, enfrentada durante décadas al terrorismo de ETA, mantuvo acertadamente a las Fuerzas Armadas alejadas de la lucha contraterrorista, excepto en ocasiones puntuales como fue la operación Alazán, para impermeabilizar la frontera francesa. Al igual que Francia, España basa su estrategia en las medidas policiales y judiciales, estableciendo una legislación especial que, unida al consenso de los partidos políticos mayoritarios frente al terrorismo, ha dado buenos resultados. Pero el 11-S y el 11-M pusieron de manifiesto que el terrorismo yihadista es un terrorismo diferente, contra el que se lucha tanto en el interior como en el exterior de nuestras fronteras y que requiere una estrategia específica basada en la cooperación de la comunidad internacional, en el que el Estado se ve obligado a hacer uso de todos sus recursos, incluidas las Fuerzas Armadas.

#### *El Concepto Militar de OTAN para luchar contra el terrorismo*

Durante la Cumbre de Praga, la Alianza acordó establecer un Concepto Militar que recogiera los principios de actuación de su Organización frente al terrorismo internacional y las diferentes acciones previstas. Ese documento, que se conoce como el MC-472, fue aprobado en diciembre de 2002 y contempla los diferentes niveles de protagonismo que la OTAN puede jugar y que básicamente son dos: el de liderar una operación o el de apoyar a una nación o coalición de naciones en su lucha contra el terrorismo internacional.

El Concepto Militar para la lucha contra el terrorismo, aprobado por unanimidad, establece unos criterios políticos como son los siguientes: Las acciones de la Alianza en la lucha contra el terrorismo deberán ser conformes a la legislación internacional, contar con la aprobación de la ONU y ser respetuosas con los Derechos Humanos. Estarán orientadas a ayudar a disuadir y detener cualquier ataque terrorista contra población, territorio, infraestructura o fuerzas de países de la OTAN. Las operaciones en apoyo de terceros serán estudiadas y aprobadas, caso por caso, tras la solicitud de los interesados. La Directiva de Defensa Nacional 1/2004 del Gobierno español es coherente con estos criterios y, además, exige la aprobación del Parlamento si la operación implica el despliegue de nuestras fuerzas fuera del territorio nacional.

El Concepto Militar contempla cuatro tipos de acciones por parte de la OTAN: (1) antiterroristas (AT); (2) contraterroristas (CT); (3) gestión de consecuencias (CM); y (4) cooperación militar (MC). Veamos en que consiste cada una de ellas:

- (1) Las acciones antiterroristas tienen un carácter militar eminentemente defensivo con la finalidad de bajar el grado de vulnerabilidad y, si es posible, frustrar cualquier atentado terrorista. Entre estas acciones se incluyen las orientadas a crear una comunidad de inteligencia que comparta la información, utilizar sistemas de alerta temprana que permita prevenir los atentados, desplegar sistemas de defensa naval y un sistema de Defensa Aérea Integrada Europea OTAN (NATINADS), que llega a considerar la posibilidad del derribo de un avión de pasajeros cuando exista la certeza de que éste ha sido secuestrado y va a ser utilizado como avión-bomba – como fue el caso de los aviones del 11-S–. Es lo que se denomina avión *renegade*.

Además de todo lo dicho, la OTAN se propone establecer los requisitos estándar de protección de sus fuerzas cuando actúan fuera de su territorio, incluyendo capacidades de respuesta rápida. También se consideran operaciones antiterroristas las de evacuación de nacionales (NEO) en situación de peligro en terceros países. La posibilidad de que las organizaciones terroristas logren adquirir misiles de largo alcance procedentes del tráfico ilegal de armas —e incluso que su carga sean armas NBQR— ha hecho considerar a la alianza la necesidad de dotarse de misiles antimisiles. Los misiles Patriot recientemente adquiridos por España tienen esta capacidad, aunque no fueron diseñados específicamente para ello. En este tipo de operaciones, la OTAN normalmente actuará en apoyo de una nación o coalición. Hay que recordar que la responsabilidad de la protección de las infraestructuras y de la población de cada país recae en primer lugar en los gobiernos nacionales y que la OTAN lo que hace es apoyar a estos gobiernos cuando lo solicitan.

- (2) Las acciones contraterroristas tienen un carácter militar más proactivo e incluso ofensivo, que comprenden desde la amenaza hasta las acciones para prevenir ataques terroristas inminentes. En estas acciones adquieren gran importancia las operaciones psicológicas (PSYOPS) y las de información (INFOOPS). La posibilidad de llevar a cabo acciones preventivas no están prevista, por lo que para llevarlas a cabo tendría que haber un ataque terrorista inminente y se requeriría la aprobación por unanimidad de los 26 países miembros, lo que no parece fácil de alcanzar en el poco tiempo del que previsiblemente se dispondrá para la toma de una decisión de este tipo. Las acciones contraterroristas pueden ser lideradas por la OTAN o bien realizarse en colaboración con una nación o una coalición.
- (3) Con la gestión de consecuencias la OTAN trata de aplicar medidas para mitigar los efectos destructivos de los ataques terroristas. Básicamente, se trata de apoyar a las autoridades civiles, para lo que las Fuerzas Armadas deben contar con las capacidades necesarias. Esto es especialmente importante en el caso de un ataque terrorista con armas de destrucción masiva, teniendo en cuenta que las fuerzas de la Alianza cuentan con unidades de protección y descontaminación NBQR. Teniendo en cuenta que la gestión de las consecuencias de cualquier atentado es responsabilidad de las autoridades del país, la OTAN lo que hará será ofrecer su ayuda y apoyo para colaborar con dichas autoridades, pero nunca actuará como líder en este tipo de operaciones.
- (4) Por último, la cooperación militar busca la coordinación de esfuerzos en la lucha contra el terrorismo entre países a través de organizaciones internacionales como la ONU, la OSCE, la UE, etc., generando confianza en las poblaciones a través de las buenas relaciones con organismos civiles influyentes. En este aspecto, la OTAN tiene una gran experiencia a través de sus programas de cooperación, entre los que destacan: Partnership for Peace (PfP) con los antiguos socios de Rusia en el Pacto de Varsovia, las asociaciones con Rusia y Ucrania (NATO/Russia Founding Act y NATO/Ukraine Commission) y el Diálogo Mediterráneo. Teniendo en cuenta el origen del terrorismo islamista, éste último cobra especial importancia, como quedó de manifiesto en la Cumbre de Estambul en junio de 2004.

**Conclusiones:** La OTAN ha demostrado su firme decisión de contribuir a la lucha contra el terrorismo internacional y es la organización internacional más implicada si tenemos en cuenta sus efectivos. La alianza no ha dudado en acometer la reforma más profunda de su historia para hacer frente a las nuevas amenazas.

España, con la aprobación de la invocación del artículo V del Tratado y en consonancia con su compromiso de luchar contra el terrorismo con la comunidad internacional, introdujo a sus Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo internacional. Las

reformas de la OTAN impulsan y arrastran la transformación de las Fuerzas Armadas españolas, pero estas deben hacer su propia reflexión para hacer su transformación acorde con sus circunstancias y objetivos nacionales.

España pretende tener el peso internacional que le corresponde en las instituciones y organizaciones internacionales. Así, en la OTAN deberá aportar el 3,5% de las necesidades globales de fuerzas, porcentaje similar a nuestra contribución económica, mientras que en la UE ese porcentaje se eleva al 10%. En coherencia con ese peso internacional que España quiere tener, la aprobación del MC-472 tiene consecuencias importantes para el presente y el futuro de nuestro país. Las acciones antiterroristas permiten contar con la colaboración de los medios de la OTAN en momentos puntuales para prevenir cualquier atentado, como han sido las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno celebradas en España o la Cumbre antiterrorista celebrada en Madrid. Estas mismas medidas se utilizaron durante los Juegos Olímpicos de Atenas. Esto supone una economía de medios para todos los miembros de la Alianza. Pero la principal medida antiterrorista es la de compartir información, asignatura siempre pendiente, más fácil de llevar a cabo en el ámbito bilateral que en el multilateral. En todo caso, España debe hacer un esfuerzo en sus recursos humanos y materiales para la obtención de información, así como aprovechar y explotar toda la información que los aliados y nuestros propios sensores nos puedan proporcionar. La información sirve de poco si no hay analistas suficientes capaces de convertirla en inteligencia.

La lucha contra el terrorismo internacional debe llevarse a cabo en el ámbito de la colaboración internacional. La OTAN, por su infraestructura, su experiencia y por las características de sus socios, parece la organización internacional más capacitada para llevarla a cabo. Esta lucha puede requerir acciones contraterroristas, más difíciles de explicar a la opinión pública de países como Alemania, España e incluso Francia. Sin embargo, el mantenimiento de la cohesión internacional en la lucha contra el terrorismo y la necesidad puntual de estas acciones parecen aconsejar que si se aprueban este tipo de operaciones vayan acompañadas de un ejercicio de pedagogía hacia la opinión pública sobre su necesidad.

Los ministros de Defensa de la OTAN acordaron, en la reunión que tuvo lugar en Berlín los días 13 y 14 de septiembre de 2005, agrupar las operaciones de ISAF y de Libertad Duradera que actúan en Afganistán, bajo un mando único de OTAN, para aprovechar sus sinergias. Esto podría implicar que parte de las fuerzas de la Alianza tengan que realizar acciones contraterroristas de búsqueda de los restos de al-Qaeda en Afganistán. Países como Francia y España han declarado su intención de no participar en misiones de combate.

La OTAN es un magnífico foro para facilitar la formación de coaliciones *ad hoc* y para propiciar la colaboración internacional. Un ejemplo de esto es que tanto Rusia como Ucrania se han ofrecido a la OTAN para colaborar en la operación antiterrorista *Active Endeavour* para el control del tráfico marítimo en el Mediterráneo, evitando el tráfico de armas con destino a grupos terroristas.

Las acciones que la OTAN puede realizar en beneficio de un país en el caso de que haya sufrido un atentado de grandes consecuencias, que desborde sus capacidades nacionales, son una muestra de colaboración internacional y un mejor aprovechamiento de los medios disponibles, además de un ejercicio de solidaridad, que a todos beneficia. Para ello, las infraestructuras de los sistemas de gestión de crisis españoles –y, concretamente, el Sistema Nacional de Gestión de Situaciones de Crisis– deben estar perfectamente integradas con las de la Alianza y entrenadas para que su uso, llegado el caso, sea eficiente.

La Cooperación militar es una de las grandes aportaciones que la OTAN puede hacer a la "Alianza de Civilizaciones". La experiencia que puede aportar en este sentido es muy grande y España –impulsora del Dialogo Mediterráneo– debe ser uno de los países que lidere dentro de la OTAN la búsqueda de la colaboración con el mundo musulmán y, más concretamente, con el Magreb. En 1995, cuando se creó el Diálogo Mediterráneo, la OTAN seguía considerando que este mar era su flanco sur, por la inercia de los 45 años de Guerra Fría, y la mayoría de los Gobiernos del norte de Europa daban una importancia secundaria a este foro. Hoy todos los países miembros son conscientes de la importancia de colaborar en el desarrollo y fortalecimiento político-social de los países de la orilla sur del Mediterráneo, como una de las formas de combatir el terrorismo y evitar sus caldos de cultivo. España no debe perder el protagonismo que le corresponde por su posición geopolítica en el Mediterráneo.

La decisión de la OTAN de actuar con sus fuerzas como y donde sea necesario para hacer frente a un terrorismo global hace necesaria una mayor capacidad de proyección en nuestras Fuerzas Armadas, incrementando entre otros aspectos las capacidades logísticas y especialmente las de transporte estratégico.

España, que el 11-S estaba en proceso de elaboración de su Revisión Estratégica de la Defensa (RED), se vio obligada a reconsiderar el documento en preparación. La RED, aprobada con el consenso de los principales partidos políticos, establece que España desea reforzar el papel de la Alianza en la defensa contra el terrorismo internacional.

*“En particular, nuestro país deberá promover:*

- *La mejora de las capacidades contraterroristas, en línea con los esfuerzos realizados por la UE, y por la OTAN.*
- *La cooperación en materia de inteligencia con otras agencias y organismos.*
- *La defensa contra armas de destrucción masiva (NBQR).*
- *La configuración de una adecuada cadena de mando y control para las unidades militares desplegadas en operaciones contra el terrorismo exterior.*
- *La proyección de la fuerza y su supervivencia en operaciones aliadas.”*

La Estrategia Militar Española aprobada por JEMAD el 25 de julio de 2003 dice: *“el terrorismo seguirá siendo durante esta década la principal amenaza contra nuestra sociedad. Los grupos terroristas transnacionales asociados a la utilización de armas de destrucción masiva, serán su manifestación más peligrosa, y contra los que se deberá centralizar el esfuerzo militar de los Estados”*.

Tanto la RED como la Estrategia Militar apenas desarrollan el papel que las Fuerzas Armadas españolas pueden llevar a cabo en la lucha contraterrorista. Tras los atentados del 11-M, la experiencia de los últimos años y la directiva 1/2004, las futuras revisiones de estos documentos deberán desarrollar con mayor detalle las posibles acciones a llevar a cabo frente al terrorismo internacional.

A los países occidentales, acostumbrados a ver en los ejércitos del adversario la amenaza, les cuesta imaginar planes para luchar contra un enemigo esquivo e invisible, como es el terrorismo, pero como dijo Sun Tzu: *“Se llama genio a la capacidad de obtener la victoria cambiando y adaptando según el enemigo”*.

*Miguel Ángel Ballesteros*

*Coronel Jefe del Departamento de Estrategia de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (CESEDEN)*