

OTAN, nuevo Concepto Estratégico y antiterrorismo

Fernando Reinares | Investigador principal y Director del Programa sobre Radicalización Violenta y Terrorismo Global | @F_Reinares 

Tema

¿Qué es lo que el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza adoptado en la cumbre de Madrid refleja y elude reflejar acerca tanto de la amenaza terrorista como de la lucha contra el terrorismo internacional?

Resumen

El nuevo Concepto Estratégico del que la OTAN se ha dotado en junio de 2022 muestra continuidad respecto al precedente de 2010 en cuestiones de terrorismo y antiterrorismo. Ello a pesar de que, durante el período transcurrido entre ambos, una serie de misiones y operaciones de la Alianza han empeorado tanto la realidad del yihadismo global, hoy más extendido y complejo que nunca, como de su inherente amenaza terrorista, aun si la frecuencia e intensidad de esta se manifiestan sobre todo en terceros países. Apenas nada de la experiencia de las pasadas dos décadas aparece reflejada en el nuevo Concepto Estratégico, que no está en consonancia con las importantes mutaciones que sólo durante los pasados 12 años han experimentado los actores, los escenarios y las tendencias del terrorismo global.

Análisis

La OTAN existe desde hace más de siete décadas y el terrorismo internacional afecta a los ciudadanos de las democracias europeas y norteamericanas desde hace más de cinco. Sin embargo, no fue hasta 1999 cuando en lo que se conoce como el Concepto Estratégico de la Alianza aparecieron mencionados por primera vez y muy escuetamente los actos de terrorismo, entre otros riesgos para la seguridad. Eso ocurrió después de que tuviesen lugar los primeros incidentes de terrorismo yihadista en Nueva York en 1993 y en París en 1995, ambos de los cuales fueron cruentos. Pero igualmente ocurrió sólo dos años antes de que, a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, la OTAN comenzara a implicarse en la lucha contra ese nuevo terrorismo global, que en la práctica es el que hasta el presente ha afrontado.

El Concepto Estratégico que la Alianza adoptó en 2010 fue algo más rotundo en la consideración del terrorismo como una amenaza directa a la seguridad de los ciudadanos de los países que la integran y de la estabilidad internacional. Ese documento constató que las organizaciones terroristas se estaban extendiendo en aquellos momentos por el mundo y subrayó, además, que las modernas tecnologías incrementaban el carácter de su amenaza. A partir de ahí, el mismo documento afirmaba que la OTAN se comprometía a garantizar el desarrollo de un rango apropiado de capacidades –incluyendo, como va de suyo, las militares– necesario para combatir el terrorismo internacional. Capacidades mediante las cuales fuese posible disuadir a las

organizaciones implicadas en la práctica del terrorismo de atentar contra las poblaciones de los países aliados y defender a estas poblaciones frente a esa amenaza.

Pero las cosas no sucedieron del modo esperado sino más bien al contrario. En los 12 años transcurridos entre el Concepto Estratégico de 2010 y el nuevo Concepto Estratégico adoptado por la Alianza en junio de 2022, el número de víctimas mortales que el terrorismo inspirado, guiado o dirigido por organizaciones yihadistas con base en Asia del Sur, Oriente Medio o el Norte de África provocó dentro del propio territorio de los países de Europa Occidental pertenecientes a la OTAN fue mayor que en los 12 años precedentes. Por añadidura, el yihadismo global se encuentra hoy más extendido que nunca precisamente en esas tres áreas geopolíticas de interés estratégico para la Alianza.

A lo largo de ese período de tiempo entre el anterior Concepto Estratégico y el ya vigente, en la retórica oficial de la Alianza abundó el palabreo sobre lo mucho que se hacía para concienciar sobre la amenaza terrorista –dando por bueno que esta sea una tarea a la que la Alianza corresponda dar prioridad–, desarrollar los medios para afrontarla y mejorar la colaboración con sus socios al igual que con otros actores internacionales. En la realidad, los resultados de las operaciones y misiones de la Alianza directa o indirectamente relacionadas con la lucha contra el terrorismo han estado marcadas en lo sustancial, es decir, en lo que se refiere a los esfuerzos para reducir los focos y las fuentes de amenaza del terrorismo internacional, por el descalabro, por lo contraproducente y por la futilidad.

El descalabro: ISAF, Apoyo Decidido y el retorno de los talibán

La OTAN estuvo desde agosto de 2003 hasta diciembre de 2014 al frente de la denominada *International Security Assistance Force* (ISAF, Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad) en Afganistán y desde enero de 2015 lideró en este mismo país surasiático la misión *Resolute Support* (RS, Apoyo Decidido), en esta ocasión hasta septiembre de 2021. El objetivo fundamental era, en ambos casos, el de desarrollar y consolidar unas nuevas fuerzas afganas de seguridad que proporcionasen un entorno favorable para el funcionamiento de instituciones democráticas y prevenir que Afganistán volviese a convertirse en un santuario para al-Qaeda y otras organizaciones inmersas junto a ella en la práctica sistemática y global del terrorismo yihadista.

Sin embargo, para cuando la Alianza estaba concluyendo su retirada de Afganistán, en el verano de 2021, los talibán controlaban ya casi la totalidad del país, algo que habían conseguido a medida que las fuerzas de seguridad entrenadas durante años por la OTAN se iban disolviendo con una facilidad extraordinaria. El 15 de agosto de 2021, con la toma de Kabul, los fundamentalistas islámicos bien conocidos por las violaciones masivas de los derechos humanos, por el uso del terrorismo como táctica insurgente y por sus vinculaciones con al-Qaeda al igual que con otras entidades yihadistas, accedían de nuevo al poder del cual habían sido apartados dos décadas antes por medio de una intervención militar.

Ello supuso un verdadero descalabro para las costosísimas misiones que, derivadas del 11-S y justificadas precisamente por la necesidad de despojar a al-Qaeda de su santuario afgano, había desarrollado la OTAN durante todo ese tiempo. Lejos de haber conseguido que Afganistán no se convirtiera de nuevo en un santuario de al-Qaeda y otras de sus organizaciones yihadistas asociadas, a medida que los talibán han consolidado su dominio y una vez que la red Haqqani se ha convertido en una de sus facciones más influyentes, si no la más influyente de todas, ha quedado de manifiesto lo estrecha que sigue siendo la relación entre todas estas entidades. Una relación que alcanza a formaciones yihadistas activas en otros países, como sobre todo Pakistán, pero también la India.

Así, al-Qaeda central y sus ramas territoriales u organizaciones afines a lo largo del sur de Asia vuelven ya a desenvolverse con condescendencia en el nuevo Afganistán. Aun cuando, debido a la calculada prioridad que tienen actualmente los talibán, que no es otra que la de consolidar su dominio y aprovecharse para ello del interés de una parte importante de la comunidad internacional en combatir la amenaza terrorista de Estado Islámico, percibida como más inmediata, es probable que pase cierto tiempo antes de que al-Qaeda como estructura global modifique su estrategia y proyecte su capacidad operativa hacia el mundo occidental, no necesariamente desde suelo afgano pero de un modo que las facilidades crecientes para desenvolverse en el mismo coadyuven notablemente. El retorno al poder de los talibán conllevará a medio plazo un incremento de la amenaza que el terrorismo yihadista supone para las sociedades occidentales en su conjunto.

Lo contraproducente: Libia, Protector Unificado y yihad en el Sahel

En 2017 la OTAN estableció un denominado *Hub* para el Sur, basado en el Mando Conjunto de Fuerzas con sede en Nápoles, orientado hacia los desafíos a la paz y la estabilidad, pero con el Norte de África, el Sahel y el África subsahariana en general como escenarios de atención preferente. Entre esos desafíos y para dichos escenarios la Alianza destaca expresamente los relacionados con la radicalización y el terrorismo. Sin embargo, una campaña aérea y naval de la propia OTAN sobre Libia, llevada a cabo durante aproximadamente siete meses a lo largo de 2011, se sitúa en el origen de la dinámica que propició la posterior y extraordinaria difusión de esos problemas desde la ribera sur del Mediterráneo hasta el Golfo de Guinea.

Aquella operación militar de la OTAN, que fue conocida como *Unified Protector* (UP, Protector Unificado), debía proteger a la población civil libia degradando la capacidad de represión con que contaba el régimen de Gadafi. Ahora bien, la operación se llevó a cabo de tal modo que, al darse por concluida, el país magrebí estaba desintegrado estatalmente, desarticulado socialmente, a merced de milicias armadas y sumido en una violenta confrontación civil que no sólo lo ha mantenido dividido desde entonces: también produjo condiciones propicias tanto para la actividad de organizaciones yihadistas dentro del territorio de Libia como para la proyección del yihadismo global y de su inherente amenaza terrorista hacia el Sahel.

Hubo dos efectos concretos de la intervención en Libia que hicieron posible, en primer lugar, el establecimiento de un condominio yihadista en el norte de Malí en 2012. Por

una parte, el expolio de los arsenales del régimen derrocado. Por otra, una rebelión separatista tuareg protagonizada por exmilitares libios de dicha etnia, quienes se aliaron con al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) y tres de sus entonces entidades asociadas. Ese condominio yihadista fue desbaratado un año más tarde, mediante una intervención militar francesa, pero las organizaciones implicadas se reconstituyeron, emergiendo una de las más potentes ramas territoriales con que ahora cuenta al-Qaeda, el llamado Grupo de Apoyo al Islam y los Musulmanes (GAIM).

Una década después de la operación de la OTAN en Libia que desencadenó esos acontecimientos, el yihadismo global se ha diseminado en el conjunto de África occidental con un alcance antes desconocido. En países como Malí o Burkina Faso, por ejemplo, las ramas territoriales de al-Qaeda y de Estado Islámico (en este caso, Estado Islámico en el Gran Sahara), pese a rivalizar entre sí desde la escisión de sus respectivas matrices en 2013, actúan regularmente. Para seguir su evolución en esos dos países ya no basta contar atentados porque hay zonas controladas por unos u otros yihadistas en los que esa métrica es inútil para poner de manifiesto la realidad. Matanzas, desplazamientos de población y golpes de Estado provocados por su avance han socavado la seguridad de una región donde, salvo excepciones, ya no se confía en la asistencia militar occidental y menos aún en partenariados con la Alianza.

La futilidad: actuaciones contra Estado Islámico y la misión en Irak

La OTAN se implicó en la lucha contra Estado Islámico en octubre de 2016, dos años después de que hubiese iniciado sus actividades, sobre todo mediante ataques aéreos, la coalición global formada para derrotar a esa organización yihadista. Su participación consistió en proporcionar a esa coalición global información útil, obtenida a través de un avión dotado de un sistema de alerta temprana y control para detectar aeronaves hostiles o misiles lanzados desde posiciones enemigas dentro del extinto califato. La Alianza se sumó formalmente a la coalición global en 2017, aunque sin involucrarse en combate. Su contribución fue pues auxiliar en el desmantelamiento de la estructura del califato que Estado Islámico había proclamado en junio de 2014 sobre buena parte de Siria e Irak.

El mismo año de su incorporación a la coalición global, la OTAN puso en marcha un programa de entrenamiento y asistencia en prevención y lucha contra el terrorismo dirigido a las fuerzas de seguridad iraquíes, incluido en la denominada misión Irak. Ahora bien, pese al desarrollo de ese programa y a su ampliación en 2020, Estado Islámico ha mantenido suficiente capacidad operativa dentro de Irak como para que la cadencia de sus atentados sea una constante, especialmente en algunas demarcaciones del país donde ha logrado reconstituir sus estructuras locales. Esas tácticas terroristas se complementan con otras propias de una insurgencia en zonas donde las condiciones son más favorables para los militantes de la organización yihadista.

El potencial desestabilizador del terrorismo practicado por esos militantes de Estado Islámico sigue siendo considerable en Irak, un país convulso donde el proceso político está viciado por la corrupción, el sectarismo y hasta el recurso a la violencia por parte de milicias proiraníes como fórmula para incidir sobre el proceso político. Todo ello

afecta de uno u otro modo a amplios segmentos de la minoría suní del país, precisamente aquellos que trata de movilizar en su propio beneficio Estado Islámico. Pero todo ello también condiciona negativamente la puesta en práctica, por parte de las fuerzas de seguridad iraquíes, de las destrezas antiterroristas que eventualmente adquirieran mediante los programas de entrenamiento –como los fracasados en el caso afgano– proporcionados por la Alianza, abocando este empeño a la futilidad.

Esos yihadistas en Irak, que siguen contándose por miles y continúan adiestrándose por su parte para una prolongada campaña de terrorismo, están interconectados con los activos en distintas áreas de Siria, donde Estado Islámico se ha reestructurado y fortalecido significativamente, bajo condiciones adversas, hasta contar de nuevo con una presencia geográfica amplia. Hay que añadir, como algo especialmente relevante para los aliados, que sus leales controlan socialmente el campamento de al-Hol, en el noreste del país, cuyos cerca de 56.000 residentes, una amplia mayoría menores de edad de origen iraquí y sirio, están sistemáticamente expuestos a actividades de radicalización y reclutamiento, sin posibilidades de actuación ni para las autoridades iraquíes ni para las sirias.

Terrorismo, antiterrorismo y nuevo Concepto Estratégico de 2022

El nuevo Concepto Estratégico de la Alianza de 2022 consta de 49 puntos, aunque sólo en cinco de ellos hay menciones sobre terrorismo o antiterrorismo. Por comparación, el Concepto Estratégico de 2010 tenía 38 puntos y en cuatro de ellos se aludía al terrorismo o a la lucha contra su amenaza, aunque uno de ellos lo hacía con respecto a la cooperación de la OTAN con Rusia en antiterrorismo. Paradójicamente, fue con el pretexto de su cooperación en la lucha contra el terrorismo yihadista cómo las autoridades rusas lograron distraer la atención occidental o atenuar críticas por parte de los miembros de la Alianza acerca de las tácticas de terrorismo a que recurría el régimen de Putin, que aprovechó, además, para ampliar su influencia internacional en ese ámbito. Mientras, en la amenaza híbrida que dicho régimen suponía para las democracias occidentales *había un inequívoco componente terrorista*.

Más allá de ello, los contenidos sobre terrorismo y antiterrorismo en el nuevo Concepto Estratégico de 2022 se asemejan mucho a los del anterior de 2010, algo que pone de manifiesto una continuidad que, lejos de reflejar con naturalidad el modo en que la OTAN afronta la persistencia de la amenaza terrorista, no está en consonancia con las importantes mutaciones que durante ese tiempo han experimentado los actores, los escenarios y las tendencias del terrorismo global. Algo que, asimismo, pone de manifiesto la ausencia de una adecuada reflexión colectiva, en el seno de la Alianza, basada en la incidencia que sus operaciones y misiones han tenido en la evolución de la amenaza terrorista durante los pasados 12 años. Sólo en el apartado de gestión de crisis se alude, sin concreción, a “lecciones aprendidas” durante las pasadas décadas, incluyendo en Afganistán, aplicable a la lucha contra el terrorismo.

Ahora, en el nuevo Concepto Estratégico adoptado por la OTAN en junio de 2022, como antes, en el previo Concepto Estratégico de 2010, el terrorismo es entendido como una amenaza directa a la seguridad de los ciudadanos de los países aliados y a la paz internacional en un sentido más amplio. Ahora como antes, se estima que el terrorismo

sigue extendiéndose y que tanto la inestabilidad como los conflictos existentes en determinadas zonas del mundo lo propician. Ahora como antes, la Alianza vuelve a comprometerse a poner los medios de disuasión y defensa que sean precisos para hacer frente al terrorismo, al igual que a intensificar la cooperación internacional contra la amenaza que supone.

En el nuevo Concepto Estratégico hay, si acaso, algunos matices que reseñar. Ahora se habla del terrorismo no sólo como una amenaza directa para los aliados sino como la “amenaza asimétrica más directa” que les afecta. Ahora se habla del terrorismo “en todas sus formas y manifestaciones”, lo que es de suponer va más allá del terrorismo yihadista y apunta a otras manifestaciones internacionalizadas del fenómeno. Cabría pensar en las de extrema derecha, aun cuando es un terrorismo desarrollado en gran medida dentro de los propios países aliados. Pero también cabe pensar en el terrorismo de patrocinio estatal directo o indirecto. Ahora se explicitan regiones del mundo cuya situación propicia el terrorismo: “África y Oriente Medio”, con especial referencia al Norte de África y al Sahel. Ahora, al reiterar que se intensificará la cooperación internacional, la Alianza precisa dos ámbitos: “Naciones Unidas y la UE”.

Conclusión

Acerca de las iniciativas políticas y militares sobre el modo de afrontar una amenaza como la del terrorismo inherente al yihadismo global, que ni va a desaparecer a corto o a medio plazo ni probablemente va a dejar de sorprendernos en los próximos años mientras la Alianza mira sobre todo hacia el Este, es necesario repensar mucho más las cosas de cuanto refleja el nuevo Concepto Estratégico adoptado por la Alianza en la cumbre de Madrid. Porque aún está pendiente una franca reflexión colectiva entre los aliados sobre la lucha contra el terrorismo como objetivo de la OTAN [tras el descalabro en Afganistán](#), lo contraproducente de la intervención en Libia y la futilidad de la misión en Irak, que están teniendo consecuencias en relación con la amenaza y cabe anticipar que a medio plazo van a tener muchas más.

A buen seguro que los esfuerzos de la Alianza han prevenido desde el 11-S numerosos atentados o disuadido a las organizaciones terroristas de perpetrarlos en el territorio de países aliados o contra sus ciudadanos e intereses en otros lugares, incluyendo en aguas internacionales como las del Mediterráneo. Pero que el antiterrorismo de la OTAN tenga rendimientos positivos en lo verdaderamente importante, es decir, respecto a los focos y fuentes de la amenaza que el terrorismo implica, requiere una clara delimitación de funciones respecto a otros organismos, una adecuada planificación táctica al mismo tiempo que estratégica y una actualización de las estructuras –incluyendo el liderazgo– al igual que de los recursos. En su implementación son, además, precisos mecanismos mediante los cuales evitar desajustes observados en dos décadas de experiencia como, en especial, serias disparidades entre los propios aliados en sus respectivos criterios de actuación.