



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

**DOCUMENTOS  
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**

**45**



***POSIBLE EVOLUCIÓN  
DEL ESCENARIO AN-PAK  
ANTE LAS NUEVAS ESTRATEGIAS***



MINISTERIO  
DE DEFENSA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

***POSIBLE EVOLUCIÓN  
DEL ESCENARIO AN-PAK  
ANTE LAS NUEVAS ESTRATEGIAS***

Enero de 2011



MINISTERIO DE DEFENSA

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
**<http://publicacionesoficiales.boe.es/>**

Edita:



NIPO: 083-12-034-9 (edición en papel)

NIPO: 083-12-035-4 (libro e)

ISBN papel: 978-84-9781-725-7

Depósito Legal: M-12288-2012

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 500 ejemplares

Fecha de edición: marzo 2012

NIPO: 083-12-036-X (edición en línea)

ISBN libro-e: 978-84-9781-726-4



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

En esta edición se ha utilizado papel libre de cloro obtenido a partir de bosques gestionados de forma sostenible certificada.

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN .....	5
<i>Florentino Portero</i> 7	
ESTRATEGIA USA EN EL CONFLICTO. EVOLUCIÓN DE LOS ASPECTOS MILITARES TANTO DE ESTADOS UNIDOS COMO DE ISAF .....	8
<i>Enrique Fojón Lagoa</i> 22	
EL ENFOQUE INTEGRAL AMPLIADO .....	23
<i>Gillem Colom Piella</i> 41	
PAKISTÁN COMO ACTOR PRINCIPAL Y PIVOTE DE LA «REGIÓN».....	42
<i>José Ignacio Prieto Vázquez</i> 71	
ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DEL CONFLICTO. IMPACTO QUE ESTÁ TENIENDO EN LAS GRANDES POTENCIAS COMO ESTADOS UNIDOS, UNIÓN EUROPEA, INDIA, CHINA Y RUSIA .....	72
<i>Florentino Portero</i> 86	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	87

## INTRODUCCIÓN

*Una agresión puede cohesionar o dividir una sociedad. El atentado del 11 de septiembre de 2011 (11-S) no sólo unió a los norteamericanos frente a un enemigo que les había atacado en su propio territorio de forma indiscriminada, además reanimó a la Alianza Atlántica, de cuyo futuro muchos empezaban ya a dudar. Los Estados europeos, a menudo apáticos en el cumplimiento de sus compromisos y siempre dispuestos a abusar del contribuyente estadounidense, se apresuraron a manifestar su condena de los atentados y su solidaridad con el aliado agredido. Más aún, ante la sorpresa de los diplomáticos norteamericanos insistieron en situar lo ocurrido bajo el ámbito del artículo 5 del Tratado de Washington. No había duda, tanto para ciudadanos norteamericanos como para los aliados la agresión merecía una respuesta efectiva. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas reconoció lo injustificable del atentado y el derecho de Estados Unidos a acogerse al principio de legítima defensa. Localizado el agresor y ante la negativa del Gobierno afgano a expulsarlo de su territorio el camino para el uso de la fuerza estaba expedito.*

*El presidente norteamericano tenía el apoyo de sus conciudadanos, del Capitolio, de sus aliados e incluso del Consejo de Seguridad para atacar Afganistán. Más aún la agresión había sido de tal magnitud y el comportamiento del Gobierno afgano tan reprochable que el presidente norteamericano estaba preso de las circunstancias. Difícilmente se hubiera entendido una actitud pasiva. Había que actuar, pero a esas alturas las élites occidentales no podían engañarse sobre las dificultades que una intervención conllevaría. Si se optaba por acciones limitadas pero precisas el resultado podría asemejarse a algunas de las ejecutadas durante la administración Clinton. El régimen dirigido por el mulá Omar esperaba ese ataque y estaba en condiciones de dispersar sus fuerzas, minimizando el daño infligido.*

## INTRODUCCIÓN

*Todo hubiera quedado en una representación estéril. Si, por el contrario, Estados Unidos optaba por forzar un cambio de régimen en Afganistán eso implicaría un compromiso en el tiempo de resultados inciertos allí donde el Imperio británico y la Unión Soviética habían fracasado.*

*Dos años antes de los atentados del 11-S la Alianza Atlántica había conmemorado su cincuenta aniversario metida de lleno en la guerra de Kosovo. El proceso de desintegración de Yugoslavia había reabierto el debate que vivió la administración Truman al finalizar la Segunda Guerra Mundial. En aquellos días, como en los más próximos de la cumbre de Washington, quedó claro que una intervención no finaliza con la derrota de las fuerzas enemigas. Las lecciones de lo ocurrido tras la Primera Guerra Mundial estaban muy presentes. Era necesario permanecer en territorio enemigo garantizando la seguridad interior e impidiendo que los derrotados pudieran hacerse de nuevo con el control de la situación. Desde esa posición de poder habría que poner las bases de la reconstrucción económica y social del país así como del establecimiento de un Estado de Derecho que facilitara la transición a una democracia preocupada por el bienestar de sus ciudadanos y por la paz. En la crisis yugoslava se intentó por todos los medios no actuar, para a la postre tener que hacerlo tarde y sin la visión conjunta que hubiera sido deseable.*

*La administración Bush y sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) no parecían albergar dudas sobre la victoria frente al enemigo talibán. La desigualdad entre las capacidades de las partes era tal que lo único seguro era que en un primer momento el régimen talibán se vendría abajo. Los problemas comenzarían a partir de ese momento. Cuatro retos perfectamente previsibles les esperaban:*

- 1. Ocupación. Durante un largo periodo de tiempo sería necesario que un contingente importante estuviera estacionado en ese país con los objetivos de impedir que los talibán recuperaran el poder; garantizar la seguridad interior frente a los «señores de la guerra», los narcotraficantes y demás delincuentes; facilitar el establecimiento de un nuevo régimen político; y, por último, formar a los nuevos responsables de la seguridad nacional.*
- 2. Reconstrucción. Sólo levantando un nuevo régimen político sobre las ruinas del talibán sería posible evitar la vuelta de los islamistas y asegurar que en el futuro Afganistán sería un país comprometido con la paz. Pero su historia ponía de relieve que siempre habían vivido*

## INTRODUCCIÓN

*bajo una estructura de clanes donde el Estado apenas si se había desarrollado. Más que reconstruir habría que construir, chocando en el intento con comportamientos tradiciones e intereses caciquiles. No sería fácil y, sobre todo, requeriría mucho tiempo.*

3. *Contrainsurgencia. Los talibán, siguiendo su forma tradicional de combatir, se retirarían a las montañas donde se harían fuertes y desde donde tratarían de reconquistar el terreno mediante una estrategia de desgaste. Había que estar preparado para ganar esa nueva fase de la guerra, tanto en Afganistán como en la retaguardia de la opinión pública nacional.*
4. *Logística y apoyo regional. Tanto el abastecimiento del contingente desplazado como el de las milicias talibán dependería de los Estados vecinos. Eso ocasionaría graves problemas, políticos para esos gobiernos y diplomáticos para Estados Unidos y sus vecinos. Los talibán plantearían una estrategia de largo plazo poniendo a prueba tanto el apoyo de las opiniones públicas occidentales como el compromiso de alguno de los Estados vecinos, en particular de Pakistán, con la Alianza.*

*El 11-S fue la declaración de guerra del yihadismo contra Occidente. La guerra de Afganistán fue la primera y más directa respuesta de los agredidos, poniendo a prueba su adaptación a un nuevo entorno estratégico. Ni los talibán ni Al Qaeda disponen de divisiones acorazadas o de alas tácticas. No van a presentar batalla por la superioridad aérea ni van a cavar trincheras a lo largo de kilómetros. Su guerra es otra y si no se les impide hacerla lograrán que la sociedad afgana desconfíe de la Alianza y se pliegue a su chantaje. De su resultado final dependerá tanto la autoridad de Estados Unidos en la política internacional como la credibilidad de la Alianza Atlántica. Porque la OTAN tiene capacidades muy superiores a las de cualquier país musulmán a los yihadistas no se les ocurre plantear una guerra en términos clásicos, en la forma y manera que podemos imponernos con facilidad. La geografía y la historia han enseñado a las guerrillas afganas cómo derrotar a fuerzas extranjeras. El tiempo y la disposición a luchar juegan a su favor.*

FLORENTINO PORTERO  
*Profesor de la Universidad Nacional  
de Educación a Distancia*

## **ESTRATEGIA USA EN EL CONFLICTO. EVOLUCIÓN DE LOS ASPECTOS MILITARES TANTO DE ESTADOS UNIDOS COMO DE ISAF**

### **Afganistán, un conflicto largo y lejano**

La primera década del siglo XXI ha sido testigo de las guerras de Irak y Afganistán, provocadas como reacción a los ataques de Al Qaeda a territorio estadounidense el 11 de septiembre de 2001 (11-S). Estos dos conflictos continúan y sus consecuencias se prevé que sean duraderas.

Si se trata de analizar el desarrollo del conflicto afgano y sus consecuencias en los ámbitos estratégico y militar se pueden emplear varios modelos, tales como tomar la referencia de las administraciones en el poder, Bush y Obama, o por la «estrategia» empleada, o por el general al mando, por el año, etc., de cualquier forma que se analice, es muy probable que las conclusiones a que se llegue, mientras está el conflicto en marcha, sean parciales. La guerra de Afganistán, al igual que la de Vietnam e Irak, será un episodio que ocupará un lugar destacado en los libros de historia militar, entre otros aspectos porque Estados Unidos evitaron la victoria.

### **El ataque de Al Qaeda y la reacción americana**

El desafío de un actor estatal a la mayor potencia del mundo, en forma de ataque a su propio territorio, era una acción inédita y una actuación de enormes consecuencias estratégicas. Los efectos psicológicos y políticos de estas acciones ponían en el disparadero al presidente de Estados Unidos, la necesidad de actuar, tanto para contrarrestar la amenaza como para paliar la ansiedad del pueblo americano, era obligada.

El hecho de que Al Qaeda sea un actor no estatal, no es óbice para que sus acciones no tuviesen, y tengan finalidades estratégicas. Las denominadas «acciones terroristas» tienen como cometido crear «terror», un efecto psicológico que produce consecuencias estratégicas al afectar a la opinión pública y condicionar la reacción de los políticos. La acción terrorista es considerada por Al Qaeda un «arma» adecuada para explotar una vulnerabilidad del enemigo, la opinión pública del mundo occidental y, en particular, la de Estado Unidos, a la vez que refuerza las percepciones propias, las del mundo islámico.

La decisión del presidente George W. Bush de atacar Afganistán, como consecuencia de su apoyo a Al Qaeda, fue una reacción que pareció adecuada después de los ataques a Nueva York y Washington. El hecho de que Afganistán fuese el refugio de Al Qaeda, se debió, primariamente, a la facilidad de asilo por parte del gobierno de los talibán. Además, la situación geográfica del país, la condición de continentalidad (*land-locked*), así como su morfología, le confiere una protección natural a la intervención extranjera. Los problemas logísticos para apoyar las operaciones son enormes y sólo pueden llevarse a cabo con el apoyo de los países limítrofes.

Ante la más que probable reacción americana, la guerra del Golfo, año 2001, servía de referencia. El despliegue y la acumulación para la operación *Desert Storm* duraron seis meses y esa magnitud puede que fuese sopesada por el liderazgo de Al Qaeda como elemento de evaluación del tiempo necesario para la reacción americana, y factor para la programación del *casus belli*. Septiembre era una fecha próxima al otoño, lo que restringía la libertad de acción americana. Además, el asesinato del líder de la Alianza del Norte (AN) Ahmad Shah Massoud, el 9 de septiembre, se inscribe, con una alta probabilidad en un plan para privar a los americanos de un valioso aliado en su respuesta a la agresión que se llevó a cabo dos días después.

La reacción americana fue rápida en mediante la operación *Enduring Freedom, Herrick* para los británicos. La inserción de equipos de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) norteamericana y de fuerzas especiales permitió la obtención de inteligencia oportuna y precisa, así como tratos con la AN para las acciones contra los talibán. Es conocida la derrota, de éstos, y de los combatientes extranjeros de la *yihad*, a manos de las fuerzas de la AN con el apoyo, principalmente aéreo, americano que comenzó en octubre de 2001. Los restos de las unidades talibán y de Al Qaeda se replegaron ordenadamente a las agrestes zonas del este del país. La sensación de victoria tomo cuerpo. Se volvió a caer en el error histórico de todos los

invasores: de que la ocupación de las ciudades de Afganistán significaba la derrota total del enemigo. Esta circunstancia, producto de la mentalidad occidental, encauzó la situación hacia actuaciones militares sin claro propósito estratégico.

La presencia de tropas americanas y británicas en Afganistán a finales de 2001 tenía como principal cometido capturar a la dirección de Al Qaeda con Osama ben Laden a la cabeza. El máximo de fuerzas americanas en Afganistán no se quiso que sobrepasase los 30.000, el equivalente a dos divisiones ligeras. Se quería pasar el mensaje de que no se trataba de una invasión del país como la de los soviéticos en el año 1979.

Los restos de las fuerzas talibán y de Al Qaeda, perseguidas por milicias de la AN y la pastún de Hazret Alí, y dirigidas por las fuerzas especiales con el apoyo de la fuerza aérea norteamericana, se refugiaron en la agreste región conocida como Pashtunistán. El ataque contra unas posiciones defensivas bien organizadas fracasó. Se contaba con que las fuerzas paquistaníes bloqueasen la frontera pero, ya entonces, se pusieron de manifiesto las dificultades de las tropas de Islamabad para actuar en esta zona.

La incapacidad por diversas causas, entre ellas la falta de compromiso de las milicias afganas, hizo fracasar el ataque, lo que propició el empleo de fuerzas del *US Army* y aliadas, en marzo de 2002, la operación *Anaconda*. La falta de agilidad de estas fuerzas, el temor al empleo de armas antiaéreas, algunas procedentes de ayuda americana en los años ochenta, y las reglas de enfrentamiento para evitar bajas, impusieron un ritmo a las operaciones que propició el escape a Pakistán de los elementos directivos de Al Qaeda.

No es lugar para un detallado desarrollo de la batalla de Tora Bora, ni de su versión americana, operación *Anaconda*, que fue una operación convencional, se trataba de desalojar a un enemigo que ocupaba una posición defensiva bien organizada. El ritmo necesario para las operaciones no coincidía con el de la narrativa política en Washington y las prisas se impusieron. El liderazgo del Mando Central (CETCOM), el cuestionado general Franks, dejó que desear. La orden-proclama del presidente Bush de capturar a Osama ben Laden «Vivo o muerto», no se cumplió en Tora Bora ni en *Anaconda*. Hay que señalar que fue una derrota para Estados Unidos, pues no alcanzaron la finalidad de la misión: acabar con Al Qaeda mediante la captura o muerte de sus dirigentes.

*Anaconda* fue un indicio de cómo se iban a desarrollar los acontecimientos en Afganistán. Se hurtaron las tropas necesarias para poder garantizar el éxito, se confió en la potencia de fuego, se impusieron los *tempos*

políticos a los tácticos. El clima de euforia en Washington no podía ser defraudado. Tora Bora y *Anaconda* fue un escenario similar a Iwo Jima u Okinawa. Talibán y Al Qaeda utilizaron un «túnel del tiempo» para bajar a los aliados a ese nivel, para practicar las costosas tácticas de «soplete y sacacorchos» contra posiciones fortificadas para, de esta forma, poner a los aliados en el dilema de cambiar victoria por bajas. CETCOM rechazó la oferta de las bajas y Ben Laden escapó. En el año 2002 se dieron por finalizadas las operaciones principales en Afganistán, se abrió una época de operaciones restringidas a eliminar los restos de elementos talibán y tomó cuerpo la reconstrucción y las actuaciones humanitarias.

Las operaciones en Afganistán de respuesta directa a los ataques del 11-S fueron las clásicas acciones de castigo. Se buscaba la destrucción del enemigo, algo que se consiguió siempre que éste presentó en forma de blancos estáticos, pero la retirada talibán y de Al Qaeda se hizo de forma ordenada y ambos lograron efectuar una actuación de economía de fuerza exitosa.

La consideración a efectuar en este punto es como quedaba la situación. Al Qaeda había conseguido llevar a Estados Unidos a implicarse en Afganistán, contra dos enemigos de índole personal y no estatal: los pastunes talibán y Al Qaeda. Si las fuerzas americanas iban a permanecer en Afganistán, era necesario articular una estrategia y ello necesitaba una definición de victoria.

### **Después de la reacción**

Para Estados Unidos, Tora Bora marcó la derrota de los talibán y Al Qaeda; a partir de ahí la captura de Ben Laden se efectuaría por otros medios. Esta actitud asumía, por parte de los americanos, la derrota de aquéllos y comenzaba una época nueva para los afganos sin la sombra de los talibán. Esta percepción se inscribía en lo que se había denominado la Guerra Global al Terrorismo (GWOT), que es la denominación que empleó la administración Bush para enmarcar las acciones contra el terrorismo. El error estaba en que la lucha que se iniciaba no era contra el terrorismo, una forma de actuación, sino contra las fuerzas del islamismo, que es la verdadera amenaza.

Después de Tora Bora los esfuerzos militares, como ya se ha indicado, se dedicaron a la caza de los elementos talibán y de Al Qaeda, que resur-

gían en el este y sur del país. Otras milicias, fuertemente armadas, dominaban partes del norte del país. Por otra parte, se iniciaron esfuerzos de reconstrucción material del país dirigida por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y se convocó una *Loya Jirga* que eligió a Hamid Karzai para liderar transitoriamente el país hasta las elecciones que se celebrarían en el año 2004.

En ese año 2002, los movimientos internacionales de apoyo al pueblo afgano fueron importantes destacando el acuerdo alcanzado en Bonn para gobernanza y donaciones. Se constituyó la Misión de Naciones Unidas para Asistencia a Afganistán (UNAMA) y la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) que poco después de su constitución fue puesta bajo dirección de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Esta fuerza, de una entidad de 5.500 personas, se dedicaba a la seguridad de Kabul. El esfuerzo de *nation building* estaba en marcha.

En esa época, la atención americana estaba ya puesta en Irak como siguiente objetivo en su GWOT. Afganistán era una de esas misiones de *nation building*, que, en los años noventa, tomaron relevancia. Bosnia es un ejemplo, pero el esfuerzo requerido, sin violencia activa, en un país pequeño, en el corazón de Europa, era grande y su éxito discutible. Afganistán sería un esfuerzo multilateral como exponente del paradigma al uso. ONU, OTAN y otros actores colectivos, formaban el *prop* que mantuviese la ficción de que Afganistán era otro caso de «operación de paz» de la década de los años noventa, soslayando, de esta manera, el simbolismo del 11-S como heraldo de otra época.

En el aspecto militar Afganistán en el año 2002, ya era una zona de operaciones secundaria, la administración Bush preparaba intensamente la invasión de Irak. La necesaria narrativa para ello ya estaba en marcha e Irak era la prioridad de CETCOM<sup>1</sup> y la falta de estrategia general para la GWOT se iba a poner de manifiesto con toda su crudeza en Afganistán. Ya en la primavera de 2003, cuando la invasión de Irak, se sustituyó un Cuartel General de Cuerpo (*XVIII Airborne Corps*) por uno de División (*10th Mountain Division*) lo que, a todas luces, era insuficiente para conducir operaciones de seguridad y reconstrucción en un país mayor y con más población que Irak.

---

<sup>1</sup> Un detallado relato de esta época puede encontrarse en el libro de GORDON, Michel R. y TRAINOR, Bernard E. general: *Cobra II*, Random House, Nueva York.

Las misiones de «búsqueda y ataque», tipo Vietnam, eran las acciones militares más empleadas por los aliados de Estados Unidos, en la localización y destrucción de elementos talibán y de Al Qaeda, operaciones eminentemente «orientadas hacia el enemigo». En octubre de 2003 se restituye en Kabul un Cuartel General de Nivel Operacional, al mando del teniente general David W. Barno, dejando el de Bagram para las acciones de nivel táctico. Se iniciaba de esta manera la colaboración entre militares, embajada de Estados Unidos, UNAMA, ISAF, Oficina Europea de Policía (Europol) y Organizaciones No Gubernamentales (ONG), todo de una forma no muy coordinada.

El progresivo deterioro de la situación de seguridad, debido al incremento de las acciones talibán, en el este y sur, llevaron al representante de la ONU a una mayor coordinación con las fuerzas estadounidenses y su embajada, para mejorar las condiciones de seguridad en estas zonas, con vistas a las elecciones prevista para el año 2004. De esta colaboración salieron los planes para iniciar acciones de Contrainsurgencia (COIN). Este plan recibió el nombre de *Counterinsurgency Strategy for Afghanistan* y, de esta manera, se ponía en práctica un modo de acción que no contaba con base doctrinal en las Fuerzas Armadas de Estados Unidos. La praxis se impuso a la teoría, porque no existía la teoría que se adaptase a la realidad. La «estrategia», era en realidad un diseño operacional, que se iba a aplicar en Afganistán y que fue diseñado e implementado por los protagonistas en el terreno. La presencia de oficiales británicos en el Estado Mayor tuvo gran influencia en identificar procedimientos que pudiesen hacer frente a la situación, dada su tradición en gestionar este tipo de situaciones de insurgencia.

Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos iniciaron las guerras de Afganistán e Irak empleando una concepción doctrinal basada en los postulados de la Revolución en Asuntos Militares (RMA). Sus fuerzas estaban designadas y organizadas para emplear la máxima potencia de fuego, actuar en red y controlar los efectos de sus actuaciones. Estas guerras demostraron que cuando no existen «blancos» a batir capaces de producir la decisión, el marco doctrinal se hace inadecuado para el empleo de la fuerza militar en ambientes diferentes de escenarios de media o alta intensidad.

En el caso de Afganistán, una cosa era desarrollar los aspectos básicos de acciones convencionales y otra diferente vencer a un adversario que se mueve entre la población, de la que se nutre, y que emplea la guerrilla como modo de acción. El *tempo* de las operaciones necesario para apoyar la ac-

ción política, tanto en el ámbito interior como exterior, que preconizaba la RMA, es algo que en este tipo de ambientes, como el de Afganistán no es posible. El «ambiente posconflicto», si se toma como referencia las acciones contra los talibán en los años 2001-2002, no fue benigno, se convirtió en otra clase de guerra. En el año 2003, la falta de fundamentos estratégicos con la que se iniciaron las operaciones, empezó a pasar factura. No es que se careciera de conocimientos sobre Afganistán, es que se obviaron. Es elocuente el siguiente párrafo del libro *Imperial Hubris*:

«El Gobierno de Estados Unidos tenía expertos tanto en los hechos como en la esotérica de la sociedad afgana, del tribalismo, de la demografía y de la topografía... Pero parece que no se hizo ningún estudio. Así de «no educada» fue ...la estrategia de Afganistán que se empezó a aplicar el 7 de octubre de 2001, casi como si el cometido de asesorar a los políticos y a las acciones encubiertas hubiese sido encomendado a expertos latinoamericanos o africanos ... La estrategia que describe Bob Woodward en *Bush at War* como el Plan Tenet fue empleado porque ... tenía sentido en la mentalidad americana, no porque proporcionase conocimiento al Gobierno USA»<sup>2</sup>.

La invasión de Irak, en el año 2003, «eclipsó» Afganistán y las actividades en las estribaciones del Indo Kush cayeron en un segundo plano. Los «años negros» de Irak 2004-2006 acapararon las energías estadounidenses, el año 2007 vio el abismo de la derrota. Así como la emisión del manual *Counterinsurgency* por el *US Army* y *Marine Corps* estableció un punto de inflexión en el marco doctrinal de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, el *surge* del año 2007 marcó el cambio en el conflicto iraquí, pero el fracaso de los años anteriores socavó la credibilidad americana. Del secretario de Defensa, al *Chairman Joint Chiefs of Staff*, o a los mandos sobre el terreno, los relevos se impusieron. La incidencia de estos acontecimientos en la campaña presidencial del año 2008 estaba servida y el candidato Obama la utilizó a fondo, definió Afganistán como la «guerra correcta», la buena, en contraposición a la de Irak, la equivocada. Este ejercicio dialéctico electoral, con connotaciones frívolas, iba a convertirse en un asunto político con enormes implicaciones estratégicas.

---

<sup>2</sup> SCHEUER, Michael (anónimo): *Imperial Hubris*, p. 29, Brassey's, Washington, C.D., 2004.

## **Año 2009 Afganistán se convierte en el esfuerzo principal**

Durante el transcurso de la guerra en Irak, Afganistán fue una «guerra olvidada» y la situación se fue deteriorando, las ayudas desde la comunidad internacional y el refuerzo de las tropas aliadas, no impidieron que el poder talibán se fuese extendiendo. La comunidad pastún no entiende de fronteras y la asentada en Pakistán aportaba vida a la guerrilla. El gobierno de Karzai era incapaz de hacerse con el control de amplias áreas del país, los esfuerzos de reconstrucción eran lentos y las dificultades de coordinación de las diferentes agencias que desarrollaban ese esfuerzo se tornaba una tarea para la que no había estructura.

Pronto quedó probado que con el apoyo a los talibán desde el territorio paquistaní la guerra no podría ganarse.

Desde el 11-S, el apoyo del Gobierno de Islamabad a Estados Unidos se convirtió en un asunto de gran dificultad, la misma que entraña la gobernanza de Pakistán. Toda la zona fronteriza con Afganistán es un santuario talibán y las posibilidades de ser controlada por las fuerzas paquistaníes es más que problemática. A la dificultad propia de las operaciones en la zona se une la reacción terrorista en cualquier otra zona del territorio paquistaní. La relación de los Servicios de Inteligencia Militares (ISI) paquistaníes con todo el entramado terrorista y talibán tiene una larga vida y una gran influencia en las relaciones político-militares de esa nación, algo que forma parte esencial del conflicto afgano.

Cuando el presidente Barack Obama toma posesión, la guerra de Afganistán se había convertido en AF-PAK. Los argumentos electorales sobre las guerras de Afganistán e Irak eran eso, argumentos. La distinción entre guerras «correctas» y «equivocadas» era mera retórica. Bob Woodward<sup>3</sup> desvela los entresijos que conformaron las decisiones de Obama. Afganistán se convirtió en el teatro principal por un impulso electoral. Si alguna vez en el presidente anidó algún tipo de voluntarismo hacia una solución «victoriosa» de la situación en Afganistán, una vez que se enfrentó con la realidad acabó por diluirse. Cuando el presidente, a principios del año 2009, se hace cargo de la política de Afganistán, carecía del conocimiento suficiente para dirigir la guerra, según se deduce del libro de Woodward, corroborado por sus propias decisiones.

---

<sup>3</sup> WOODWARD, Bob: *Obama's Wars*, Simon & Schuster UK Ltd., Londres.

El hecho de que el comandante de las fuerzas estadounidenses en AF-PAK fuese nombrado, a su vez, Comandante de la ISAF (COMISAF), implicaba de manera total a la OTAN en el conflicto. La situación creada era, como poco, «original». Lo que teóricamente era una fuerza OTAN, en una misión «fuera de área», tenía un comandante con «dos gorros»: mando OTAN y USA, respondía, teóricamente, a dos jefes, uno más «jefe» que otro. De esta forma se reproducía el estatus del Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR) que también tiene doble dependencia. Teóricamente, COMISAF dependería de SACEUR pero sus jefes estaban en Washington y además, las operaciones de la CIA quedaban fuera del ámbito OTAN.

En la cumbre de la OTAN de Estrasburgo-Kehl, abril de 2009, se trató la situación en Afganistán y se decide un compromiso a largo plazo con el Gobierno de Kabul para la seguridad del país. La seguridad de zona euroatlántica se unía a la de Afganistán y se constituía en prioridad para la Alianza. Se anunciaba una actuación de *Comprehensive Approach* con el incremento de los componentes civiles. De esta manera se habilitaba una apariencia de estrategia muy celebrada por los gobiernos europeos, ya que proporcionaba la apariencia que las operaciones militares eran secundarias.

La declaración de Estrasburgo-Kehl fue el canto del cisne de Afganistán. Dos meses más tarde, el cambio de comandante de las fuerzas estadounidenses y de ISAF, del general McKiernan por McKrystal, pretendía imprimir un cambio de rumbo en el desarrollo de la campaña. Con fecha 30 de agosto de 2009, McKrystal eleva un informe<sup>4</sup>, en su condición de COMISAF, al secretario de Estado, Gates en el que relata una grave situación en Afganistán y pide un incremento de las fuerzas americanas desplegadas en la zona. El informe fue filtrado al *Washington Post* y quedaron al descubierto tanto la carencia de diseño operacional para la campaña como sus peticiones de aumento de tropas para aplicar un esquema COIN.

El parte de McKrystal constituye un hito en la guerra, evalúa la situación y efectúa propuestas. Una creciente insurgencia y una progresiva desconfianza de la población en la comunidad internacional y en el Gobierno de Kabul era la evaluación de la situación. A eso había que añadir la sensación generalizada en la población de que el compromiso aliado era efímero. El general propone un cambio de estrategia para conseguir el apoyo de la sociedad afgana, su receta es COIN y *Comprehensive Approach*. Lo extraño

---

<sup>4</sup> En: [http://media.washingtonpost.com/wpsrv/politics/documents/Assessment\\_Redacted\\_092109.pdf?sid=ST2009092003140](http://media.washingtonpost.com/wpsrv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?sid=ST2009092003140)

es que la evaluación de la situación fuera sorpresiva para el Pentágono, McKrystal era el jefe del Estado Mayor Conjunto y, tanto él como sus superiores tenían que conocer la situación. No es posible que Gates no supiese la situación de Afganistán.

El informe de McKrystal fue una mala noticia para Obama. El presidente ya por entonces tomaba conciencia de que el esfuerzo para apoyar una estrategia con posibilidades de éxito en Afganistán descansaba en costes inasumibles. Políticamente, la continuación o incremento del esfuerzo militar era una opción que dividía a su partido y no era apoyada por la opinión pública. Económicamente, los costes eran, dada la situación de las finanzas del Gobierno estadounidense, prohibitivos. Militarmente, el «desgate» de soldados y *marines* después de un decenio de despliegue en Asia es enorme, además, el largo empeño de las fuerzas americanas en Asia Central coarta la libertad de acción de Estados Unidos.

En la segunda mitad del año 2009, Obama tuvo que enfrentarse a la decisión sobre la petición de *surge* de McKrystal. Las tensiones entre la Casa Blanca y el Pentágono eran crecientes y, por segunda vez en el plazo de tres años, el *establishment* de seguridad americano entraba en crisis. El fantasma del *surge* de Irak planeaba de nuevo, ahora con el general David Petraeus como comandante del CETCOM. Las alternativas que se le presentaban eran, o bien llevar a cabo operaciones antiterroristas, acciones de «búsqueda y ataque», preconizadas por el vicepresidente Biden, o seguir con el *nation building* implementando tácticas COIN impulsado por los militares, con Gates en el fiel de la balanza. El presidente pronosticó durante meses y, a principios de diciembre, en un discurso en la Academia Militar de West Point anunció la nueva estrategia para la guerra: aprobaba un *surge* de 30.000 tropas y fijaba una fecha de inicio de la retirada de la presencia militar americana en Afganistán: junio de 2011.

## **La estrategia de salida**

El discurso de West Point marca un hito decisivo en la guerra de Afganistán. Obama, unilateralmente, cambia el discurso de la cumbre de la OTAN de Estrasburgo-Kehl e impone su criterio. La «multilateralidad» construida para pasar el trámite de la legitimidad se retuerce y se pide más compromisos a los aliados de la OTAN. Este es un acto de poder, Estados Unidos son los que posibilitan el esfuerzo en Afganistán y marcan la estrategia.

El compromiso entre la Casa Blanca y el Pentágono implica un periodo de gracia a la COIN pero con fecha de caducidad. McKrystal es el primero que sabe que eso no puede funcionar, pero sigue actuando. El *surge* no se completa hasta el verano del año 2010, lo que no es óbice para que se lleven a cabo operaciones en diversas zonas.

Obama se decide por una estrategia de salida. Los actores en la zona la asumen como algo previsto y así, el presidente Karzai empieza un distanciamiento de Washington, los talibán adoptan un modo de economía de fuerzas y surgen las prisas en los aliados para infligir el mayor desgaste a éstos y constituir el Ejército Nacional afgano y las Fuerzas de Seguridad. Se empieza a hablar de conversaciones entre Karzai y los talibán. Pakistán se adapta a este hecho y se estancan las ofensivas en Waziristán y el valle de Swat.

La intensificación de los ataques con vehículos aéreos no tripulados en Pakistán y zonas de Afganistán para «descabezar» la insurgencia, las nuevas Reglas de Enfrentamiento (ROE) para evitar daños a civiles y la táctica de *clear and hold* en determinadas áreas eran los primeros síntomas de la nueva situación. Las operaciones como la *Moshtarak*, estadounidense, británico y afganos, en Helmand en febrero de 2010, y la *Hamkari*, junio de 2010, para limpiar Kandahar, estadounidense, canadiense y afganos, son muestras de la implantación de las tácticas COIN. Las relaciones de McKrystal con Washington y los civiles del Departamento de Estado en Kabul no eran las mejores posibles. Las relaciones de Karzai con Washington se enrarecían con acusaciones de corrupción.

Al mismo tiempo las aportaciones de los países de la OTAN se van concretando, pero el nuevo diseño operacional recae principalmente en las fuerzas estadounidenses. El bazar de organizaciones internacionales en Kabul sigue floreciendo: ONU, Unión Europea, ONG, OTAN, Departamento de Estado, etc. La evidencia de que el tesoro de ayuda a Afganistán no producía los resultados esperados era una evidencia.

Es conocido el incidente de la revista *Rolling Stone* que desemboca en la sustitución de McKrystal por Petraeus. En menos de dos años era el tercer comandante de Obama en la zona de operaciones. El hecho de que Petraeus fuese CETCOM era una «singularidad» a apreciar. Teóricamente Petraeus, un *Combatant Commander*, un comandante de teatro, era «degradado» a mandar una zona de operaciones subordinada. La verdad es que ya con la guerra de Irak, la organización establecida por la *Goldwater-Nichols Act* de 1986 empezó a sufrir embestidas y el caso de la destitución del almirante Fallon, como CETCOM, es una buena muestra de ello. El general Petraeus

como comandante de las fuerzas de la coalición en Irak reportaba directamente al Pentágono.

No es atrevido admitir que cuando el general Petraeus toma el mando pugna con la fecha de junio de 2011, que puede que haya sido el detonante de la destitución de McKrystal. Obama no cede. El *National Security Advisor* James Jones dimite. Sobre el terreno, se abren algo las ROE, tanto para aumentar la seguridad de las tropas de la OTAN como para conseguir un mayor desgate de los talibán.

Las elecciones de septiembre de 2010 son un fracaso en medio de un fraude generalizado. No obstante, se inicia una narrativa de optimismo muy matizado. En esta situación se llega a la cumbre de la OTAN de Lisboa, noviembre de 2010, donde se endosa la estrategia de salida y se pone la fecha de transición: año 2014.

La secuencia del diseño COIN, expresión de su base conceptual, es *clear, hold build and hand over* (limpiar, mantener, construir y transferir). Las fuerzas aliadas pueden efectuar las dos primeras fases, proteger la tercera, pero la tercera requiere un actor estatal al que transferir la responsabilidad de la gobernanza y ahí radica el problema. El modelo iraquí no es traspasable, el Estado afgano es de una evanescencia que invalida la COIN en varios de sus aspectos. En muchas zonas afganas, los combatientes cambian de bando continuamente y la certeza de la retirada ha activado el «entendimiento» entre clanes, tribus, aldeas, etc., las «instituciones» políticas afganas, unidas por un vínculo común: el rechazo a la presencia extranjera. Los talibán, el enemigo oficial, son una entidad difusa, su «masa» combatiente está compuesta, principalmente, por soldados ocasionales que luchan por motivaciones de carácter local, sus grupos son difíciles de distinguir entre ellos y de bandas de delincuentes.

La salida de Afganistán necesita basarse en una narrativa que enmascare cualquier tipo de alusión a «derrota». La muerte de Ben Laden, el 2 de mayo de 2011, en una acción de los *Seals*, en Abbottabad (Pakistán) es, sin duda, un buen argumento para mimetizar la retirada.

Independientemente de la narrativa oficial a uso, en el ámbito aliado la carencia de finalidad estratégica ha pasado factura y ha contribuido a «desanimar» a los aliados. La adopción de un calendario brusco de retirada, en contra de la opinión de los jefes militares, ha creado una nueva situación en la región donde China, India, Irán, Rusia y, sobre todo, Pakistán contemplan una región sin la presencia americana con la presencia de los talibán en Kabul.

### **Para el parte de campaña**

La guerra de Afganistán del año 2001 es ya lo suficientemente larga tanto para que haya proporcionado importantes enseñanzas como para que éstas puedan haberse puesto en práctica. Si eso ha ocurrido es algo que habrá que dilucidar en los niveles estratégico, operacional y táctico.

Quizás el problema primario que afecta a la situación desde el principio es la definición del estado final que proporcione la victoria. La declaración de la GWOT por parte del presidente Bush desataba un proceso de consecuencias imprevisibles. Como ya se ha apuntado anteriormente, se declaraba la guerra a un modo de actuación, no a un enemigo definido. Las referencias tradicionales, tanto estratégicas como militares, quedaban sin efecto y la batalla se desataba en el ámbito de las narrativas. El primer síntoma preocupante era, como se ha indicado, la definición de un estado final al que fuese adscrita la condición de victoria.

Desde el punto de vista militar, aunque pueda parecer novedoso, no es la primera vez, más bien es una constante histórica, que unas Fuerzas Armadas entran en combate sin una estrategia coherente a la que apoyar o tienen que adaptarse a nuevos imperativos en el campo de batalla. El caso que nos ocupa no es una excepción. La evolución del largo conflicto en Afganistán, que alcanza la década, no es posible resumirlo en unas pocas líneas.

Estados Unidos efectuó una operación de castigo en Afganistán en el año 2001, admitiendo un horizonte temporal limitado. La extensión de ese horizonte con la irrupción del *nation building* como finalidad ha sido, y es, el principal factor de distorsión estratégica. Esta indefinición de la finalidad estratégica convirtió en inadecuada cualquier actuación militar y en ese contexto se debe analizar el empleo del potencial militar en el conflicto.

Como se ha expuesto anteriormente, Afganistán ha sido un teatro secundario hasta el año 2009. Los recursos a él asignados fueron limitados y esa circunstancia ha condicionado las operaciones lo que, a su vez, ha llevado a la situación actual. La estrategia se ha cambiado en el transcurso de un año, pasando de un compromiso duradero a fijar una fecha para comenzar la disminución de las fuerzas, junio de 2011, y el establecimiento de la fecha de transferencia de responsabilidad al Gobierno de Kabul, en el año 2014.

La publicación de fechas de salida en un escenario COIN constituye un hecho que une el voluntarismo al efecto nocivo para conseguir la finalidad de las operaciones: ganar la confianza de la población. Por su naturaleza, los escenarios de insurgencia son imprevisibles y, por lo tanto, su duración

no puede conocerse. Por el calendario de salida se ha puesto de manifiesto que el *surge*, con fecha de caducidad, era producto de una concesión a «pretendidas» presiones militares y que estaba encaminado a ayudar a construir la narrativa que apoyase la salida.

El progreso de las actuaciones en COIN no se mide por la consecución de objetivos en el terreno porque la referencia es lo que se ha denominado *human terrain*, los «objetivos» para la «conquista» son la lealtad del pueblo. Las operaciones después del *surge* del año 2010 iban, encaminadas a infringir, a fecha fija, el mayor quebranto a los talibán y, de paso, implicar a la Administración de Kabul en la gobernanza de ciertas zonas, pero el factor tiempo es aliado de los talibán, pues con economía de fuerzas y acciones de hostigamiento pueden asegurar la victoria.

La asunción de acciones COIN han forzado a modificar no sólo la doctrina, sino el adiestramiento de las fuerzas terrestres y de *marines* de Estados Unidos, en detrimento de sus capacidades convencionales. Esta circunstancia, convertida en vulnerabilidad, fue reconocida en el discurso que el secretario Gates en West Point el 25 de febrero de 2011<sup>5</sup>. En la misma ocasión reconoció que no debían volver a empeñarse en costosas y largas actuaciones militares en Asia continental, lo que constituye un reconocimiento del error al adoptar el *nation building* como finalidad estratégica. Este hecho fue corroborado por el mismo Obama en su discurso del 22 de junio de 2011 con la frase:

«América, es la hora de dedicarnos al *nation building* aquí en casa.»

Afganistán también ha afectado a la racionalidad de la estructura convencional de empleo de las fuerzas militares. El esquema de niveles: estratégico, operacional y táctico, queda alterado al difuminarse el operacional a favor de los otros dos. En un ambiente COIN, las acciones tácticas producen efectos directamente en el nivel estratégico al influir en la comunicación estratégica, mediante la narrativa al uso, porque ese aspecto, el de la narrativa, es de nivel estratégico. Baste como ejemplo el de las víctimas civiles en las acciones tácticas de las fuerzas aliadas. Esta interrelación directa entre estratégica y táctica es un aspecto fundamental y novedoso que determina la concepción y desarrollo de las operaciones.

---

<sup>5</sup> En: <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1539>

Que las operaciones en Irak y Afganistán han afectado al desarrollo de la forma de hacer la guerra es un hecho. La denominada insurgencia, no es un género menor, es un modo eficaz del débil contra el fuerte. Estados Unidos actuó, en ambos conflictos de manera reactiva, haciendo frente a las circunstancias mediante la adaptación, hecho forzado por la acción enemiga. Es la Estrategia Nacional Militar de Estados Unidos 2011<sup>6</sup>, la que establece por primera vez una organización de las fuerzas terrestres que pretende hacer frente al todo el espectro del combate: fuerzas de propósito general y las especiales. Las primeras deben hacer frente, entre otras, a operaciones COIN y las segundas también a las denominadas acciones contraterroristas.

Afganistán también ha servido para difundir el «mantra» de que «la intervención militar no es suficiente para solucionar los problemas de hoy en día». Esta expresión, equívoca, se vuelve contra el que la emplea. El empleo de la fuerza militar requiere un fin estratégico, un resultado concreto; fuera de esa referencia, su uso se convierte en el iniciador de una dinámica imprevisible. Quien desata el empleo de la fuerza es la decisión política y es el mando político el que debe conocer cómo quiere resolver los problemas dependiendo de su naturaleza. La situación en Afganistán requirió y requiere el empleo de la fuerza militar, pero éste no garantiza el *building del state*, porque construir Estados no es un objetivo estratégico.

ENRIQUE FOJÓN LAGOA  
*Coronel de Infantería de Marina (R)*

---

<sup>6</sup> En: <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=62736>

## **EL ENFOQUE INTEGRAL AMPLIADO**

**(Reconstrucción, gobernabilidad, formación de las Fuerzas de Seguridad y viabilidad del Estado afgano)**

### **Introducción**

Desde hace algunos años, el Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) se presenta como un sofisticado modelo para la resolución de crisis complejas en un ambiente multinacional e interagencias. Esta iniciativa pretende armonizar los objetivos, las estrategias, los recursos y las acciones de los distintos participantes en la gestión del conflicto, desde el primer momento y al más alto nivel, para incrementar la coherencia y efectividad de la intervención.

Bajo este principio general de actuación, muchos países y organizaciones internacionales están adaptando sus herramientas internas y reforzando su cooperación exterior para incrementar su capacidad de respuesta a crisis. Y a pesar de que todavía no existe un modelo único de Enfoque Integral para toda la comunidad internacional, Afganistán se ha presentado como un valioso campo de pruebas para evaluar la marcha de esta iniciativa. En este complejo escenario marcado por la violencia insurgente, las labores de estabilización, reconstrucción y apoyo a la expansión del Gobierno afgano se están realizando formalmente bajo los preceptos del Enfoque Integral.

Sin embargo, las discrepancias existentes entre los distintos participantes en relación a la naturaleza y alcance de esta iniciativa; la inexistencia de una visión común sobre el problema afgano y la aplicación de este Enfoque en el país, la limitada voluntad que existe entre los distintos actores para cooperar activamente en el análisis de las situación, el planeamiento, la conducción y la evaluación de las actividades o la inseguridad reinante en el país, ponen en duda la aplicación del Enfoque Integral, limitando su

impacto, comprometiendo su viabilidad y arriesgando el éxito de esta gran operación de construcción nacional.

Teniendo estos elementos en cuenta, la presente contribución analizará la aplicación del Enfoque Integral en Afganistán y observará cómo se están realizando las labores de seguridad, desarrollo, reconstrucción, generación de capacidades o lucha contra la droga; así como los principales escollos que están dificultando su aplicación y limitando su impacto en la resolución de este conflicto.

## El Enfoque Integral

Considerado por muchos como el nuevo paradigma para la gestión de crisis internacionales, el concepto de Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) en su denominación original<sup>1</sup>, fue concebido a mediados de la pasada década para dar respuesta a las dificultades observadas durante la conducción de operaciones de gestión de crisis, estabilización posconflicto y construcción nacional que se han venido realizando desde el fin de la guerra fría<sup>2</sup>.

Tras dos décadas de operaciones de paz, la comunidad internacional ha podido observar como las crisis actuales presentan una gran complejidad en todas sus dimensiones; y que lograr una solución satisfactoria no sólo es muy difícil, sino que los tradicionales procedimientos e instrumentos de gestión de crisis tampoco son los más adecuados para su resolución. Y es que en la actualidad, estas labores se realizan en un marco multinacional e interagencias, cuentan con la participación de muchos actores de distinta procedencia, objetivos e intereses, y su eficaz solución requiere el empleo integrado de una amplia gama de herramientas civiles y militares<sup>3</sup>.

Y para solventar estos problemas, el Enfoque Integral pretende concertar las estrategias, capacidades y actividades de todos los participantes

---

<sup>1</sup> Joint Doctrine & Concepts Centre: *Joint Discussion Note 4/05: The Comprehensive Approach*, Ministry of Defense, Shrivenham, 2006.

<sup>2</sup> FRIIS, Karsten and JARMYR, Pia (eds.): «Comprehensive Approach. Challenges and opportunities in complex crisis management», *Security in Practice*, número 11, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 2008.

<sup>3</sup> KENT, Randolph: «International humanitarian crises-two decades before and two decades beyond», *International Affairs*, volumen 80, número 5, pp. 851-869, octubre de 2004, o WEISS, Thomas: «Learning from military civilian intervention on peace operations», *International Peacekeeping*, volumen 6, número 2, pp. 112-128, marzo-mayo de 1999.

## EL ENFOQUE INTEGRAL AMPLIADO

en la resolución del conflicto, desde el primer momento y al más alto nivel, y compartiendo –en la medida de lo posible– inteligencia, situación final deseada, objetivos estratégicos, planeamiento operativo y asignación de recursos. Esta coordinación debe comprender desde el nivel político-estratégico al táctico, y deberá realizarse en todas las fases y planos de la operación: desde su concepción inicial y posterior planeamiento operativo hasta su ejecución sobre el terreno y final evaluación<sup>4</sup>.

Esta integración vertical y horizontal de las actividades debe permitir que los participantes en la gestión de la crisis dispongan de un procedimiento de concertación *abierto* (que les dote de un conocimiento compartido de la situación y de sus posibles cursos de evolución); *inclusivo* (que garantice la asistencia y facilite las contribuciones humanas y materiales de todos los participantes); *transparente* (para que los contribuyentes conozcan el funcionamiento del proceso de toma de decisiones, planeamiento y evaluación); *ágil* (porque no exista posibilidad de bloqueo y las discrepancias internas puedan ser resueltas mediante mediación) y *realista* (porque la situación final deseada y los objetivos a lograr en la operación dependan de las prioridades, sensibilidades y medios compartidos durante la fase de concertación)<sup>5</sup>.

El éxito del Enfoque Integral depende de la voluntad, determinación y solidaridad de los participantes, y su implementación requiere transformar la cultura organizativa y el funcionamiento interno de las instituciones dedicadas a la gestión de crisis. No obstante, es probable que una vez el empleo de este modelo se haya generalizado internacionalmente, éste dificultará la reproducción de los errores cometidos en los Balcanes, Afganistán, Irak o Libia, tales como la definición de objetivos políticos demasiado ambiciosos, inalcanzables o ambiguos; la improvisación en los planteamientos estratégicos; la rivalidad institucional de los participantes; la ignorancia de los códigos culturales de los escenarios de actuación; la falta de comunicación entre los actores militares y los civiles, nacionales e internacionales o públicos y privados en el terreno; la generación de estructuras para la gestión de crisis redundantes e ineficientes; la dispersión de los recursos

---

<sup>4</sup> BENSHAHEL, Nora; OLIKER, Olga and PETERSON, Heather: *Improving Capacity for Stabilization and Reconstruction Operations*, RAND Corporation, Santa Monica, 2009.

<sup>5</sup> ANKERSEN, Christopher (ed.): *Civil-Military Cooperation in Post-Conflict Operations. Emerging Theory and Practice*, Routledge, Londres, 2007.

## EL ENFOQUE INTEGRAL AMPLIADO

humanos y materiales o la exclusión de ciertos actores clave en el proceso de toma de decisiones<sup>6</sup>.

Sin embargo, a pesar de las bondades teóricas y potencial práctico de esta iniciativa, a fecha de hoy todavía no se ha consensuado ninguna definición de Enfoque Integral para toda la comunidad internacional; no hay ningún acuerdo sobre su organización a nivel multinacional y tampoco se ha propuesto un modelo único de concertación interagencias a nivel nacional<sup>7</sup>. En consecuencia, las concepciones existentes se basan formalmente en estos objetivos pero su principal finalidad no es integrar las capacidades de todos los participantes en la gestión de una crisis internacional sino resolver los problemas internos de la propia organización y facilitar, en la medida de lo posible, la coordinación con el resto de actores presentes en el área de crisis<sup>8</sup>.

### El Enfoque Integral en Afganistán

Formalmente, la construcción nacional de Afganistán se fundamenta en un Enfoque Integral; puesto que la comunidad internacional ha planteado una estrategia general para el país y coopera con el nuevo Gobierno afgano en todos los planos y fases de la operación; los participantes colaboran activamente para reforzar el nexo seguridad-desarrollo-gobernabilidad; la actividad multinacional se realiza de forma paralela a nivel local, provincial y nacional; y la intervención prima el desarrollo de capacidades autóctonas

---

<sup>6</sup> USJFCOM J9 Concepts Division: *The Comprehensive Approach: A Conceptual Framework for MNE5*, United States Joint Forces Command, Suffolk, 2005.

<sup>7</sup> LINDLEY-FRENCH, Julian; CORMISH, Paul and RATHMELL, Andrew: *Operationalizing the Comprehensive Approach*, pp. 3-5, Programme Paper 2010/01, Chatham House, Londres, 2010.

<sup>8</sup> Así, las concepciones nacionales de *Comprehensive Approach* se fundamentan en los modelos 3D (diplomacia, defensa y desarrollo); 3D+C (diplomacia, defensa, desarrollo y comercio); Enfoque Gubernamental (participación de todos los ministerios y agencias del Estado) o Enfoque Integral (coordinación interministerial y colaboración de la sociedad civil, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o empresas privadas); y las internacionales siguen el modelo de la Alianza Atlántica (mejora del funcionamiento interno y cooperación con otros actores relevantes en operaciones no-artículo 5); la Unión Europea (coordinación interna en materia de gestión de crisis y mejora de la dimensión exterior mediante la institucionalización de medidas de planeamiento, conducción y evaluación de operaciones); o de Naciones Unidas (refuerzo de la coordinación interna el análisis y planeamiento de operaciones de paz). ROTMANN, Philipp: «Built on shaky ground: the Comprehensive Approach in Practice», *Research Paper*, número 63, NATO Defence College, Roma, 2010.

## EL ENFOQUE INTEGRAL AMPLIADO

y vinculadas con una estrategia de apropiación nacional y salida de las potencias ocupantes.

Sin embargo, en el plano práctico parece que tras este Enfoque Integral se esconden concepciones divergentes, intereses enfrentados, capacidades antagónicas, visiones opuestas y objetivos discordantes que impiden lograr la unidad de análisis, compromiso, esfuerzo y acción propuestas por este modelo de concertación; obligan a utilizar los mecanismos de coordinación existentes o experimentar con soluciones *ad hoc* sobre el terreno; limitan la efectividad de las labores que realizan individualmente los participantes y comprometen enormemente el éxito de la intervención.

Conociendo estos elementos, a continuación se analizará la evolución y los principales problemas que está teniendo el Enfoque Integral en las áreas más relevantes para la construcción nacional de Afganistán<sup>9</sup>.

### Generación de capacidades y desarrollo

En primer lugar, la generación de capacidades autóctonas constituye un elemento fundamental de cualquier operación de construcción nacional. Para realizar esta importante labor, el Enfoque Integral es de gran ayuda, puesto que este modelo de cooperación multinacional e interagencias facilita la concertación de los objetivos a lograr, los medios a emplear y los recursos a destinar para la creación de un gobierno y unas instituciones funcionales y sostenibles.

Dentro del marco de la apropiación nacional (*ownership*), este proceso generará las instituciones y los procesos que satisfagan las necesidades de la ciudadanía (sistema político, administración pública, poder judicial o servicios básicos). Esto se produce a tres niveles<sup>10</sup>: a *nivel individual* para que los ciudadanos asimilen los nuevos conocimientos y competencias; a *nivel institucional* para modernizar las instituciones del país; y a *nivel social* para establecer una administración moderna, eficiente y sujeta al control público.

---

<sup>9</sup> Para conocer los antecedentes y evolución de la guerra en Afganistán, es recomendable la consulta de BAQUÉS, Josep: *¿Quo Vadis Afganistán?*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGGM)-Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid, 2010.

<sup>10</sup> PNUD: *Supporting Capacity Building: The UNDP Approach*, Naciones Unidas, Nueva York, 2004. Para una visión más general, EADE, Deborah: *Capacity Building: an Approach to People-Centred Development*, Oxford Committee for Famine Relief-Information Press, Londres, 1997.

## EL ENFOQUE INTEGRAL AMPLIADO

No obstante, al tratarse de una operación de cambio de régimen seguida por una operación de construcción nacional<sup>11</sup>, en Afganistán no bastaba con acomodar las instituciones existentes al nuevo Estado. Era esencial acabar con el sistema político anterior y crear un nuevo país moderno y occidentalizado partiendo desde cero. En consecuencia, inmediatamente después de derrocar al régimen talibán, la comunidad internacional procedió al desmantelamiento de las instituciones del país y a la formación de una autoridad de transición y una asamblea constituyente; la provisión de servicios esenciales y la creación de una nueva administración pública.

Aunque una década después de iniciarse la intervención, la comunidad internacional se ha despertado del sueño de crear un Afganistán moderno e integrado en la sociedad de naciones; inicialmente se asumió que la construcción del Estado y la generación de capacidades autóctonas se realizarían simultáneamente en los planos central, provincial y local del país siguiendo la tradicional táctica de la «mancha de aceite» –denominada ahora *shape-clear-hold-build*<sup>12</sup>–, utilizada en la contrainsurgencia. Así, el poder político, los servicios sociales básicos, las infraestructuras esenciales y la administración estatal se expandirían progresivamente por el país, implantándose en las provincias y en las localidades, a medida que las fuerzas multinacionales tomaban las zonas anteriormente controladas por la insurgencia. El objetivo de actuar paralelamente en los planos local, provincial y estatal era garantizar que la autoridad del nuevo Estado afgano se expandía homogéneamente por el país y relevaba a los antiguos poderes locales y provinciales<sup>13</sup>.

En Afganistán, las iniciativas en curso para construir el Gobierno y generar capacidades autóctonas se articulan en torno a la reducción de la pobreza, el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la gobernabilidad o los derechos humanos; y se están fundamentando formalmente en

---

<sup>11</sup> KAGAN, Frederick W.: *Finding the Target, the Transformation of American Military Policy*, pp. 255-256, Encounter Books, Nueva York, 2006.

<sup>12</sup> ARMADA, Ramón: «Shape-Clear-Hold-Build: la materialización táctica de las operaciones contrainsurgencia», en AMÉRIGO, Fernando y PEÑARANDA, Julio: *Dos décadas de posguerra fría*, pp. 37-46, IUGGM-UNED, Madrid, 2009.

<sup>13</sup> Dicho de otra forma, «... sin verdadero poder local no es posible la transformación del país; pero sin verdadero poder central no es posible la construcción del Estado. Y ese dilema sólo puede resolverse mediante un proceso sincronizado de “devolución” del poder democrático a las provincias y de fortalecimiento del Estado central.» (PERAL, Luís: *Afganistán: desafíos de la estabilidad y oportunidades del caos*, Informe número 2, p. 22, Centro Internacional de Toledo para la Paz, Madrid, 2006).

## EL ENFOQUE INTEGRAL AMPLIADO

un Enfoque Integral, puesto que en estos procesos participan los actores presentes en el teatro afgano –el gobierno del país, la comunidad internacional, las organizaciones internacionales y ONG– bajo la coordinación de la Misión de Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA) y el Gobierno del país. No obstante, esta concertación de las estrategias, los planes sectoriales y los proyectos específicos ha sido, en muchos casos, más formal que real puesto que muchos participantes realizan acciones que no responden a ninguna necesidad concreta, que son incompatibles entre sí o que minan la autoridad del gobierno de Hamid Karzai<sup>14</sup>.

Sin menospreciar el resto de iniciativas, posiblemente la reforma del sector de seguridad y de la administración de justicia son las más relevantes para el presente y el futuro del país, puesto que de su transformación depende la extensión de la autoridad del Gobierno y el monopolio de la violencia legítima, la consecución del Estado de Derecho y el sostenimiento del país frente posibles amenazas una vez que la comunidad internacional se retire de Afganistán<sup>15</sup>.

Aunque cabría esperar una valoración común de la situación de partida y un firme compromiso de la comunidad internacional sobre la estrategia a seguir y las actividades a realizar para reformar la seguridad y la justicia afganas, la transformación de ambos sectores está siendo más lenta, difícil y controvertida de lo esperado; puesto que ni el Gobierno afgano ha podido acabar con las élites de poder, las estructuras tradicionales o los vestigios del régimen anterior; ni Occidente ha logrado plantear una respuesta única y coherente a la reforma de ambos sectores, atajar la corrupción policial, militar y judicial o evitar la infiltración talibán en estas instituciones.

La reforma del sector de seguridad está mostrando resultados dispares. Mientras sus aspectos militares (desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes, constitución del Ministerio de Defensa y formación del nuevo Ejército afgano) están progresando adecuadamente gracias al vasto apoyo estadounidense y aliado; la reforma del Ministerio del Interior y la Policía avanza más lentamente<sup>16</sup>. A la estructural arbitrariedad, corrupción, ineficacia y brutalidad de estas instituciones, se le suma la incapacidad

---

<sup>14</sup> WADHAMS, Caroline and KORB, Lawrence J.: *The Forgotten Front*, pp. 11-19, Center for American Progress, Washington D.C., 2007.

<sup>15</sup> WYLER, Liana S. and KATZMAN, Kenneth: *Afghanistan: U.S. Rule of Law and Justice Sector Assistance*, CRS-RL-7-5700, Congressional Research Service, Washington D.C., 2010.

<sup>16</sup> KATZMAN, Kenneth: *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*, CRS-RL-30588, Congressional Research Service, Washington D.C., 2011.

de la comunidad internacional para pactar un enfoque común y la indecisión de la Unión Europea para prestar la asistencia necesaria para generar nuevas capacidades<sup>17</sup>. El tiempo determinará si el nuevo Ejército Nacional afgano podrá hacerse cargo de la defensa del país y la Policía garantizar el orden público y el respeto a los derechos humanos.

En relación a la reforma de la justicia, cabe afirmar que a pesar del interés mostrado por la comunidad internacional y la inicial determinación de la Unión Europea por participar activamente en esta labor<sup>18</sup>, el apoyo prestado ha sido menor de lo esperado, por lo que los avances están siendo más lentos y los resultados más limitados. Posiblemente, el mayor escollo que debe superar la transformación de la judicatura afgana es la integración del sistema tradicional –que continúa siendo aplicado dada su accesibilidad, eficiencia y respetabilidad aunque pueda chocar con la legislación del país y los derechos humanos– con el nuevo modelo que emana de la Constitución de 2004<sup>19</sup>.

En términos más generales, se estima que a pesar de los diversos factores que han limitado el impacto de todas aquellas iniciativas orientadas a la generación de nuevas capacidades (la corrupción endémica del Gobierno afgano, la violencia que azota el país, la falta de fondos para la ejecución de proyectos o la descoordinación de la ayuda internacional), se han realizado algunos avances significativos, especialmente una vez se lanzó el Programa Nacional de Solidaridad, se firmó el pacto para Afganistán y se trazó la Estrategia Afgana de Desarrollo Nacional<sup>20</sup>.

Liderado por el Gobierno afgano y apoyado por Naciones Unidas, el Programa de Solidaridad Nacional pretende promover el desarrollo local<sup>21</sup>. Lanzado en el año 2003 con el fin de «...desarrollar la capacidad de las comunidades afganas para definir, gestionar y controlar sus propios proyectos de desarrollo», el programa busca mejorar la prestación de servicios básicos mediante proyectos que respondan a las necesidades

---

<sup>17</sup> WILDER, Andrew: *Cops or Robbers? The Struggle to Reform the Afghan National Police*, Afghan Research and Evaluation Unit, Kabul, 2007.

<sup>18</sup> PERAL, LUÍS: *Afganistán: desafíos de la estabilidad...*, opus citada, pp. 22-24.

<sup>19</sup> WYLER, Liana S. and KATZMAN, Kenneth: *Afghanistan: U.S. Rule of Law...*, pp. 23-30.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 13.

<sup>21</sup> Además de éste, el Gobierno afgano ha lanzado otros programas para reforzar la administración periférica y mejorar los servicios públicos de la población, tales como el Programa Nacional de Empleo de Emergencia; el Programa para la Estabilización de Afganistán o el Programa Nacional de Desarrollo por Áreas.

## EL ENFOQUE INTEGRAL AMPLIADO

identificadas por las comunidades locales, incrementando así la confianza de los pueblos en el Gobierno central. Aunque en varias ocasiones los proyectos programados han carecido de la financiación necesaria, han existido casos de corrupción o su ejecución se ha dilatado más de lo esperado, el impacto del Programa sobre el Desarrollo Local de Afganistán está siendo muy positivo.

Por otro lado, el pacto para Afganistán es un acuerdo entre el Gobierno del país y la comunidad internacional para coordinar las labores en las esferas de la seguridad, el Estado de Derecho, los derechos humanos, el desarrollo económico y social, o la lucha contra la droga. Decretado en la cumbre de Londres en el año 2006, este acuerdo sustituye al Proceso de Bonn –que arrancó en el año 2001 para preparar la transición del país y culminó con la aprobación de la Constitución y las elecciones provinciales y parlamentarias del año 2005– y pretende avanzar en la reconstrucción del país mediante la generación de capacidades locales.

Fundamentado en tres pilares (seguridad, proceso político y desarrollo socioeconómico) este compromiso sentó las bases de la Estrategia Afgana de Desarrollo Nacional, un plan perfilado por el Gobierno afgano y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el apoyo internacional para priorizar e integrar los programas sectoriales en un marco general de actuación que asista la consecución del pacto para Afganistán. Este Programa engloba 17 estrategias sectoriales (agricultura y desarrollo rural; información y comunicaciones; educación; energía; sanidad; justicia y Estado de Derecho; gobernanza; cultura y medios de comunicación; recursos naturales y minería; desarrollo del sector privado; refugiados y desplazados; asuntos religiosos y protección social; transporte; gestión de las aguas; desarrollo urbano y marco económico) y cinco elementos transversales (género; droga, corrupción; medio ambiente y cooperación regional).

La implementación de este plan fundamentado en un Enfoque Integral *sui generis* terminará en el año 2013. Sin embargo, hoy es posible afirmar que los resultados están siendo sensiblemente menos satisfactorios de lo esperado; puesto que junto a los tradicionales casos de corrupción y malversación de fondos o el entorno de inseguridad reinante en el país, las enormes discrepancias que existen entre las labores realizadas por los distintos actores de forma individual, la limitada coordinación y transparencia de los proyectos o la nula comunicación entre los participantes, están difi-

## EL ENFOQUE INTEGRAL AMPLIADO

cultando el logro de los objetivos del Pacto para Afganistán, arrinconando al gobierno de Karzai y minando su credibilidad interna<sup>22</sup>.

Probablemente, el mayor logro del pacto para Afganistán y de la Estrategia Afgana de Desarrollo Nacional ha sido la relativa racionalización del gasto. Y es que si bien la mayoría de los participantes continúan ejecutando y financiando programas que apenas responden a las necesidades reales de Afganistán, son cada vez más los países que intentan realizar proyectos prioritarios para el Gobierno afgano, compartir la responsabilidad de la ejecución y emplear los fondos fiduciarios (depósitos sufragados por los donantes y gestionados por Afganistán para realizar proyectos específicos bajo la mirada internacional) con el objeto de garantizar su financiación<sup>23</sup>.

Posiblemente, donde mejor se observan los avances y las limitaciones de la coordinación multinacional e interagencias en Afganistán es en la esfera de la reconstrucción. A pesar del esfuerzo de concertación internacional, la formulación de un Enfoque Integral para la coordinación de los planes y actividades de todos los participantes y la adopción del modelo PRT (Provisional Reconstruction Teams)<sup>24</sup> para la prestación de seguridad y asistencia militar a la reconstrucción<sup>25</sup>; los resultados están siendo menos satisfactorios de lo esperado. Y es que a la corrupción existente dentro y fuera del país y que dilapida hasta la mitad de los recursos disponibles<sup>26</sup>, se le suma una inadecuada financiación; una deficiente gestión de los principales pro-

---

<sup>22</sup> PNUD: LOFTA (*Law and Order Trust Fund for Afghanistan*)-*Annual Progress Report 2010*, pp. 3-8, Kabul, 2010.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 12-18.

<sup>24</sup> Herederos de la iniciativa de Operaciones Civiles y Apoyo al Desarrollo Rural, CORDS (*Civil Operations and Rural Development Support*) empleada por Estados Unidos durante la guerra de Vietnam para luchar contra la insurgencia vietnamita, los PRT fueron concebidos para combinar las labores de reconstrucción y contrainsurgencia en el marco de la Operación Libertad Duradera (OEF). Posteriormente adoptados por la ISAF, estos equipos civiles-militares son el principal mecanismo para proporcionar seguridad y apoyo militar a la reconstrucción del país y el elemento central en la lucha contra la insurgencia afgana, puesto que su componente militar permite a los PRT penetrar en áreas violentas y su componente civil proceder gradualmente a su estabilización y reconstrucción. Ello ha convertido a los PRT en objeto de grandes controversias, puesto que su forma de actuación –orientada a ganarse los corazones y mentes de la población afgana– traspasa la frágil frontera que existe entre los asuntos militares y la asistencia humanitaria.

<sup>25</sup> STRADVRS, James: «The Comprehensive Approach in Afghanistan», *Prism*, volumen 2, número 2, pp. 65-72, marzo de 2011.

<sup>26</sup> Government Accountability Office: *Securing, Stabilizing and Reconstructing Afghanistan: Key Issues for Congressional Oversight*, pp. 23-28, GAO-07-801SP, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 2007.

gramas; una disparidad de agendas y prioridades; una exigua coordinación de las estrategias y las actividades; una cuestionable efectividad de los PRT en labores de reconstrucción<sup>27</sup>; o un entorno de inseguridad que dificulta las labores de reconstrucción, limita la participación de los actores civiles y militariza estas actividades. Es por ello que el millonario esfuerzo realizado por la comunidad internacional para reconstruir el país no está teniendo los efectos deseados y está poniendo de manifiesto la falta de compromiso en el Enfoque Integral para la reconstrucción de Afganistán.

En conclusión, aunque desde el año 2001 se ha avanzado mucho en la concertación de las estrategias y actividades de todos los participantes en la reconstrucción y el desarrollo institucional de Afganistán, su implementación práctica está siendo más difícil de lo esperado, sus resultados menos satisfactorios de lo deseado y el Enfoque Integral menos aprovechado de lo publicitado. Sólo el tiempo dirá si estos incipientes y frágiles desarrollos políticos, institucionales, económicos y sociales podrán sostenerse una vez se trasvase el poder al Gobierno afgano y la comunidad internacional salga del país.

### Seguridad

La creación de un clima de seguridad suficiente para que los actores civiles desarrollen sus labores constituye uno de los elementos fundamentales del Enfoque Integral y el único cuya responsabilidad recae primordialmente en el componente militar de la operación<sup>28</sup>. En Afganistán, los cometidos de las fuerzas allí desplegadas comprenden la eliminación de los grupos terroristas vinculados con Al Qaeda; la lucha contra los grupos insurgentes que operan en el territorio<sup>29</sup>; la prestación de asistencia al Go-

---

<sup>27</sup> En términos generales, los PRT no sólo presentan una enorme heterogeneidad interna (los hay esencialmente civiles como el alemán, mixtos como el británico o marcadamente militares como el americano) que condiciona su actuación; sino que al no existir ninguna estrategia común que gobierne la acción de estos equipos, ningún sistema para establecer un orden de prioridades o un estándar para medir el impacto de las acciones realizadas, su resultado es mucho menos satisfactorio de lo previsto.

<sup>28</sup> FRIIS, Karsten and JARMYR, Pia (eds.): *Comprehensive Approach... opus citada*, pp. 5-7.

<sup>29</sup> La insurgencia afgana no sólo está compuesta por los talibán, sino que comprende todos los grupos sociales que antes de la intervención ostentaban algún tipo de poder y autoridad –bien fuera tribal, religiosa, simbólica y física– y que se resisten a perderlo a favor de las nuevas autoridades afines a la comunidad internacional. Este diverso grupo abarca desde los pequeños cultivadores y traficantes de droga que luchan por mantener su fuente de ingresos, «los señores de la guerra» que apoyaron la intervención internacional hasta los talibán, que pretenden erosionar la cohesión de la coalición y forzar la pronta retirada de la comunidad internacional del país.

bierno del país y la provisión de seguridad y apoyo militar a las labores de reconstrucción realizadas por la comunidad internacional.

Sin embargo, en el plano práctico difícilmente puede argumentarse que las labores de seguridad se realizan en el marco de un Enfoque Integral. Por un lado, desde el año 2001 coexisten dos operaciones que persiguen objetivos distintos, realizan acciones complementarias, poseen cadenas de mando diferenciadas y conciben el empleo de la fuerza de manera opuesta<sup>30</sup>. Así, mientras la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) está liderada por la Alianza Atlántica y su misión fundamental es la provisión de seguridad, apoyo y asistencia a las labores de reconstrucción y desarrollo del país; las fuerzas multinacionales encuadradas en la OEF, planteada y ejecutada por Estados Unidos para derrocar el régimen Talibán, se orientan a la lucha antiterrorista, la neutralización de los grupos armados que operan en el país y la erradicación del negocio de la droga.

En el marco de la OEF existe una cierta coherencia entre los objetivos de la operación, los medios empleados para su consecución y la contribución de sus miembros. Sin embargo, en ISAF la situación es muy distinta: a la diversidad de concepciones existentes en el seno de la Alianza Atlántica sobre la naturaleza de la misión en Afganistán, los desacuerdos surgidos en relación a la aplicación del Enfoque Integral en el país<sup>31</sup>, las controversias generadas por la participación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en operaciones de combate o la negativa de muchos países en aceptar su actuación *de facto* en labores de contrainsurgencia<sup>32</sup>; se le suma la reiterada falta de compromiso de varios países para proveer las fuerzas requeridas para el cumplimiento de la misión; el mantenimiento de salvaguardas (*caveats*) que comprometen la unidad de esfuerzo de la coalición; la negativa de algunos gobiernos a compartir los costes y responsa-

---

<sup>30</sup> EVERETT, Michael L.: *Merging the International Security and Assistance Force and Operation Enduring Freedom: A Strategic Imperative*, U.S. Army Strategic Studies Institute, Carlisle Barracks, 2006.

<sup>31</sup> Y es que mientras varios miembros entienden que el Enfoque Integral aliado se emplea para apoyar las labores de estabilización y reconstrucción; muchos otros asumen que éste se emplea en operaciones de contrainsurgencia (JACOBSEN, Peter V.: «Right Strategy, Wrong Place: Why NATO's Comprehensive Approach Will Fail in Afghanistan», *UNISCI Discussion Papers*, número 22, pp. 78-90, enero de 2010.

<sup>32</sup> STRADVRIS, James: *The Comprehensive Approach...*, opus citada, pp. 65-72 o INCE, Matthew: «Counterinsurgency: Falling Short of the Comprehensive Approach in Afghanistan», *Small Wars Journal*, 23 de enero 2011, en: [www.smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/653-ince.pdf](http://www.smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/653-ince.pdf).

bilidades que entraña la participación en esta operación, o la existencia de múltiples agendas para iniciar la retirada de Afganistán.

Y si esta confusión no fuera suficiente, los distintos PRT que operan sobre el terreno en apoyo a los esfuerzos de la ISAF para reconstruir el país no sólo muestran una enorme heterogeneidad interna (los hay esencialmente civiles como el alemán, mixtos como el británico o marcadamente militares como el estadounidense) que condiciona su actuación; sino que al no existir ninguna estrategia común que gobierne la acción de estos equipos, ningún sistema para establecer un orden de prioridades o un estándar para medir el impacto de las acciones realizadas, el resultado de estos equipos está siendo mucho menos satisfactorio de lo previsto inicialmente<sup>33</sup>.

En el plano práctico, la variedad de concepciones nacionales sobre cómo proyectar la seguridad en Afganistán está imposibilitando la pacificación del país; erosionando la cohesión de la Alianza Atlántica y exponiendo las divergentes culturas estratégicas que existen en Occidente. Inicialmente, la fulminante victoria estadounidense, el compromiso militar multinacional y el repliegue talibán permitieron crear el clima de seguridad necesario para empezar las labores de estabilización. No obstante, cuando la situación empezó a deteriorarse, fue imposible concertar una estrategia común para atajar la situación o lograr el compromiso de los aliados para reforzar su contribución en Afganistán, colaborar en labores de combate o asumir que se enfrentaban a una operación de contrainsurgencia<sup>34</sup>.

Y desde entonces, esta situación no ha experimentado ninguna mejoría: mientras Estados Unidos ha redefinido su estrategia, aumentado su autonomía operativa; reforzado su presencia y reprochado a los aliados su escasa fiabilidad y limitada voluntad para vencer en Afganistán; la ISAF todavía no parece haber identificado el reto que debe superar, la misión que debe desempeñar, la estrategia que debe plantear y las contribuciones nacionales que debe esperar para cumplir con los objetivos que tiene asignados.

En conclusión, antes de plantear un Enfoque Integral es necesario que sus posibles contribuyentes posean una visión similar del problema a tratar; tengan la voluntad de resolverlo y muestren una mínima solidaridad con el resto de los participantes en relación a los medios a emplear y las

---

<sup>33</sup> Department of Defense: *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*, U.S. Government Printing Office, Washington D.C., 2010.

<sup>34</sup> BARNO, David W.: «Fighting the Other War: Counterinsurgency in Afghanistan 2003-2005», *Military Review*, volumen 87, pp. 32-44, número 5, septiembre-octubre 2007.

responsabilidades a adquirir para resolver satisfactoriamente el problema. En Afganistán nunca se han dado estas precondiciones básicas, y a fecha de hoy, elementos como la coordinación de las dos grandes operaciones que se desarrollan en el país, la concertación de una estrategia coherente para pacificarlo o la integración de los distintos enfoques nacionales sobre el sentido y finalidad de esta operación militar ya no son ninguna prioridad. En la esfera de la seguridad, el único objetivo común para todos los participantes es lograr que el Ejército Nacional afgano proporcione un mínimo de seguridad antes de proceder al pleno trasvase de responsabilidades al gobierno de Karzai e iniciar la retirada internacional del país.

### **Lucha contra la droga**

Afganistán es el mayor productor de opio del planeta. Se calcula que el 90% de la producción mundial de este narcótico se cultiva en suelo afgano, emplea al grueso de los agricultores del país y su explotación representa hasta un tercio de su producto interior bruto<sup>35</sup>. Desde el año 2001, la producción y comercio del opio ha experimentado un fuerte crecimiento provocado por la situación de anarquía que vive el país, los rendimientos que genera este lucrativo negocio, la inexistencia de alternativas económicas viables para la población y la estrecha relación que existe entre el tráfico de drogas y la insurgencia<sup>36</sup>.

Conociendo esta realidad, parecería lógico que la comunidad internacional y el Gobierno afgano integraran sus esfuerzos con el objeto de combatir la producción y el tráfico de drogas para privar de fondos a la insurgencia y apoyar la estabilización del país. No obstante, hasta fechas muy recientes, las acciones que han realizado los distintos actores se han caracterizado por un inadecuado planteamiento, una completa descoordinación y una pésima dirección, ejecución y evaluación; lo que ha impedido acabar con la industria del opio en Afganistán.

Por un lado, aunque el Gobierno afgano es el principal responsable de la lucha contra la droga, éste ha sido incapaz de afianzar su autoridad sobre todo el territorio del país; proveer seguridad, infraestructuras o servicios

---

<sup>35</sup> Programa de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNDOC): *Afghanistan Opium Survey 2010 (Summary Findings)*, UNODC, Kabul, 2011.

<sup>36</sup> International Crisis Group: «Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes», *Asia Report*, número 123, pp. 13-17, Comité Internacional de Resolución, Bruselas, 2006.

## EL ENFOQUE INTEGRAL AMPLIADO

básicos a la población; combatir la corrupción de sus administraciones o proporcionar alternativas viables –vía asistencia, créditos o educación– al cultivo de adormidera. Por otro lado, los países integrados en la OEF primaron hasta el año 2005 las labores contraterroristas frente a la lucha contra los narcóticos. No obstante, tras el espectacular incremento en la producción de opio y la constatación que los beneficios de su tráfico se empleaban para sufragar la insurgencia, estos países reforzaron su apoyo al Gobierno afgano en la lucha antidroga mediante la formación de fuerzas policiales especializadas y la participación en aquellas acciones de interdicción que no impliquen el ataque directo a las instalaciones de producción de la droga o la persecución de los traficantes. En este sentido, recuérdese que la ISAF solamente puede proporcionar inteligencia y apoyar al Ejército afgano en la lucha contra la droga pero ni puede participar en la erradicación de las plantaciones ni tampoco en labores de interdicción<sup>37</sup>.

Tras observar que las acciones realizadas hasta la fecha no habían surtido los efectos esperados, en el año 2005 el Gobierno afgano trazó una nueva estrategia más ambiciosa que la primera. Sufragado en su mayoría por los fondos fiduciarios del PNUD, este nuevo plan pretendía atajar las raíces del problema mediante la implementación de una estrategia integral que, fundamentada en ocho grandes pilares<sup>38</sup>, requería la colaboración de todas las administraciones del país y el apoyo de la comunidad internacional. A pesar de que este nuevo plan integral ha logrado significativos avances en áreas concretas del país, esta iniciativa no está logrando los resultados deseados debido a la incapacidad institucional de la Administración afgana, la corrupción endémica y la situación de inseguridad que vive el país.

Basándose en los mismos objetivos que el plan afgano, Estados Unidos trazó en el año 2007 una nueva estrategia contra narcóticos que pretendía apoyar las labores de contrainsurgencia y contraterrorismo realizadas por el país en el marco de la OEF<sup>39</sup>. No obstante, las restricciones impuestas al

---

<sup>37</sup> BUDDENBURG, Doris and BOYD, William A. (eds.): *Afghanistan's Drug Industry*, Banco Mundial, Washington D.C., 2006.

<sup>38</sup> Este plan pretendía incidir sobre los siguientes aspectos: la reducción de la demanda de opio; la generación de alternativas económicas viables; la erradicación de los cultivos; acciones legales; la justicia criminal; la cooperación regional e internacional; la concienciación pública y la generación de capacidades institucionales.

<sup>39</sup> GLAZE, John A.: *Opium and Afghanistan: Reassessing U.S. Counternarcotics Strategy*, U.S. Army Strategic Studies Institute, Carlisle Barracks, 2007.

empleo de la fuerza y a los cometidos a realizar están limitando el impacto de esta estrategia que debería de haberse coordinado –desde su concepción y a todos los niveles– con el plan antidroga del Gobierno afgano.

En conclusión, aunque el caos, la corrupción, la devastación económica y la insurgencia han creado las condiciones ideales para el florecimiento del negocio de la droga en Afganistán; la falta de una postura común de la comunidad internacional sobre este problema y las reticencias de muchos países en participar en su erradicación han facilitado su mantenimiento. Si éstos hubieran abordado de manera integral este fenómeno, quizás la situación a día de hoy sería más esperanzadora.

### **El problema paquistaní**

El Enfoque Integral pretende que cualquier intervención se conciba, plane y ejecute considerando el resto de la región para no obviar los intereses estratégicos de los países vecinos<sup>40</sup>. En consecuencia, cuando la comunidad internacional acordó participar en la estabilización y reconstrucción de Afganistán, ésta debería haber concebido el escenario AF-PAK como un todo puesto que Pakistán es una parte integrante del problema y también de la solución del avispero afgano.

Exacto, el vecino Pakistán constituye una pieza fundamental del gran juego afgano. Hasta hoy en día, éste no sólo ha mantenido una ambigua posición en relación al conflicto por la existencia de intereses enfrentados; sino que ha sido una fuente de reclutamiento, una base de adiestramiento y un santuario donde se refugiaban los talibán cuando la presión militar de la coalición se incrementaba en Afganistán. El aislamiento físico, autonomía política y composición étnica de las Agencias Tribales Federalmente Administradas han permitido que Al Qaeda y los talibán –que gozan de una gran influencia y predicación entre la sociedad paquistaní– se establezcan en la zona y expandan su área de influencia hasta la frontera norte de Pakistán<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Un excelente análisis de las dinámicas regionales que están influyendo en el escenario afgano se puede hallar en la contribución de Ignacio Prieto al presente *Documento de Seguridad y Defensa*.

<sup>41</sup> BEHURIA, Ashok K.: «Fighting the Taliban: Pakistan at War with Itself», *Journal of International Affairs*, volumen 61, número 4, pp. 529-543, diciembre de 2007.

## EL ENFOQUE INTEGRAL AMPLIADO

Además, el presidente Pervez Musharraf (2001-2008) dejó el país sumido en un total caos y desgobierno mientras mantuvo una ambigua relación con los talibán instalados en el país. Y es que a pesar de apoyar la guerra contra el terror y aceptar la asistencia económica y militar estadounidense para luchar contra Al Qaeda<sup>42</sup>, Musharraf favoreció a los extremistas para mantenerse en el poder e incrementar su influencia en Cachemira a costa de radicalizar Pakistán<sup>43</sup>.

La calculada ambigüedad de Islamabad debería haber sido observada por la comunidad internacional y estimada en el planeamiento y ejecución de la intervención. Sin embargo, ésta solamente provocó un giro en la política estadounidense hacia el país. Y es que a medida que avanzaba la guerra, Washington no sólo reconoció implícitamente que Pakistán representaba una parte del problema e incluyó la región occidental del país dentro del teatro de operaciones afgano *AF-PAK Strategy*<sup>44</sup>; sino que también planteó sin éxito a Musharraf desplegar fuerzas de la OEF para apoyar al Ejército paquistaní en la lucha contra los talibán e iniciar operaciones encubiertas de la CIA en las Áreas Tribales Administradas desde el Centro.

El actual presidente Asif Ali Zardari ha intentado, sin mucho éxito, terminar con esta situación y combatir a los talibán que operan por la geografía paquistaní. Es por ello que no sólo intentó consolidar su control sobre unos servicios de inteligencia infiltrados por el radicalismo islámico y aceptó tácitamente que Estados Unidos llevara a cabo ataques selectivos en territorio paquistaní sin previo aviso; sino que ilegalizó a temible TTP *Tehrik-e Taliban Pakistan*, paladín de los clanes pastunes del país. Tan grande es el poder de este grupo que, en varias ocasiones, autoridades occidentales han sugerido la posibilidad de conciliar los talibanes del mulá Omar –diezmados después de nueve años de guerra y del meteórico ascenso del TTP– y el gobierno de Karzai con objeto de debilitar la alianza pastún promovida por esta organización terrorista<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> JONES, Seth G.: «Pakistan's Dangerous Game», *Survival*, volumen 49, número 1, pp. 15-49, febrero-marzo de 2007.

<sup>43</sup> MARKEY, Daniel: «A False Choice in Pakistan», *Foreign Affairs*, volumen 86, número 4, pp. 85-102, julio-agosto de 2007.

<sup>44</sup> KHAN, Ayesha R.: «Conceptualizing AF-PAK: the Prospects and Perils», *Asia Programme Paper*, 2010/01, Chatham House, Londres, 2010.

<sup>45</sup> BAJORIA, Jayshree: *Pakistan's New Generation of Terrorists*, Council on Foreign Relations, Washington D.C., 2010.

Sin embargo, la situación actual no arroja optimismo: la eliminación de Ben Laden en suelo paquistaní pone de manifiesto la connivencia de Islamabad con los talibán; la radicalización que está sufriendo el país; la incapacidad del Gobierno para controlar sus propias instituciones; el poder que ostenta el jefe de Estado Mayor del Ejército, el general Ashfaq Parvez Kayani y la desconfianza de Washington en el presente y futuro de Pakistán.

En consecuencia, mientras cualquier Enfoque Integral al conflicto afgano debería haberse planteado y ejecutado atendiendo al contexto regional, los únicos países que parecen haber tomado conciencia de la situación de la zona son Estados Unidos y los vecinos de Pakistán. El resto de la comunidad internacional ha evitado enfrentarse al problema y todavía concibe Afganistán como un escenario aislado de las dinámicas regionales y donde las labores de estabilización y reconstrucción podrán realizarse obviando la inestabilidad del país vecino. En este sentido, si la sociedad internacional hubiera planteado un Enfoque Integral realmente efectivo a la construcción nacional de Afganistán, quizás la situación del teatro AF-PAK no sería tan desoladora y peligrosa como lo es hoy en día.

### **Conclusiones**

En el año 2001, la euforia por derrocar el régimen talibán, dismantelar la infraestructura terrorista de Al Qaeda y contribuir a la construcción nacional y la transformación social de Afganistán auguraban un firme compromiso de la comunidad internacional con el futuro del país y presagiaban el éxito del Enfoque Integral para armonizar la asistencia internacional. Diez años después, la situación de Afganistán es desalentadora y arroja poco optimismo.

Y es que el Enfoque Integral ha sucumbido frente a la imposibilidad de lograr una única aproximación al problema afgano, la reducida solidaridad de los participantes para compartir los costes y las responsabilidades de la misión o la escasa voluntad para proveer los medios y las capacidades necesarios para construir el país. Estos factores están limitando el impacto, comprometiendo la viabilidad y arriesgando el éxito de esta gran operación de construcción nacional.

Hoy en día, Afganistán se halla sumido en la miseria e inmerso en un caos permanente, con un Gobierno ineficaz, unas instituciones inoperantes, una violencia galopante, una población desencantada con la comuni-

## EL ENFOQUE INTEGRAL AMPLIADO

dad internacional, una insurgencia arraigada en el país, un vecino Pakistán cada vez más inestable y un movimiento talibán que espera con paciencia la inexorable marcha de las potencias ocupantes para intentar imponer su voluntad.

El Enfoque Integral en Afganistán ya es historia: la eliminación de Osama ben Laden constituye la antesala del trasvase total de responsabilidades al débil gobierno de Karzai y la retirada internacional del país. El tiempo dirá si estos 10 años de intervención multinacional han servido para instaurar un nuevo Afganistán estable y sostenible; y si nuestros países son capaces de aprender de los errores cometidos y adoptan un Enfoque Integral realmente funcional para la gestión de crisis complejas.

GILLEM COLOM PIELLA

*Profesor de la Universidad Pedro de Olavide*

## PAKISTÁN COMO ACTOR PRINCIPAL Y PIVOTE DE LA «REGIÓN»

La eliminación de Osama ben Laden el pasado 2 de mayo mediante una incursión realizada por tropas estadounidenses en la ciudad de Abbottabad, supuso un hito en las relaciones entre Islamabad y Washington, tanto porque la operación se realizó sin el aval o el conocimiento del Gobierno paquistaní, como porque el lugar en que se desarrolló, lejos de estar situado en una zona periférica de Pakistán y aunque administrativamente encuadrado en la provincia de Khyber-Pakhtunkhwa (KP), se hallaba a alrededor de 80 kilómetros de Islamabad, es decir enclavado en pleno corazón del país.

Con anterioridad a esta acción las fricciones entre los dos Gobiernos se habían ido acumulando como consecuencia, por una parte del desacuerdo existente en torno al incremento de la actividad aérea norteamericana contra objetivos terrestres, principalmente en las Áreas Tribales Administradas desde el Centro (FATA)<sup>1</sup>, protagonizada por Aviones no Tripulados (ANT) y cuyos «daños colaterales» eran cada vez menos asumibles en términos políticos para Islamabad y, por otra, debido a desencuentros sobre la presencia en suelo paquistaní de un nutrido contingente de personal norteamericano que actuaba al margen del control gubernamental y generaba incidentes como el protagonizado por Davis<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> FATA, literalmente Agencias Tribales Federalmente Administradas (es decir por la Administración Central), comprende las Agencias de Bajaur, Mohmand, Khyber, Orazkai, Kurram, Waziristan del Norte y Waziristan del Sur, de predominante población pastun. FATA forma frontera con las provincias afganas de Kunar, Nangarhar, Lawgar, Khost, Paktika y Paktiya.

<sup>2</sup> El caso Davis surgió a consecuencia de la detención del agente subcontratado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA), Raymond Davis, quien tiroteó en Lahore a dos ciudadanos paquistaníes que estimó le seguían. Davis fue subsiguientemente capturado por la seguridad paquistaní y encarcelado. Su posterior liberación y deportación a Estados Unidos entrañó un largo y agrio pulso entre Washington e Islamabad que condujo las relaciones mutuas a uno de sus mínimos históricos.

La operación *Gerónimo*<sup>3</sup> exacerbó esas fricciones pero, de algún modo, ha forzado a Estados Unidos y a Pakistán a replantear la relación mutua después de una primera fase en que las recriminaciones de deslealtad recíproca las condujeron al borde de la ruptura. Las dos partes tenían demasiado que perder si tal quiebre hubiera ocurrido, por lo que tras un mes de reflexión e intercambio de visitas oficiales, el comunicado oficial paquistaní del 3 de junio anunciando un acuerdo entre Pakistán y Estados Unidos para el inicio de «operaciones de inteligencia conjunta» contra los insurgentes, pareciera haber puesto punto final a la reciente crisis.

De momento el trinomio *Allah, Army, América*, que según la sabiduría popular es el motor de la buena marcha del país, parece haberse salvado. No obstante y como a continuación se expondrá, las sinergias entre esos tres elementos resultan cada vez más problemáticas, lo que induce a preguntarse por cuánto tiempo más serán capaces de funcionar.

### **Pakistán: un turbulento alumbramiento**

El nacimiento de un país tras una larga experiencia colonial es siempre complicado y más, si como en el caso paquistaní, tal parto se produce *ex nihilo* porque sobre el territorio en que se empieza a alzar el nuevo Estado nunca antes existió una entidad histórica coherente y reconocible. En el caso de Pakistán esta ausencia de precedente fue además doble: no sólo la geografía que le correspondió en el proceso descolonizador había albergado a pueblos y culturas que poco tenían que ver con la nación en ciernes, sino que buena parte de la población que a ella se acogió procedía de un súbito proceso de desarraigo provocado por la partición *in extremis* del Imperio británico en el Indostán. Para hacer la situación aún más intratable, hubo que improvisar sobre la marcha una identidad nacional que le distinguiese de las poblaciones arraigadas en la otra porción del dominio británico liberado y que de forma más natural habían adoptado la identidad nacional india. Tal elección recayó sobre el factor más común entre la población, es decir su pertenencia a la religión musulmana, aunque desde el

---

<sup>3</sup> Nombre en clave de la incursión de efectivos militares norteamericanos en Abbottabad que se saldó con la eliminación de Osama ben Laden y tres miembros de su entorno, junto a la requisita de gran cantidad de material informático, cuya progresiva explotación parece estar en la base de la eliminación reciente de dos importantes líderes de Al Qaeda y disminución de su protagonismo terrorista en el escenario afgano-paquistaní.

principio plantease la ambigüedad de si la nueva nación, Pakistán, debería ser un «país para los musulmanes o un país musulmán».

No fue únicamente el problema identitario el que marcó negativamente el surgimiento de Pakistán. El proceso de descolonización había sido largo y extenuante y, aunque el protagonismo del mismo fue compartido durante largos años por dirigentes musulmanes e hindúes integrados en las filas del Partido del Congreso, en la década de los años treinta la creación por Mohammed Alí Jinnah de la Liga Musulmana, que acabó acogiendo al grueso de los líderes del movimiento liberalizador de origen o confesión islámicos, definió una línea de fractura que se ahondó, primero cuando la Liga aprobó una resolución en marzo de 1940 en Lahore proponiendo la creación de un estado separado para los musulmanes<sup>4</sup> y posteriormente al ofrecer su apoyo a la metrópolis imperial durante la Segunda Guerra Mundial, en tanto el Partido del Congreso se abstenía de hacer lo mismo, aunque se guardara de obstaculizar el esfuerzo de guerra que Londres tuvo que realizar para sobrevivir al acoso de las potencias del Eje, incluyendo en esa opción no objetar al reclutamiento por el Ejército anglo-indio de súbditos hindúes y, por el contrario, rechazar la alianza del INA (*Indian Nacional Army*)<sup>5</sup> con el Ejército japonés, en su intento frustrado por lograr la independencia india por la fuerza de las armas.

Cuando al final de la contienda mundial la metrópolis, empeñada en la dura posguerra, se ve obligada a aceptar la independencia de sus dominios indostánicos, la divergente dinámica política de Liga y Congreso habían producido gérmenes en abundancia para el desencadenamiento de un conflicto religioso que desembocó en reiteradas masacres de hindúes y musulmanes en diferentes partes de los dominios imperiales e inclinaron la balanza hacia la idea de la partición, tanto entre sus líderes como en el poder colonial saliente, de tales dominios en dos países diferentes, India y Pakistán. Las transferencias forzadas de población que entrañó dicha par-

---

<sup>4</sup> Para M. K. Akbar, escritor y analista indo-musulmán, tal aprobación reflejaba la angustia de los dirigentes musulmanes respecto al futuro de su comunidad tras la larga decadencia del Imperio moghal durante el siglo XVIII que desembocó en su desaparición a manos británicas a partir del año 1857, tras el aplastamiento de la Revuelta de los Cipayos.

<sup>5</sup> INA fuerzas antibrítánicas en las que se encuadraron numerosos efectivos del Ejército anglo-indio en Birmania, organizadas y encabezadas por Subhas Chandra Bose, antiguo dirigente bengalí del Partido del Congreso reconvertido en acérrimo nacionalista indio, quien en el año 1944 con el apoyo del Ejército japonés pretendió iniciar una invasión contra el noreste de India para forzar la salida de los británicos de su país, que finalmente fue coronada por el fracaso.

tición, con su correlato de muerte, miseria y desarraigo<sup>6</sup>, crearon una profunda herida en la psique colectiva de los habitantes de ambas naciones que aún hoy en día no ha cicatrizado completamente.

La partición favoreció la aparición de otro irritante entre los dos nuevos países: el contencioso sobre Cachemira. Ésta era uno más de los 265 estados principescos no directamente controlados por el Imperio británico que debieron negociar su adhesión a uno de los dos Estados surgidos de la descolonización del Indostán. Pero no era un principado cualquiera. A pesar de contar con una población mayoritariamente musulmana, estaba gobernado por un marajá, Hari Singh, de religión hindú y etnia dogra<sup>7</sup>, poco dispuesto a ceder su poder a Delhi o Islamabad y mucho más inclinado a conseguir la independencia para Cachemira, jugando la carta de la enemistad atávica entre indios y paquistaníes. En los meses siguientes a la independencia de los anteriores, dio largas a las aspiraciones de ambos en espera de que su debilidad inicial no les permitiese poner en jaque el poder que ejercía sobre Cachemira.

Sin embargo, Liaquat Alí Khan, primer ministro paquistaní bajo la presidencia de Alí Jinnah, aprovechó la debilidad física de éste, aquejado por una enfermedad que en los siguientes meses acabaría con su vida, y trató de crear el hecho consumado de una rebelión musulmana en Cachemira que reclamara su acceso a Pakistán. Para ello en octubre de 1947 indujo la invasión de territorio cachemirí por milicias tribales pastún procedentes de FATA y NWFP<sup>8</sup>, las cuales en breves días llegaron a pocos kilómetros de la capital del territorio, Srinagar.

En esta tesitura el marajá Singh se vio obligado a pedir ayuda militar al primer ministro indio Jawaharlal Nehru para frenar la invasión. A fin de materializar esa ayuda, Nehru puso como condición que Hari Singh enviara a Delhi el acta firmada de acceso de Cachemira a la Unión India antes

---

<sup>6</sup> La partición, junto al conjunto de turbulencias comunitarias que la indujeron, supuso la muerte de más de un millón de personas –entre ellas el asesinato del Mahatma Gandhi por un nacionalista hindú que le acusaba de ser el responsable de dicha partición–, el desplazamiento de alrededor de otros 15 millones que cambiaron de país y una enorme devastación de propiedades, recursos e infraestructuras.

<sup>7</sup> La dinastía dogra del caudillo militar Gulab Singh obtuvo la soberanía de Cachemira en la década de los años 1840 cuando, como resultado de dos guerras anglo-sikhs, la Compañía Inglesa de Indias forzó a los derrotados descendientes del imperio sikh a vendérsela a Gulab Singh, uno de sus aliados claves en dichos conflictos armados.

<sup>8</sup> Provincias Fronterizas del Noroeste, habitadas por tribus de mayoría pastun. En la actualidad y desde el pasado 2010, ha cambiado su denominación oficial para pasar a denominarse PK.

de que sus primeras unidades paracaidistas aterrizaran en Srinagar. Singh, para salvar su trono, así lo hizo y antes de 24 horas los efectivos indios habían entrado en combate, consiguiendo rechazar durante las semanas siguientes a las milicias pastunes de los principales centros urbanos del valle de Cachemira, para en meses posteriores alcanzar posiciones cercanas a lo que en la actualidad se conoce como la Línea de Control (LOC). En los siguientes meses Hari Singh fue obligado a abdicar por revueltas populares catalizadas por el *sheik* Abdullah, apoyadas por Delhi. India y Pakistán se habían enfrentado por primera vez en un conflicto armado y Cachemira había quedado dividida *de facto* en un territorio controlado por India, Jammu y Cachemira<sup>9</sup> y otro, equivalente en superficie a las dos quintas partes del antiguo principado, teóricamente liberado y por ello denominado por los paquistaníes Azad Kashmir (Cachemira libre), aunque realmente gobernado desde Islamabad a través de un primer ministro títere. La resolución de la Organización de Naciones Unidas (ONU) emitida en enero de 1949 para formalizar el armisticio alcanzado a finales del año anterior recomendaba la celebración de un plebiscito popular para dirimir el contencioso. Dicho plebiscito nunca ha tenido lugar.

En septiembre de 1948 y tras una larga enfermedad que le sustrajo a la convulsa vida política del país que ayudó a fundar, falleció Mohammed Alí Jinnah, *Quaid-e-Azam*<sup>10</sup>. Con su desaparición Pakistán perdió a su estadista más experimentado, dirigente hábil y con el suficiente ascendiente popular para haber podido imprimir en el recién nacido país la orientación laica y democrática que siempre había preconizado. Su temprano eclipse biológico resultó un revés fatal en el desarrollo y consolidación de Pakistán como nación.

### **El intratable mosaico paquistaní**

Como la gran mayoría de los países del Asia Central y Sudoriental, Pakistán en el momento de su independencia era un intrincado mosaico de etnias, lenguas, culturas y religiones. El cercén que sufrió del ala oriental de

---

<sup>9</sup> Jammu es la zona suroeste del antiguo principado de Cachemira, además de ser la capital de invierno del territorio. En Jammu, aunque los musulmanes siguen teniendo una ligera mayoría, conviven en relativa armonía con hindúes, dogras, shiks y cristianos.

<sup>10</sup> *Quaid-e-Azam* (Gran Líder), denominación que junto a la de *Baba-e-Qaum* (Padre de la Patria), es la expresión canónica para referirse en público al fundador de Pakistán como nación.

su territorio en el año 1971, con ocasión de la independencia de la Bengala Oriental, hoy Bangladesh, alivió al país del componente étnico profundamente alógeno de una nutrida población bengalí, cuyo único nexo con la de su porción occidental era la pertenencia mayoritaria al sunismo islámico. Aun así la complejidad de la trama étnica sigue siendo formidable.

En la actualidad Pakistán cuenta con una población que ronda los 175 millones, cuyo crecimiento anual se estima en el 1,5%. Si este índice de crecimiento se mantuviera constante, se convertiría en el país musulmán más poblado del planeta hacia el año 2030, superando a Indonesia que lo es actualmente. Este nutrido contingente poblacional está integrado por diferentes grupos étnicos: punjabis 78,7 millones; pastunes 27,2; shindis 24,8; seraikis<sup>11</sup> 14,8; muhajirs<sup>12</sup> 13,3 y baluchis 6,3. Entre los 11 millones restantes se encuentran colectivos de origen negro-africano –los sheedis, cuyo número supera el millón–, biharis de India, bengalis de Bangladesh, kas-hemiris y representantes de relevantes grupos étnicos centroasiáticos como turcomanos, uzbekos, tajikos, hazaras, nuristanis, pamiris, baltis, uyghures y dards.

Aparte de ellos, alrededor de un millón y medio de refugiados afganos siguen afincados en Pakistán, tras las migraciones ocasionadas por la invasión soviética de su país en el año 1979 y los conflictos armados que desde entonces y hasta el día de hoy se han sucedido sobre su territorio ancestral. La mayor parte de ellos se han afincado en la FATA y KP, aunque importantes contingentes afganos residen también en Karachi, Peshawar y Quetta.

La lengua oficial de Pakistán es el urdu, idioma del tronco lingüístico indo-ario que alcanzó su apogeo cultural entre los siglos XVIII y XIX en el antiguo principado de Oudh, –en la actual India– en torno a la corte de Luknow, capital de dicho principado. Los grupos étnicos más importantes mantienen sus respectivas lenguas locales como principal vehículo de co-

---

<sup>11</sup> Los seraikis son un grupo étnico de transición entre punjabis y shindis que habitan en el Punjab Central y Sudoriental, tienen su propio idioma –el seraiki–, una fuerte identidad grupal como descendientes del antiguo principado de Bahawalpur y sus principales núcleos urbanos son Multan y Hyderabad.

<sup>12</sup> Se denomina muhajirs a los musulmanes indios que emigraron a Pakistán durante, o en los años inmediatamente posteriores al año 1947. La mayor parte de ellos procedían de los estados indios de Haryana, Punjab y Uttar Pradesh, zonas de alto nivel cultural en lengua urdu y que en su mayoría ejercían profesiones liberales, por lo cual se insertaron con éxito en la alta administración, la banca y el comercio, además de las fuerzas aéreas en las cuales su exponente más preclaro fue el general Musharraf, quien alcanzó la Presidencia de la República.

municación: punjabi, pastún, shindi, seraiki, baluchi, kashemiri. El inglés completa el cuadro lingüístico por su cooficialidad en la Administración pública.

De acuerdo con la idea fundacional, Pakistán es un país mayoritariamente musulmán. Los seguidores de la religión del Profeta suponen el 96% de su población, con hindúes y cristianos compartiendo respectivamente el 1,6<sup>o</sup>% del total, en tanto que budistas, sikhs y zoroástricos apenas alcanzan unas decenas de miles de practicantes.

Esta aparente homogeneidad religiosa es en gran medida engañosa. En primer lugar, aunque el islam mayoritario es suní, los chiíes –de predominante confesión duodecimana, la misma que en Irán– comprenden más del 15% del colectivo musulmán y los ahmadís<sup>13</sup> el 2,5% del mismo.

Pero aparte de su pertenencia a las diferentes versiones del islam, en el sunismo los creyentes se identifican por las escuelas jurídicas a las que responden sus dirigentes religiosos (*madhahib*) y dentro de ellas por la orientación intelectual de ciertos dirigentes religiosos. La escuela jurídica del islam paquistaní es la hanefi<sup>14</sup>, mayoritaria en el islam túrquico y centroasiático; sin embargo la religión popular está marcada por influencias sufíes, barelvis, deobandis y tablighis<sup>15</sup> y más recientemente por la penetración del islam wahabi.

En una población mayoritariamente rural como la de Pakistán, la religión popular ha estado siempre marcada por una fuerte impronta sufí, es decir la versión más mística y emocional del islam. No en vano el río Indo, que

---

<sup>13</sup> Los ahmadis, seguidores de Mirza Ghulam Ahmadi Qadiani, quien se proclamó heredero directo del Profeta Mahoma a finales del siglo XIX, representan la más importante escisión de la *sunna* en los últimos siglos, aunque quedó confinada mayoritariamente al ámbito indo-paquistaní. Desde el año 1970 la legislación paquistaní los considera como no-islámicos y sus templos han dejado de ser considerados mezquitas y no pueden exhibir en el exterior ningún símbolo islámico, como azoras coránicas o los nombres de los cuatro califas ortodoxos.

<sup>14</sup> Las cuatro escuelas jurídicas clásicas de la *sunna* son: Hanefi, predominante en el islam arraigado desde los Balcanes al sureste de Asia; Maleki, predominante en el Magreb; Shafai, mayoritario en el Oriente Medio y Hanbali o Wahabi, casi exclusivamente confinado en Arabia Saudí, aunque en épocas más recientes en moderada expansión a caballo de la ideología yihadista.

<sup>15</sup> El Movimiento Tabligh es un retoño de la escuela Deobandí, empeñado en reeducar a la sociedad según los rectos principios del islam. Se desarrolló en India a partir del año 1926 de la mano de Muhammad Ilyas al-Kandhlawi para tratar de evitar la conversión de musulmanes al hinduismo mayoritario. Actualmente tiene presencia en 150 países y gran arraigo en las comunidades islámicas diaspóricas. Su hincapié en el proselitismo y la actividad misionera, ha hecho de él un canal útil para la difusión de un mensaje radical, ajeno en principio a sus principios doctrinales y para mover con discreción a militantes islámicos que abrazaban la causa de la *yihad*.

vertebra los territorios más poblados del país, ha sido considerado durante mucho tiempo como un río sagrado porque en sus orillas se establecieron sucesivamente santuarios hindúes, sikhs<sup>16</sup> y chishties<sup>17</sup>, que perviven en la actualidad, aunque bajo el acoso de la importada versión wahabi profesada por el yihadismo militante, los de las dos últimas confesiones. A pesar de tal supervivencia, las gurdwaras sikhs y las dargahs sufíes son objetivo predilecto del fanatismo wahabí, empeñado en desarraigar del «verdadero islam» los virus hinduistas que han fomentado el impío culto de *gurus* y *miris*<sup>18</sup>. Nada sin embargo comparable con los *pogroms* contra ahmadis y chiíes que esporádicamente desencadena la mayoría suní y que ha causado miles de víctimas desde la independencia.

En el plano meramente cultural el único verdadero aglutinante de los diversos colectivos étnicos paquistaníes es su pertenencia a la *Ummah*<sup>19</sup>. Aparte de ella, poco hay en común entre la mentalidad práctica y predominantemente comercial de los shindies, el espíritu marcial con ribetes aristocráticos de los punjabis, las pretensiones elitistas de los muhajirs, el atavismo nomádico y agudo espíritu nacionalista –de marcado carácter antipunjabí– de los baluchis y la acrisolada independencia y el férreo código de honor<sup>20</sup> que caracteriza a los pastunes.

Este abigarrado conjunto poblacional se agrupa administrativamente en cuatro provincias: Punjab, Shind, Baluchistán y KP, tres territorios dependientes del Gobierno federal: Islamabad-Rawalpindi, Cachemira libre,

---

<sup>16</sup> El sikhismo es una religión sincrética y monoteísta fundada por Guru Nanak Dev a principios del siglo XVI. En el siglo XVIII se convirtió en una religión marcial en que se apoyó Ranjit Singh para labrar el primer imperio sikh, cuyo núcleo territorial estaba integrado por los dos Punjab, el indio y el paquistaní actuales. El número de sus fieles supera los 25 millones, de los cuales el 75% habitan en India.

<sup>17</sup> La *Chisthia* es la orden sufí más arraigada en todo el Indostán. Fue su iniciador en el siglo XII el persa Khwaja Moynuddin Chisthi, quien hacia la mitad de su vida se instaló en Delhi para después trasladarse a Ajmer (Rajastán indio), donde murió y fue erigido el principal santuario de la *Chisthia*. Fueron maestros prominentes de la orden, Nizzamudin al-Awliya y Amir Koshrow.

<sup>18</sup> *Guru* es el título honorífico de un dirigente carismático sikh y mir su equivalente para quien encabeza una comunidad sufí, el cual le debe haber sido conferido formalmente por su antecesor.

<sup>19</sup> La *Ummah* es la Comunidad de los Creyentes, independientemente de la pertenencia de estos a una u otra versión del islam.

<sup>20</sup> El *pashtunwali* es un código ético no escrito cuyos principales mandatos exigen hospitalidad, venganza, lealtad hacia los miembros de la familia o la tribu, valentía y honor individual, junto a la estricta salvaguarda de la honra de las mujeres de la familia.

FATA y la región autónoma de Gilgit-Baltistan<sup>21</sup>, todos ellos marcados por profundos particularismos.

### **La larga sombra de las Fuerzas Armadas**

Uno de los hechos que sorprende respecto al Ejército paquistaní es que haya sabido mantener un alto prestigio social a pesar de haber sido unas Fuerzas Armadas reiteradamente derrotada, aparte de cómplice y partícipe de dos dictaduras castrenses. Los descalabros militares a que condujo a Pakistán (Cachemira 1947, guerra indo-paquistaní 1965, independencia de Bangladesh 1971, conflicto de Kargil 1999; por no hablar de sus magros logros en la lucha contra el TTP<sup>22</sup> a partir del año 2006 y hasta la fecha) y los regímenes autoritarios encabezados por los generales Zia ul-Haq y Pervez Musharraf, han mermado poco el predicamento de que goza en la vida paquistaní y el aprecio que le muestra una parte importante de la población.

Esto no resulta tan extraño si se encuadra en el proceso de independencia, en que las Fuerzas Armadas ejercieron como institución clave para la organización del país, tanto a la hora de paliar los efectos de la partición como para encarrilar los primeros pasos de la nueva nación. No hay que perder de vista que en el Ejército anglo-indio existió siempre una nutrida componente punjabí<sup>23</sup> la cual, merced a su formación profesional y nivel educativo, se convirtió enseguida en una de las élites nacionales más relevantes en la fundación del Estado, en colaboración –y a veces pugna– con los miembros de la alta burocracia de la Administración anglo-india, buena parte de ellos de origen muyaid.

En cualquier caso fue la primera guerra con India en el año 1947 la que catapultó al Ejército al primer plano nacional. A partir de ese momento la seguridad nacional –para intentar neutralizar la percibida intención de que Delhi trataría de revertir el resultado de la partición e invadir y absorber

---

<sup>21</sup> Gilgit-Baltistan fue declarada región autónoma el 29 de marzo del 2009. El territorio que integra la nueva entidad autónoma perteneció antes del año 1948 al principado de Cachemira y por ello India estima ilegal su constitución como región autónoma en el seno de Pakistán, en tanto que su territorio se halla sujeto a la resolución del diferendo cachemirí.

<sup>22</sup> *Tehreek-e-Taliban Pakistan*, difusa organización en la que se encuadran insurgentes paquistaníes afines ideológicamente a los talibán afganos del mulá Omar, con los cuales mantienen vínculos tribales, económicos y estratégicos.

<sup>23</sup> El Punjab, con un 56% de población musulmana, proporcionó en el periodo de las dos guerras mundiales el 62% del contingente del Ejército anglo-indio, si se excluye el colectivo ghurka.

los territorios paquistaníes— obtuvo la más alta prioridad y se adjudicaron a Defensa porciones desmesuradas del Presupuesto Nacional. Aspectos cruciales de la política nacional como las relaciones con India y China, a las que más tarde se añadieron las que se desarrollaron con Estados Unidos y Afganistán, salieron del control de la clase política y pasaron a engrosar el patrimonio de asuntos militares. Cuando el presidente Alí Bhutto autorizó el desarrollo de un programa nuclear con fines militares, éste cayó de forma natural en la órbita castrense, en la que hasta hoy ha permanecido:

«Hay ejércitos que guardan las fronteras de la nación; otros profundamente comprometidos en preservar su posición de privilegio en la sociedad; y hay aquellos que defienden una causa o una idea. El Ejército paquistaní cubre esos tres ámbitos»<sup>24</sup>.

Este amplio espectro de tareas que se adjudicó el Ejército paquistaní en los años formativos de la nación, ha marcado su ejecutoria profesional desde entonces. Tras el primer revés al intentar anexar Cachemira a los territorios resultantes de la partición, su reforzamiento continuado, la preferencia de que gozó en la adjudicación y manejo de fondos nacionales en perjuicio de otros objetivos de desarrollo, las tempranas alianzas que forjó con Washington y Pekín apuntaban a consolidar unas fronteras demasiado precarias, como pronto refrendó el desgajamiento de su territorio oriental bengalí en el año 1971.

La decidida implicación del general. Zia ul-Haq en el desalojo de la presencia soviética en el vecino Afganistán en la década de los años ochenta, a través de la creación y sostenimiento de un movimiento yihadista que la hiciese inviable, pretendía en último término situar a su vecino occidental en la órbita paquistaní y hacer de la Línea Durand<sup>25</sup> una referencia cartográfica adaptable a las necesidades de Islamabad que, en caso de enfrentamiento con India, le proporcionase ese espacio estratégico de que carecía por la proximidad de sus núcleos urbanos clave: Lahore, Islamabad-Rawalpindi y Karachi a territorio indio, lo cual los hacía sumamente vulnerables.

En lo que concierne a proteger su posición en la sociedad, el Ejército paquistaní ha desarrollado mecanismos, en gran medida perversos, para man-

<sup>24</sup> STREHEN, Cohen: *The Idea of Pakistan*, Brookings Institution, Washington C.D., 2004.

<sup>25</sup> La Línea Durand es la frontera impuesta por el Imperio británico al emir afgano Yajub Khan al fin de la segunda guerra afgana por el Tratado de Gandamak del año 1893, mediante la cual se dividían territorios ancestralmente habitados por pastunes, al efecto de controlar a estos de manera más efectiva.

tener su centralidad en ella a despecho de avatares políticos o coyunturas económicas. Aunque en un principio garantizó su imbricación en el sistema económico mediante la alianza casi natural con las oligarquías agrarias del Punjab y el Sindh, a lo que se añadió la práctica heredada del ejército colonial de conceder tierras por los servicios prestados a altos oficiales, con lo que automáticamente accedían a la posición semifeudal que ello entrañaba, posteriormente las Fuerzas Armadas desarrollaron el sistema que Ayesha Siddiq<sup>26</sup> ha denominado Milbus (*Military Business*) y que fue poniendo en manos castrenses resortes decisivos para el control de la economía del país.

Según Siddiq<sup>26</sup> tal control es cada vez más amplio y ha convertido a las Fuerzas Armadas paquistaníes en uno de los principales agentes económicos a través de la actividad de cuatro fundaciones castrenses: *Fauji Foundation*, *Army Welfare Trust*, *Shaheen Foundation* y *Bahria Foundation*. Aunque diversas en su naturaleza, dichas instituciones son subsidiarias del complejo de Defensa y cubren sectores tan diversos del sistema económico como panaderías, granjas, escuelas, empresas de seguridad privadas, compañías de seguros, bancos privados, transporte público y de mercancías, canales de televisión y emisoras de radio, industrias de cementos y fertilizantes, y plantas de elaboración de productos agrícolas. Aparte de ello, a nivel institucional las Fuerzas Armadas se hallan directamente implicadas en un conjunto de pequeñas y medianas empresas perfectamente integradas en el tejido económico nacional, que van desde la recaudación de peajes en autopistas, a gasolineras y centros comerciales. Este sector es especialmente opaco, lo que hace difícil calcular el impacto real del sector militar en la economía nacional.

No fue una coincidencia que el florecimiento de Milibus se produjera en el momento que los militares accedieron por primera vez al frente político bajo la Presidencia del general Ayub Khan en el año 1958. Desde entonces y, aprovechando el débil control que pudo ejercer sobre ella la dividida clase política y la débil burocracia civil, su desarrollo ha sido imparable y las posibilidades del liderazgo político de ejercer una mínima fiscalización de sus actividades prácticamente nulas.

Por lo que respecta a la defensa de una causa o una idea, el Ejército paquistaní encontró muy tempranamente a cuales adherirse. En cuanto a causa abrazaron la recuperación de la «irredenta Cachemira» que ha he-

---

<sup>26</sup> SIDDIQA, Ayesha: *Military Inc. Inside Pakistan's Military economy*, Pluto Press, Londres, 2007

cho que Pakistán se enfrentara a India por ella en tres contiendas y que el entonces presidente y jefe del Ejército, general Musharraf exclamara «Cachemira corre en nuestra sangre» en una intervención televisiva en el año 2002. En cuanto a la idea que llegase a aglutinar ese dispar mosaico al que antes hemos aludido, poco a poco se fue abriendo paso la de que sólo el islam podría conseguirlo y que por ello el Ejército no debería ser ajeno a su afianzamiento en la colectividad nacional. El general Zia ul-Haq, recién nombrado jefe del Ejército en el año 1977 refrendó la ideologización islamista de la institución cambiando su lema por el de Iman, Taqwa, Yihad Sabil Allah (Fe, Piedad y *Yihad* en el nombre de Alá).

Todo lo anterior justifica ese amargo aforismo que circula anchamente entre el desalentado ciudadano medio paquistaní: «Todos los países tienen un ejército. El Ejército paquistaní tiene un país». Y este Ejército ha apostado por una concepción de la seguridad que se fundamenta en tres pilares: contrapesar la hegemonía india en el sureste asiático y promover la causa de una Cachemira libre (siempre que se mantenga en la órbita de Pakistán); proteger y actualizar su programa nuclear, y propiciar un gobierno propa-quistaní en Afganistán.

### **Pakistán en la tortuosa senda hacia el islam político**

La prematura muerte de Alí Jinnah en 1948 no sólo impidió la pronta normalización de un país surgido de una erupción de anormalidad, sino que frustró en embrión el establecimiento de un Pakistán secular como el que pretendía el *Padre de la Nación*. Al contrario, la temprana desaparición de éste dio alas a la concepción confesional alternativa abanderada por Maulana Sayyid Abul Ala Maududi, fundador de Jamaat-e-Islami en el año 1941 y adalid del islamismo político en Asia Meridional.

La principal preocupación de Maududi, quien estuvo expuesto al sistema de educación occidental en estadios tempranos de su vida y se familiarizó con sus pensadores e ideólogos, fue el fortalecimiento del islam y la sociedad islámica para resistir su encuentro corrosivo con Occidente. Para lograrlo, musulmanes «rectamente guiados» debían tomar el control del Estado moderno y traducir el poder político así alcanzado en la puesta en práctica de la Revelación sobre la Tierra. Toda la orientación necesaria para esta tarea existía ya en la *sharía*. Dios era soberano en el mundo, no el hombre; el estado dirigido por hombres piadosos era su agente. Tal era el

programa del fundamentalismo islámico que Maududi preconizaba y que fue paulatinamente desarrollado por Jamaat-e-Islami, la organización que fundó y cuya influencia en Pakistán y otros lugares del sureste de Asia es desproporcionada al número de sus afiliados y simpatizantes<sup>27</sup>. El ideólogo de Aurangabad (ciudad situada en la actual India) diseñó la vía para la conversión de Pakistán en un Estado islámico. Como primer paso había que constituir un cuadro de hombres piadosos procedentes de las clases profesionales con la misión de apoderarse de las palancas del Estado para «romper el poder de lo no islámico». Su programa de nueve puntos para la revitalización islámica de Pakistán incluía una teoría de las «ciencias islámicas», cuya piedra angular era una revisión completa de la historia para despojarla de la concepción cristiana y colonialista.

El proyecto reislamizador del *sheikh* Maududi se abrió paso con dificultad y merced a fortuitos saltos conexos con intereses coyunturales de los sucesivos gobernantes durante los primeros 30 años de existencia del país. Líderes como Ayub Khan o Yaya Khan, fundamentalmente refractarios a consentir la injerencia de los mulás en la vida política paquistaní, se vieron forzados a reconocer la necesidad de una ideología islámica en Pakistán en la cual fundamentar la esquiua cohesión nacional. Ambos se engolfaron en guerras contra India durante las cuales se sirvieron de la retórica islámica para obtener el respaldo mayoritario de la población, sin caer en la cuenta de que los mulás no podían mantenerse eternamente marginados de la vida pública, máxime cuando su apoyo había suscitado la legalización de una serie de formaciones políticas<sup>28</sup> de corte islamista, cuya vocación natural era alcanzar el poder. El mismo Alí Bhutto, de formación occidental y convicciones laicas, no pudo mantener en la senda secular al país que gobernó entre los años 1971 y 1977 y al tratar de aplicar la fórmula «socialismo islámico democrático», maniobró constantemente entre esos tres términos para conceder mayor peso específico a uno u otro de ellos según las circunstancias y así no ajenarse el apoyo de ninguna de las fuerzas políticas que le ayudaban a mantenerse en el poder. La nueva Constitución que hizo aprobar en el año 1973, consagraba el islam como religión oficial de Pakis-

---

<sup>27</sup> ROBINSON, Francis: *Islam and Muslim History in South Asia*, Oxford University Press, Delhi, 2000.

<sup>28</sup> Entre estas, aparte de la ya mencionada Jamaat-e-Islami, resultan importantes Jamaat-e-Ulama-e-Islami, Jamaat-e-Ulama-e-Pakistan, Tehrik-e-Islami Pakistan, Pakistan Tehrik-e-Insaf y Muttahida Majlis-e-Amal Pakistan.

tán e imponía que las dos primeras magistraturas de la República, recayeran obligatoriamente en musulmanes.

Con tales antecedentes no es de extrañar que el sustituto de Bhutto –y también su verdugo–, el general Zia ul-Haq, personalidad de acendrada piedad y profundas convicciones islámicas, no encontrase excesivas resistencias en imponer un conjunto de normas y leyes emanadas de las doctrinas de Maududi, las cuales obtuvieron su refrendo en la Constitución de 1985<sup>29</sup> y supusieron una islamización profunda de todos los ámbitos de la sociedad, Ejército incluido. Fue además durante la década de poder absoluto del general Zia que el islamismo que permeaba amplios sectores de la sociedad comenzó a adoptar tintes yihadistas, como consecuencia del empeño del poder paquistaní en la cruzada contra la invasión soviética en Afganistán en la que Islamabad encontró la oportunidad perfecta para irradiar su influencia hacia su vecino occidental buscando, por un lado quebrar la buena sintonía que Afganistán mantenía con su adversario histórico, India, y por otro sentar las bases para propiciar esa «profundidad estratégica» hacia el oeste que sus generales estimaban absolutamente necesaria para mantener una mínima paridad militar con su vecino oriental.

La derrota soviética y el abandono de territorio afgano por sus fuerzas en el año 1988 produjo un profundo vacío de poder que, como ha ocurrido de forma reiterada en la historia de Afganistán, trató de solventarse mediante una encarnizada guerra civil en que varios comandantes *mujahidin* pugnaron por controlar el Gobierno de la nación. Un cierto número de éstos contaron con el apoyo decidido del Ejército paquistaní, a través de su principal Agencia de Inteligencia (ISI)<sup>30</sup>, de quien recibieron armas, fondos, entrenamiento y en ocasiones apoyo militar directo. Con todo, el factor decisivo para decantar la larga contienda a favor de los elementos más yihadistas de esa conflagración, que pronto serían conocidos como talibán

---

<sup>29</sup> En dicha Carta Magna se formulaba que: «El Estado ejercerá sus poderes a través de representantes electos del pueblo; que los principios de libertad, democracia, igualdad, tolerancia y justicia social, según los enuncia el islam, serán absolutamente observados; que se permitirá a los musulmanes organizar sus vidas en las esferas personal y colectiva de acuerdo con las enseñanzas y exigencias del islam expuestas en el sagrado Corán y en la *sunna*.» En el año 1986 se aprobó la Ley de Blasfemia y se añadió al Código Penal paquistaní la Sección 295C que preveía: «Quien quiera que mediante palabras, habladas o escritas, o mediante representación visible o a través de atribución, insinuación, directa o indirectamente profane la palabra sagrada del Profeta Mahoma, será castigado con la muerte o prisión de por vida y será objeto de multa.»

<sup>30</sup> El Inter-Services Intelligence depende directamente del jefe del Ejército paquistaní y director es escogido entre los tenientes generales más antiguos de la institución armada.

(estudiantes) por proceder en su mayoría de madrasas (escuelas coránicas) mayoritariamente ubicadas en territorio paquistaní, fue el empeño del ISI en establecer canales fluidos para trasladar combatientes yihadistas a un lado y a otro de la frontera, imponiendo una superioridad a los talibán que favoreció el control por parte del Movimiento Talibán liderado por el mulá Omar de alrededor del 90% del territorio afgano hacia finales de 1998. Con ello el yihadismo alcanzó carta de naturaleza también en Pakistán.

### **Puros contra impuros: el atavismo anti-indio**

Aparte de la traumática partición de que antes se ha expuesto, la aguda animosidad que ha prevalecido entre las cúpulas políticas india y paquistaní (escasamente concomitante con la que se palpa a nivel popular, en el que domina el sentimiento de pertenencia al mismo universo cultural), tiene sus precedentes a principios del siglo XIX, cuando la decadencia del Imperio moghal resultaba ya irreversible ante la presión creciente de las potencias coloniales europeas, sobre todo la británica, y los afanes por sacudirse el yugo moghal de los principados más florecientes una constante en la vida política del desfalleciente Imperio.

Tal decadencia significaba también el principio del fin del casi milenarismo dominio musulmán sobre gran parte de las tierras indostánicas y la paulatina extinción de la gran cultura islámica que sobre ellas brilló. Pero sobre todo supuso el progresivo relevo en casi todos los ámbitos de la sociedad de las élites musulmanas por las hindúes, sistemáticamente impulsado por la Administración británica, sobre todo tras la Revuelta de los Cipayos en el año 1857, cuando se apuntillaron los vestigios, ya casi simbólicos, del último imperio musulmán en la India.

Cuando a partir del año 1930 la Liga Musulmana de Jinnah comienza a apartarse de las tesis del Partido del Congreso de Ghandi-Nehru, una de las ideas-fuerza que catalizan esta divergencia es el atavismo de salvaguardar a los musulmanes «puros» de la fundamental «impureza» de los politeístas hindúes. Aunque tal idea se mantuvo siempre en un segundo plano, finalmente afloró al constituirse Pakistán como país y sobre todo al enfrentarse a los dantescos estragos que había entrañado la partición. El temprano disenso sobre Cachemira, marcado también por el espíritu de cruzada para liberar las sagradas tierras de Dar el-Islam, infundieron mayor fuerza a ese atavismo de preservar a los puros —a la postre el nombre de Pakistán equi-

vale a «país de los puros»– de la rapacidad de los impuros y marcaron a fuego una hostilidad que no ha mermado un ápice hasta nuestros días. Bien es verdad que el enfrentamiento mutuo en las guerras de los años 1948, 1965, 1971 y 1999, junto al angustioso pulso nuclear entre los dos países del 2001-2002<sup>31</sup>, poco han ayudado a eliminar las aprensiones y recelos por ambas partes, sobre todo porque de ellas se han derivado una serie de contenciosos y litigios fronterizos que han lastrado de manera recurrente los sucesivos y siempre excesivamente tímidos intentos de normalizar las relaciones bilaterales<sup>32</sup>.

Con todo es el disenso cachemirí el foco más candente de la hostilidad mutua. El inocultable nexo de Islamabad con el nominal Gobierno de la «Cachemira libre», las sobradamente probadas connivencias de sectores del *stablishment* paquistaní –a menudo conexos con el ISI– con grupos de inspiración yihadista que continúan infiltrándose en el territorio bajo control indio e induciendo acciones terroristas en lugares del país bien alejados de la zona sísmica cachemirí, como la serie de atentados que tuvieron lugar en diversos puntos de India a lo largo del verano del 2008 y alcanzaron su trágico colofón el 26 de noviembre del mismo año en el letal atentado de Bombay, junto a la pasividad de Delhi para atender adecuadamente las aspiraciones a superiores cotas de autogobierno expresadas por gran parte de la población musulmana del estado de Jammu-Kashmir o sondear la aceptación actual de la solución plebiscitaria recomendada por la ONU en el año 1953, son los irritantes más enconados en las relaciones entre Delhi e Islamabad en torno a Cachemira.

A partir de la década de los años noventa, en ocasión de la larga guerra civil por el control de Afganistán, la habitual tensión entre los dos países se recrudeció. Desde el inicio de la campaña para desalojar a los soviéticos de

---

<sup>31</sup> El 14 de diciembre del 2001 un comando terrorista ataca a plena luz del día el edificio del Parlamento indio en el centro de Delhi, causando 13 muertos, incluidos los miembros del comando asaltante. Ninguna organización reivindica el ataque pero India acusa a Jaish-e-Mohammed como autora del atentado y exige a Pakistán la entrega de los líderes de Jaish-e-Mohammed sin obtener satisfacción a su demanda. Meses más tarde se produce otro sangriento atentado contra un campamento militar en Cachemira e India amenaza con represalias militares por la tolerancia paquistaní con las organizaciones terroristas afincadas en su territorio. Los dos países movilizan a sus tropas y hasta finales de junio de 2002 se mantiene un tenso pulso político y militar entre los dos países, que incluyó la amenaza a renunciar al principio de no utilizar las armas nucleares en primer lugar.

<sup>32</sup> Los acuerdos de negociación más recientes se produjeron en las cumbres de Lahore, febrero de 1999 y Agra, julio de 2001, el encuentro Musharraf-Vajpayee de Lahore, mayo de 2004 y la reunión de los dos primeros ministros Singh y Gilani en Mohali, marzo de 2011.

Afganistán, generosamente financiada por Estados Unidos y Arabia Saudí, pero en la que Pakistán no escatimó ni vidas ni esfuerzos, los estrategas de Rawalpindi fijaron como una de sus metas prioritarias la obtención de una influencia perdurable en los asuntos afganos. Con ello perseguían varios objetivos: conseguir la anhelada «profundidad estratégica» que aminorara la ventaja geográfica que sobre Pakistán gozaba India; hacer del territorio afgano un corredor por el que su comercio disfrutara de acceso preferente a las nuevas repúblicas de Asia Central y por el que los recursos energéticos de algunas de ellas accediesen con facilidad a territorio paquistaní, al tiempo que vetaba o dificultaba a Delhi similar aspiración. Es por ello que durante la guerra civil afgana Islamabad apoyó sin reservas y canalizó fondos económicos, pertrechos militares y combatientes procedentes de las madrasas paquistaníes, al Movimiento Talibán del mulá Omar.

Durante ese mismo periodo Delhi trató de paliar esa arrolladora influencia paquistaní en el avispero afgano mediante el apoyo a la Alianza del Norte del comandante tajiko Ahmed Shah Massoud, siempre demasiado tímido para resultar efectivo, y con intentos de activación de la pertinazmente latente insurgencia baluchi en la provincia suroccidental de Pakistán.

Tras el desmantelamiento del régimen talibán como secuela de la represalia bélica estadounidense al 11 de septiembre de 2001 (11-S) y el posterior empantanamiento del conflicto, India ha tratado de ganar terreno en Afganistán sobre su rival paquistaní, el cual y con la presencia de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad, encuentra mayores dificultades para conservar contactos e influencia en el conmocionado universo afgano.

Su enfoque ha sido en este caso de carácter político-económico; por un lado se ha esforzado en mantener canales privilegiados de relación con el régimen del presidente Hamid Karzai y de promover foros y conferencias internacionales para reflexionar sobre el futuro de Afganistán; por otro, ha invertido cuantiosos recursos económicos en la reconstrucción del país (construcción del tramo de carretera de 218 kilómetros. de longitud Delaram-Zarang, en la provincia de Nimruz, el cual liga la carretera de circunvalación nacional, o Ring Road, con la ciudad de Zahedar y de ahí con el puerto iraní de Chah Bahar en el golfo de Omán, a través del cual mercancías afganas e indias pueden alcanzar el mar sin contar con la aquiescencia paquistaní, hasta ahora necesaria; edificación de un nuevo Parlamento en Kabul, obra altamente simbólica porque marca el retorno de la democracia al país; inversiones en creación o mejora de infraestructuras sanitarias y de irrigación y disposición a la colaboración en el entrenamiento de cua-

droso medios de la Policía afgana en territorio indio). El monto aproximado de estas inversiones hasta primeros de 2010 rozaba los 1.000 millones de dólares, habiéndose posteriormente comprometido Delhi en posteriores Conferencias de Donantes a superar los 1.500, lo que la convertiría en el quinto inversor en la reconstrucción de Afganistán.

Esta largueza ha venido acompañada también por el sacrificio de, al menos, 50 ciudadanos indios en diversos ataques terroristas o acciones de guerra de la insurgencia contra los trabajos de la carretera Delaram-Zarang, evidenciando que la presencia india en el país es considerada como hostil por el Movimiento Talibán y ciertos de sus opacos patrocinadores externos. A este respecto conviene señalar que la línea oficial paquistaní respecto a la proliferación de consulados indios en Afganistán: Kabul, Mazar-e-Sharif, Jalalabad y Kandahar e Irán: Teherán, Bandar-Abbas y sobre todo Zahedan, denuncia que, más que a la gestión consular, sirven para el reclutamiento, entrenamiento y pertrechamiento por parte de los servicios indios, especialmente el RAW<sup>33</sup>, de insurgentes en FATA y Baluchistán a fin desestabilizar Pakistán.

El proceso de distensión que se inició en el año 2004, catalizado por el encuentro de alto nivel entre el primer ministro indio Atal Bihari Vajpayee y el presidente Musharraf, apenas si alcanzó a concretarse en el establecimiento de un puñado de medidas de creación de confianza y posteriormente en el inicio de un diálogo integral que preveía la celebración periódica de reuniones políticas, diplomáticas y de seguridad entre los dos países. La falta de resultados en la resolución de los diferentes contenciosos que los separan<sup>34</sup>, a pesar del desarrollo regular de las reuniones acordadas, hizo que tal diálogo languideciera progresivamente de manera que, cuando en noviembre del año 2008 Delhi decretó la interrupción del mismo como represalia por el percibido papel de agentes oficiales paquistaníes en los

---

<sup>33</sup> *Research and Analysis Wing*, Servicio de Inteligencia Exterior indio

<sup>34</sup> Aparte del intratable disenso sobre Cachemira, las disputas fronterizas sobre Sir Creek y el glacial de Siachen, el desacuerdo indio respecto a la cesión por Pakistán a China en el año 1963 del Karakoram Tract, una porción territorial en disputa con India, que permite a Pekín acceso directo desde el Ai Chin a la cuenca del Pamir, y abre la conexión entre la meseta del Tíbet y el territorio autónomo de Xinjiang, junto a los conflictos sobre la repartición de aguas en la cuenca alta del Indo, que a pesar de haber quedado regulada por el Indus Water Treaty de septiembre de 1960, da lugar interpretaciones discrepantes sobre las aguas de los grandes afluentes del Indo cuyas cabeceras se encuentran en territorio indio, siguen generando altas dosis de desconfianza en los estratos políticos y militares de los dos países.

atentados de Bombay, prácticamente el mecanismo de distensión se hallaba exangüe.

La interrupción del proceso negociador duró hasta marzo de 2011, ante el empeño indio de no participar en él en tanto no se entregaran a India los responsables intelectuales de los atentados del 26 de noviembre en Bombay, cuya culpabilidad estimaba había demostrado con creces tras el juicio al único superviviente del comando atacante. El 31 de marzo pasado los primeros ministros Yusuf Reza Gilani y Manmohan Singh coincidieron en Mohali al inicio del Campeonato del Mundo de Cricket y acordaron revitalizar paulatinamente los mecanismos previstos en el «diálogo integrado» del año 2004. Con ello comenzó una nueva fase de las hasta ahora repetidamente fallidas negociaciones entre India y Pakistán, bajo la premisa de que es siempre mejor hablar que combatir y, de otra más incierta preconizando que una creciente interrelación económica dificultará la reproducción de los incidentes militares que han envenenado la convivencia entre los dos países.

Las primeras rondas negociadoras desarrolladas a lo largo del mes de abril resultaron tan frustrantes como siempre: los negociadores acababan de encallar en los disensos menores del glaciar de Siachen y la delimitación fronteriza en la ría de Sir Creek cuando saltó la noticia de la eliminación de Ben Laden en territorio paquistaní por un contingente anti-insurgencia norteamericano. El reflejo indio se desencadenó de forma automática y portavoces políticos y mediáticos volvieron a airear la doblez paquistaní en sus relaciones con la insurgencia anti-india, en especial las connivencias entre sectores del aparato de seguridad paquistaní y LeT (*Lashkar-e-Taiba*), el principal y más letal grupo militante de ámbito cachemirí.

Dos nuevos e inquietantes atentados terroristas durante el pasado verano –13 de julio en Mumbai y 7 de septiembre en Delhi–, y aunque en ambos casos la conexión paquistaní resulta por el momento apócrifa dado que tanto las reivindicaciones iniciales como las primeras investigaciones para su esclarecimiento apuntan a organizaciones terroristas domésticas, han refrendado una vez más la futilidad, a los ojos indios, de las reiniciadas conversaciones de paz.

Aparte de los disensos históricos y del pertinaz irritante terrorista, en los últimos años la estrecha relación existente entre Pakistán y China está siendo motivo de creciente preocupación para Delhi. Como reacción a un encuentro desarrollado en Pekín a mediados del pasado mayo entre el primer ministro paquistaní, Yousaf Raza Gilani y su homólogo chino Wen Jiabao, con el evidente propósito de demostrar que Islamabad mantiene alternati-

vas a la crecientemente dubitativa alianza con Washington, el ministro de Defensa indio, A. K. Anthony, expresó su seria preocupación por el carácter militar de los acuerdos firmados con ocasión de dicha visita. Anthony se refería concretamente al compromiso chino de acelerar la entrega a Pakistán de 50 nuevos aviones de combate JF-17, de un pedido total de alrededor de 150 de estos aparatos que cofabrican ambos países; a la promesa de conceder a Islamabad un crédito para construir un número, indeterminado pero relevante, de nuevas fragatas y a la aceleración de los trabajos para transformar en base naval el puerto de Gwadar (Baluchistán) elementos que combinados acrecentarían sustancialmente el potencial militar paquistaní frente a India.

Más allá de los aspectos coyunturales que tiñen el apoyo chino en un momento crítico como el actual a la estabilidad de Pakistán, es evidente que la alianza que mantienen Pekín e Islamabad es más estrecha que nunca. El acercamiento entre los dos países se inició tras la cesión de Pakistán a China del tramo de la autopista de Karakoram en el año 1963<sup>35</sup>, que permitía a la primera un fácil acceso viario desde el Tíbet a la región autónoma de Xikiang, territorio clave para la proyección china en Asia Central.

A partir de ese momento las relaciones bilaterales se fueron consolidando y multiplicando desde la colaboración militar –en ámbitos sensibles como el aeronáutico y misilístico y el intercambio de inteligencia–, a la económica, diplomática, energética y tecnológica. La alianza sobrevivió a la radical islamización impulsada por Zia desde el poder y a la intensa implicación paquistaní en la *yihad* antisoviética, poco gratas ambas a los ojos de Pekín, temerosa de que tales fervores islámicos acrecentase el ya marcado rechazo de la mayoritaria población uighur, predominantemente musulmana, del Xikiang a sus intentos de chinificación acelerada de esa región autónoma. Igualmente capeó los recelos chinos a los estrechos lazos desarrollados entre Islamabad y Washington tras el 11-S, para conseguir erradicar a Al Qaeda de Afganistán y, a ser posible, estabilizar bajo criterios occidentales ese convulso país.

En la actualidad Pakistán desempeña para China tres importantes papeles. Por un lado el de país que contrapesa la reciente convergencia estraté-

---

<sup>35</sup> Esta cesión se plasmó en un tratado chino-paquistaní firmado el 2 de marzo de 1963. India denunció inmediatamente el tratado alegando que el territorio cedido por Pakistán, aunque no demarcado, quedaba en su lado de la LOC pactada para la división temporal de Cachemira y que por lo tanto Islamabad carecía de legitimidad para realizar tal cesión.

gica indo-norteamericana<sup>36</sup> destinada, a pesar de la retórica diplomática derrochada para difuminarlo, a obstaculizar la emergencia de China como la potencia hegemónica en Asia Oriental. Por otro, una baza para proyectarse en el corazón de Asia Central a través de su conexión afgana y, finalmente, el control de una zona de tránsito de recursos energéticos que tanto necesita para garantizar su espectacular ritmo de desarrollo actual, tales como el petróleo iraní conducido a través del Oleoducto Irán-Pakistán, una derivación del cual llegaría a territorio chino, o el gas paquistaní procedente de la provincia suroccidental de Baluchistán.

### **La inquietante afganización de Pakistán**

La cruzada contra la presencia soviética en Afganistán abrazada con fervor y entusiasmo por el *stablishment* paquistaní encabezado por el general Zia, supuso la deriva de su sociedad hacia la forma más extrema del islam suní —el wahabismo—, el enriquecimiento desmesurado de un sector importante de los altos cuadros del Ejército y el inicio de la conversión de éste en una maquinaria para tratar de extender el islam político en su versión más radical a todo el Asia Central. Esta arriesgada operación fue estimulada por Estados Unidos que la interpretó como la última batalla de la guerra fría, y generosamente financiada por caudales estadounidenses y saudíes a través de canales deliberadamente desarrollados por el ISI con los *muyahidin* afganos.

Fue precisamente en esta coyuntura de «guerra gris» cuando el ISI alcanzó su mayoría de edad como Servicio de Inteligencia, acumulando poder y un sustancioso «tesoro de guerra», producto del sabio drenaje de los fondos que Riad y Washington le confiaban para que los canalizase hacia el teatro de operaciones afgano. La confianza que en él depositó el general Zia, responsabilizándole del control de la Ley Marcial vigente desde su llegada al poder, asignándole la exclusividad en la seguridad interior, la detección y neutralización de potenciales rivales en seno de las fuerzas aéreas paquistaníes, pero sobre todo la conducción de operaciones encubiertas en territorio afgano, le convirtió en una poderosa herramienta al servicio de la misión islamizadora que el dictador paquistaní se había propuesto para

---

<sup>36</sup> Esta convergencia estratégica, aunque integrada por múltiples vectores, fue catalizada por la firma del «Acuerdo 123» de cooperación mutua en el ámbito de la energía nuclear de carácter civil, pero que de alguna forma «blanqueaba» el programa nuclear militar indio desarrollado desde la década de los años setenta del pasado siglo.

Afganistán y el Asia Central. La Dirección de Asuntos Afganos se transformó en el verdadero corazón del ISI, cuando su jefe el general Abdur Rahman Akhtar acumuló en ella medios humanos sin precedentes que llegaron a superar los 400 expertos, entre ellos un alto número de oficiales de origen pastún, originarios de las tribus fronterizas y que se movían como peces en el agua a ambos lados de la Línea Durand.

De forma paralela al refuerzo del ISI a partir de los primeros años de 1980, el régimen paquistaní promovió la financiación de la construcción de centenares de madrasas –en gran medida autorizando la inyección de fondos procedentes de fundaciones saudíes pías para la tarea– a lo largo de la frontera afgana, para educar a jóvenes paquistaníes y afganos en los preceptos del islam y preparar a no pocos de ellos para la *yihad* anticomunista. Las madrasas fronterizas constituyeron una especie de valla ideológica entre un Afganistán comunista y un Pakistán reislamizado. Gradualmente el general Zia asumió la *yihad* como estrategia y la proyección de los alumnos de las madrasas en el teatro de operaciones afganos como un arma táctica secreta. «La juventud afgana (y también la paquistaní) combatirán la invasión soviética con las manos desnudas si fuera necesario», aseguró el general a su aliado el presidente Bush en una conversación privada<sup>37</sup>.

No fue necesaria tal abnegación porque Washington pronto se convenció de la rentabilidad de erosionar el poder soviético en el teatro afgano e, incluso, forzando las iniciales cautelas de la CIA respecto a una posible y destemplada respuesta de Moscú en otros escenarios internacionales, comenzó a inyectar pertrechos bélicos de creciente eficacia y superior tecnología, y fondos económicos que ayudaron a convertir a los mujahedin en una verdadera fuerza insurgente.

La llegada de William Casey a la dirección de la CIA, junto al entusiasmo suscitado en Washington por la constatación de las crecientes pérdidas en que incurría la fuerza expedicionaria soviética ante las acciones de la insurgencia, elevaron pronto la valencia de esa ayuda<sup>38</sup> en cuanto a monto económico, letalidad del armamento suministrado, amplitud de los objetivos perseguidos y, finalmente, la aparición de consejeros militares norteamericanos sobre el terreno, hasta que a partir del año 1987 el empuje de

<sup>37</sup> «Memorandum of Conversation», President Reagan and President Zia ul-Haq, 7 de diciembre de 1982.

<sup>38</sup> El presidente Reagan firmó en marzo 1985 el decreto NSDD-166, titulado «Incremento de la Ayuda U.S. a las Guerrillas Afganas», que sirvió de marco legal a la multiplicación de la implicación norteamericana en el combate de la presencia soviética en Afganistán.

la insurgencia se convirtió en insostenible para las fuerzas soviéticas. La estrecha cooperación entre Casey, Akhtar y el príncipe Turki al-Faisal, jefe del GID<sup>39</sup> saudí, daba los esperados frutos. Aunque la muerte del general Zia en un accidente aéreo, con visos de magnicidio, en agosto de 1988 le impidió presenciar la retirada del contingente soviético pocos meses más tarde, con ella su visión empezaba a materializarse.

La derrota soviética dejó momentáneamente ociosos en Afganistán a contingentes yihadistas de obediencia paquistaní que, en los siguientes meses, fueron inducidos a llevar la guerra santa a otro territorio arrebatado a Dar-el Islam: Cachemira. A partir del año 1989 se multiplicó la aparición nacimiento de nuevas organizaciones independentistas afincadas en «Cachemira libre» y nutridas por antiguos militantes curtidos en el conflicto afgano<sup>40</sup>, que eran entrenadas bajo patrocinio del ISI en bases situadas en la Azad Kashmir o en el propio territorio paquistaní.

A esta retirada le sucedió un interludio, nuevamente sangriento. La serie de comandantes *muyahidin*<sup>41</sup> que se empeñaron «en desangrar al invasor soviético a través de múltiples heridas», se enzarzaron ellos mismos en contiendas simultáneas o sucesivas que abismaron a Afganistán en una difusa guerra civil y aplazaron cualquier posibilidad de emprender la reconstrucción el devastado país. Entre la caída en el año 1992 del régimen del presidente Najibullah impuesto por los ocupantes soviéticos y la conquista de Kabul por los talibán, los protagonistas más caracterizados de esa contienda fratricida fueron Rabanni, Hekmatyar, Shah Massoud y Dostum. Hekmatyar fue el «caballo de Troya» que Islamabad trató de utilizar en su empeño por consolidar en Afganistán un gobierno decididamente paquistaní, pero ante la incapacidad de su Hezb-e-Islami de desalojar de la capital a Massoud y sus aliados, a partir del año 1994 y tras la irrupción fulgurante del mulá Mohammed Omar en la arena bélica afgana, mostró a éste sus favores y los operativos del ISI reorientaron los anteriores apoyos a Hezb-e-Islam hacia el Movimiento Talibán.

---

<sup>39</sup> Departamento de Inteligencia General, principal Servicio de Inteligencia saudí. El príncipe Turquí lo dirigió entre 1977 y el 1 de septiembre de 2001.

<sup>40</sup> Entre estos son de destacar: Hizb-ul-Mujahideen, Lashkar-e-Taiba, Jaish-e-Muhammad, Al Badr, Harkat-ul-Mujahideen, Harkat-ul-Jihad-al-Islami, Tehreek-ul-Mujahideen y Al Umar Mujahideen.

<sup>41</sup> Los más importantes entre ellos fueron Rashid Dostum, Ismail Khan, Mohammad Fahim, Ahmed Shah Massoud, Karim Halili, Gulbuddin Hekmatyar, Burhanuddin Rabanni, Abdul Qadir, Mohammed Atta, Hazrat Ali, Abdul Rasul Sayyaf y Sayed Ahmad Gailani.

En menos de un año los talibán se habían apoderado del sur del país y sus fuerzas se encontraban a las puertas de Kabul. Arabia Saudí también recompensó el ardor guerrero de los estudiantes islámicos del mulá Omar favoreciéndoles con su apoyo económico y diplomático, a pesar de saber que el réprobo Osama ben Laden era su especial protegido, con lo que en el año 1996 Shah Massoud se vio obligado a replegar sus tropas hacia el valle de Panshir y dejar la capital a merced de los talibán. A partir de ahí éstos se adueñaron paulatinamente de la mayor parte del territorio afgano, con excepción del Panshir y contados enclaves alrededor de Herat y en territorio hazara. El país quedaba sometido a la estricta férula talibán.

Los atentados contra las Torres Gemelas de Nueva York del 11-S y la subsecuente reacción estadounidense contra sus inspiradores y ejecutores de Al Qaeda, cambiaron de forma súbita tan propicio panorama para el Movimiento Talibán y para Pakistán. Aunque el objetivo declarado de Washington con su ataque a Afganistán de octubre del 2001 fue desarbolar Al Qaeda, capturar a Ben Laden y, expulsando del poder a los talibán, impedir que en el país volviera a arraigar de nuevo el islamismo radical, su empeño resultó pronto frustrado por la ambigua actuación paquistaní en esta nueva fase bélica. El primer gran revés estadounidense tuvo lugar en diciembre del 2001, cuando Ben Laden y un nutrido contingente de sus militantes más aguerridos fue acorralado en las cuevas de Tora Bora de las montañas blancas, en la provincia nordestina de Paktia fronteriza con el Waziristan del Norte paquistaní, por una fuerza afgano-americana. Negligencias, errores<sup>42</sup> y dilaciones del contingente atacante, favorecieron la huída del dirigente de Al Qaeda al otro lado de la frontera donde el gobernador de la FATA ignoró el trascendental episodio, si es que no lo favoreció, al no desplegar tropas en los contados pasos montañosos por los que los fugitivos debían transitar hacia Waziristán del Norte y del Sur.

Angur Addad, en el Waziristan meridional albergó el primer cuartel general de Al Qaeda tras su huida. El segundo, y acaso más trascendente, fue tolerar que su aparente leal aliado, el general Musharraf, permitiera a Jalaluddin Haqqani, antiguo ministro de Fronteras y Asuntos Tribales del régimen talibán, a quien el ISI había apadrinado como talibán de carácter

---

<sup>42</sup> En el Informe al Congreso norteamericano presentado en noviembre del 2009 por un comité encabezado por el senador John Kerry, se citaba la siguiente declaración de Michel Scheuer, operativo de la CIA durante 15 años en Afganistán y que llegó a capitanear el grupo de tareas de la Agencia en el país: «La gente que compramos, la que el señor Tennes (en el 2001 director de la CIA) dijo que eran los nuestros, dejaron a Ben Laden escapar de Tora Bora a Pakistán.»

moderado con el que Islamabad podría negociar, estableciera un santuario en el Waziristan del Norte y pudiera reconstruir el entramado yihadista a ambos lado de la frontera.

La ambivalencia de Musharraf no era caprichosa. El Ejército paquistaní estaba convencido de que el gobierno interino de Hamid Karzai, merced al cual Washington planeaba iniciar la normalización de Afganistán y consolidar el eclipse del poder talibán, era profundamente antipaquistaní y estaba dominado por miembros de la Liga Norte –los cuales efectivamente ocuparon en él las carteras de Interior, Defensa, Asuntos Exteriores e Inteligencia– afines a India, en perjuicio de los pastunes tradicionalmente más cercanos a Islamabad. Con el fin de seguir manteniendo la influencia entre los talibán y los pastunes afganos, el ISI desarrolló una doble estrategia: proteger discretamente a los efectivos talibán refugiados en su territorio, mientras capturaba y entregaba a Estados Unidos militantes árabes o no-afganos de Al Qaeda.

Tal política, con ciertas modificaciones, como sustituir los efectivos de Al Qaeda por militantes paquistaníes del TTP<sup>43</sup>, en tanto guarda una marcada neutralidad hacia los talibán afganos, incluso cuando se le captura en el seno del territorio paquistaní, se ha mantenido hasta nuestros días. Tal designio fue guiado por la idea de crear un ancho cinturón talibán en FATA que mantuviera la presión sobre Karzai para forzarle a plegarse a las demandas de Pakistán, prolongara la amenaza sobre las fuerzas estadounidenses desplegadas en las proximidades de la frontera afgana, haciéndolas dependientes de la buena voluntad de Islamabad y crease una «zona tampón» entre los pastunes afganos y paquistaníes. De acuerdo con esta idea, la población pastún talibanizada a lo largo de la frontera supondría una amenaza para el gobierno de Karzai y los efectivos militares estadounidenses, pero no para Pakistán que podría ejercer su control sobre ella sin dificultad.

Este punto de partida pronto se demostró erróneo. La creciente presión de Washington sobre Musharraf para que actuase con mayor prontitud y contundencia contra los grupos yihadistas que apoyaban a los talibán afganos en territorio paquistaní, haciendo honor a sus propias declaraciones

---

<sup>43</sup> *Tehrik-e-Taliban Pakistan*; organización que integra a 40 grupos militantes de talibán paquistaníes, establecida por Baitullah Mehshud en el año 2007, y cuya zona de influencia cubre Waziristan del Norte y el Sur y Bajaur en FATA, y distritos como Darra Adamkhel y otros en KP. Tras la muerte de Baitullah en agosto del 2009 como consecuencia del ataque de un ANT norteamericano, su probable sucesor fue Hakimullah Mehshud.

y sobre todo a la sustanciosa aportación económica estadounidense que recibía para mejorar las precarias finanzas del país y mantener la operatividad de sus fuerzas aéreas<sup>44</sup>, provocó las iras del islamismo paquistaní más radical, hasta el punto que el propio Musharraf fue objeto en el año 2003 de dos intentos de atentado terroristas atribuidos a grupos yihadistas basados en Waziristan del Sur, en respuesta probable a la *fatwa* emitida por el lugarteniente de Ben Laden, Ayman el-Zawahiri, singularizándole como *wajibul qatal* (reo de pena de muerte) por su ayuda a la invasión norteamericana. Ante este desafío al poder del Estado, en marzo del 2004 el Cuerpo de Fronteras –nutrido fundamentalmente por nativos pastunes– lanzó una vasta operación contra uno de los cuarteles generales de los yihadistas en Kalosha (Waziristan del Sur) que se saldó en pocos días con un estrepitoso fracaso gubernamental: huida de militantes, muerte de centenares de efectivos del Cuerpo de Fronteras, desertión de decenas de soldados y cuadros a las filas talibán y retirada bochornosa de las fuerzas del Gobierno.

Esta fue la tónica en los siguientes años, tanto en FATA como en KP, en especial en el valle de Swat, donde se sucedieron tímidos intentos armados de fuerzas de Islamabad para evitar el desafío de los talibanes paquistaníes, inicialmente movilizados y encuadrados en el TNSM<sup>45</sup>, a la presencia del Estado en dichos territorios, con breves treguas obtenidas gracias a la cesión de Islamabad de parte de sus competencias políticas y administrativas en los mismos. Esta línea se mantuvo a lo largo de los siguientes años, sobre todo en la División de Malakand de KP<sup>46</sup>, donde el TNSM mantuvo en jaque la presencia estatal y creó un feudo wahabi al que se llegó a denominar *emirato*.

---

<sup>44</sup> Entre los años 2002 y 2007 el gobierno de Bush aportó 3.500 millones de dólares como ayuda a Pakistán, en su mayor parte de carácter militar. Durante el mismo periodo, el Pentágono desembolsó alrededor de 5.000 millones en pago por el uso de instalaciones y servicios en territorio paquistaní, al tiempo que Washington anulaba deuda paquistaní por el monto también de otros 3.000 millones.

<sup>45</sup> *Tehrik-e-Nifaz-e-Shariat-e-Mohammadi* (Movimiento por la Implantación de la Ley Islámica) fue una organización militante fundada por el mulá sufis, Mohammed en el año 1989 tras abandonar la Jamat-e-Islami Pakistan, quien adquirió gran popularidad en FATA y KP tras emitir una *fatwa* en octubre del 2001 decretando la *yihad* contra las fuerzas norteamericanas en Afganistán y encabezar un contingente de 20.000 paquistaníes en esa guerra santa, que pronto quedó diezmado por su escasa preparación militar y precario armamento por el poder de fuego de sus adversarios.

<sup>46</sup> Malakand comprendía los distritos de Swat, Buner, Shangla, Upper Dir, Lower Dir, Chitral y Malakand, poblados por cinco millones y medio de tribales de origen predominantemente pastún.

A partir del año 2008 el desafío a Islamabad, reforzado por la alianza entre TNSM y TTP, resultaba tan corrosivo para el Gobierno paquistaní –aparte de la serie de atentados terroristas que indujeron o protagonizaron contra intereses militares y civiles en diferentes puntos de Pakistán–, y la presión norteamericana tan insostenible sobre el nuevo gobierno de Alí Zardari, que el Ejército se avino a retirar dos divisiones de su frontera oriental y desplegarlas en KP para desencadenar en mayo del 2009 una vasta operación contra los talibán paquistaníes que se enseñoreaban de Swat. Después de semanas de combates los militantes yihadistas se batieron en retirada y tras asegurarse el control del Valle, las tropas del general Kayani extendieron sus operaciones a Waziristan del Sur, refugio igualmente de nutridos efectivos del TTP.

Para este momento, no obstante, la talibanización de Pakistán estaba prácticamente consumada.

### **En caída libre**

Dicha talibanización ha entrañado la muerte de más de 30.000 personas en Pakistán en los cuatro últimos años por la acción de atentados terroristas o los ataques de las fuerzas aéreas contra los efectivos talibán autóctonos; el desplazamiento temporal o permanente de sus localidades de origen de más de un millón de personas; la destrucción de propiedades, cultivos e infraestructuras; el aplazamiento *sine die* de la necesaria redemocratización del país tras la experiencia totalitaria del régimen de Musharraf y un manifiesto crecimiento entre la población paquistaní de un sentimiento antioccidental, de marcado carácter antiestadounidense<sup>47</sup>.

Este sentimiento fue abonado por la idea de que la ayuda del Gobierno paquistaní a los norteamericanos en la lucha contra los talibán afganos provocaba que los yihadistas paquistaníes tornasen sus iras contra el Gobierno y se produjera la espiral de violencia que ahora afecta a toda la población paquistaní. También está alimentada por la reiterada desconsideración mostrada por las fuerzas estadounidenses hacia la soberanía paquistaní, reflejada sobre todo en la serie de ataques de sus ANT contra objetivos,

---

<sup>47</sup> Según una encuesta del Centro Gallup en Pakistán, mayo de 2010, el número de paquistaníes que estiman que Estados Unidos supone una amenaza para su país roza el 60%, más del doble de lo que suponía tras la expulsión de los soviéticos de Afganistán. Sorprendentemente, el porcentaje de los que estiman como amenazante el sectarismo talibán sólo alcanza el 12%.

solo por ellas determinados, en territorio de Pakistán, ataques a los que –al menos de manera formal– se ha opuesto reiteradamente el Gobierno de Islamabad<sup>48</sup>.

La salida de Musharraf del poder tras nueve años de gobierno autoritario, quien representó para buena parte de la población paquistaní, profundamente trabajada por diferentes vetas de islamismo, el hombre que ligó el destino de Pakistán al aplastamiento del régimen islámico de los talibán en el vecino país a cambio de mantenerse en el poder, no resultó más que un alivio transitorio porque la democracia seguía siendo una utopía para Pakistán, como de sobras ha demostrado la irrisoria gestión gubernamental del electo presidente, Asif Alí Zardari, bajo la discreta pero firme tutela del general Kayani, jefe del Ejército. El Parlamento sigue dominado por una oligarquía terrateniente, obligada casi exclusivamente a mantener o incrementar el bienestar de los clanes y tribus que votan por las formaciones políticas que la representan.

El espectro político se halla vertebrado por dos partidos clientelares (el Partido Popular de los Bhuttos y el *Pakistán Muslan League (N)* de los Sharif), ambos sin la menor definición ideológica, y en el que sólo Jamaat-e-Islami, cuya declarada meta política es establecer una Constitución puramente islámica en Pakistán con que conjurar la amenaza de Ayman al-Zawahiri de que el ilegítimo (en términos islámicos) Estado paquistaní debe ser destruido, presenta una cierta dimensión ideológica. Esta situación favorece que el Ejército siga compartiendo con Alá una decisiva influencia en los destinos del país. No es extraño que en una reciente encuesta, Gallup recogiera sólo el 42% de apoyo ciudadano a la democracia como forma de gobierno para Pakistán.

En los últimos meses las contradicciones paquistaníes se han profundizado por el asesinato –con escasa y vergonzante reacción gubernamental– del gobernador del Punjab Salman Taseer, miembro prominente del Partido Popular, por su campaña en pro de la reforma de la Ley Contra la Blasfemia y del ministro de Minorías, Shahbaz Bhatti, por la misma razón, mientras el terrorismo de raigambre islamista alcanzaba cada vez más frecuentemente los grandes núcleos urbanos del Punjab y el Shind. La economía sigue

---

<sup>48</sup> Estos ataques fueron alrededor de 46 en el año 2009 y provocaron alrededor de 536 muertos. En el año 2010 ascendieron a 90 y las víctimas mortales a más de 1.000, la gran mayoría de ellos en FATA. En total el SATP (*South Asia Terrorism Portal*) india contabiliza 2.043 muertos por la acción de los ANT norteamericanos entre los años 2005 y 2011.

estancada, con crecimientos que no superan el 2% en la última década. a pesar de la continua infusión de fondos norteamericanos, al tiempo que el apoyo de Washington, plenamente consciente de estar atrapado en una relación de interdependencia con Pakistán en su intento de estabilizar Afganistán, comienza a ser crecientemente dubitativo.

Tales dudas derivan de los repetidos incidentes que han enfrentado a Washington e Islamabad, inducción a la salida del país de Jonathan Bank, jefe de la célula de la CIA en la capital paquistaní en diciembre de 2010, en posible respuesta a la implicación ante un tribunal norteamericano del jefe del ISI, general Shuja Pasha, por su participación en la preparación de los ataques de Bombay del año 2008, detención y expulsión de Raymond Davis, subcontratado de la CIA en enero 2011, insistencia en que la actividad de los ANT estadounidenses sobre territorio paquistaní pasen bajo control de su Ejército y, más recientemente, el anuncio del veto a la presencia norteamericana en la base de Shamsi (Baluchistán), de la que partían buena parte de las incursiones de esos aviones contra objetivos en FATA y KP y de la creciente vulnerabilidad de sus intereses en Pakistán al ataque de militantes yihadistas. Mientras, el Ejército paquistaní aguarda y calibra la anunciada retirada de las fuerzas norteamericanas de Afganistán para prever y prepararse a explotar los resquicios que tal retirada le proporcionará a la hora de restablecer su deseada influencia en el país vecino.

En este panorama, la reciente liquidación por parte de fuerzas estadounidenses de Osama ben Laden en una ciudad situada en la NWFP, aunque geográficamente próxima al corazón del poder paquistaní de Islamabad-Rawalpindi, es un hecho trascendente que pudiera catalizar muy dispares reacciones en la incómoda asociación Washington-Islamabad, la sensibilidad islámica paquistaní y los precarios equilibrios que prevalecen en la región. Ese acontecimiento pudiera convertirse en un nuevo foco de ignición en un tablero estratégico, regional y mundial, ya suficientemente convulso.

Tres meses después de la desaparición de Ben Laden, sin embargo, Islamabad y Washington han fracasado en aminorar sus recelos mutuos o resolver alguno de sus múltiples disensos. A principios de septiembre portavoces militares paquistaníes airearon su aspiración a la firma de un memorando de entendimiento con el Gobierno estadounidense en que quedara registrado el número de miembros de la CIA que operarían en Pakistán, la previa notificación al gobierno de las acciones de los ANT sobre su territorio, la cooperación en materia de operaciones para obtención de inteligencia y el papel que se asignaría a Pakistán caso de que el nuevo líder de Al

Qaeda, Ayman al-Zawahiri, fuese encontrado en territorio paquistaní. La respuesta oficiosa de Washington a tales requerimientos no se hizo esperar y un portavoz secundario declaró que parecía posible que se acordase una amplia declaración de intereses comunes entre los dos países, pero que la firma de un acuerdo detallado estaba fuera de cuestión.

En tales circunstancias y con la retirada de las tropas norteamericanas ya desarrollándose en Afganistán bajo creciente hostilización de los talibán a lo construido por la coalición occidental y a la precaria presencia del Gobierno afgano, la cooperación de Islamabad en tan delicada coyuntura queda completamente en el aire. El tiempo tiene la palabra.

JOSÉ IGNACIO PRIETO VÁQUEZ  
*Coronel del Ejército del Aire (R)*

### **Bibliografía**

- ALBINIA, Alice: *Empires of the Indus. The story of a river*, John Murray Publisher, Londres, 2008.
- AKBAR, M. J.: *Tinderbox. The past and future of Pakistan*, Harper Collins India, 2011.
- ALÍ, Tarik: *The Duel. Pakistan on the flight path of American Power*, Simon & Schuster, Londres, 2008.
- AMIR, Amir: *Talibanisation of Pakistan*, Pentagon Security International, Delhi, 2009.
- ASLAM, Nadeem: *The wasted vigil*, Faber and Faber, Londres, 2008.
- COLL, Steve: *Ghost Wars. The secret history of CIA, Afghanistan and Bin Laden. From the soviet invasion to September 10, 2011*, Penguin Books, 2004.
- DEHLVI, Sadia: *Sufism. The heart of Islam*, Harper Collins India, 2009.
- HAMID, Mohsin: *The reluctant fundamentalist*, Penguin Viking, 2007.
- HANIF, Mohammed: *A case of exploding mangoes*, Random House India, 2009.
- HUSSAIN, Zahid: *Frontline Pakistan*, Penguin Viking, 2007.
- RASHID, Ahmed: *Descent into Chaos*, Allen Lane, PB, 2008.
- SIDDIQA, Ayesha: *Military Inc. Inside Pakistan's Military Economy*, Pluto Press, Londres, 2008.
- SINGH, Khushwant: *Train to Pakistan*, Penguin Books, Delhi, 2009.

## **ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DEL CONFLICTO. IMPACTO QUE ESTÁ TENIENDO EN LAS GRANDES POTENCIAS COMO ESTADOS UNIDOS, UNIÓN EUROPEA, INDIA, CHINA Y RUSIA**

Del conjunto de conflictos armados que la Alianza Atlántica ha vivido, la guerra de Afganistán es el que tiene una importancia mayor, tanto por su origen como por sus implicaciones estratégicas. Los atentados en Nueva York y Washington siguen vivos en nuestra retina y en nuestra conciencia, porque fueron un auténtico acto de guerra en el corazón de Estados Unidos, por su carácter y vocación catastrófica y por su autor, una organización terrorista que representaba una corriente ideológica dentro del islam. Aquel terrible día todo el mundo comprendió que ya nada sería igual, que las consecuencias de aquel acto afectarían también al conjunto de la comunidad internacional.

La negativa del régimen talibán a expulsar del territorio afgano a los miembros de la organización Al Qaeda, prueba de su complicidad con sus objetivos, llevó a Estados Unidos a intervenir militarmente, al conjunto de la Alianza Atlántica a manifestar su solidaridad con Estados Unidos y a buena parte de sus miembros también a destacar unidades en aquel teatro de operaciones.

Era la primera vez que la Alianza actuaba sobre el terreno y lo hacía a gran distancia de su «área». Atrás quedaban los viejos y anacrónicos debates sobre cuál debía ser su marco geográfico de operaciones, porque a la vista estaba que sus intereses se encontraban afectados en todo el planeta y que desde el más recóndito rincón del Indo Kush se podía poner en peligro la seguridad de miles de ciudadanos europeos o norteamericanos. Las maniobras diplomáticas que intentaban contener las presiones norteamericanas para transformar la Organización del Tratado del Atlántico

Norte (OTAN) en una entidad global entraban en el terreno del absurdo porque o era global o ya no era una alianza.

### **Los retos**

La intervención en Afganistán suponía asumir el reto de acabar con la presencia de Al Qaeda en aquel Estado, poner fin al régimen cómplice de las fuerzas talibán y reconstruir el país tras años de conflicto. La reacción de Estados Unidos era la que cabía esperar tras una agresión de aquella magnitud. Sus aliados no sólo no ponían en duda el derecho y la legitimidad de la intervención, sino que además brindaban su colaboración.

El Consejo de Seguridad corroboró el derecho de la potencia americana a ejercer la legítima defensa. Pero a nadie se le ocultaba la dificultad de la misión, pues la ocupación del país había supuesto con anterioridad las derrotas de los Imperios británico y soviético. Sin embargo, las circunstancias en que aquellas potencias actuaron eran distintas, ni mejores ni peores. Los retos a los que Estados Unidos y sus aliados se tendrían que enfrentar eran numerosos y complejos. Considerados en su conjunto convertían la campaña afgana en algo muy distinto a una crisis localizada, en sólo una intervención amparada por el Derecho Internacional y sancionada por el Consejo de Seguridad.

### **La construcción de un país**

Afganistán nunca fue un Estado moderno. Su geografía no sólo le aisló del mundo sino que separó a su población en un conjunto de bolsas dispersas, lo que agravó las divisiones originadas por las diferencias étnicas entre pastunes, hazaras, uzbekos, tayikos y restantes grupos. La Monarquía fue derrocada, dando paso a golpes de Estado, injerencia soviética, guerra contra el invasor, guerra civil hasta acabar con el establecimiento de un emirato fanático y medieval. Décadas de horror y miseria no eran la mejor cimentación para levantar un Estado, ni siquiera una primera administración que actuara como instrumento de modernización.

Si Estados Unidos acababa con el régimen talibán, lo que dada su superioridad militar era previsible, tendría que asumir la responsabilidad de dirigir un país en ruina, que nunca había conocido un Estado moderno y donde «los señores de la guerra» estaban acostumbrados a actuar como lo

que realmente eran, señores feudales que podían disponer libremente de vidas y haciendas. La opción de llegar, destruir y volver a casa estaba descartada por las enseñanzas de la historia. Una mala administración de la victoria en la Primera Guerra Mundial había creado las circunstancias que abocaron a la Segunda. Se aprendió la lección y tanto Alemania como Japón fueron cuidadosamente reconstruidas para que la inexorable derrota no fuera el caldo del cultivo en el que el rencor y el odio alimentaran una nueva política revanchista que llevara a una tercera guerra mundial.

Los norteamericanos ya habían estado en Afganistán para asegurarse de que sus enemigos soviéticos no pudieran imponer su voluntad, pero una apresurada retirada de aquel teatro de importancia estratégica había permitido que ese país se convirtiera en el centro de operaciones del yihadismo. Tanto Estados Unidos como sus aliados se encontraban en aquellas fechas estableciendo una estrategia de reconstrucción del área de los Balcanes, tras el fin de la serie de guerras que acabaron con Yugoslavia. La tensión seguía viva y la posibilidad de que el conflicto se reabriera, tanto en Kosovo como en Bosnia, era, y continúa siendo, alto.

No había opción, si se quería cerrar la crisis habría que seguir allí durante un tiempo incierto mientras las instituciones tomaban forma y la sociedad acababa por aceptar el nuevo reparto de poder. En este contexto, la idea de que la victoria requeriría tanto la destrucción del régimen talibán como la estabilización del país y la modernización de sus estructuras políticas, sociales y económicas fue asumida desde un primer momento. Prueba de ello fue el establecimiento de dos misiones distintas, una norteamericana para acabar con la resistencia talibán y otra de la OTAN para asegurar la construcción de un Estado. No habría victoria sin un Afganistán estable y en vías de prosperidad que rechazara el fanatismo fundamentalista y actuara como un Estado amigo.

### **La alianza con Pakistán**

La estabilización de Afganistán es virtualmente imposible sin la colaboración de Pakistán. Por una parte es el vecino indispensable, tanto para el establecimiento de una logística de alta capacidad como para combatir unas unidades, que encuentran su refugio natural en la tierra de nadie que son las cordilleras que separan ambos países, y para descabezar su dirección, que desde Quetta o el Alto Waziristán controla cómodamente las operaciones

mientras establece vínculos internacionales y atrae capitales a su causa. Pakistán ya fue un aliado de Estados Unidos en los días en que lograr la derrota de la Unión Soviética era el objetivo fundamental de las administraciones Carter y Reagan. Fue entonces cuando la inteligencia militar paquistaní y la Agencia Central de Inteligencia (CIA) norteamericana actuaron conjuntamente para favorecer una resistencia *muyahi*. Tiempo después y con apoyo de Pakistán cobrarían forma a las guerrillas talibán, a partir de la movilización de jóvenes que se estaban formando en escuelas coránicas (*talib* igual estudiante).

Pakistán no quería aparecer ante la opinión norteamericana ni ante el resto del mundo como un cómplice de Al Qaeda o del régimen talibán. En aquellas fechas sufría sanciones internacionales por su programa nuclear, que agravaban una de por sí en difícil situación económica. La crisis, siendo delicada, abría al gobierno militar de Islamabad la oportunidad de mejorar sensiblemente sus relaciones con Estados Unidos así como el estado de su economía. Sin embargo, había obstáculos objetivos que dificultaban una sincera colaboración.

Los talibán eran un adecuado y barato instrumento de la diplomacia paquistaní para contener la influencia rusa y persa en Afganistán. Para un Estado militarizado y en permanente tensión con su vecina India era fundamental estabilizar sus restantes fronteras, manteniendo a distancia a sus históricos rivales. Por otra parte, los talibán eran un fenómeno característico de la etnia pastún, mayoritaria en ambos lados de la frontera. Apoyar al régimen del mulá Omar suponía para el Gobierno de Islamabad estar a bien con una de sus poblaciones más conflictivas y en la que el islamismo se encontraba más enraizado.

En un país políticamente inestable, de hecho el Gobierno en aquellos días era una dictadura militar originada tras un golpe de Estado, actuar abierta y sinceramente contra los talibán podía provocar graves tensiones internas de muy difícil reconducción. En el caso concreto de las zonas tribales en Waziristán del Norte la realidad es que el Estado tenía una muy escasa presencia. Impermeabilizar el conjunto de la frontera entre ambos países, caracterizada por una geografía montañosa, representaba para el Ejército paquistaní un reto extraordinario, costosísimo y, sobre todo, contrario a sus intereses nacionales.

El choque de intereses entre Estados Unidos y Pakistán se había hecho patente en otros temas de indiscutible importancia, que en nada favorecerían la constitución de la tan necesaria alianza. La Inteligencia Militar

paquistaní venía colaborando estrechamente con organizaciones terroristas e islamistas que actuaban contra intereses indios, con el conflicto de Cachemira de fondo. En su frontera sur, como en la norte, la inteligencia militar estaba plenamente volcada en la promoción del terrorismo, sólo que en esta ocasión era en contra de un país cuya importancia estratégica para Washington resulta difícil minusvalorar. India puede ser el aliado más importante de Estados Unidos en un futuro próximo.

Desde la administración Clinton hasta hoy ambas partes vienen explorando sus intereses comunes y las formas de colaboración para establecer un muro de contención a China. El Gobierno de Nueva Delhi ve con recelo y preocupación el acercamiento entre Estados Unidos y Pakistán, entiende que el Gobierno de Washington no tiene otra opción, pero en ningún caso aceptaría que la potencia norteamericana hiciera la vista gorda a la actividad terrorista paquistaní en su propio territorio.

El problema más grave que había que resolver para poder dar forma a una alianza bilateral era el relativo al armamento nuclear. Pakistán se había dotado de cabezas nucleares para lograr la paridad con India y establecer así un principio de disuasión. Estados Unidos trató en su momento de evitar que se llegara a esta situación, pero le resultó imposible. Sin embargo, el legítimo deseo paquistaní de garantizar su seguridad poco tenía que ver con la red de proliferación de esta tecnología creada por el doctor Kahn.

Este antiguo operario de un centro nuclear holandés, no sólo trabajó con la Inteligencia Militar de su país para robar información con la que desarrollar un programa nuclear nacional, sino que aprovechó la circunstancia para crear una provechosa actividad mercantil, que satisfaría tanto su ideario islamista como sus propios bolsillos. A través de Kahn o de forma directa, Pakistán colaboró con China para desarrollar la capacidad nuclear. Conseguida ésta intercambió con Corea del Norte conocimientos nucleares por tecnología de misiles. A partir de entonces el doctor Kahn, siempre al servicio de la Inteligencia Militar paquistaní, se brindó para ayudar a otros Estados musulmanes a adquirir una capacidad militar nuclear con sus correspondientes vectores.

### **La alianza con India**

El Gobierno de Nueva Delhi comprendió la necesidad norteamericana de contar con la colaboración paquistaní para poder disponer de capacida-

des suficientes con las que estabilizar Afganistán. Sin embargo, no se engañó sobre las negativas consecuencias que el proceso tendría sobre sus intereses. Las Fuerzas Armadas paquistaníes aprovecharían la situación para mejorar su armamento y el país en su conjunto se liberaría de sanciones y se haría acreedor de importantes ayudas. Cuanto mayor fuera el interés norteamericano por preservar su relación con Pakistán más presión ejercerían sobre India para evitar tensiones bilaterales, con lo que podría implicar de renuncia a la defensa de los intereses nacionales. Por otro lado, en ningún momento creyeron que Pakistán se adaptaría a las exigencias norteamericanas en los temas clave.

El ciclo de aproximación indo-americano, de enorme importancia estratégica para ambas partes, podía quebrarse como consecuencia de la inevitable colaboración entre los Gobiernos de Washington e Islamabad. India colaboraría en la empresa de contener el islamismo en Afganistán y tratar de establecer un Estado moderno, pero teniendo en cuenta la historia estaba por ver si Estados Unidos sería capaz de soportar las previsibles tensiones. Estaba en juego tanto el poder del islamismo como la influencia de China y en ese juego India tenía mucho que ganar y que perder.

### **El revanchismo ruso**

La Unión Soviética, una forma histórica del imperialismo ruso, había colapsado por un conjunto de elementos, entre los que se encontraba la derrota en la guerra de Afganistán. No era cierto, como repetían los islamistas, que aquella guerra hubiera llevado a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) al colapso, pero no podemos negar su importancia en ese proceso Rusia trataba ahora de recuperarse, hallando una renovada identidad, estabilizando su economía y definiendo una nueva área de influencia. La impresionante campaña militar que llevó al triunfo de la coalición formada por la Alianza del Norte y Estados Unidos supuso una nueva humillación para los dirigentes rusos, que en gran medida ya formaron parte de la élite soviética. Además la campaña venía enmarcada en una nueva estrategia nacional norteamericana. La acción de Al Qaeda había llevado a la administración Bush a abandonar su pregonado aislacionismo –concentrándose en el Pacífico y América Latina– y a asumir como inevitable una acción global frente al islam radical. Esa decidida presencia en zonas limítrofes con Rusia implicaba una presencia indeseada, una rivalidad entre

grandes potencias por ejercer influencia también en regiones de alto interés estratégico.

### **Los intereses chinos**

Afganistán y Pakistán tienen frontera con China, una linde montañosa y de difícil control que vincula a los musulmanes uigures, de etnia turcomana, nacionalidad china y voluntad secesionista, con las poblaciones radicalizadas de esos dos países. Para China la derrota de los talibán sería una buena noticia, por lo que supondría el fracaso del islamismo y de menor riesgo de contagio. Pero al mismo tiempo el Gobierno de Pekín veía la crisis afgana en el marco regional, donde otros actores e intereses también deberían ser tenidos en cuenta.

Pakistán ha sido un país amigo durante décadas, con el que ha tratado de equilibrar el eje formado por la India y la URSS. Asumiendo un alto riesgo diplomático China colaboró intensamente con Pakistán para que este país accediera a la capacidad nuclear para usos militares. El Gobierno de Pekín entendió las complejas condiciones, con grandes riesgos y oportunidades, que se abrían a su equivalente en Islamabad y trató de facilitar la relación entre ambos países. Vigiló la evolución de la situación, consciente de que los intereses de las partes eran difícilmente compatibles y que muy probablemente no acabaría en buenos términos. Por el contrario, si la trama se estabilizaba se corría el riesgo de que China quedara aislada en su frontera occidental, echando por tierra años de trabajo y poniendo en peligro intereses vitales.

China necesita ingentes cantidades de energía para mantener el ritmo de su complejo e intenso proceso de desarrollo económico y social. Irán es un formidable proveedor, más aún cuando su aislamiento internacional le hace más susceptible a las demandas chinas. La posibilidad de abastecerse directamente a través de un oleoducto que cruzara Pakistán es una empresa del máximo interés, de ahí que proteja a Irán y cuide su vieja relación con el Gobierno de Islamabad.

China, como imperio milenario, comprende que Estados Unidos se esfuerce por destruir a sus enemigos en Afganistán y trate de contener el auge del islamismo. Pero por la misma razón recela de que ejerza su influencia en una región tan próxima y tan sensible a sus intereses nacionales. Sospecha de sus intenciones últimas y teme que su crónica inconstancia deje la situación peor de cómo la encontró.

## **La enemistad iraní**

Tras la Revolución de Jomeini la condena a la política norteamericana se convirtió en uno de los pilares del nuevo régimen islamista. Desde su perspectiva cualquier injerencia norteamericana en la política musulmana, directa o indirecta, política o cultural, suponía una amenaza ante la que no cabía más opción que el más firme rechazo. La guerra de Afganistán, la nueva Estrategia de Seguridad Nacional, la invasión de Irak y la estrategia para la transformación del Gran Oriente Medio eran, desde la perspectiva de los ayatolás y demás miembros de la jerarquía del régimen, actos de agresión que exigían una respuesta contundente.

Por otra parte, la presencia de fuerzas expedicionarias numerosas y bien dotadas a ambos lado de sus fronteras representaba un hecho a tener muy en cuenta. Si bien era cierto que la ocupación de Irak y Afganistán nada tenía que ver con Irán y que no había voluntad de desatar una tercera campaña militar para ocupar la milenaria Persia, los dirigentes de Teherán eran conscientes de que se encontraban literalmente sitiados por un Estado enemigo, una situación a la que tenían que tratar de poner fin lo antes posible.

La amenaza norteamericana no era sólo militar. Las agendas políticas de Washington en Irak y Afganistán pasaban por imponer Estados de Derecho que deberían evolucionar paulatinamente hacia la democracia así como combatir el islamismo. Para Irán, la vanguardia del islamismo chií, impedir la consecución de esos objetivos era tan importante como forzar un repliegue de las fuerzas norteamericanas. Irán actuaría en Afganistán en pos de sus intereses políticos y de seguridad, lo que de una u otra manera acabaría reflejándose en un apoyo a las milicias talibán y en un intento de boicoteo al proceso de estabilización en marcha.

## **La cohesión de la Alianza**

Tras años de estériles debates sobre el papel de la Alianza Atlántica tras el fin de la guerra fría, la OTAN se hallaba donde nunca hubiera querido estar, en las estribaciones del Indo Kush, con unos problemas logísticos complejos y con una misión indefinida y, por lo tanto, de difícil consecución. Tras batallas diplomáticas rechazando o matizando las acciones fuera de área la Alianza se encontraba en una guerra en Afganistán, donde el Imperio británico y la URSS habían sucumbido frente a la férrea voluntad de

las partidas tribales. Atrás había quedado el tiempo de debatir qué sentido tenía la Alianza Atlántica en un mundo possoviético, o estaba a la altura de las circunstancias y consolidaba la situación en este pobre y alejado país o su credibilidad se vendría abajo. El punto de partida no era alentador. Tras la constatación del *gap* de capacidades durante la guerra de Kosovo, como consecuencia de años de inversión insuficiente, el Gobierno estadounidense desechó el ofrecimiento aliado de actuación conjunta y optó por desdoblar en dos las operaciones, una dirigida a combatir a los restos de las fuerzas talibán y la otra a sostener el proceso de construcción de un Estado. La pérdida de unidad era preocupante, pero lo era más el caos de restricciones (*caveats*) con el que cada fuerza nacional se incorporaba a la operación conjunta. La sofisticación tecnológica y doctrinal contrastaba con el espectáculo de «guerra a la carta» que daban los distintos contingentes. Faltaba por ver qué ocurriría a lo largo del proceso. La derrota talibán había resultado un formidable ejemplo de ingenio y sofisticación, pero nadie dudaba de que la guerra continuaría, aunque por otros medios. Las milicias talibán se reagruparían y, dotadas de una nueva organización, presentarían también resistencia.

## Los resultados

La intervención norteamericana en Afganistán se realizó mediante su incorporación al conflicto civil preexistente, colaborando estrechamente con la denominada Alianza del Norte (AN). La derrota del régimen talibán, del *emirato* del mulá Omar, fue algo más que el fin de una experiencia islamista comprometida con el terrorismo yihadista. Supuso la pérdida del poder por parte de la etnia pastún, asentada a lo largo de la frontera con Pakistán, con gran presencia en ese país y origen tanto de la monarquía como de la mayoría de los dirigentes políticos. Estados Unidos se esforzó en estrechar lazos con los dirigentes pastunes y encargó a uno de ellos, Karzai, el gobierno del país. Sin embargo, la humillación de la derrota y la desconfianza ante las intenciones últimas de Estados Unidos llevó a un retraimiento que, paulatinamente, evolucionaría hacia el enfrentamiento. Por otro lado, los grupos partícipes de la AN querían cobrar los réditos de la victoria.

En un país sin tradición democrática y organizado en clanes esto suponía abuso de poder y arbitrariedad, que contrastaban con el discurso de *building nation* y democratización empleado por los gobiernos occiden-

tales. «Los señores de la guerra» tenían armas, milicias y dinero. Para las unidades desplegadas resultaba difícil saber quién era un peligro mayor, si los afines o los enemigos. Si se pactaba con ellos para facilitar la operación se alimentaba el cáncer de la corrupción y el despotismo, si se les hacía frente aparecerían problemas de todo tipo. La droga, la principal industria del país, supuso otro serio obstáculo. En un país arruinado por la guerra, donde el nivel de pobreza era crítico, cerrar ese negocio conllevaba arruinar familias y empujar hacia la milicia talibán a clanes completos. Al final el dinero del narcotráfico, de la misma forma que en otras partes del mundo, supo comprar voluntades y abrir así vías de comunicación para sacar su producto del país. Muchos campesinos hacían horas extras colaborando con «los señores de la droga», que a su vez supieron entenderse con la milicia talibán.

Las dificultades para levantar un Estado en una sociedad como la afgana crecieron como consecuencia de la evolución de los acontecimientos en Irak. Tras una rápida y contundente victoria sobre las tropas del régimen baasista, la insuficiencia del contingente desplegado para garantizar la estabilización del país y la ausencia de un plan coherente para reconstruirlo facilitaron la aparición de una insurgencia que acabaría poniendo en peligro el proceso político en curso. Hasta 150.000 soldados norteamericanos llegaron a estar al mismo tiempo en Irak, una cantidad demasiado importante como para no afectar a la campaña afgana. Durante el segundo mandato de George W. Bush, Afganistán se convirtió en un campo de batalla secundario. Lo urgente y fundamental era recuperar la iniciativa en Irak. Esa situación fue aprovechada por los dirigentes talibán, con la colaboración de los narcotraficantes, para extender su influencia sobre el territorio.

Las campañas afgana e iraquí, que se prolongaban en el tiempo sin una salida a la vista, animaron las corrientes derrotistas en Washington, tanto entre demócratas como republicanos. Los sondeos mostraban la desesperanza ciudadana mientras que en el Capitolio el partido de la rendición crecía. En este contexto el régimen iraní vio confirmada su estrategia de desgaste. Tanto en Irak como Afganistán apoyaban a todo aquel dispuesto a crear una situación insostenible para Estados Unidos, con la doble finalidad de quebrar la influencia norteamericana y liberarse de la presión en ambos lados de su frontera. Por otro lado, el creciente cansancio norteamericano confirmó a los militares paquistaníes en la idea de que debían tratar de mantener un equilibrio, siempre difícil, entre Estados Unidos y los dirigentes islamistas, hacerles comprender que el tiempo era un actor funda-

mental, que la potencia americana acabaría retirándose pero que mientras estuviera resultaba de interés entenderse con ella. El resultado fue que tanto por impotencia como por interés el Gobierno de Kabul colaboró con los talibán y, en conjunto, con el campo islamista.

A las dificultades objetivas para crear un Estado ausencia de experiencias previas, estructura de clanes, diversidad étnica, profunda desconfianza entre los distintos grupos étnicos, arraigada corrupción, presencia de «señores de la guerra» con milicias propias se sumaban la carencia de una fuerza suficiente, la babélica división de funciones entre contingentes militares, el rechazo a asumir misiones de combate e incluso la negación de algunos de los Estados miembros a reconocer que Afganistán se encontraba en estado de guerra. Si la aplicación de una *Comprehensive Approach* es siempre complicada lo era mucho más en esas condiciones.

En la medida en que el narcotráfico y los talibán se hacían más presentes, la seguridad de la población disminuía. En los procesos electorales se había puesto de manifiesto que los afganos rechazaban el extremismo de los seguidores del mulá Omar y de sus aliados árabes de Al Qaeda. Querían vivir en paz y en orden. Pero ante la presencia de las milicias en su territorio comenzaron a padecer las consecuencias del chantaje terrorista. O se plegaban a sus intereses o miembros del clan serían asesinados. En ocasiones, el chantaje venía lubricado con el aliciente del pluriempleo con los narcotraficantes.

Para los jefes locales la opción resultaba crítica ¿Podían confiar en los norteamericanos y sus aliados? ¿Estarían con ellos hasta acabar con los talibán? La respuesta la tenían delante de sus ojos. Muchos de los contingentes internacionales, en lógica con la misión asignada por sus gobiernos, se replegaron en nuevas y seguras fortificaciones, mientras que los norteamericanos, apoyados por algunos otros contingentes, parecían desbordados ante la extensión de la presencia talibán. La situación había evolucionado y las misiones resultaban anacrónicas. La OTAN actuaba sin la unidad necesaria y los comandantes carecían de los medios para actuar con efectividad.

Afganistán se encontraba en guerra. De nada servía seguir aplicando una *Comprehensive Approach* o seguir invirtiendo en formar unas Fuerzas Armadas, una Policía y, en general, una Administración pública si el enemigo ya se había hecho presente en todo el territorio nacional. De la misma forma que en Irak y con la misma voluntad de victoria era necesario aplicar una estrategia contrainsurgente si se quería contener, reducir y derrotar a las milicias talibán, convencer a la población de que el compromiso con su

seguridad y bienestar era real y tener la autoridad para limitar el escandaloso ejercicio de corrupción desde los más altos puestos hasta los más bajos de la Administración. Para Estados Unidos y sus aliados de la OTAN no sólo estaba en juego la victoria. Si después de haber ocupado Afganistán eran derrotados por unas milicias pobremente armadas su prestigio se vendría abajo y con él la autoridad y la credibilidad.

Estados Unidos revisó su doctrina de contrainsurgencia y la aplicó con sorprendente éxito en Irak. La conjunción de Inteligencia Militar y voluntad política permitió disponer del tiempo suficiente para que los resultados fueran visibles. Resuelta en el plano militar la campaña de Irak era tiempo de volver al teatro afgano. Barack Obama era para entonces el nuevo presidente. Como senador se había opuesto a la estrategia seguida en Irak, que en lo sustancial sería la que le tocaría aplicar en Afganistán. Sin embargo, en todo momento había defendido la legitimidad y legalidad de la campaña afgana. Quedaba por ver cómo se resolvía la contradicción. El mando militar presentó una nueva estrategia que, como cabía esperar, era una adaptación de la nueva doctrina contrainsurgente, que implicaba un aumento del número de hombres desplegados y un compromiso con la población de estar el tiempo necesario.

Tras tormentosas reuniones en la Casa Blanca, Obama optó por plegarse a la posición de los mandos militares, por coherencia estratégica y porque no tenía una alternativa. Sin embargo, en aquellos meses quedó patente que la agenda política del Partido Demócrata apuntaba hacia una retirada apresurada, ante un electorado cansado de años de guerra y una situación económica a cuya gravedad no es posible restar importancia. Obama aceptó, tras correcciones a la baja, la propuesta de su comandante sobre el terreno, el general Stanley McChrystal.

Sin embargo, poco después el propio presidente boicoteaba los fundamentos de la nueva estrategia anunciando plazos de retirada, lo que llevó a la postre al cese del general. Aunque los portavoces de la Administración trataron de matizar aquella declaración, el daño ya estaba hecho. Los líderes talibán tenían el texto de la estrategia y las declaraciones del presidente y podían constatar la contradicción existente, cómo a la hora de sopesar el interés por la victoria militar o por ganar unas elecciones Obama había optado decididamente por la segunda.

El incremento del contingente militar ha tenido y continúa teniendo un efecto importante sobre la operatividad de las fuerzas talibán, que se encuentran claramente a la defensiva, pero en términos políticos la derrota aliada

resulta evidente. El presidente Hamid Karzai trata de lograr un acuerdo con los líderes talibán para preparar la transición hacia una situación que será, más o menos, la existente el 11 de septiembre de 2001. Los altos funcionarios aprovechan este periodo para hacer caja. Los jefes de clan buscan su acomodo con los futuros gobernantes. Los propios militares, sea cual sea su rango, siguen los cursos impartidos por la OTAN a sabiendas de que esas Fuerzas Armadas no existirán. Los esfuerzos de la diplomacia y la inteligencia norteamericana por lograr un acuerdo con «talibán moderados», una contradicción en sus términos, es un ejemplo más de las prisas por encontrar una salida digna que permita al Gobierno norteamericano afirmar que la misión está cumplida, que la insurgencia está limitada geográficamente y controlada militarmente, que ya es el momento de que la Administración afgana asuma todas las responsabilidades. Si al poco de retirarse todo se desmorona como si de un castillo de naipes se tratara, la responsabilidad será del corrupto e incompetente gobierno de Karzai.

La política de equidistancia seguida por Pakistán ha llevado a este país a un callejón sin salida. Se ha encontrado con graves revueltas islamistas, el terrorismo de este signo continúa sus actividades y la estabilidad es cada día más precaria. Pero, por otra parte, el descubrimiento de que era la propia Inteligencia Militar paquistaní quien tenía bajo su protección a Osama ben Laden es algo inaceptable para la opinión norteamericana. Estados Unidos siempre supo que el Gobierno de Islamabad era un aliado poco fiable, que su compromiso no era total, pero la protección directa a los líderes enemigos es demasiado.

Sin embargo, de haber sido Pakistán ese aliado perfecto los jefes militares paquistaníes probablemente sólo habrían conseguido provocar una grave crisis nacional para, al fin y a la postre, ver cómo Estados Unidos se retiraba del campo de batalla. No parece correcto exigir a Pakistán un sacrificio mayor que el que los propios Estados Unidos estaban dispuestos a hacer, más aún cuando el Gobierno de Islamabad no tiene la posibilidad de retirarse de la región.

Tras la ejecución de Osama ben Laden las autoridades paquistaníes comprendieron que no era posible mantener la ficción por más tiempo. Convencidas de la voluntad del presidente Obama de adelantar la retirada dieron un giro hacia su tradicional relación con China, durante décadas su principal aliado. El Gobierno de Pekín ha mantenido una estrategia en el largo plazo sobre la crisis afgana y la presencia norteamericana. Si Estados Unidos era capaz de acabar con un nido islamista y yihadista sería una bue-

na noticia. Si no lo lograba, la pérdida de autoridad de la *hiperpotencia* sólo podría traerle ventajas en la escena internacional y también en la regional. China necesita energía para alimentar su ritmo de desarrollo y Pakistán es el puente que le une con Irán, un país capaz y dispuesto a suministrarle ingentes cantidades de hidrocarburos. La construcción de un oleoducto es un plan antiguo que ve como ha llegado el momento de su ejecución. La oferta paquistaní de establecer una gran base naval cerca de la frontera con Irán, en la entrada del golfo de Omán, supondría tanto un reaseguro para Pakistán, como la transformación de China en una potencia global y el encapsulamiento de India entre dos flotas de su principal rival.

El acercamiento entre India y Estados Unidos se ha visto ralentizado en estos últimos años. India marca ciertas distancias mientras subraya la importancia de antiguos socios, como Rusia, y de nuevos aliados, como Australia o Japón. Estados Unidos ha perdido autoridad a ojos de las élites indias, que han visto con preocupación tanto el rearme de las Fuerzas Armadas paquistaníes como la inconsistencia de la política norteamericana.

El gran atentado de Bombay supuso un salto cualitativo en la preparación y organización de actos terroristas. De hecho fue una operación militar propia de comandos, que con el tiempo se demostró había sido ideada en Pakistán por una entidad afin a los Servicios de Inteligencia. No fue el único realizado por grupos vinculados, en mayor o menor medida, con la Inteligencia Militar paquistaní, pero suponía un cambio cualitativo en una escalada de tensión con el umbral nuclear de fondo. La relación con Estados Unidos no parece ser de utilidad para contenerla. India seguirá necesitando a Estados Unidos y viceversa para garantizar sus intereses en el Índico, pero los términos de la relación han cambiado, reflejando una creciente falta de confianza india en la política estadounidense.

Irán se siente ganador. Aunque Estados Unidos logró estabilizar Irak, a pesar del empeño iraní por impedirlo, la política de ese país gira cada día más en torno a Teherán. En Afganistán Estados Unidos puede encontrar un segundo Vietnam, una derrota en toda regla debida no tanto a lo sucedido en el campo de batalla como a la inconsistencia estratégica, alimentada entre otros por Irán. El programa nuclear iraní sigue su curso, a pesar de las amenazas norteamericanas, europeas e israelíes. El proceso diplomático ha puesto en evidencia los importantes apoyos internacionales de Irán, entre los que se encuentran Rusia, China e India. Los dos últimos son, y quieren serlo aún más en el futuro, excepcionales clientes. Los lazos comerciales tienen consecuencias estratégicas. El régimen de los ayatolás, debilitado

por las fuertes tensiones políticas internas y por una economía débil, ve sin embargo próxima la retirada norteamericana, el acceso al minoritario club de las potencias nucleares y la intensificación de sus relaciones de todo tipo con poderosos vecinos, todo aquello que Estados Unidos trató de impedir.

La primera y más importante condición para lograr la victoria en un conflicto bélico es la voluntad. Es algo que sabemos desde hace siglos, que no resulta ningún secreto. La característica fundamental de la intervención de la Alianza Atlántica en Afganistán ha sido la ausencia de una voluntad de victoria. Unos Estados negaban que hubiera guerra. Otros se limitaban a recordar que no iba con ellos, que su misión era la de ayudar a reconstruir, como si la reconstrucción fuera posible en un ambiente bélico. Los contingentes fueron enviados para «cumplir» una misión más diplomática que militar: demostrar su solidaridad con Estados Unidos. No es momento de analizar si ese ejercicio de solidaridad se ha cumplido o no, lo que sí podemos afirmar es que la OTAN no ha actuado sobre el terreno como las condiciones militares exigían. Estados Unidos ha tenido que asumir la carga de las acciones de combate junto con un reducido número de aliados propios, fueran o no miembros de la OTAN. El fracaso de la colaboración aliada sumado a la aprobación del nuevo Concepto Estratégico nos sitúan ante una Organización que ha perdido su cohesión estratégica, que comparte una visión de la realidad internacional pero que se encuentra profundamente dividida a la hora de acordar cómo actuar.

Ni la sociedad norteamericana ni sus élites políticas han estado a la altura de las circunstancias en la guerra de Afganistán. Ha faltado visión estratégica y constancia y ha sobrado demagogia. No fueron capaces de fijar con claridad los términos de la victoria ni los medios para conseguirla y se han movido en un incesante juego de palabras, tratando de alterar los parámetros de la operación. Unas milicias mal armadas pero dispuestas al combate, con una estrategia clara y unos objetivos precisos han sabido poner en jaque a los mejores ejércitos del mundo. La clave ha estado en sacar las lecciones apropiadas de la experiencia histórica: a las democracias se las vence con el cansancio y la inestimable colaboración de sus políticos y periodistas. Estados Unidos se va a dejar una parte importante de su prestigio y autoridad, lo que unido a su difícil situación económica permite vislumbrar una sensible reducción de su margen de maniobra internacional.

FLORENTINO PORTERO  
*Profesor de la Universidad Nacional  
de Educación a Distancia*

## COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

*Presidente:* D. FLORENTINO PORTERO

*Profesor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia  
y analista de política internacional.*

*Coordinador:* D. JUAN PABLO ESTRADA MADARIAGA

*Capitán de navío de la Armada y profesor del CESEDEN.*

*Vocales:* D. ENRIQUE FOJÓN LAGO

*Coronel de Infantería de Marina (R).*

D. GUILLEM COLOM PIELLA

*Profesor de la Universidad Pablo de Olavide.*

D. JOSÉ IGNACIO PRIETO VÁZQUEZ

*Coronel del Ejército del Aire (R) y analista internacional.*

**Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación**

## DOCUMENTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA

1. Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz
4. El futuro de la OTAN después de Riga
5. La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial
6. El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación
7. Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN
8. Modelo español de Seguridad y Defensa
9. Posibles escenarios de los *battlegroups* de la Unión Europea
10. Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España
11. La aportación de las Fuerzas Armadas a la Economía Nacional
12. Reflexiones sobre la evaluación del conflicto de Irlanda del Norte
13. Fuerzas Armadas y medio ambiente
14. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de Seguridad y Defensa
15. Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación
16. España y el conflicto del Líbano
17. La aproximación estratégica a la Europa del Este
18. La crisis energética y su repercusión en la Economía Seguridad y Defensa Nacional
19. Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea
20. La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofe
21. Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea

22. Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria
23. Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos
24. Iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la Seguridad Internacional
25. Hacia una estrategia de Seguridad Nacional para España
26. Cambio climático y su repercusión en la Economía, la Seguridad y la Defensa
27. Respuesta al reto de la proliferación
28. La seguridad frente a artefactos explosivos
29. La creación de UNASUR en el marco de la Seguridad y la Defensa
30. El laberinto paquistaní
31. Las nuevas tecnologías en la seguridad transfronteriza
32. La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional
33. El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa
34. Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera profesional y sistema de responsabilidades
35. Irán como pivote geopolítico
36. La tercera revolución energética y su repercusión en la Seguridad y Defensa
37. De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas
38. El liderazgo motor del cambio
39. El futuro de las relaciones OTAN-Rusia
40. Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular
41. Tecnologías del espacio aplicadas a la industria y servicios de la Defensa

- 42.** La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión Europea
- 43.** Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgos y amenazas
- 44.** Adaptación de la fuerza conjunta en la guerra asimétrica