

¿Podrá Obama con Osama? Breves comentarios a la nueva estrategia contraterrorista de EEUU en Afganistán y Pakistán

*Fernando Reinares **

Tema: Este ARI comenta tanto la redefinición de objetivos como de medios que contiene la estrategia contra al-Qaeda en Afganistán y Pakistán delineada por el presidente de EEUU en su alocución del 27 de marzo de 2009.

Resumen: Revertir las condiciones que a lo largo de los últimos ocho años han favorecido el mantenimiento de al-Qaeda requería de un renovado liderazgo estadounidense en la lucha contra el terrorismo global. Barack Obama está redefiniendo los objetivos y medios para erradicar dicha estructura terrorista. Su alocución del 27 de marzo de 2009 en Washington introduce contenidos muy alejados de la visión que en estas cuestiones tenía su antecesor en la Casa Blanca, pero también algunos que denotan continuidad. En cualquier caso, la nueva estrategia del presidente norteamericano proporciona una oportunidad irrepetible para acabar con el actual santuario paquistaní de los terroristas y evitar que se reproduzca uno afgano, sin que ello necesariamente implique negociar con los talibán o los neotalibán.

Análisis: Si había alguna posibilidad de revertir las condiciones que a lo largo de los últimos años han favorecido la reconstitución organizativa y el reforzamiento operativo de al-Qaeda, era preciso un renovado liderazgo estadounidense en la lucha contra esa estructura terrorista. Y ese renovado liderazgo, hecho realidad tras la elección del presidente Barack Obama, requería a su vez de una adecuada redefinición tanto de los objetivos a conseguir como de los medios con que alcanzarlos. Es el propósito de la nueva estrategia para Afganistán y Pakistán delineada por el mandatario norteamericano y hecha pública el pasado 27 de marzo en Washington, en una alocución dirigida expresamente al pueblo norteamericano pero indudablemente también a otras audiencias del mundo.

Esa redefinición de los objetivos reclamaba dejar atrás, de una vez por todas, la falaz idea de que aquella estructura terrorista, núcleo originario y referencia permanente para la urdimbre del terrorismo global en su conjunto, ya no existe. De lo que se trata es pues, clara y textualmente, de “desbaratar, desmantelar y derrotar a al-Qaeda en Pakistán y Afganistán, y de prevenir que vuelva a alguno de estos países en el futuro”. La redefinición de los medios obligaba, por su parte, a un enfoque más realista y pragmático. Pero esta redefinición de los medios no tenía por qué derivarse de un posicionamiento que a menudo es similar o cercano al desistimiento, como el hecho suyo por muchos de

* Investigador principal de terrorismo internacional y director del Programa de Terrorismo Global en el Real Instituto Elcano, y catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos.

quienes desde hace tiempo vienen abogando por negociar con los talibán. Esa no es la fuente de la que bebe la nueva estrategia de EEUU.

Sobre la redefinición de los objetivos

Al-Qaeda sigue existiendo. Ni se ha transformado en una ideología ni se ha disuelto en un movimiento que ha dado lugar a un fenómeno amorfo de terrorismo internacional. Permanece como una estructura terrorista en sí misma, aunque transformada a lo largo de los últimos ocho años. Afortunadamente, el presidente Obama y sus asesores en materia de seguridad parecen tenerlo bien claro, tal y como queda de manifiesto en su alocución del 27 de marzo. Es cierto que los riesgos y amenazas del terrorismo global no se limitan a la propia al-Qaeda. Emanan también de sus extensiones territoriales, de los grupos y las organizaciones afines, e incluso de las células independientes sólo inspiradas por la propaganda que a través de Internet diseminan los dirigentes de aquella estructura terrorista.

Como es obvio, no todos estos componentes de la urdimbre del terrorismo global se encuentran entre Afganistán y Pakistán. Pero no es menos cierto que al-Qaeda continúa desde allí empeñada en perpetrar nuevos atentados espectaculares, altamente letales e incluso no convencionales en las sociedades occidentales, como los que han podido ya ser impedidos a uno y otro lado del Atlántico. Recuérdese, por ejemplo, la tentativa de hacer estallar una serie de aeronaves en vuelo desde aeropuertos británicos a otros estadounidenses, frustrada en agosto de 2006. Al tiempo, al-Qaeda promueve y facilita campañas terroristas en países cuyas poblaciones son mayoritariamente musulmanas, sin olvidar la ejecución de actos de terrorismo en otras naciones africanas o asiáticas donde los seguidores del islam constituyen minorías muy significativas.

El núcleo dirigente de al-Qaeda, así como la mayoría de los varios centenares de miembros propios de que aún dispone, especial pero no únicamente de origen árabe, se encuentran ubicados en las denominadas zonas tribales de Pakistán, adyacentes con Afganistán. En concreto, aunque no exclusivamente, en las denominadas agencias o demarcaciones de Waziristán del Norte y Waziristán del Sur. Es en este espacio geográfico, difícilmente accesible por razones a la vez orográficas y socioculturales, donde la gran parte de los líderes de aquella estructura terrorista y de sus integrantes se hallan desde inicios de 2002 bajo la protección de los neotalibán paquistaníes, del mismo modo que entre 1996 y finales de 2001 lo estuvieron bajo los talibán afganos.

Al-Qaeda se encuentra implicada con los neotalibán paquistaníes, al igual que con los talibán afganos, a quienes aquellos están unidos por fuertes ligámenes étnicos y fidelidades de índole consuetudinaria, en actividades insurgentes y terroristas a ambos lados de la porosa frontera que en teoría divide dos jurisdicciones estatales, cuyas respectivas autoridades, sin embargo, carecen de presencia efectiva en el territorio o de capacidades propias para ejercer control sobre el mismo. Mientras que los talibán afganos se benefician de la dirección estratégica y el respaldo logístico de al-Qaeda, los neotalibán paquistaníes permiten además que la estructura terrorista liderada por Osama bin Laden y Ayman al Zawahiri disponga de unas instalaciones suficientes para el adoctrinamiento y la capacitación terrorista de individuos reclutados tanto en países del mundo islámico como en el seno de comunidades musulmanas fuera del mismo, incluyendo las existentes en algunos países europeos. En otras palabras, el epicentro del actual terrorismo global se localiza en las remotas zonas tribales al oeste y noroeste de Pakistán, desde donde se instigan y planifican atentados que luego se ejecutan en ese mismo país y en Afganistán.

Barack Obama apunta por consiguiente en la dirección correcta. En conjunto, ese escenario surasiático e Irak son los ámbitos operativos preferentes del terrorismo relacionado con al-Qaeda. Basten algunos datos recientes. Durante enero y febrero de 2009 se registraron, respectivamente, entre 170 y 180 atentados terroristas al mes en Irak, gran parte de los cuales fueron perpetrados por la extensión territorial de al-Qaeda en dicho país y algunos de sus grupos afines; entre 140 y 160, asimismo respectivamente, en Pakistán, cometidos dentro y fuera de las zonas tribales por organizaciones armadas neotalibán y grupos asociados; y 50 y 60, respectivamente también, en Afganistán, atribuibles casi en su totalidad a los talibán y a al-Qaeda. En esos tres países, dicho sea de paso, la mayoría de las víctimas del terrorismo pertenecen a las poblaciones locales, evidencia que es preciso retener para evitar equívocos respecto a la presencia extranjera en los mismos. Tiene razón Barack Obama cuando insiste, en el mensaje con el que delinea la nueva estrategia contraterrorista en Afganistán y Pakistán, en que son las gentes de ambos países “las que han sufrido más a manos de los extremistas violentos”.

Pero Pakistán y Afganistán conforman igualmente el escenario desde donde se instigan y planifican también atentados que luego pretenden ser cometidos en países occidentales o de otras regiones geopolíticas, bien sea por elementos de la propia al-Qaeda o por los de algunas de las entidades asociadas con dicha estructura terrorista. Baste recordar que en septiembre de 2007 fueron detenidos en Alemania una serie de individuos que preparaban atentados en dicha nación y estaban vinculados con la Unión de Yihad Islámica, una escisión del Movimiento Islámico de Uzbekistán que tiene sus bases precisamente en Waziristán. O que en enero de 2008 fue desarticulada en Barcelona una trama que, según todo indica, planeaba actos de terrorismo suicida en esa y otras ciudades europeas, a la cual se relaciona con Therik e Taliban Pakistan, una coalición que aglutina a una treintena de grupos armados de neotalibán paquistaníes.

Acerca de la redefinición de los medios

Respecto a los medios con que hacer frente a al-Qaeda y hacerlo en su propio santuario, sin olvidar a los grupos y organizaciones afiliadas que comparten ese mismo espacio geográfico, el plan presentado el pasado viernes por Barack Obama se distancia de una serie de disposiciones contenidas en la Estrategia Nacional para Combatir el Terrorismo aprobada en febrero de 2003 y revisada en septiembre de 2006. La lucha contra al-Qaeda se plantea ahora en términos más precisos y menos ambiciosos que los de acabar con cualquier tipo de extremismo violento en el mundo. El marco de referencia no se formula ya en términos bélicos, aunque los medios militares siguen siendo fundamentales y de hecho se van a incrementar sustancialmente en suelo afgano. La noción de “guerra contra el terror” queda pues ausente del discurso. Pero no así el convencimiento de que una renovada acción contrainsurgente que implique una eficaz intervención contraterrorista requiere adecuados medios militares.

En su alocución del 27 de marzo, el presidente Obama, tras sostener, en términos sin duda muy críticos con la Administración precedente, que a Afganistán se le han negado los recursos necesarios debido a la guerra en Irak, anunció el envío de 17.000 soldados y marines más, que se añadirán al actual contingente estadounidense desplegado en el país y que combatirán a los talibán preferentemente en las provincias situadas al sur y el este del mismo. Al tiempo se enviarán unos 4.000 soldados adicionales con la misión de entrenar a unas fuerzas afganas de seguridad que deberían, según los propios números manejados por el presidente, suponer un ejército de uno 134.000 efectivos y una policía de otros 82.000, aproximadamente. Ello sin contabilizar la eventual asistencia militar que se desea proporcionar a Pakistán para erradicar a los terroristas.

Por otra parte, el previo énfasis idealista en fomentar democracias que inhiban el terrorismo es reemplazado ahora por otro que, junto a la voluntad de reforzar instituciones locales de gobierno y administración, cuya legitimidad y eficacia se encuentra muy erosionada por una corrupción generalizada, subraya la necesidad de invertir mucho más en ayuda al desarrollo socioeconómico: “nuestros esfuerzos fracasarán en Afganistán y Pakistán si no invertimos en su futuro”, dijo Barack Obama. La cuestión, claro está, es la de si habrá suficientes recursos, especialmente en el contexto de la actual crisis económica, para que finalmente se incrementen de manera sensible los estándares y condiciones de vida de la población, especialmente en el caso afgano, donde el narcotráfico constituye un factor adicional que complica la situación y está siendo aprovechado por los talibán en beneficio propio, para ejercer control social y recuperar legitimación social, pero también en el paquistaní.

Igualmente, en el mensaje del actual presidente de EEUU sobre la nueva estrategia contra al-Qaeda en Afganistán y Pakistán se aprecia el tránsito de un enfoque anterior – el que caracterizó a la Administración de George W. Bush– preferentemente unilateral a otro que combina partenariados bilaterales con actores significados en el entorno de Afganistán y Pakistán, o con ascendencia sobre las autoridades de estos países, con arreglos multilaterales. En palabras de Barack Obama referidas al conjunto de facetas listadas en el plan al que dedicó sus palabras del 27 de marzo, “ninguno de los pasos que he mencionado será fácil, y ninguno debería ser dado por América sola”, por lo que afirmó que su Administración está comprometida con el fortalecimiento de las organizaciones internacionales y de la acción colectiva, en alusión a los Estados pertenecientes a la OTAN, por lo que se refiere a su implicación militar y civil en Afganistán, y a Naciones Unidas, en términos de coordinación de la ayuda internacional y el reforzamiento de las todavía muy precarias instituciones de dicho país.

Estos son algunos de los aspectos que denotan cambios respecto a la Estrategia Nacional Contra el Terrorismo heredada de la precedente Presidencia republicana, en un plan que, dicho sea de paso, también refleja continuidades. Así, por ejemplo, Barack Obama, tras apelar a que las autoridades paquistaníes demuestren su compromiso en la erradicación de al-Qaeda y sus aliados dentro de sus fronteras, concluía: “E insistiremos en que se actúe, *de uno u otro modo*, cuando tengamos inteligencia sobre blancos terroristas de alto nivel” (énfasis añadido). Es una advertencia relacionada por una parte con la inacción en determinados momentos del pasado contra líderes o figuras prominentes de al-Qaeda detectadas en suelo paquistaní y, por otra, con la decisión de seguir utilizando aeronaves no tripuladas cuando se den esas circunstancias. A pesar de que con frecuencia son operaciones que ocasionan numerosas víctimas circunstantes, a veces yerran en el blanco y casi siempre ponen en serios aprietos al Gobierno paquistaní ante sus propios ciudadanos.

Pero ya en el importante discurso sobre política contraterrorista que el actual presidente de EEUU pronunció antes de ser elegido, concretamente en agosto de 2007 y en la sede del Woodrow Wilson Center de Washington, había advertido clara y concisamente, refiriéndose a los dirigentes e integrantes de al-Qaeda que se encuentran en las zonas tribales de Pakistán, que “hay terroristas escondidos en esas montañas que mataron 3.000 americanos. Están planeando golpear de nuevo. Fue un terrible error dejar de actuar cuando tuvimos ocasión de eliminar líderes de al-Qaeda reunidos en 2005”. En ese mismo discurso, recordó que no dudaría en “utilizar la fuerza militar para eliminar terroristas que suponen una amenaza directa para América”, lo que a su vez implicaba disponer de las capacidades necesarias que “aseguren que nuestros militares sean más

sigilosos, ágiles y letales en su habilidad para *capturar o matar* terroristas” (de nuevo, el énfasis ha sido añadido).

Conclusiones: Llama la atención que, pese a lo mucho que se especula en tal sentido, entre las medidas anunciadas por el presidente estadounidense en su alocución del 27 de marzo sobre la nueva estrategia contra al-Qaeda en Afganistán y Pakistán no figure, al menos explícitamente, la de entablar negociaciones *como tales* con los talibán *en tanto que tales*. Únicamente dijo que, además de un núcleo irreductible de talibán a los que combatir por la fuerza, hay entre los afganos quienes “han tomado las armas debido a la coacción o simplemente por un precio”. Es muy dudoso que esto sea así y que el margen de divisiones internas entre los talibán sea lo suficientemente ancho, pero a esos, según Barack Obama, cabría ofrecerles “la opción de elegir un curso diferente”, en el marco de un eventual proceso de reconciliación que se pudiera desarrollar en las distintas provincias, trabajando con líderes locales, las autoridades afganas y socios internacionales.

Sin embargo, el vicepresidente Joe Biden se había mostrado públicamente favorable a la idea de negociar con los talibán durante una visita a Bruselas a inicios de ese mismo mes, defendiéndola ante los aliados de la OTAN y la UE. La secretaria de Estado, Hillary Clinton, expresó poco después, en La Haya, su apoyo al Gobierno afgano en la tentativa de separar a al-Qaeda y los talibán “de quienes se les han unido no por convencimiento sino por desesperación”. En mi opinión, hay que felicitar a Barack Obama se haya formulado con especial prudencia a este respecto. Cautela seguramente informada por una valoración de las cosas más razonada de la que se venía haciendo desde una suerte de desistimiento que quizá no tomaba suficientemente en consideración la variable de un cambio en el liderazgo estadounidense y de una redefinición tanto de los objetivos como de los medios a la hora de combatir a al-Qaeda y su urdimbre del terrorismo global. El presidente ha sido bien informado de que, respecto a eventuales procesos de inserción y posibles alianzas de reconciliación que impliquen a insurgentes desafectos de sus líderes y organizaciones, Afganistán no es exactamente Irak. Además, conviene no olvidar que los acuerdos suscritos en los últimos años por las autoridades paquistaníes con los neotalibán de las zonas tribales no sólo han fracasado sino que resultaron abiertamente contraproducentes.

No sabemos si el plan de Barack Obama podrá movilizar las voluntades y los esfuerzos imprescindibles para hacer frente con éxito a la capacidad de adaptación y resistencia que ha demostrado al-Qaeda, la estructura terrorista liderada por Osama bin Laden. Pero, desde luego, se presenta como una oportunidad irrepetible que tenemos, individual y colectivamente, antes de aceptar como inevitable la derrota frente a la urdimbre del terrorismo global en Afganistán y de optar por una negociación con los neotalibán para tratar de impedir la fatal deriva de una potencia nuclear como es Pakistán. País este último, por cierto, con cuyos gobernantes es preciso un efectivo entendimiento que, a la luz de los antecedentes, del comportamiento de una parte de su entramado estatal competente en asuntos de seguridad y del modo en que evoluciona la conflictividad interna, no va a ser fácil de lograr ni con una política de incentivos como la que sugiere el presidente estadounidense.

Es esta una oportunidad de la que todavía disponemos, individual y colectivamente, antes de resignarnos, en suma, a que al-Qaeda mantenga de manera indefinida su actual santuario y a que los retos que ello implica tanto para la estabilidad internacional como para la seguridad nacional de los países afectados, que son muchos, tanto en el mundo occidental como en el islámico –al igual que en otros ámbitos– se perpetúen también

indefinidamente. Y en este marco, que enfatiza una mejora sustancial de las condiciones y los estándares de vida de las poblaciones locales en que es necesaria la intervención como componente básico de la nueva estrategia contra al-Qaeda, se debe repensar la contribución europea en general, haciéndola más decidida y más coherente. España tiene además una excelente ocasión, en el contexto de la propuesta anunciada por el presidente estadounidense Barack Obama, para afirmar el lugar y la imagen que nos corresponde en iniciativas mundiales clave de prevención y lucha contra el terrorismo global.

Fernando Reinares

Investigador principal de terrorismo internacional y director del Programa de Terrorismo Global en el Real Instituto Elcano, y catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos