

El rompecabezas AF-PAK: la necesidad de una nueva estrategia europea con una reflexión sobre el papel de España

*José María Robles Fraga **

Tema: El incremento y la extensión de los combates en Afganistán y la ofensiva paratibán y yihadista en Pakistán nos obligan a reformular nuestras estrategias en el escenario AF-PAK en esta nueva fase de la intervención occidental e internacional. Además, el cambio de la estrategia de EEUU con la Administración Obama pone de manifiesto la ausencia de una política europea común, sin olvidar que la revisión de las carencias estadounidenses hace salir a la luz las nuestras.

Resumen: El replanteamiento de la estrategia occidental ha tenido como resultado la creación de un consenso sobre el escenario AF-PAK que se determina por la inclusión de Pakistán en el escenario de actuación internacional en tanto que pieza clave para la contención de la insurgencia talibán y la lucha contra al-Qaeda y el narcotráfico. Los otros elementos principales del replanteamiento estratégico son, hasta la fecha, la afganización de la seguridad mediante la creación de unas fuerzas armadas y una policía afganas formadas por instructores occidentales, un aumento de las fuerzas europeas y estadounidenses desplegadas en Afganistán y la búsqueda de tácticas anti-insurgentes más eficaces y con menos daños colaterales. Este análisis propone que la nueva estrategia europea colme sus vacíos y lagunas, tanto en cuanto a tropas y material como a tácticas y reglas de enfrentamiento, y que se asuma en su integridad ese espacio estratégico y por tanto se establezca a Pakistán como prioridad de la política europea en la región. Así, los líderes europeos deberán dotar a estas políticas de los instrumentos institucionales y los medios y recursos necesarios con el objetivo principal que sigue siendo el de impedir que esta parte del mundo sea una base para la actuación del terrorismo global y el narcotráfico.

Análisis: El escenario regional más complejo y peligroso de la tierra está hoy en un espacio geopolítico de nueva creación llamado por el extraño acrónimo AF-PAK, que se caracteriza por su gran inestabilidad y que, aunque concentra su intensidad en las zonas pashtunes de Afganistán y Pakistán, se extiende a todo su territorio y afecta a sus vecinos. En ese lugar se desarrolla desde 2002 un conflicto armado en el que una de las coaliciones más amplias y numerosas de la historia combate contra un conglomerado de grupos insurgentes locales y terroristas globales que combinan el narcotráfico con la promoción del islam más radical y antimoderno y de un conjunto de valores tribales y feudales de índole variada, de los que el código de conducta pashtún es el más importante. Este conflicto atípico no es sólo una lucha anti insurgente y compendia las amenazas más graves a la seguridad del planeta, desde el terrorismo yihadista, la

* *Diplomático y ex embajador de España en Pakistán*

proliferación y la guerra nuclear, la guerra sectaria dentro del islam, el subdesarrollo y la pobreza más extremas, el narcotráfico, etc.

Esta guerra ha cambiado notablemente de naturaleza desde su inicio y hoy nos obliga a ampliar y reordenar nuestras prioridades y sobre todo en el caso de Europa a crear lo que ha faltado hasta ahora, esto es una estrategia común propia que acompañe la de EEUU y del resto de la comunidad internacional.

Complejidad del problema

La presencia internacional en este apartado rincón del globo nace de lo que se ha considerado el acontecimiento fundacional del siglo XXI, esto es, de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y de la confirmación del terrorismo global de raíz islámica como la amenaza más grave para la seguridad del planeta. Aunque no estamos en Afganistán por ningún deseo de dominio territorial o de control de ese atrasado y pobre país, la presencia de una coalición tan numerosa de países y de organismos internacionales nace en el contexto histórico de una guerra civil afgana anterior que dura al menos desde la invasión soviética de 1979.

Es precisamente la irrupción de un conflicto estratégico como la Guerra Fría la que transforma a esos remotos desiertos y montañas en un campo abierto para la creación, sobre los escombros de la sociedad afgana, de un Estado islamista radical que da cobijo a al-Qaeda y patria al terrorismo de raíz musulmana. Desde entonces el conflicto afgano tiene esa triple condición de enfrentamiento civil, de lucha regional y de escenario estratégico global. Cualquier aproximación a este rompecabezas debe por tanto partir de esta consideración. Afganistán, si no, será una dura lección todavía más difícil de aprender y un problema difícil de resolver. No es posible pretender pues abordar esta cuestión si no entendemos y tenemos en cuenta a la vez estos parámetros locales, regionales y globales. Es precisamente esta complejidad la que aconseja que no olvidemos ni confundamos nuestras prioridades y no confundamos los fines con los medios.

Extensión del conflicto

Con la duración de la resistencia talibán y el elevado coste de la presencia internacional, la opinión pública europea y española ha empezado a prestar más atención que hasta ahora a este conflicto. En esta última fase, los gobiernos estadounidense y europeos han reaccionado a la amenaza creciente proveniente de las áreas tribales pashtunes de Afganistán y Pakistán que ponían en peligro al gobierno de Karzai y al mismo Pakistán. Así, no sólo en los últimos dos años ha crecido el número de soldados de ISAF y de *Enduring Freedom* sino que se ha extendido la acción de nuestros soldados a zonas de las que hasta ese momento habían estado ausentes. La inseguridad ha llegado a Kabul y a Islamabad y la insurgencia ha reaccionado extendiendo su radio de acción con ataques terroristas y acciones de guerrilla en todo el país. En lo que se ha llamado el *European surge*, los gobiernos europeos han aumentado tanto su participación militar en ISAF como su contribución civil y política hasta convertirse en socios de peso ineludibles, y por tanto potencialmente decisivos, de EEUU. Pero hasta la fecha los Estados europeos no han sido capaces de estar a la altura política del desafío planteado y, a pesar del aumento gradual de las tropas sobre el terreno y de sus contribuciones a la reconstrucción y el desarrollo, no se han dotado de los medios institucionales necesarios ni han mostrado el interés político imprescindible ni han sido capaces de acordar una posición colectiva común.

Definir claramente cuáles son nuestros objetivos en Afganistán podría ser la mejor manera de abrir un debate europeo y español necesario si queremos hacer algo más que esperar las decisiones de Washington o fiarlo a todo la indiferencia de nuestros ciudadanos a la espera de tiempos mejores. Será necesario obtener o mantener el apoyo público y político necesario para una política y una guerra que podría empezar a no ser aceptada por el electorado precisamente cuando nuestros socios americanos plantean estrategias y tácticas nuevas y reforzadas. Reformular nuestros objetivos políticos en esta guerra en términos razonables y realistas sería una buena forma de influir también en las decisiones de Washington.

Se trata sobre todo de saber y decir por qué y para qué estamos en Afganistán, cuáles son las opciones existentes y de qué modo y con qué medios estamos dispuestos a actuar en el escenario AF-PAK. Probablemente este planteamiento desborda la naturaleza de los debates del Consejo atlántico y la cuestión de las tácticas empleadas en el terreno de operaciones por nuestras tropas que son los que han concentrado el debate político europeo.

“European Surge”

Parece razonable, por ejemplo, pensar que el incremento requerido a España por la expansión de las operaciones de la coalición y por las demandas norteamericanas puede valorarse y cifrarse teniendo en cuenta que aunque el compromiso con Afganistán sea indefinido y a largo plazo el esfuerzo necesario irá cambiando y evolucionado con el tiempo y que lo que es útil hoy puede no serlo mañana o al menos no en la misma cantidad e intensidad.

En definitiva, no creo que nada sea más perjudicial que la indefinición y la oscuridad cuando lo que se plantea es convencer a nuestros ciudadanos de lo que se quiere hacer en un lugar tan lejano y complicado como es Afganistán. Como una de las razones de la situación de inestabilidad está en la entrada de las tropas occidentales en zonas nuevas, es previsible que se reproduzca una extensión de ataques terroristas por zonas del país más allá de las áreas pashtunes del sur y del este, a la búsqueda por parte de los insurgentes de nuevas zonas de actuación entre los pashtunes del resto del país. Así, lugares anteriormente fuera de la acción terrorista e insurgente estarán cada vez más bajo el azote de los grupos talibanes y sus aliados locales. Nuestras tropas y las de otros países deberán adoptar las tácticas y los métodos adecuados a esta amenaza nueva y dotarse de las reglas de actuación necesarias. No se trata de un debate nominalista sobre la naturaleza del escenario de actuación de los soldados de ISAF sino sustancial sobre la capacidad de defenderse de los enemigos y, por tanto, de contribuir a la estabilización de la situación de seguridad mientras se prepara a las fuerzas afganas para relevarnos de ese cometido. Aunque no se pueda hablar de plazos, el consenso es que se requiere un mínimo de cinco años para que el aumento de tropas unido a la formación de unidades afganas dé sus frutos y se pueda empezar a hablar de una posible afganización de la seguridad. Por eso es obligado acompañar al aumento de efectivos sobre el terreno con un esfuerzo paralelo de envío de instructores policiales y militares y de dotación de unidades afganas con capacidad anti-insurgente. Y cuanto más hagamos y gastemos ahora probablemente más nos ahorraremos en el futuro en nuestro despliegue.

Podrían incluso algunos países de la UE, que por no tener ni embajadas en Kabul, demostrar su compromiso con la apertura de algún tipo de representación en Afganistán o, como mínimo, los distintos Estados europeos podrían comprometerse a

reforzar la misión de Naciones Unidas, la oficina del representante especial de la UE o los demás organismos civiles de la UE o la OTAN en Kabul.

El presidente Karzai y su nuevo gobierno necesitarán saber cuáles son las expectativas de Europa y qué se espera de ellos en materia de lucha contra la insurgencia, el narcotráfico y la corrupción y también en la política de reconciliación y en relación a sus vecinos. Estas exigencias, que deberían ser parte de una propuesta conjunta con EEUU y los otros donantes principales, necesitaría ser acompañada de una oferta a largo plazo que diese estabilidad financiera al gobierno de Kabul en materia de reconstrucción y de una intervención más enérgica en materia de formación y capacitación, especialmente de la policía y el ejército afganos.

Afganistán es hoy ya uno de los conflictos más largos en los que se ha visto involucrado el mundo occidental y es esa duración precisamente la que ha provocado una expansión geográfica del escenario de crisis de modo tal que es ya lugar común hablar del problema AF-PAK, entendiéndose con toda lógica que no es posible ocuparse de Afganistán y crear un país estable y seguro fuera del control de los talibán si no se cuenta y no se tiene en consideración a Pakistán. Ha sido precisamente la ampliación del terreno de operaciones de las tropas de ISAF y de *Enduring Freedom* uno de los factores causantes de la ofensiva yihadista y talibán en Pakistán a partir de las zonas tribales de la frontera. Es precisamente la “cuestión pashtún” el principal problema político de un posible proceso de reconciliación, pues estas zonas tribales son las más peligrosas y armadas del planeta, y los pashtunes son la etnia mayoritaria de Afganistán.

Pakistán

Si reconocemos el peso de Pakistán, del que su capacidad nuclear es pieza clave, y el enorme peligro para la paz regional y la estabilidad mundial de perder ese país o de verlo desintegrarse frente al yihadismo y el terrorismo, deberemos reconocer la necesidad de un replanteamiento de los objetivos de la presencia y la política occidental y europea. Así, tendremos que asumir que el objetivo principal de Europa y nuestros aliados es evitar que Afganistán y Pakistán puedan ser usados como bases del terrorismo global.

Hay que ver, por tanto, no sólo si los Estados europeos han cumplido sus deberes en Afganistán sino si están dispuestos a hacerlo también en Pakistán.

En fin, se trata de poner a Pakistán en el lugar prominente que le corresponde en este rompecabezas llamado AF-PAK y reclamar que, en un momento crítico como el actual, se pongan los medios, el interés y la voluntad política de establecer una posición europea común que incluya una estrategia hacia Pakistán que sea algo más que una cita a pie de página o una referencia ocasional.

Desde 2001, con el forzado viraje del entonces presidente Musharraf, la política paquistaní ha estado condicionada por la situación en Afganistán y las relaciones con EEUU, además de por la tradicional alternancia entre dictadores militares y gobiernos civiles débiles. Pakistán reviste la condición ambigua y desconcertante de ser un aliado tan importante como poco fiable. El *establishment* de seguridad de Islamabad ha practicado un constante doble juego en la materia que, además de irritar y desconcertar a sus aliados y donantes, ha acabado por confundir a su propia población y, por tanto, a dificultar aún más la puesta en marcha de una política coherente y continuada contra el terrorismo yihadista y sus aliados tribales de la frontera. La caída de Musharraf, tras una larga crisis política, y la llegada de un gobierno civil se producen en el contexto de una tremenda ofensiva terrorista al-Qaeda-talibán que golpeaba repetidamente el corazón

de las ciudades principales de Pakistán mientras se acercaba a la capital el avance de los insurgentes del Valle de Swat. Ahora parece fácil decir que la duplicidad paquistaní llevaba inexorablemente al reforzamiento del poder talibán y a su extensión a nuevas zonas del territorio de Pakistán. Pero nadie podía prever la mutación y la enorme capacidad de adaptación del yihadismo paquistaní, que ha conseguido transformarse en un actor autónomo de sus antiguos empleadores de los servicios secretos y crear una agenda propia que desborda y amenaza la seguridad de esa República islámica.

Nadie puede –y menos ahora– ignorar que este doble lenguaje de la diplomacia de Pakistán nace de un equívoco original que consiste en que, mientras para nosotros los occidentales el enemigo común son los talibanes y al-Qaeda, para Pakistán la amenaza es la India, contra la que el yihadismo terrorista ha sido un eficaz instrumento de desgaste.

En Islamabad, Afganistán sigue siendo visto como un escenario secundario en relación a su rivalidad mortal con la India, no como un país cuya estabilidad y seguridad son valores en sí mismos. Para la clase política paquistaní, un Estado afgano sólo tiene sentido si es bajo la influencia de Pakistán, pues de caer en la órbita india se produciría la peor de las pesadillas estratégicas, que es el cerco de Pakistán por su peor enemigo. Esto es, que conseguir la más plena colaboración de Islamabad y crear un clima de confianza en materia de seguridad tanto en la lucha antiterrorista como para dismantelar la retaguardia talibán en la frontera y en los territorios tribales, necesita abordar la cuestión de las relaciones con la India y la percepción de la amenaza de la India hacia la existencia misma de Pakistán como Estado viable, sin olvidar que se trata de dos potencias nucleares con más de 60 años de guerra y odio.

Mientras la India se afirma en el mundo como potencia emergente y construye un poderío militar extraordinario, no conviene olvidar que mientras no se establezcan sólidos mecanismos de resolución de sus conflictos con Pakistán este poderío se edificará sobre bases frágiles e inestables. Esto no es lo que más les gusta escuchar a nuestros socios indios, pero decirlo es parte de la responsabilidad de Europa en la región.

La colaboración de los vecinos, especialmente de la India, será clave para conseguir que Pakistán cambie sus prioridades de seguridad nacional y tenga así los medios y la fuerza necesarios para enfrentarse a sus enemigos internos y alcanzar el desarrollo económico y social que necesita.

Europa tiene mucho que hacer en Pakistán. En su calidad de primer socio comercial y uno de los donantes principales necesita ahora establecer una estrategia política y adecuada que complemente lo que se hace en Afganistán y ayude a la contención y derrota del yihadismo y de los grupos talibán en Pakistán. Esta estrategia debe tener un componente principal en materia de seguridad, pero no puede olvidarse de las cuestiones comerciales, el apoyo a las instituciones democráticas y el desarrollo social.

La capacitación y formación de los cuerpos de policía y la reforma de la justicia serían terrenos convenientes para una mayor presencia europea en ese país.

La falta de atención europea hacia Pakistán se demuestra constatando el escaso número de visitas de los líderes europeos y el bajo nivel de interlocución con las autoridades de Islamabad, a diferencia y con la excepción del Reino Unido. Pakistán debe pasar a ser uno de los destinos obligados del alto representante de la UE y del presidente de turno de la Unión.

La actitud europea debe tener en cuenta que, aunque Pakistán es clave, los demás vecinos de la región tienen también que participar en la sostenibilidad y estabilidad de un Afganistán que no pueda ser utilizado como base del yihadismo mundial. Toda estrategia europea necesitará de ser acompañada por una constante acción hacia los demás países vecinos con los que tenemos instrumentos distintos de relación y medios de influencia y presión importantes.

El papel de España

España debe proceder de forma más activa y previsora que reactiva y sorprendida a la previsible evolución de los acontecimientos, sabiendo que en esta fase de nuestra presencia será necesario, en primer lugar, dotar a nuestros soldados y civiles presentes en ese escenario de los medios necesarios para enfrentarse a nuestros enemigos y ayudar a la contención de la amenaza talibán y de esta manera contribuir al éxito de nuestro objetivo principal que es evitar a nuestro país el peligro del terrorismo yihadista global.

Podemos no sólo contribuir a derrotar a los rebeldes en las zonas a nuestro cargo sino participar, con el conocimiento y la experiencia de nuestra presencia en la zona, a la reformulación de la estrategia occidental y al esfuerzo político de creación de una política europea en el escenario AF-PAK.

La creación de un enviado común AF-PAK europeo podría ser una de las propuestas españolas en la nueva Presidencia de la Unión, como modo de revertir la ausencia de las altas instituciones europeas de la zona, empezando por la del alto representante para la política exterior, y avivar el interés de los líderes de la UE en el mandato que ahora comienza. La UE no puede abandonar este escenario precisamente cuando en él se juega la solidez de la solidaridad y la seguridad misma de Europa. España no quiere sentirse sola en el esfuerzo afgano y debe, por ello, aprovechar su Presidencia para acentuar el carácter europeo y atlántico de nuestra presencia allí. España debería reordenar su política de ayuda para poder aumentar sus ya importantes esfuerzos en materia de formación y dotación de unidades del ejército afgano en nuestras áreas de competencia.

Sería importante incluir a Pakistán en la lista de países prioritarios de nuestra Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) así como dirigir nuestras contribuciones voluntarias en las Organizaciones de Naciones Unidas hacia programas de desarrollo en Pakistán. Esto es, hay que adaptar nuestra ayuda al desarrollo a las necesidades de esta nueva estrategia que desborda los límites de la actual AOD (y cuyo diseño ideológico precede a la amenaza yihadista y al despliegue español en Afganistán) y en el que tiene un componente fundamental la política de cooperación en materia de seguridad. España podría más activamente contribuir a la dotación y formación de la policía de Pakistán y en otros terrenos importantes, como, por ejemplo, la reforma judicial. No sería difícil hacerlo además en el seno de una más amplia estrategia de la UE.

Conclusiones: La presencia internacional en Afganistán que se prolonga desde 2002 necesita de un replanteamiento estratégico porque coincide con un aumento del cansancio de las opiniones públicas occidentales. El debate que se ha abierto requiere del establecimiento de objetivos realistas, conformes con las condiciones del escenario local, regional y global y exige de compromisos y plazos en materia de seguridad, reconstrucción y desarrollo. Los Estados de la UE, si quieren hacer valer su peso y su contribución a este esfuerzo internacional frente a los aliados norteamericanos, deben

colmar sus vacíos y deficiencias y, sobre todo, establecer una estrategia común europea que tenga su reflejo institucional, político y material tanto en Afganistán como en Pakistán y los demás países de la coalición y los vecinos de la zona.

Una posible estrategia europea debería partir del común denominador reconocido por los distintos gobiernos de la UE, esto es: (1) la búsqueda de un enfoque regional con especial atención a Pakistán; (2) la contención de la insurgencia talibán con tácticas que busquen minimizar las pérdidas y los daños civiles colaterales; (3) la gradual transferencia de la seguridad a manos afganas con la formación acelerada de la policía y el ejército; (4) una reforma constitucional y la reconciliación para romper la unidad entre nuestros enemigos y fortalecer la legitimidad del gobierno de Kabul; (5) un compromiso a largo plazo con la reconstrucción y el desarrollo para que los afganos vean que la comunidad internacional no abandonará Afganistán y perciban los beneficios de nuestra presencia; y (6) una estrategia de lucha contra el cultivo de opio y el narcotráfico, de modo que se sequen las fuentes de financiación de la guerrilla y se ofrezca seguridad y alternativas viables a los campesinos.

España debe participar en este debate y aprovechar la Presidencia de la Unión para proponer iniciativas y concentrar nuestros esfuerzos de forma conveniente a nuestros intereses en el rompecabezas AF-PAK.

José María Robles Fraga
Diplomático y ex embajador de España en Pakistán