

La Administración Obama ante la encrucijada paquistaní y sus implicaciones para la política exterior española

*Rubén Campos Palarea **

Tema: Se analizan las claves de la estrategia de la Administración Obama ante el reto que supone la situación política y militar en Pakistán, con su influencia sobre el conflicto afgano, además de examinarse las implicaciones que esta política puede tener para la acción exterior española en la región.

Resumen: El conflicto en Afganistán y su vinculación con la situación en Pakistán se han convertido en el principal centro de atención de la política exterior estadounidense desde la llegada al poder del presidente Obama. Este ARI parte de un examen de la nueva estrategia de la Casa Blanca para explicar los retos que afronta el gobierno democrático paquistaní y su todavía influyente ejército y las causas por las que han mostrado una actitud ambivalente ante la presión estadounidense para que Islamabad intensifique la lucha contra los grupos extremistas islámicos que se han refugiado en su territorio. El análisis se cierra con las implicaciones que esta estrategia estadounidense tienen para la política exterior de España, que tiene fuerzas presentes en suelo afgano y acogerá dentro de su semestre de Presidencia europea una Cumbre con el país asiático.

Análisis: La llegada al poder de la nueva Administración del presidente Barack Obama ha supuesto un nuevo enfoque en la conocida como guerra contra el terrorismo, particularmente en el escenario de Asia meridional. En sus discursos y entrevistas como candidato, Obama ya identificaba el eje Afganistán-Pakistán como el frente principal en la lucha contra la amenaza del terrorismo yihadista, desplazando a Irak como el centro de gravedad de la política exterior y militar estadounidense.

Desde la intervención militar posterior al 11-S, fuerzas talibán y de al-Qaeda perseguidas en territorio afgano han buscado refugio en el interior de Pakistán, especialmente en las áreas tribales fronterizas conocidas como FATA (siglas en inglés de Áreas Tribales Administradas Federalmente) así como en Baluchistán y la Provincia de la Frontera del Noroeste. Esa franja de territorio se ha convertido en el centro de operaciones de los extremistas islámicos, desde donde surgen las directrices tanto para ataques en Afganistán, el propio Pakistán u otros vinculados a la dimensión global de la lucha yihadista.

* *Profesor especializado en Asia Meridional y Sudeste Asiático en diversos cursos de posgrado en España; trabaja en el Club de Madrid.*

El nuevo director de los Servicios de Inteligencia nombrado por Obama, almirante Dennis Blair, ya subrayó a comienzos de 2009 que no era posible avanzar en Afganistán si Pakistán no ejercía un mayor control sobre los extremistas islámicos asentados en las zonas tribales fronterizas con Afganistán. Blair incluyó en su análisis la necesidad de mejoras en la gobernabilidad y la creación de oportunidades económicas y educativas para la mayoría de la población como otras prioridades para favorecer la consolidación democrática y la lucha contra el aumento de la influencia de los grupos yihadistas.

Pakistán es, por tanto, un elemento fundamental para la nueva política exterior de EEUU y no sólo por su papel en el marco del conflicto en su vecino afgano. Un Estado fallido en ese país asiático es un escenario que el gobierno de Obama necesita evitar de forma prioritaria debido a su tamaño, sus implicaciones regionales y, en especial, por su armamento nuclear y el posible acceso de grupos terroristas a ese arsenal.

Debido a ello, la prioridad de fondo que la Administración Obama tuvo que afrontar a su llegada al gobierno es equilibrar la defensa de sus intereses en el marco del conflicto afgano, con el mantenimiento de la estabilidad del régimen paquistaní, trabajando tanto con su gobierno civil como con su poderoso estamento militar.

Una nueva política comprehensiva para Pakistán en dos fases

Tras lo que se anunció como un detallado análisis político, el 27 de marzo de 2009 Obama presentó la nueva estrategia de su Administración para Afganistán y Pakistán. En su intervención pública el presidente afirmó que el futuro de ambos países estaba "inextricablemente unido" y que su gobierno tenía constancia de que al-Qaeda estaba planificando ataques contra EEUU desde sus santuarios en las zonas tribales de Pakistán.

El carácter comprehensivo que se atribuyó al nuevo plan, se explicaba por la atención que prestaba a factores políticos de la región más allá de la visión militar del conflicto. Con esa perspectiva, Washington buscaba generar estabilidad en los dos países, cooperación contra los insurgentes violentos a ambos lados de la frontera y mejoras en la gobernabilidad en el medio y largo plazo. El veterano diplomático Richard Holbrooke fue nombrado enviado especial para Afganistán y Pakistán para gestionar la dimensión civil del plan y los generales Petraeus y McChrystal máximos responsables de la dimensión militar del mismo.

Precisamente esos nuevos responsables plantearon a la Casa Blanca, unos meses después y tras su experiencia directa en el terreno, la necesidad de afinar aspectos claves de la nueva estrategia en una segunda fase. En un informe de septiembre de 2009 el general McChrystal destacaba el aumento del poder de los insurgentes, la crisis de confianza de la población en las instituciones afganas y la falta de una colaboración plena por parte del gobierno paquistaní y proponía, como forma de afrontar estos retos, profundizar en un enfoque basado en una mayor atención a la población civil y en el factor humano y cultural del conflicto.

El informe de McChrystal destacaba que no existe una solución puramente militar y que la salida debe ser política y liderada por los propios afganos y paquistaníes en sus respectivos contextos. El papel de las fuerzas militares debería centrarse, en su opinión, en favorecer la estabilización y la seguridad, lo que permitiría mejorar la calidad de vida de la población y ofrecer un espacio político seguro para el desarrollo de una estrategia

de reconciliación y reintegración de las fuerzas afganas de la insurgencia no vinculadas ideológicamente con al-Qaeda.

Esa segunda versión de la estrategia para la región, dada a conocer tras las controvertidas elecciones en Afganistán que mantuvieron en el poder al presidente Hamid Karzai, fue anunciada por el presidente Obama el pasado 1 de diciembre. Sus aspectos más destacados son la confirmación del envío de 30.000 soldados adicionales para posibilitar los objetivos militares del plan, la decisión de promover la reconciliación con líderes insurgentes para integrarlos en la vida política de Afganistán con la colaboración del nuevo gobierno Karzai y el énfasis en la necesidad de formación y fortalecimiento de las fuerzas armadas afganas para permitir una posible retirada de las tropas estadounidenses a partir del año 2011.

Los grandes retos del gobierno democrático paquistaní

Desde las elecciones de febrero de 2008 Pakistán cuenta con un nuevo liderazgo civil encabezado por el presidente Asif Zardari, después de años de tensiones políticas y rechazo popular al poder de sucesivos gobiernos militares. El gobierno democrático afronta otros retos además de la presencia de al-Qaeda y los talibán afganos en su territorio, como la inestabilidad política generada por la rivalidad entre los grandes partidos y los diferentes grupos étnicos y regionales. Esa disgregación del liderazgo político ha lastrado las diferentes experiencias democráticas en el país al impedir la elaboración de políticas consensuadas de Estado y propiciar el fracaso en la gestión institucional y la persistencia de prácticas generalizadas de corrupción.

La convivencia del nuevo poder político con el siempre poderoso estamento militar sigue siendo igualmente problemática. El ejército y especialmente su influyente Servicio de Inteligencia Militar (conocido por ISI, sus siglas en inglés, *Inter-Services Intelligence*) no están dispuestos a ser supervisados por el gobierno civil y continúan llevando a cabo de forma autónoma las políticas de seguridad y defensa. Es importante resaltar que el ejército paquistaní es el mayor propietario de tierras en el país y ha desarrollado durante su trayectoria histórica en el poder un entramado militar-industrial, que le convierte también en una fuerza clave de su economía.

Precisamente los graves problemas económicos y de desarrollo son un factor clave en la generación de inestabilidad. La falta de políticas públicas eficaces centradas en temas claves como la educación o el desarrollo y la corrupción endémica, propician situaciones como la vivida este pasado verano en Karachi, la ciudad con población musulmana más grande del mundo (18 millones), donde sólo se contó con cuatro horas diarias de luz de media. Este panorama crítico es aprovechado por los grupos de insurgencia yihadistas, cuyo objetivo es desestabilizar el régimen paquistaní, para intentar reclutar miembros y simpatías entre la población.

Contrarrestar el creciente poder de influencia de esos grupos, en especial en las regiones fronterizas con Afganistán, se ha convertido en un objetivo prioritario para el gobierno democrático y el ejército. En febrero de 2009, después de una prolongada campaña militar en la región del noroeste del país, se llegó a un acuerdo con un grupo extremista aliado a los talibán, por el que el gobierno aceptaba la imposición de la *sharia* en el territorio de Makaland, a cambio del final de la violencia en la zona.

Diversos actores políticos y medios de comunicación denunciaron el acuerdo como una capitulación ante los insurgentes, pero el ejército y el gobierno paquistaní, e incluso el

secretario de Defensa estadounidense Robert Gates, defendieron la medida como apropiada, ya que la campaña militar era muy impopular entre la población, entre otras razones por los miles de desplazados internos que estaba generando. Por otra parte, este tipo de acuerdos han sido la forma habitual de contener a los grupos tribales de la frontera durante más de 150 años, incluyendo las políticas que aplicaba el propio Imperio Británico en la India en el siglo XIX.

Sin embargo, el gobierno y el ejército paquistaníes son conscientes de que estas medidas ya no son suficientes en el escenario actual. La amenaza creciente para el régimen se ha consolidado durante el año 2009 con el aumento de atentados terroristas en centros urbanos, que han generado un mayor rechazo popular a estos grupos, pero también la exigencia de una respuesta por parte de los dirigentes.

Las campañas militares contra grupos insurgentes en el valle del Swat, en abril y mayo, y en Waziristán del Sur, una de las zonas tribales fronterizas, todavía en marcha desde finales de 2009, han movilizado a más de 100.000 soldados del ejército y son un ejemplo de una nueva actitud más confrontacional del Estado paquistaní ante la presión de los grupos yihadistas.

La respuesta paquistaní ante la nueva estrategia estadounidense

Las relaciones bilaterales entre EEUU y Pakistán han estado marcadas por la cooperación y los acuerdos geopolíticos, pero también por múltiples desencuentros. Existe una percepción generalizada en Pakistán de que el país es una víctima de sus alianzas con Occidente desde su independencia, que no ha recibido suficiente compensación por sus esfuerzos y ha sido abandonado una vez que las diversas circunstancias geopolíticas han cambiado.

Un ejemplo habitual que se esgrime para mostrar esta situación es la guerra de Afganistán tras la invasión soviética de 1979. En este escenario geopolítico, EEUU buscó el apoyo de Pakistán para formar, entrenar y desplegar una fuerza de guerrilleros islamistas en el país vecino, que con el tiempo no sólo generaron un problema militar a la ocupación soviética sino que obligaron a dichas fuerzas a abandonar el país. A cambio de este apoyo, la Administración Reagan proporcionó dos paquetes de ayuda económica y militar en los años 1981 y 1986 (de 3.200 y 4.000 millones de dólares, respectivamente).

Sin embargo con la salida de los soviéticos en 1989, las ayudas se congelaron con la excusa de la existencia del programa nuclear paquistaní, que ya estaba en marcha durante toda la década de los 80 y hasta ese momento no había sido un impedimento.

Una década después, el desencuentro y el programa nuclear volvieron a quedar al margen y en el marco de la guerra contra el terrorismo la Administración de George W. Bush otorgó cerca de 12.000 millones de dólares al gobierno del general Pervez Musharraf, de los cuales un 80% fue gestionado por el ejército, con nulo impacto sobre las necesidades de desarrollo y sociales de la población y graves casos de corrupción.

El apoyo económico al gobierno paquistaní actual en la nueva estrategia del presidente Obama se aprobó en el Congreso estadounidense en octubre de 2009. La conocida como ley Kerry-Lugar, prevé un paquete de ayuda para proyectos civiles de 7.500 millones de dólares para un período de cinco años, a los que se añaden 2.000 millones de ayuda militar anual. Los proyectos priorizarán áreas como la energía, el suministro de

agua, la educación o la salud y contarán con un exigente proceso de supervisión y monitorización para evitar la corrupción y el mal uso de los recursos.

Las condicionantes de la ley Kerry-Lugar han generado un fuerte rechazo en la opinión pública y el liderazgo paquistaní por sus condicionamientos y sus implicaciones intervencionistas, lo cual ha acentuado la actual percepción popular contra lo que se ve como imposiciones de EEUU. Esa visión crítica tiene una doble causa: buena parte de la población rechaza el apoyo incondicional estadounidense al Ejército o a gobiernos corruptos para defender sus intereses geopolíticos; mientras que otra parte, desde una perspectiva nacionalista, critica su intromisión en los asuntos internos del país.

Un elemento que ha aumentado el rechazo a la presencia y los intereses de EEUU son los ataques aéreos en territorio paquistaní por parte de aviones no tripulados. El objetivo de estos bombardeos selectivos estadounidenses son líderes talibán afganos o de al-Qaeda, contra los que el gobierno paquistaní no está actuando de forma eficaz, pero también dejan a su paso de forma involuntaria numerosos muertos y heridos entre la población civil.

Un factor clave para entender esta dinámica son las implicaciones de la relación bilateral Pakistán-India. Para el gobierno y, especialmente el ejército paquistaní, minimizar la influencia india como potencia enemiga en el gobierno afgano es un asunto de Estado. Históricamente, Pakistán ha buscado siempre mantener su frontera occidental bajo su ámbito de influencia política, para centrar su atención militar defensiva en la frontera oriental con la India.

En ese sentido, los talibán afganos fueron un medio en las décadas de 1980 y 1990 a través del que tener mayor control e influencia sobre el territorio vecino. A pesar de los cambios geopolíticos generados por el 11-S y el acercamiento y diálogo político actual con la India, existen fuertes resistencias por parte del ejército paquistaní a cortar de forma definitiva su vínculo con los talibán afganos. Esto es debido a que con la llegada al poder del gobierno de Hamid Karzai ha aumentado la percepción de que la India está ganando influencia en Afganistán y estos grupos podrían convertirse de nuevo en un elemento clave para contrarrestar esta tendencia.

La primera ronda de diálogo estratégico a nivel ministerial entre EEUU y Pakistán, celebrada a finales de marzo de 2010, ha ilustrado la existencia de estas tensiones y posturas ambivalentes. La secretaria de Estado estadounidense, Hillary Clinton, destacó ante el primer ministro y los jefes del Ejército y los Servicios de Inteligencia de Pakistán los avances en la lucha contra los grupos yihadistas internos, en las operaciones antitalibán en varias áreas del noroeste del país y del cinturón tribal fronterizo con Afganistán, pero ha criticado la falta de una colaboración más activa contra los talibán afganos.

Ambos gobiernos consideran que Pakistán debe desempeñar un papel importante en la nueva estrategia de reintegración anunciada por el gobierno afgano en la reciente Conferencia de Londres, que incluye la negociación con los talibán dispuestos a abandonar la violencia. Mientras Karzai negocia acuerdos de paz en Kabul con insurgentes afganos del grupo de Hiz-i-Islami, liderado por Gulbuddin Hekmatyar; Clinton subrayó el importante papel que podría desempeñar el ISI como vía de acercamiento a otros grupos talibán afganos, especialmente a la facción Haqqani, lo que dejaría aislado a

un componente más minoritario de yihadistas fieles todavía a Osama Bin Laden y al-Qaeda.

Las implicaciones para la política exterior española

El interés del gobierno español en el conflicto afgano tiene una doble dimensión. Por una parte, España forma parte del esfuerzo militar de la OTAN en Afganistán con tropas desplegadas fundamentalmente en la provincia de Herat; por otra, como país que ha sufrido los ataques del yihadismo global existe un claro interés, compartido con otras potencias occidentales, en desactivar los santuarios terroristas en las zonas fronterizas de Pakistán.

Con la vista en esos intereses, España ha cultivado en los últimos años una relación comercial y política más estrecha con Pakistán. Sin embargo, para tener un impacto e influencia real en la región es necesario canalizar la acción exterior española a través de su dimensión europea. En este sentido, el gobierno español promovió junto con otros homólogos europeos la celebración de la primera Cumbre UE-Pakistán organizada en junio de 2009 en Bruselas.

Durante la Presidencia española de la Unión, se celebrará de nuevo en Bruselas la segunda Cumbre bilateral, una oportunidad importante para consolidar líneas estratégicas claves en varios campos. Como primer socio comercial, inversor y donante de ayuda al desarrollo en el país asiático, la UE debe continuar su política de incentivos para consolidar la incipiente consolidación democrática del país, de forma coordinada entre todos sus Estados miembros.

Esa tarea debe hacerse en cooperación con la nueva política de la Administración Obama en la región, que ya ha solicitado un mayor compromiso político y económico de sus aliados europeos. Europa tiene una ventaja comparativa para ofrecer incentivos al gobierno paquistaní, al no compartir la percepción negativa y de intervencionismo que EEUU tiene en el país asiático. Un papel de liderazgo de España en este campo podría favorecer al mismo tiempo nuestros intereses en la región y nuestra política transatlántica.

España puede también aportar su experiencia política en algunos aspectos claves del proceso político paquistaní, como por ejemplo en la gestión de la descentralización del poder político. Pakistán tiene pendiente la puesta en marcha de forma efectiva de su Constitución de 1973, que recoge un mayor nivel de autonomía política para sus provincias. Un mayor nivel de autogobierno y de derechos y libertades, reivindicado desde hace décadas por la población de las zonas fronterizas, puede alejar a sus ciudadanos de la influencia de los grupos yihadistas y reforzar su confianza en las instituciones democráticas del Estado.

Conclusiones: Los santuarios terroristas en las zonas tribales paquistaníes son uno de los principales escollos para el avance de la nueva política estadounidense para Pakistán y Afganistán. La persistencia del problema puede llevar a un incremento de los ataques aéreos estadounidenses, incluso a posibles intervenciones terrestres en territorio paquistaní, que generarán más rechazo interno a las políticas estadounidenses y mayores problemas para el gobierno democrático

EEUU necesita valorar las ganancias de sus operaciones militares unilaterales en territorio paquistaní, frente a las bajas civiles y las consecuencias negativas en la frágil

democracia y en las relaciones civiles-militares, ya que la estabilidad de Pakistán con su armamento nuclear es también una prioridad para el gobierno del presidente Obama.

Un paso clave para la estrategia política en la región, que facilitaría en gran medida una actitud más comprometida en la lucha contra los talibán afganos y al-Qaeda, pasa por la necesidad de reforzar el proceso de diálogo entre la India y Pakistán, venciendo la resistencia del ejército paquistaní y los intentos de sabotaje por parte de extremistas de ambos países. Para ello, hay que apoyar la consolidación del gobierno civil paquistaní, donde existe una visión cada vez más influyente en la que el futuro del país se debe construir desde una perspectiva económica con una relación estable y constructiva con ventajas mutuas con la India: un nuevo escenario de cooperación bilateral que coincidiría con la visión estratégica de EEUU en la región.

Rubén Campos Palarea

Profesor especializado en Asia Meridional y Sudeste Asiático en diversos cursos de posgrado en España; trabaja en el Club de Madrid