

Sus últimos libros han sido *The "Greater Mahgreb". Hybrid threats, challenges and strategy for Europe*. Intelligence and Security, Lexington books, Rowman & Littlefield. 2019; Con Gustavo Palomares, *Imperium. La política exterior de EEUU del siglo XX al XXI*. Tyrant lo Blanc. 2019.

Doctor en Ciencias Políticas (con premio extraordinario) por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Fue galardonado con el Premio Nacional de Defensa 2001. Es profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de CC. Políticas. Director del grupo de investigación Seguridad y Cooperación Internacional de la UCM. También es profesor de Política Exterior de los Estados Unidos en la Escuela Diplomática. Fue Investigador Principal sobre Política Exterior de EE. UU. y Relaciones Transatlánticas en el Real Instituto Elcano 2007-2009; Miembro del Grupo de Revisión de Estrategia. 10º Programa de líderes de la opinión transatlántica de la OTAN, Afganistán 2009; y miembro del Grupo de trabajo sobre la postura nuclear de la OTAN. Revisión del concepto estratégico de la OTAN. US DTRA-Dirección de Planificación de Política Nuclear de la OTAN 2008-2011.

David García-Cantalapiedra

Profesor de Relaciones Internacionales de la UCM



EE.UU., AFPAK y el fin del "GREATER MIDDLE EAST"

David García-Cantalapiedra

En 2009 tuve la suerte de hacer un tour en Afganistán con un grupo de expertos de diferentes think-tanks europeos y norteamericanos tras una invitación de la OTAN. Íbamos a realizar una revisión sobre el terreno de la situación general y del funcionamiento de la estrategia de la Alianza¹, el Enfoque Integrado (Comprehensive Approach), que se había aprobado en la Cumbre de Bucarest de 2008 como la nueva estrategia para Afganistán. Las primeras fases de la estrategia se habían topado con tres problemas básicos: falta de coordinación (falta de unidad de mando y de unidad de esfuerzo), necesidad de priorizar "más gobierno" frente a "más gobernabilidad"; y la falta de énfasis en el contexto regional más amplio. En este sentido, había una serie de problemas, políticos, militares y técnicos, algunos de los cuales ya parecían que podrían hacer muy complicado el esfuerzo occidental en el país. La invasión de Afganistán, provocada por los terribles atentados de 11 de septiembre de 2001 llevados a cabo por Al Qaeda, era el primer esfuerzo

de la Guerra contra el Terror (Global War on Terror)² lanzada inmediatamente después de la negativa talibán de entregar a sus autores, refugiados en el país desde mitad de los años 90. En este sentido, había que comprender 3 factores clave sobre el marco general de la intervención de EE.UU. en Afganistán: primero la creación del Gran Oriente Medio como nuevo marco geoestratégico para EE.UU. tras la Guerra Fría³; la situación de Pakistán e India; la participación de ISAF, OTAN y sobre todo, de los aliados europeos.

El fin de la Guerra Fría terminó en EE.UU. con una determinada visión estratégica del Mediterráneo (como flanco sur de la OTAN), de Oriente Próximo (como área de conflicto entre un Israel apoyado por EE.UU. y algunos Estados árabes respaldados por la URSS) y del Cáucaso y Asia Central. En ciertos círculos políticos y académicos norteamericanos se comenzó a considerar a la región como el Gran Oriente Medio (Greater Middle East): desde el norte de África, pasando por Egipto y el golfo Pérsico, hasta el Cáucaso y Asia Central. Ya un poco

¹ García Cantalapiedra, D. "Is there a better strategy for Afghanistan?" *FRIDE*. Policy Brief N° 10 - May 2009. https://www.researchgate.net/publication/45666352_Is_there_a_better_strategy_for_Afghanistan

² Para una explicación de los orígenes de la GWOT véase García Cantalapiedra, D. "Irak, la política exterior de EEUU y las elecciones presidenciales de noviembre". *UNISCI Discussion Papers*, núm. 6, octubre, 2004. https://www.researchgate.net/publication/27592198_Irak_la_politica_exterior_de EEUU_y_las_elecciones_presidenciales_de_noviembre

³ Blackwill, R. And Stümer, M. (ed). *Allies Divided. Transatlantic Policies for the Greater Middle East*. CSIA. The MIT Press. Mass. 1997; García Cantalapiedra, D. "Peace through Primacy: la administración Bush, la política exterior de EE.UU. y las bases de una primacía imperial: geopolítica, recursos energéticos y guerra al terrorismo". *UNISCI Papers*, n° 30, Madrid, UNISCI. 2004

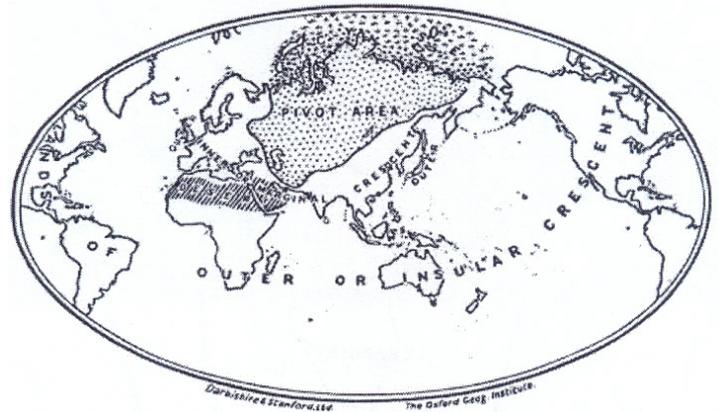
conocido documento estratégico de la Administración Bush, *Defense Planning Guidance 1992-1999*, establecía:

Our first objective is to prevent the re-emergence of a new rival... This requires that we endeavour to prevent any hostile power from dominating a region whose resources would, under consolidated control, be sufficient to generate global power.... Our strategy must now refocus on precluding the emergence of any potential future global competitor. These regions include Western Europe, East Asia, the territory of the former Soviet Union and Southwest Asia.

Desde el punto de vista geopolítico, EE.UU. utilizará los planteamientos de sir Harford Mackinder de 1919: "Hay determinadas posiciones estratégicas en el Heartland [Eurasia] y Arabia que deben ser consideradas de importancia mundial puesto que su posesión podría facilitar o impedir la dominación mundial".

La Administración Bush tenía claro el problema de fondo que podía hacer intratable Afganistán, que eran las relaciones entre India y Pakistán sobre Cachemira

El Gran Oriente Medio es la unión de dos áreas prioritarias en la geopolítica: el Heartland de Mackinder y las periferias vitales o Rimlands (Europa occidental, Turquía, Irán y Pakistán) que confluyen en lo que el almirante Alfred Thayer Mahan definía como Middle Strip, una franja terrestre que se extiende desde el Algarve portugués hasta la frontera con China, y cuyo ancho va desde el centro-este de Europa hasta África subsahariana, y que avanza por el Golfo Pérsico, el Cáucaso, Pakistán y el Océano Índico. Desde un punto de vista geopolítico y estratégico, el área comprendida por el Gran Oriente Medio era prioritaria para la política global de EE.UU. Su valor se reforzaba al incluir los factores energéticos, no solo por la necesidad de estos recursos por parte de EE.UU., sino como método de control sobre otras áreas (Europa y Asia por su dependencia de esas fuentes energéticas) y como garante último de su



suministro como única superpotencia. Además, a partir del 11 de septiembre de 2001, el Gran Oriente Medio se convierte en frente principal de la GWOT, al estar incluidos en el área la mayoría de los Estados que dan apoyo, proporcionan miembros o son utilizados como bases por las organizaciones terroristas. A partir de entonces, EE.UU. va a desarrollar esta visión estratégica posguerra fría que básicamente acabará con la retirada de Afganistán en 2021.

1

El problema siempre fue Pakistán⁴

Durante estos 20 años la mayor parte de las operaciones el acrónimo para describir la zona de operaciones era siempre de AF-PAK, narrativa que paradójicamente ha desaparecido, a pesar de que es imposible de este tema separando uno de otro. Se suele olvidar que tras el derrocamiento de los Talibán y la destrucción de Al Qaeda en Afganistán, la Administración Bush tenía claro el problema de fondo que podía hacer intratable Afganistán, que eran las relaciones entre India y Pakistán sobre Cachemira. Así impulsó y protegió el diálogo comprensivo entre Pakistán y la India, razón última de fondo de la política de Pakistán hacia Afganistán, la guerra contra los soviéticos y la creación de los Talibán. Pakistán, y en última instancia su ejército y su servicio de inteligencia, el ISI, buscaron desesperadamente, tras la derrota de la guerra de 1971 con India "profundidad estratégica" con un régimen "amigo" en Kabul y un programa nuclear, que se desarrollaría en secreto. El fracaso de los sucesivos planes salidos de todas las negociaciones y el mantenimiento de las redes talibanes

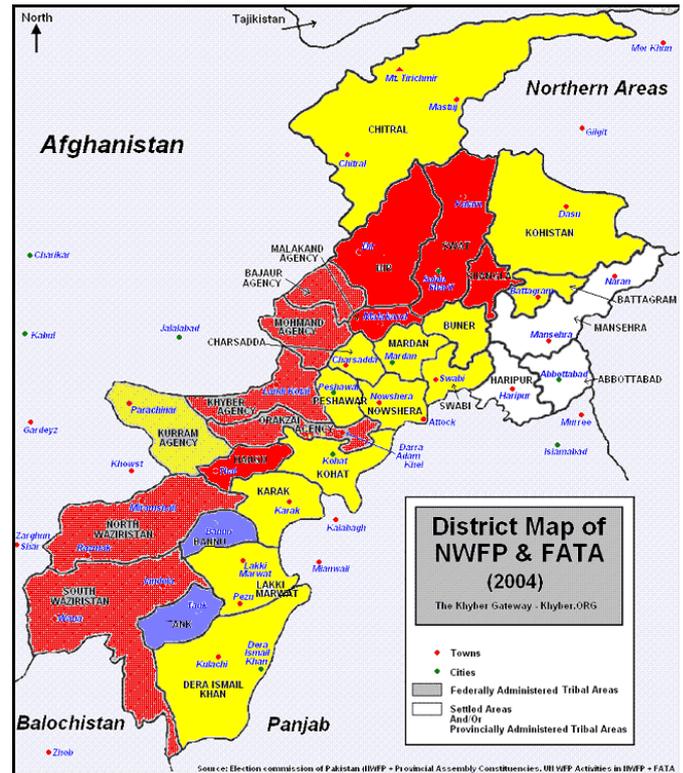
⁴ "¡Es Pakistán, estúpido!". Diario ABC. 27 de abril de 2009. <https://www.abc.es/20090427/prensa-opinion-firmas/pakistan-estupido-20090427.html>

desde Pakistán, hacía imposible cualquier "victoria militar". Esto llevó a las operaciones a partir de 2014 y el progresivo abandono del país con la creación de un Estado viable y capaz de mantener su estabilidad y seguridad. El problema es que como en el conflicto de Vietnam (uso de la ruta Ho Chi Min a través de Camboya) esto no podía ser posible mientras hubiera un país que saboteara continuamente estos esfuerzos y fuera el santuario de los Talibán⁵.

El 7 de octubre de 2001, Estados Unidos entró en Afganistán desde Tayikistán bajo el auspicio de la Operación Libertad Duradera (Enduring Freedom) con una pequeña fuerza de operadores especiales. Su objetivo era apuntalar a la Alianza del Norte después de que su líder, Ahmad Shah Massoud, resultara gravemente herido en el primer ataque suicida que había sufrido Afganistán el 9 de septiembre de 2001. Ningún experto estadounidense anticipó que los talibanes caerían tan rápidamente. Muchos talibanes afganos y sus clientes anticiparon que EE.UU. tendría éxito, y así desertarían preventivamente con la esperanza de estar del lado ganador. Cuando la Alianza del Norte tomó Kabul, los talibanes se dirigieron hacia el sur y se refugiaron en las zonas tribales de Pakistán, la llamada *North-West Frontier Province* y FATA (Federally Administered Tribal Area).

El 8 de octubre de 2001, el presidente Musharraf nombró al teniente general Ali Muhammad Jan Aurakzai, para XI Corps, con sede en Peshawar. Aurakzai, con vínculos ostensibles con la Agencia Tribal de Orakzai, lideraría las fuerzas paquistaníes desplegadas en la frontera afgana para apoyar a los estadounidenses que en diciembre de 2001 buscaban a Osama Bin Laden en el complejo de cuevas en Tora Bora. Según informes de inteligencia de todas las fuentes, Bin Laden estuvo en Tora Bora durante varios días a mediados de diciembre.

El 13 de diciembre de 2001, Jaish-e-Mohammad lanzó un ataque suicida contra el parlamento de la India en Nueva Delhi. Murieron 9 personas e hirieron a otras 18. El Jaish-e-Mohammad fue una creación del Estado paquistaní y su notoria agencia de inteligencia, el ISI, y fue una fuerza proxy leal del mismo. Jaish-e-Mohammad, bajo el liderazgo de Masood Azhar, era leal a Pakistán. India se movilizó para la guerra a lo largo de la frontera con Pakistán en lo que fue la movilización más grande desde la guerra de 1971. Solo se retiraron en octubre de 2002 después de que se celebraran las elecciones provinciales en Cachemira. Los generales paquistaníes podían ver que India estaba trasladando divisiones desde lugares tan lejanos como Calcuta, en el este, hacia la frontera occidental con Pakistán; parecía la mayor movilización militar en la historia de la India. EL Ejército de Pakistán informó a la Administración Bush que desplegaría grandes fuerzas en la frontera con India: setenta mil soldados y su equipo, dos



cuerpos completos de ejército o cuatro divisiones, a la frontera con India. Pakistán abandonó principalmente el Cuerpo de Fronteras a lo largo de la frontera afgana. No es coincidencia que el Frontier Corps fuera precisamente la organización que previamente había entrenado a los talibanes y una miríada de otras milicias que Pakistán entrenó y envió de regreso a Afganistán desde 1974. Esto en gran medida redujo la presencia y el control sobre la frontera y probablemente permitió la fuga a Bin Laden, el resto de Al Qaeda y de los Talibanes. A salvo de nuevo en sus santuarios paquistaníes, se prepararon y lanzaron una ofensiva en 2005, que ha durado hasta que Kabul finalmente ha caído. EE.UU. se iba a mantener muy concentrado en Irak y en la GWOT contra Al Qaeda, confiando en la acción de Pakistán y confiando en la lealtad de Musharraf. Sin embargo, los talibanes, la red Haqqani y otros grupos operan desde Pakistán.

2

El cambio de estrategia y los problemas de la "retirada"

En 2009, en un esfuerzo por contener las pérdidas, un cambio de prioridades estratégicas, y el enfoque en la recuperación de la Gran Recesión de 2009, la Administración Obama cambió la estrategia

⁵ "Afganistán, EE.UU. y el 'síndrome de Vietnam'". Política Exterior nº 132 - Noviembre-diciembre 2009. https://www.researchgate.net/publication/38291587_Afganistan_EE_UU_y_el_sindrome_de_Vietnam_El_dilema_de_Barack_Obama

de intervención y estableció la llamada oleada (surge). Sin embargo, hubo una gran discusión dentro de la administración sobre el cambio de estrategia y la oleada finalmente se estableció como el apoyo a la progresiva afganización del conflicto y la progresiva retirada de tropas de EE.UU. y de la OTAN. La nueva estrategia hacia cada vez más central a Pakistán a pesar de sus intereses diferentes de EE.UU. y la OTAN⁶:

No improvement in Afghanistan is possible without Pakistan taking control of its border areas and improving governance, creating economic and educational opportunities throughout the country. The government is losing authority in parts of the North-West Frontier Province and has less control of its semi-autonomous tribal areas: even in the more developed parts of the country, mounting economic hardships and frustration over poor governance have given rise to greater radicalization⁷

Mientras EE.UU. comenzó a priorizar su postura estratégica hacia Asia y concretamente hacia la República Popular China a partir de la Administración Obama (Pivot to Asia)^{8,9}, aunque ya desde el final de la Guerra Fría esta inclinación se había ido construyendo poco a poco con las Administraciones Clinton y Bush (esta última a pesar de la GWOT). Esto iba a producir un progresivo cambio en las políticas sobre todo en los conflictos abiertos como Irak y

Desde 2001 los costes de las operaciones rondan los 2,25 billones de dólares

Afganistán. Esto fue continuado por la Administración Trump¹⁰ con la estrategia Indo-Pacífico¹¹. También los costes de las operaciones y la política de reducción del presupuesto de defensa en los años de la Gran Recesión a partir de 2009 empezaban a entrar en el cálculo del gasto total en Afganistán: desde 2001 ronda los 2,25 billones de dólares¹², sin contar las bajas en combate, heridos y las dificultades de reincorporación de los veteranos a la vida civil¹³. Esto sin contar el papel de las compañías privadas de seguridad (Defense Contractors)¹⁴, que desde 2015 empezaron a sustituir a las fuerzas de EE.UU.¹⁵ Así,

⁶ Sobre este debate y la afganización, siguiendo la estrategia de iraquización, que copiaban el modelo de Nixon de vietnamización en la Guerra de Vietnam véase: Woodward, B. *Obama's War*. Simon and Schuster. NY. 2010; también García Cantalapiedra, D. "La 'Doctrina Obama', el síndrome Irak y la política exterior de EE.UU. ¿Hacia una política neo-nixoniana?". *El Arreglo pacífico de Controversias Internacionales*. Barcelona: Tirant lo Blanch, 2013.

⁷ DNI Admiral Dennis Blair. Annual Threat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence. US Senate. 12 February 2009.

⁸ US Secretary of Defense Leon Panetta. 'US pivot to Asia' at the First Plenary Session of the IISS Shangri-La Dialogue in Singapore on Saturday 01 July 2012. <https://www.youtube.com/watch?v=o318z54rHTU>

⁹ "La política exterior de EEUU hacia China y la dinámica de seguridad en Asia: impacto regional y global, en *Cursos de Vitoria-Gasteiz* 2015. Aranzadi. 2016.

¹⁰ "La Administración Trump, el ascenso de la República Popular China y el nuevo «internacionalismo independiente» *Revista Española de Derecho internacional REDI* vol. 69 2, 2017. https://www.researchgate.net/publication/319940473_La_Administracion_Trump_el_ascenso_de_la_Republica_Popular_China_y_el_nuevo_internacionalismo_independiente

¹¹ US Strategy for the IndoPacific. The White House. 2019. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>

¹² <https://watson.brown.edu/costsofwar/>

¹³ 2448 militares estadounidenses caídos hasta abril de 2021; una estimación de 3846 contratistas para los que no existe un recuento oficial; otros 1444 soldados aliados muertos; 444 trabajadores humanitarios asesinados; 72 periodistas; 20660 soldados estadounidenses han resultado heridos en acción; DOD. Causality Status. October 25, 2021. <https://www.defense.gov/casualty.pdf> Entre 2009 y 2014 las bajas de las fuerzas de seguridad afganas se calculan en 45000. Entre los civiles desde 2009 se calculan unos 111000. Afghanistan's Ghani says 45,000 security personnel killed since 2014. BBC. 25 January 2019. <https://www.bbc.com/news/world-asia-47005558>; Afghanistan: What has the conflict cost the US and its allies? BBC. 3 September 2021. <https://www.bbc.com/news/world-47391821>

¹⁴ "Departure of Private Contractors Was a Turning Point in Afghan Military's Collapse". Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2021/08/16/afghanistan-military-collapse-private-contractors/>

¹⁵ "Biden's Afghan Exit Alarms Contractors Who Outnumber U.S. Troops". Bloomberg. April 23, 2021, <https://news.bloomberglaw.com/federal-contracting/bidens-afghan-exit-alarms-contractors-who-outnumber-u-s-troops>



El Presidente Obama en un discurso en la National Defence University en Fort McNair en Whashington, D.C., en mayo de 2013. / Foto: Pete Souza, archivo oficial de White House.

la “retirada” comenzó con la Administración Obama tras los cambios de política en la GWOT (Global War on Terror) entre 2009-2011:¹⁶ de una operación contrainsurgencia y contraterrorista hacia Al Qaeda y los Taliban (Enduring Freedom) a un progresivo abandono de la contrainsurgencia y mantenimiento de la política contraterrorista y de entrenamiento a las fuerzas afganas dentro de las operaciones de OTAN *Resolute Support* (Freedom’s Sentinel). Esto llevó a una reducción militar progresiva que se produjo en 2014: desde los 30 000 en 2007 con un pico de 100 000 en 2014 y una caída a 10 000 en 2015. Estados Unidos ha mantenido una presencia reducida desde entonces: 10 000 en 2015, con una reducción hacia los 2500 ya en enero de 2021 a pesar que los Talibán no estaban cumpliendo los acuerdos de febrero de 2020 con la Administración Trump. Para hacernos una idea son menos fuerzas que las que tiene EE.UU. desplegadas en España que ascienden a unos 3000 efectivos en dos bases, Rota y Moron¹⁷.

*Todo el suministro lógico
pasaba por Pakistán,
que paradójicamente no
sufría casi interrupción a
pesar de que los talibanes
podían haberse situado
en ambos lados de la
frontera*

¹⁶ Woodward, B. *Obama’s Wars*. New York: Simon & Schuster, 2010

¹⁷ Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America February 29, 2020 . <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>



Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN en la Cumbre de la OTAN en Bruselas el 14 de junio de 2021.
Foto: NATO.

Los aliados, y sobre todo los europeos de la OTAN ya habían empezado a mostrar “fatiga de combate” (junto con problemas políticos internos ante las operaciones y las bajas), y mantenían la mayor parte de ellos una serie de limitaciones nacionales (caveats) y en las reglas de enfrentamiento¹⁸ diferentes a las fuerzas norteamericanas, de Gran Bretaña, Canadá o Australia. Ya desde el principio apoyaron el plan de desescalada propuesto por la Admiración Obama. La OTAN asumiría el liderazgo de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) en Afganistán el 11 de agosto de 2003. Por mandato de las Naciones Unidas, el objetivo principal de la ISAF era permitir al gobierno afgano proporcionar seguridad efectiva en todo el país y desarrollar nuevas fuerzas de seguridad afganas.

A partir de 2011, la responsabilidad de la seguridad se transfirió gradualmente a las fuerzas afganas y asumieron la responsabilidad total de la seguridad a fines de 2014. El 1 de enero de 2015 se lanzó una

nueva misión más pequeña que no es de combate (“Resolute Support”) para proporcionar más capacitación, asesoramiento y asistencia a las fuerzas e instituciones de seguridad afganas. En la Cumbre de la OTAN de julio de 2018 en Bruselas,¹⁹ los Aliados y sus socios operativos se comprometieron a extender el sostenimiento financiero de las fuerzas de seguridad afganas hasta 2024. Esta financiación se congeló. En febrero de 2020, EE.UU. y los talibanes firmaron un acuerdo sobre la retirada de todas las fuerzas internacionales de Afganistán para mayo de 2021. En abril de 2021, tras varias rondas de consultas, los ministros de Defensa y Exteriores aliados decidieron iniciar la retirada de tropas de Afganistán el 1 de mayo de 2021 y completarla en unos meses. También decidieron seguir apoyando a Afganistán de otras formas. Así lo confirmaron los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN en la Cumbre de la OTAN en Bruselas el 14 de junio de 2021²⁰. La OTAN mantenía 7000 fuerzas a parte de las norteamericanas.

¹⁸ García Cantalapiedra, D. “Is there a better strategy for Afghanistan?” *FRIDE Policy Brief* N° 10 - May 2009. https://www.researchgate.net/publication/45666352_Is_there_a_better_strategy_for_Afghanistan

¹⁹ Brussels Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11-12 July 2018 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm

²⁰ Brussels Summit Communiqué Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Brussels 14 June 2021. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm



4

Algunas conclusiones

Como vemos, EE.UU. y los aliados occidentales ya se habían “retirado” de Afganistán hace tiempo. El problema ha sido la narrativa de retirada y derrota producida por los Talibán pero sobre todo por nuestros propios medios de comunicación y gobiernos. Ahora veremos publicaciones hablando de un nuevo capítulo del Gran Juego en Asia, sin embargo, este lleva en marcha más de una década²¹. En 2005, Estados Unidos y sus aliados de la OTAN pensaban que las operaciones militares habían terminado cuando lo que hicieron los talibanes fue volver a la ofensiva después de disfrutar de un período de recuperación en Pakistán. EE.UU. había estado tan concentrado en Al Qaeda que los talibanes eran una preocupación secundaria realmente. Pakistán seguía jugando un doble juego: acababa con altos mandos de Al Qaeda mientras mantenía en su territorio a lo que quedaba de su organización. Una vez que Afganistán

estuvo en gran parte libre de Al Qaeda, Estados Unidos y la OTAN comenzaron a centrarse en la construcción de la nación y derrotar a los talibanes. Sin embargo, esto requirió un despliegue de tropas estadounidenses y de la OTAN, pero también una constante expansión de contratistas de defensa, así como trabajadores humanitarios civiles, que a su vez estaban protegidos por dichos contratistas. Además, el único medio de abastecer las operaciones era a través de las líneas terrestres de control en Pakistán. Todo el suministro lógico pasaba por Pakistán, que paradójicamente no sufría casi interrupción a pesar de que los talibanes podían haberse situado en ambos lados de la frontera y haber causado una pesadilla logística. Esto en realidad fue porque los talibanes nunca fueron un grupo insurgente: fueron y son subsidiarios de Pakistán. La guerra en Afganistán ha sido muy beneficiosa para Pakistán ya que recibió cuantiosos subsidios para apoyar las operaciones, sin ser sancionado por su doble juego. La única manera que EE.UU. y los aliados occidentales hubieran podido derrotar a los talibanes habría sido una política coercitiva que impusiera un castigo serio por el apoyo continuo de los talibanes. Sin embargo, la dinámica fue cada vez más la dependencia de Pakistán.

²¹ Brussels Summit Communiqué Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic CoDavid García Cantalapiedra and Gracia Abad Quintanal “2EE UU y China en Asia Central, el nuevo juego”. *Política Exterior*, Vol. 22, No. 123 (MAYO / JUNIO 2008), pp. 143-152. <https://www.jstor.org/stable/pdf/41806471.pdf?refreqid=excelsior%3Af7eea51dd5019692984567d4d0b37198>