Capítulo cuarto

Alternativas conceptuales a la doctrina COIN de la OTAN: el error de base en la búsqueda de la legitimidad

Miguel Heine Fernández-Mazaramboz

Resumen

En estas páginas se analiza la estrategia contrainsurgencia (COIN) de la OTAN, en particular el principio esencial sobre el que pivota: lograr que la población local dé legitimidad al gobierno local y a las fuerzas COIN, en lugar de a la insurgencia. Así, se han estudiado las vías y métodos que propone la OTAN para obtener tal legitimidad, sacando a la luz las ideas preconcebidas y los valores –a menudo ocultos– en los que se basan esos métodos. De ahí se ha encontrado que la COIN espera obtener legitimidad garantizando el funcionamiento del Estado, asegurando la elección democrática de mandatarios, proporcionando a la población bienestar material y respetando la legalidad estatal e internacional. Tras comparar estos valores con los de las poblaciones locales (principalmente, la afgana), se observa que bien no coinciden en la importancia que se les da, bien son opuestos entre sí. De ello concluimos que la estrategia COIN de la OTAN adolece en este aspecto de una debilidad clave.

Palabras clave

COIN, insurgencia, Afganistán, talibán, legitimidad, valores, universalismo.

Conceptual alternatives to NATO´s COIN doctrine: the basic mistake in the search for legitimacy

Abstract

Throughout the following pages, an analysis is carried out on NATO's counter-insurgency strategy (COIN), in particular on its main, pivotal principle: getting the local population to legitimize the local government and the COIN forces -instead of the insurgency. Thus, the ways and methods proposed by NATO with a view to obtaining such legitimacy have been studied, unveiling the -often hidden- preconceived ideas and values upon which these methods are based. As a result, the COIN strategy arguably expects legitimacy out of guaranteeing a running state, ensuring the democratic election of leaders, providing the local population with material welfare and respecting state and international legal framework. After comparing these values with those of the local populations (mainly, the Afghan one), it may be noticed that either the level of importance they are given is not on a par with each other, or said values are even total opposites. This allows for the conclusion that NATO's COIN strategy suffers, in this regard, from a key weakness.

Keywords

COIN, insurgency, Afghanistan, Taliban, legitimacy, values, universalism.

Introducción

Desde hace unos veinte años, y a pesar de que se dan principalmente en otras partes del mundo, Occidente tiene su atención en los movimientos insurgentes. Y es algo lógico: con pocos recursos y bajas, y desde lugares remotos, han llegado a copar las páginas de internacional en los periódicos y a provocar el cese de operaciones de grandes potencias.

Prácticamente todas las doctrinas COIN actuales pivotan alrededor de dos elementos: la exclusión de la fuerza bruta militar como solución[1] (porque se trata de conflictos asimétricos, en los que la movilidad y dificultad para identificar al enemigo hace que las grandes fuerzas militares pierdan parte de la eficacia) y la búsqueda de la legitimidad ante la población local, la cual es el verdadero campo de batalla donde se gana o se pierde.

Respecto de esto último, las doctrinas COIN suelen hablar de «fomento de la democracia», de «ciudadanos», de «construir hospitales», de «abrir escuelas», de «dar seguridad», de «crear un Estado de derecho», de «respeto a los derechos humanos»… ¿Es realmente así? ¿Suscitan estas medidas legitimidad a los ojos de las poblaciones locales? ¿No están las doctrinas COIN pecando de eurocéntricas, al atribuir a poblaciones de otras culturas valores o prioridades que son esencialmente occidentales?

Este es precisamente el problema que estudiaremos. Se trata de una cuestión clave, ya que, si las poblaciones locales no atribuyen demasiado valor a la vía democrática de acceso al poder o a los beneficios materiales ofrecidos, o si perciben que lo anterior contradice sus principios fundamentales (religiosos, sociales, políticos), el elemento principal de la doctrina COIN –la legitimidad– estaría fallando.

Teniendo en cuenta lo vasto del campo de estudio, y priorizando las doctrinas y áreas geográficas que afecten directamente a nuestro país, hemos decidido limitarlo a la doctrina COIN de la OTAN, y, geográficamente, al caso de Afganistán, con presencia española y una insurgencia que, en su mayoría, está en muy estrecha relación con la población local.

[1] Desde luego, la doctrina asume un cierto empleo de la fuerza militar para dar un mínimo entorno seguro que permita el desarrollo económico y político, pero está limitado en el tiempo y no es, ni mucho menos, el esfuerzo principal.

Así, para averiguar si la doctrina COIN de la OTAN adolece de debilidades relativas al elemento de la legitimidad, tendremos, primero, que determinar cuáles son las medidas que forman el núcleo de la doctrina COIN de la OTAN, para saber si la búsqueda de la legitimidad ante la población local es la principal de ellas. Después trataremos de dilucidar cuáles son los bienes jurídicos o valores –a menudo no explícitos– que estas medidas tratan de garantizar. Finalmente veremos si tales bienes jurídicos o valores coinciden con los de la población local, tal y como se revelan en el modo que tiene de organizarse social, política y moralmente. Pasemos a desarrollarlo.

Primera parte: la doctrina COIN de la OTAN

La doctrina COIN de la OTAN está plasmada en el documento AJP-3.4.4 (*Allied Joint Doctrine for Counter-Insurgency*), aprobado por la Junta Conjunta de Normalización del Comité Militar de la OTAN en 2016. En su prefacio, la AJP-3.4.4 deja claro que ofrece directrices de nivel operacional[2] sobre las capacidades que puede aportar el ámbito militar dentro de una respuesta integral contra una insurgencia.

Este documento nació de la nueva situación que empezó a darse en Afganistán hacia 2014. Aquel año se completó la gran reducción de las tropas estadounidenses (empezada en 2010) y cambió el tipo de misión de la OTAN (pasó de ser de combate –ISAF[3]– a ser de entrenamiento –*Resolute Support*–); con esto, la insurgencia talibán comenzó a recuperar el terreno y la fuerza perdidos en los años anteriores[4]. Ante esta tesitura, la OTAN comprendió que se requería un nuevo enfoque que recogiera, además, la experiencia acumulada.

De ahí surgió la AJP-3.4.4, que dio los siguientes principios COIN[5]: primacía política, búsqueda de la legitimidad del gobierno local,

[2] El nivel operacional se encuentra por encima del táctico y por debajo del estratégico-militar. Según la *Allied Joint Doctrine* de la OTAN (*AJP-01 (E), versión 1*), es el nivel en el que se planean y dirigen las campañas y grandes operaciones en una zona de operaciones conjuntas (OTAN, 2017; 1.10 – 1.11).

[3] *International Security Assistance Force*.

[4] ARIZA CEREZO, C. «Claves del resurgimiento talibán en Afganistán». Documento de opinión 36/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016, p. 3. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO36-2016_Claves_resurgimiento_talibaxn_Cristina_Ariza.pdf (consulta: 28 de febrero de 2019).

[5] AJP-3.4.4, punto 0272.

rápida entrega de competencias al gobierno local, dar seguridad a la población, comprensión del medio humano, derrotar al insurgente, respetar el derecho internacional, el derecho nacional de los países OTAN y el derecho doméstico, estar preparado para una campaña prolongada y, finalmente, aprender y adaptarse. Los describimos de modo crítico.

El principio de primacía de lo político

Este primer principio significa que «toda acción COIN debería apoyar una resolución política de las causas subyacentes del conflicto»[6], que conlleve «algún tipo de reconocimiento o acomodo negociado ante las exigencias políticas de los insurgentes»[7]. Por usar los términos de la *Allied Joint Doctrine*, el «acomodo político» sería la «situación final deseada»[8] en todo conflicto con insurgencia. Ahora bien, la situación final deseada establecida en la AJP-3.4.4 es desafortunada, por dos motivos.

El primero es relativo a la competencia para determinar la situación final deseada en los conflictos. La propia AJP-3.4.4 declara ser un documento doctrinal militar para guiar de manera teórica y abstracta al nivel operacional[9]; lo que no puede hacer es determinar la situación final deseada, que es algo que, en el planeamiento de operaciones de la OTAN, debe determinar el nivel político[10]. En efecto, la situación final deseada es «el conjunto de condiciones aprobado por el Consejo del Atlántico Norte [nivel político] que define la situación final aceptable que tiene que alcanzarse en el espacio de operaciones al final de un enfrentamiento estratégico»[11]. Es este uno de los ejemplos de confusión conceptual que veremos a lo largo del documento, que suele mezclar competencias militares y civiles.

El segundo, relacionado con el contenido de la situación final deseada que establece. Al preseleccionar el «acomodo político»

6 AJP-3.4.4, punto 0112.

7 AJP-3.4.4, punto 0273.

8 OTAN. *Allied Joint Publication AJP-01 (E), versión 1 – Allied Joint Doctrine*. Bruselas: Oficina de Normalización de la OTAN, 2017, punto 2.18.

9 AJP-3.4.4, punto 0002.

10 El nivel político se encuentra por encima del nivel estratégico-militar (ver nota 2).

11 OTAN. *Military Committee Memorandum MCM-0041-2010, Military Committee Position on the Use of Effects in Operations*. Bruselas: Comité Militar de la OTAN, 2010, anexo B.

como situación final deseada concreta para todos los conflictos con insurgencia, presentes y futuros, la OTAN está dando por hecho que las reivindicaciones de toda insurgencia son, al menos en parte, razonables. El documento rechaza, así, que haya que analizar, caso por caso, conflicto por conflicto, las exigencias de los grupos insurgentes, y parece asumir una concepción de la insurgencia como movimiento que lucha por la libertad o derechos de un grupo social (no como grupo terrorista o antisistema) y enmarca el conflicto en el ámbito político (no en términos de ataque al Estado de derecho). Esto supone atribuir, por defecto, cierta legitimidad a los grupos insurgentes. Aunque desarrollaremos la cuestión de la legitimidad en el siguiente epígrafe, comentaremos aquí algunos puntos.

Esta atribución indirecta de legitimidad se refuerza con la definición de «contrainsurgencia» de la AJP-3.4.4: es el «conjunto de esfuerzos cívico-militares integrales que tienen como objetivos derrotar a una insurgencia y abordar los *grievances* subyacentes»[12]. Podemos traducir *grievances* como «agravios» o «reivindicaciones», términos sociales o políticos que se usan ante una situación de injusticia; al usar esta palabra, el documento asume la narrativa de las insurgencias y, al considerarlas implícitamente como «luchadores por la justicia», las legitima.

Es cierto que en la definición mencionada habla de dos objetivos: derrotar a la insurgencia y abordar los agravios. Pero el principal para la AJP-3.4.4 es claramente el segundo. En efecto, la AJP-3.4.4 afirma más adelante que, dado que la insurgencia busca el cambio político, «la primacía de un arreglo político prevalece»[13]; la derrota de la insurgencia es solo el último recurso: «[…] *counter-insurgents may ultimately be forced to* […] *defeat insurgent activity*»[14].

Por último, esta legitimación indirecta de la insurgencia conlleva dos problemas. El primero, de coherencia de la OTAN: si es legítima, ¿por qué luchar contra ella? El segundo, de efectividad de los esfuerzos COIN: ¿para qué van a arriesgar sus vidas las fuerzas de seguridad locales luchando contra la insurgencia, si el fin último es negociar un acomodo político?

12 AJP-3.4.4, punto 0104.
13 AJP-3.4.4, punto 0109.
14 AJP-3.4.4, punto 0109.

El principio de la búsqueda de la legitimidad del gobierno local ante su población

Aunque se recuerda expresamente a lo largo de toda la AJP-3.4.4, este segundo principio se desarrolla en la sección «*The Primacy of Political Legitimacy*»[15]. En ella queda claro que toda acción militar tendrá por objetivo primero apoyar al gobierno local a lograr legitimidad política[16], a la vez que socava la de la insurgencia. Esto, que la AJP-3.4.4 denomina «la batalla de percepción»[17], es el principal objetivo operacional de toda misión COIN[18].

El principio del enfoque centrado en la población

En este tercer principio hemos incluido los de dar seguridad a la población, comprensión del entorno humano y uso discriminado de la fuerza.

Que la COIN sea *population-centric*[19] significa que el sujeto que es objetivo principal es la población local (no el insurgente, ni siquiera el gobierno local), con lo que hay que protegerla y lograr su favor[20]. Desde luego, la AJP-3.4.4, en el mismo punto, afirma que también es *opponent-centric*; pero explicita que el énfasis en la población representa la mayoría del esfuerzo[21]. Consideraremos, por ello, que el concepto de *opponent-centric* es muy secundario.

El documento, de manera dispersa a lo largo de sus páginas, da los motivos por los que elige poner a la población en el centro de la estrategia COIN.

El primero de ellos es que esta es juez supremo, es quien otorga la codiciada legitimidad, y lo hace en función de la percepción que tenga de dos actores en contienda: gobierno local e insurgencia.

---

15 AJP-3.4.4, capítulo I, sección V; puntos 0110 y siguientes.

16 AJP-3.4.4, punto 0110.

17 AJP-3.4.4, punto 0125.

18 OTAN. *Allied Joint Publication AJP-01 (E), versión 1 – Allied Joint Doctrine*. Bruselas: Oficina de Normalización de la OTAN, 2017, punto 3.6.

19 AJP-3.4.4, punto 0133.

20 CEPEDA LUCAS, L. F. «Teoría de la guerra de Clausewitz en la lucha contra la insurgencia (COIN): ¿mantiene su validez?». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 7. Junio de 2016, pp. 59-87; p. 66.

21 AJP-3.4.4, punto 0133.

En efecto, el documento parte de una situación en la que la población local da su apoyo –es decir, legitima– a la insurgencia. Precisamente, el entorno que da lugar a una insurgencia es «una sensación profunda de injusticia, ira o miedo, (…) un agravio real o percibido»[22]. Esta percepción de injusticia emana –según la AJP-3.4.4– de la discriminación étnica, la desigualdad económica, el perjuicio de la corrupción sobre los más pobres, la represión, la ocupación de potencias extranjeras, la falta de seguridad y la carencia de servicios esenciales (enumerando entre estos el acceso a comida, agua, electricidad y vivienda; la aplicación de la ley; los servicios de emergencias; el acceso a sanidad, educación y transporte)[23].

La insurgencia serviría así de catalizador de esas injusticias y de mecanismo, en la mente de la población, para remediarlas. Como explica Cepeda Lucas, el origen teórico del enfoque en la población está en uno de los elementos de la trinidad clausewitziana: la pasión, representada por el pueblo y que es clave en la guerra de guerrillas[24].

En definitiva, como la percepción de la población es el centro de gravedad[25] tanto del gobierno local como de la insurgencia[26], la AJP-3.4.4 apuesta por eliminar las causas por las que la población legitima a la insurgencia y por ganar la ya mencionada «batalla de percepción». Para ello, ve necesario comprender el entorno humano, ilustrándose sobre el sistema de creencias y prácticas sociales, étnicas, culturales, religiosas, políticas, económicas y de género del lugar[27].

El segundo motivo por el que la AJP-3.4.4 elige priorizar la población es la gran relación que hay entre población e insurgentes, que lleva al documento a hacer tres consideraciones.

La primera, que «los insurgentes se mezclan entre la población»[28], con lo que es muy complicado realizar acciones que produzcan efectos solo sobre los primeros. El rechazo occidental

22 AJP-3.4.4, punto 0208.

23 La AJP-3.4.4 también menciona el extremismo religioso, pero, cuando lo desarrolla, no explica por qué es causa de agravio.

24 CEPEDA LUCAS, L. F. S*upra cit.* 2016, pp. 79-80.

25 En terminología operacional, el «centro de gravedad» de un actor es «la fuente primaria de poder que da a un actor su fuerza, su libertad de acción y/o su voluntad de luchar» (OTAN, 2019; LEX-6).

26 AJP-3.4.4, punto 0415.

27 AJP-3.4.4, punto 0282.

28 AJP-3.4.4, punto 0114.

–tanto a nivel político como a nivel social– a que existan víctimas civiles en operaciones de la OTAN lleva a priorizar la protección de la población local sobre las eventuales ventajas de neutralizar una célula insurgente.

La segunda consideración es que nuevos agravios (como violaciones del derecho internacional e interno) pueden arrastrar a partes de la población local hacia la insurgencia[29]. Precisamente por el riesgo potencial del rechazo de la población local, la OTAN se declara claramente reticente a usar capacidades letales en este tipo de conflictos[30], a favor de «objetivos limitados»[31] y siempre procurando evitar daños colaterales.

En tercer lugar, la AJP-3.4.4 tiene en cuenta que la población es quien suministra a la insurgencia provisiones, hombres, inteligencia y cobijo[32]. Es irrelevante que lo haga activa o pasivamente, voluntaria o forzosamente; lo cierto es que, sin el apoyo de la población local, toda la asistencia financiera y armamentística de actores externos –otros Estados, grandes grupos terroristas– sería de poca ayuda.

De lo dicho, la OTAN parece extraer una consecuencia operacional del enfoque centrado en la población local: descarta el modelo del general Westmoreland, centrado en el enemigo, al que había que aplastar con grandes fuerzas militares. En su lugar, la AJP-3.4.4 opta por el de los generales Abrams y Petraeus: lograr que tanto las fuerzas aliadas como el gobierno local obtengan y retengan legitimidad a los ojos de la población, esto es, «ganar sus mentes y corazones»[33].

Con la frase *the decisive battle is for the people's minds*[34], la OTAN pasa a asumir el modelo por el que se decidió Estados Unidos en su Manual de Campo 3-24 de 2006, elaborado por el propio general Petraeus[35] y que se sigue usando hoy día.

---

29 AJP-3.4.4, punto 0114.

30 AJP-3.4.4, punto 0117.

31 AJP-3.4.4, punto 0119.

32 AJP-3.4.4, punto 0219.

33 GENTILE, G. P. «A Strategy of Tactics: Population-centric and the Army». *Parameters-U.S. Army War College Quarterly*, 39 (otoño). 2009, pp. 5-17; p. 10.

34 AJP-3.4.4, punto A.8.

35 BARCO MARTÍNEZ, M. «¿Fracasó la estrategia COIN en Afganistán? Evolución y lecciones aprendidas 2008-2011». Documento de opinión 13/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016, p. 7. Disponible en http://www.ieee.es/temas/conflictos-armados/2016/DIEEEO13-2016.html (consulta: 18 de febrero de 2019).

El principio del enfoque integral

Según la AJP-3.4.4, para finalizar este tipo de conflictos se requiere un enfoque integral[36], en el que el ámbito de competencia militar es solo el de apoyo a las medidas para lograr legitimidad: apoyo a los «procesos políticos, económicos y de seguridad»[37], apoyo a la restauración de los servicios públicos, apoyo al desarrollo de la actividad económica, apoyo al establecimiento de infraestructuras y comunicaciones y apoyo al establecimiento del Estado de derecho[38]. En definitiva, este enfoque podría definirse como «(…) un concepto de seguridad donde se acepta que es necesario actuar sobre todas las funciones del Estado en su conjunto si se quiere proporcionar un desarrollo estable. Actuar de otra manera, solo sobre los síntomas de violencia externa, proporcionaría resultados temporales y no la tan deseada paz duradera»[39].

Ahora bien, el enfoque integral no se queda en las medidas mencionadas; la AJP-3.4.4 es consciente de que se requiere que las anteriores acciones sean percibidas como buenas y como producto del gobierno local, lo que se consigue por medio de la narrativa mencionada anteriormente[40]. Esta narrativa, más el «uso legítimo de la fuerza», son lo que derrota la ideología de la insurgencia[41] –es decir, lo que la deslegitima–. Por último, el enfoque integral necesita también de una unidad de esfuerzo con otros actores, como organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales[42]; sería aquí donde se incardinaría gran parte de la acción CIMIC[43].

Poniendo lo anterior en perspectiva histórica, recordemos que en 2008-2009 hubo un intenso debate entre los países que intervenían en Afganistán sobre la mejor línea de acción COIN.

[36] AJP-3.4.4, punto 0130.

[37] AJP-3.4.4, punto 0110.

[38] AJP-3.4.4, punto 0111.

[39] BERENGUER LÓPEZ, F. «El enfoque integral en la reconstrucción nacional de Estados y la legítima seguridad». *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, n.º 7. Junio de 2016, pp. 155-180; p. 165.

[40] AJP-3.4.4, punto 0128.

[41] AJP-3.4.4, punto 0129.

[42] AJP-3.4.4, puntos 0270 y 0271.

[43] La función conjunta CIMIC consiste en el conjunto de interacciones que tiene una operación militar con el ámbito civil (tanto administraciones como organizaciones internacionales u organizaciones no gubernamentales), con el fin de maximizar la contribución militar a lograr la situación final deseada (OTAN, 2019; 1.25-1.26).

Estados Unidos, Reino Unido, Canadá y Países Bajos, entre otros, daban primacía a las operaciones militares que garantizasen la seguridad, base sobre la que se procedería a la reconstrucción; otros países (España, Italia, Alemania) consideraban que había que centrarse en el desarrollo, realizando operaciones eminentemente civiles[44].

Con el fin de lograr un acuerdo sobre una COIN de la OTAN, se empleó el concepto de «enfoque integral» –asimilable al *hearts and minds* y al enfoque centrado en la población[45]– en la Cumbre de Bucarest (2008)[46]. Ahora bien, esta solución se reduce a aceptar, de entrada, cualquier tipo de acción (de seguridad o de desarrollo); la faceta que tome preferencia será decidida más adelante, cuando se diseñe la operación concreta. Es decir, dando la razón a todos se retrasó el debate al momento en el que se realiza el planeamiento de cada operación.

El principio del respeto al derecho

La AJP-3.4.4 considera que este quinto principio da legitimidad al gobierno local, ya que respetarlo «es lo que diferencia al gobierno de la insurgencia», y no respetarlo dará argumentos a la insurgencia para deslegitimar al gobierno[47].

Cabe preguntarse a qué tipo de derecho está aludiendo. La AJP-3.4.4 menciona el derecho internacional (*international law*)[48], el derecho de los países OTAN (*national law*)[49] y el derecho del país donde actúa la insurgencia (*domestic law*)[50].

No obstante, surgen dudas a la hora de aplicar lo anterior. ¿Incluye el *domestic law* a la sharía, o bien se refiere solo al derecho positivo aprobado por las instituciones estatales? ¿Qué ocurre si el *domestic law* vulnera el derecho internacional o el derecho de los países OTAN? Aunque la AJP-3.4.4 advierte que hay que tener en cuenta las costumbres culturales y religiosas, no llega a elevarlas a derecho ni llama la atención sobre su frecuente im-

44 BARCO MARTÍNEZ, M. S*upra cit.* 2016, p. 5.
45 Ibíd., p. 6.
46 Según la Declaración de la Cumbre, «*This statement sets out a clear vision guided by four principles: […] a comprehensive approach by the international community, bringing together civilian and military efforts*».
47 AJP-3.4.4, punto 0287.
48 AJP-3.4.4, punto 0114.
49 AJP-3.4.4, punto 0287.
50 AJP-3.4.4, punto 0114.

portancia normativa. Una vez más, el documento muestra imprecisiones que pueden dar lugar a problemas a la hora de ponerla en práctica; en todo caso, trataremos de resolver las preguntas planteadas en la segunda parte de este escrito.

El principio de la derrota del insurgente

En este sexto principio incluimos los de aprender y adaptarse y estar preparado para una campaña prolongada.

Los principios de la doctrina COIN que hemos visto hasta ahora eran relativos a la población o al gobierno local; llega el turno a la insurgencia. Veamos primero cómo entiende la OTAN que funciona la insurgencia, para pasar después a los principios que despliega para derrotarla.

¿Qué es la insurgencia para la OTAN?

La OTAN define insurgencia como conjunto de «acciones de un grupo organizado, a menudo motivado ideológicamente, con el fin de lograr o impedir cambio político o de derrocar un gobierno, y centrado en convencer y obligar a la población mediante la violencia y la subversión»[51]. Más adelante lo precisa algo más, ligando el objetivo político con la persuasión de la población: la insurgencia sería así «una lucha contra el gobierno por la legitimidad del mando a los ojos de la población»[52].

La AJP-3.4.4 afirma que, para conseguir su objetivo (la legitimidad), la insurgencia emplea la violencia (porque los insurgentes «no pueden lograr sus objetivos a través del proceso político establecido»[53]) y medidas políticas, económicas, de información y culturales que atraen el apoyo popular[54], atraen reclutas y promueven la ideología[55]. Para operar, utilizan también apoyo exterior, bajo la forma de armamento, financiación o santuario[56], se sirven de las ventajas del tiempo y el espacio y van creando estructuras de gobierno en las áreas que controlan[57].

51 AJP-3.4.4, punto 0203.
52 AJP-3.4.4, punto 0205.
53 AJP-3.4.4, punto 0205.
54 AJP-3.4.4, punto 0205.
55 AJP-3.4.4, punto 0206.
56 AJP-3.4.4, punto 0206.
57 AJP-3.4.4, punto 0215.

La AJP-3.4.4 trata también de describir las condiciones que hacen posible la insurgencia[58]: necesita una oportunidad (incapacidad gubernamental de mantener la seguridad), un móvil (narrativa del agravio, líderes carismáticos, inseguridad, abusos, intereses de las élites, etc.), unos medios (reclutamiento voluntario o forzoso, apoyo social interno o externo) y relación con el crimen organizado.

Así mismo, se extiende sobre la dinámica de la insurgencia[59], basada en la cohesión ideológica, en una narrativa atractiva que logre apoyo popular (basada en exagerar los agravios para desvincular a la población del gobierno), en el apoyo externo, en unos objetivos (reforma política, revolución, secesión territorial, anulación del gobierno en un área, resistencia frente al invasor extranjero), en unos líderes adoctrinadores y en la ventaja que le da poder refugiarse en santuarios.

En cuanto a la estructura de una insurgencia[60], la AJP-3.4.4 considera que está formada por líderes, elementos armados, militantes, auxiliares, elementos infiltrados en las instituciones u organizaciones internacionales y bases populares. Sus vulnerabilidades[61] son la necesidad de clandestinidad, las incoherencias en su narrativa y propaganda, la necesidad de bases de operaciones y de apoyo, la debilidad económica y las divisiones internas. Finalmente, sus estrategias[62] son el modelo conspirativo, el modelo del enfrentamiento militar, el modelo de terrorismo urbano, el modelo de guerrilla popular prolongada, el modelo centrado en la identidad (religiosa, étnica, tribal) o un modelo mixto.

Principios para derrotar a la insurgencia

La respuesta militar de la OTAN para derrotar a la insurgencia tiene características típicas. En primer lugar, la OTAN entiende que la acción militar es siempre y solamente para apoyar a la solución política –que es lo prioritario[63]–. En concreto, su apoyo es para «promover la gobernanza mediante el control de la violencia y el mantenimiento del Estado de derecho»[64]. Esto se concreta

58 AJP-3.4.4, punto 0210-0215.
59 AJP-3.4.4, puntos 0216-0227.
60 AJP-3.4.4, puntos 0228-0229.
61 AJP-3.4.4, puntos 0235-0241.
62 AJP-3.4.4, puntos 0242-0251.
63 AJP-3.4.4, punto 0267.
64 AJP-3.4.4, punto 0267.

en dar seguridad a la población, eliminar la libertad de acción del insurgente, neutralizar sus intentos de sustituir al gobierno en las áreas que controla y separar a los insurgentes susceptibles de reconciliación política de los que no lo son[65].

Seguidamente, para la OTAN, la acción militar debe facilitar el *empowerment* de las fuerzas locales. Esto consiste en que la estrategia COIN debe ser principalmente llevada a cabo por el gobierno local, por lo que, cuanto antes entregue la OTAN la competencia de la seguridad al gobierno local, mejor[66]. Ello aumentará la legitimidad del gobierno local[67], tanto porque mostrará su capacidad como porque desaparecerá la imagen de dependencia de las fuerzas extranjeras.

El tercer principio para derrotar a la insurgencia es que la acción militar debe evitar el uso de la fuerza; es decir, la práctica proscripción del uso de la violencia, ante el temor de que ello haga perder al gobierno local y a la OTAN el apoyo popular[68]. Si se usa, hay que hacer lo posible para que no sea vista como tal, sino como «suministro de protección a la población»[69]. En todo caso, hay que procurar sustituir el uso de la violencia reactiva por la presencia constante[70].

En cuarto y último lugar, para derrotar al insurgente, la acción militar debe ceñirse al marco de la COIN: *Shape-Secure-Develop* («conformar»-«dar seguridad»-«desarrollar»). Las dos últimas son lo principal para el ámbito militar[71].

Así, respecto de la seguridad, es fundamental para que la población dé legitimidad al gobierno local, porque muestra que el gobierno es capaz de mantenerla segura y porque la situación resultante permite que las instituciones estatales funcionen, evitando la «administración paralela» –y a menudo más eficiente– de la insurgencia.

En cuanto al desarrollo, la AJP-3.4.4 afirma que la pobreza generalizada, el desempleo y la desigualdad económica pueden ser causa de la insurgencia[72]. Lo que es más, «la supervivencia

65 AJP-3.4.4, puntos 0284 y 0404.
66 AJP-3.4.4, punto 0266.
67 AJP-3.4.4, punto 0276.
68 AJP-3.4.4, punto 0205.
69 AJP-3.4.4, punto 0279.
70 AJP-3.4.4, punto 0285.
71 AJP-3.4.4, punto 0269.
72 AJP-3.4.4, punto 0307.

económica, especialmente en un área en la que hay insurgencia, es casi tan importante y un desafío tan inmediato para los hogares como la seguridad física»[73]. Y muestra la primacía del desarrollo en la siguiente afirmación: «[s]uccessful counter-insurgency may well depend more on improving local and national economies rather than on the force used to ensure a state's security»[74].

Aquí es necesaria la cooperación cívico-militar a la hora de «solucionar las necesidades básicas y servicios esenciales (tales como alcantarillado, agua, electricidad, saneamiento y salud) y en mantener instituciones sociales y culturales, y otros aspectos que contribuyen a una calidad de vida esencial de la sociedad»[75]. El documento propone así incluir participantes militares en actividades civiles, así como «el despliegue de equipos asesores de género para apoyar a las mujeres a participar en el proceso de paz, protegerlas de la violencia sexual, promover la inclusión de las mujeres en el sistema electoral y darles voz en procedimientos legales y judiciales»[76].

Llegados al final de esta primera parte, obtenemos dos conclusiones. La primera, que el eje de la doctrina COIN es, claramente, la búsqueda de la legitimidad a los ojos de la población local; la parte relativa a la «derrota de la insurgencia» tiene una fuerza menor y lo más desprovista del uso de la fuerza posible. Además, los principios de la primacía de lo político, del enfoque centrado en la población, del enfoque integral y del respeto al derecho pueden subsumirse en uno solo: legitimidad.

La segunda conclusión es que, de la simple lectura de las medidas anteriores, se sospechan unos valores más generales que tales medidas pretenden defender. Extraerlos es, precisamente, tarea de la segunda parte.

Segunda parte: los valores ocultos de las medidas COIN

Con la COIN ocurre como con toda política pública. Tomemos la política de limitación de velocidad en vías públicas, por ejemplo. Esta política establece un objetivo (que puede ser un bajo núme-

[73] AJP-3.4.4, punto 0306.
[74] AJP-3.4.4, punto 0308.
[75] AJP-3.4.4, punto 0441.
[76] AJP-3.4.4, punto 0441.

ro de víctimas de accidentes) y una serie de medidas y principios para lograrlo, que se basan en toda una cadena de suposiciones no explícitas sobre los conductores o la sociedad, y sobre los valores de ambos. Así, quienes elaboran la política de seguridad vial asumen que los conductores consideran su vida y su salud como un valor, que la sociedad considera negativo un alto número de víctimas de tráfico, que los conductores sienten inclinación a sobrepasar los límites de velocidad o que un conductor que circule a muy alta velocidad no podrá controlar adecuadamente su vehículo. Si estas suposiciones no son acertadas (por ejemplo, la sociedad no da tanta importancia a la vida), será difícil que las medidas construidas sobre ellas lleguen al objetivo de reducir las víctimas.

Pues bien, algo similar pasa en la doctrina COIN. La AJP-3.4.4 nos da las medidas o principios para lograr legitimidad frente a una insurgencia; pero no explicita los valores básicos que estas medidas protegen: ¿un determinado modo de organización sociopolítica?, ¿ciertos valores éticos o sociales?, ¿el bienestar material? Es esencial conocer los valores que tratan de garantizar las medidas COIN, ya que, en la tercera parte de este escrito, tendremos que ver si coinciden con los que tiene la población local, y si, por ello, logran legitimidad a los ojos de esta.

Aquí entenderemos «legitimidad» como la situación en la que la población de una región con insurgentes acepta que quien pretende mandar sobre ella tiene razones válidas para reclamar tal mando. Pues bien, para sacar a la luz los valores escondidos tras las medidas y principios COIN, estructuraremos esta segunda parte en función de la finalidad de tales medidas y principios: por un lado, los que buscan obtener legitimidad de origen; por otro, los que pretenden lograr legitimidad de ejercicio.

Medidas y principios COIN que buscan legitimidad de origen

«Legitimidad de origen» (o «de título») es la situación en la que la población considera válida la vía por la que la persona o institución que reclama el mando ha accedido a su posición o ha sido creada. En otras palabras, la población acepta que una persona o institución tiene derecho a dar órdenes porque el modo como esa persona ha llegado a su puesto (o el modo como esa institución se ha constituido) es el establecido por su sistema de normas

consuetudinarias o legales[77]. Efectivamente, es una concepción prácticamente coincidente con la de Max Weber[78].

Pues bien, la AJP-3.4.4, solo contempla un tipo de organización sociopolítica y una manera de acceder al poder. Veámoslas:

La premisa implícita sobre la organización sociopolítica «adecuada»

Para la AJP-3.4.4, el Estado es el único modo de organización sociopolítica concebible, incluso para la población local. Desde luego, el Estado como modo de organización sociopolítica lleva vigente desde el siglo XV, expandiéndose hasta reclamar jurisdicción sobre toda la superficie terrestre y parte de las aguas marinas. Ahora bien, como advierte el post-estructuralista Agnew, esto ha llevado al estatocentrismo tan característico del imaginario geopolítico moderno: sociopolíticamente, solo concebimos el mundo como un conjunto de Estados[79].

El documento no se muestra abierto en ningún momento a que la población local prefiera organizarse sociopolíticamente de otro modo, ni a que la violencia o el derecho puedan emanar –legítimamente– de actores distintos del Estado. Así, no contempla que la población se considere, antes que ciudadana de un Estado, como súbditos de un califato (con un imán elegido por Alá), un imperio (a imagen del imperio persa) o un sistema de tribus (en el que la violencia y la seguridad es competencia de los guerreros y la emisión de normas es de los ancianos o imanes, que no tienen por qué pertenecer a la misma unidad), ni que esta población vea la estructura estatal sobre su territorio como algo secundario.

Por supuesto, en el texto de la AJP-3.4.4 se acepta la existencia de actores no estatales con poder (los propios grupos insurgentes, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, etc.), pero la OTAN nunca les atribuye legitimidad representativa ni ejercicio legítimo de la violencia o la emisión de normas.

---

77 DEL HIERRO, J. L. «Legitimidad y legalidad». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 4. 2013, pp. 179-186; p. 181. Disponible en https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/viewFile/2103/1036 (consulta: 30 de abril de 2019).

78 Ibíd., pp. 180-181.

79 AGNEW, J. *Geopolítica: Una re-visión de la política mundial*. Madrid: Trama Editorial, 2005, p. 57.

Pues bien, con esta asunción sobre la única organización sociopolítica concebible –el Estado–, la OTAN «niega de partida las posibilidades de la población [local] de encontrar su propio poder»[80]. Veamos en los dos subepígrafes siguientes cómo se manifiesta tal asunción.

El lenguaje de la AJP-3.4.4, sembrado de «Estado».

Efectivamente, de su lectura comprobamos que la AJP-3.4.4 solo habla de «Estados frágiles»[81], de Estados como «víctimas de la insurgencia»[82], de «incapacidad de los gobiernos [de los Estados frágiles] para proporcionar servicios básicos que la población espera»[83], de legitimidad del Estado como objetivo de la COIN[84], de seguridad como condición para que el Estado prospere[85], de reconstrucción de Estados frágiles como objetivo militar[86], de deseo de transmitir el esfuerzo COIN a las estructuras de seguridad del Estado[87] y de gobierno del Estado como interlocutor de las fuerzas aliadas.

Este uso del lenguaje, más el hecho de que nunca emplee una cláusula de salvaguarda (como podría ser «o cualquier otro modo de organización sociopolítica que haya acordado la población local»), revela que, en la cosmovisión de la OTAN, el poder legítimo solo emana del Estado.

El bien jurídico que protegen las medidas y principios COIN: el ejercicio por el Estado de sus funciones.

La asunción sobre la organización estatal se percibe también en el hecho de que las medidas COIN tratan de proteger las funciones del Estado. Para desarrollar este punto es necesario partir de lo que es el Estado. Según la clásica concepción de Max Weber, un Estado es «aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio (…), reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima»[88].

---

80 RAFFESTIN, C. *Pour une géographie du pouvoir*. París : LITEC, 1980, p. 179.
81 AJP-3.4.4, punto 0106.
82 AJP-3.4.4, punto 0102.
83 AJP-3.4.4, punto 0106.
84 AJP-3.4.4, punto 0418.
85 AJP-3.4.4, punto 0113.
86 AJP-3.4.4, punto 0134.
87 AJP-3.4.4, punto 0266.
88 WEBER, M. [trad. de Rubio Llorente, F.]. *La política como vocación*. Madrid: Alianza Editorial, 2012, pp. 83-84.

Más precisamente, podríamos considerarlo como el conglomerado coherente de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, y sus repercusiones en la organización social: una Administración, un conjunto de empleados públicos, unas políticas que buscan influir en la vida social, un sistema tributario que procure ingresos, un sistema de seguridad pública, un sistema de resolución de litigios, etc. Y todo ello, bajo una única estructura; es decir, el Estado es celoso de toda otra fuente de poder, como alertó en 1944 Ludwig von Mises; utiliza la «coacción y la coerción para sojuzgar (…) a todas las actividades y esfuerzos humanos»[89].

Pues bien, tanto en la AJP-3.4.4 como en las iniciativas al amparo de misiones COIN que ha realizado la OTAN, se comprueba que la mayoría de medidas y principios propuestos van encaminados a consolidar las funciones del Estado (*state-building*) como única fuente de poder. Ello es claro cuando la AJP-3.4.4 establece como objetivos de las fuerzas OTAN el de «ayudar a reconstruir Estados frágiles mediante la creación de capacidades (que son tareas a largo plazo y estructurales)»[90] y el de «promover la gobernanza»[91]. También se ve en la promoción de la lucha contra la corrupción, como obstáculo para la legitimidad del Estado[92]. Lo vemos también cuando la AJP-3.4.4 remite expresamente al documento donde la OTAN plasma su doctrina sobre contribución militar a la estabilización y reconstrucción (la AJP-3.4.5-*Allied Joint Doctrine for Military Contribution to Stabilization & Reconstruction*)[93]. Y, finalmente, cuando exhorta a «centrar la atención en distribuir el poder entre los distintos componentes del gobierno cuestionado y la relación entre los sistemas ejecutivo, legislativo y judicial»[94].

Bajemos las funciones estatales concretas. En primer lugar, en cuanto a la función genérica del ejecutivo, la AJP-3.4.4 insiste en «mejorar las capacidades del gobierno cuestionado»[95] y su legitimidad a los ojos de la población («aumentar apoyo popular a las autoridades cuestionadas»[96]).

---

89 VON MISES, L. [1944]. *Omnipotent Government*. Indianápolis: Liberty Fund, 2011, p. 6.

90 AJP-3.4.4, punto 0134.

91 AJP-3.4.4, puntos 0109, 0267 y 0280.

92 AJP-3.4.4, puntos 0337 y 0451.

93 Nota a pie de página del punto 0202 de la AJP-3.4.4.

94 AJP-3.4.4, punto 0329.

95 AJP-3.4.4, punto 0133.

96 AJP-3.4.4, punto 0133.

En segundo lugar, respecto de la función del Estado de proporcionar seguridad, la AJP-3.4.4 dedica toda una sección a la transferencia de la competencia de seguridad al gobierno local y al refuerzo de sus efectivos[97].

Ejemplo práctico de esto es Afganistán, donde muchos países OTAN o asociados dan apoyo financiero, mediante el ANATF (Fondo Fiduciario para el Ejército Nacional Afgano), a que se produzca la transferencia de las competencias de seguridad a las fuerzas armadas y policía afganas[98]. El ANATF no es un fondo de la OTAN, pero se incardina en la actividad de las misiones ISAF-*Resolute Support*, y es financiado por los países participantes en las mismas. En esa misma línea funcionan otros fondos, como el ASFF (Fondo para las Fuerzas de Seguridad de Afganistán) y el LOTFA (Fondo Fiduciario para la Ley y el Orden en Afganistán), financiados respectivamente por Estados Unidos y Naciones Unidas, y siempre coordinados con las misiones de la OTAN en el país[99]; al igual que el ANATF, ambos fondos apoyan al Estado afgano en el desarrollo de su función de seguridad.

La tercera función en la que la estrategia COIN sostiene al Estado es la justicia. La AJP-3.4.4 hace un llamamiento a «(re)construir (…) el sistema judicial» como parte fundamental de la mejora del sector de la seguridad[100], y alerta contra la estrategia de la insurgencia de establecer un sistema judicial en sus áreas[101].

En cuarto lugar, la AJP-3.4.4 busca proteger al Estado en su función normativa. Para ello, el documento propone medidas discretas, como la promoción del *Rule of Law* (imperio de la ley)[102] y del respeto al *domestic law* (derecho del país donde actúa la insurgencia) [103]. Y decimos «discretas» porque, aunque en ningún momento dice que el derecho cuyo respeto promueve es el emitido por el Estado, en la práctica es así. Veamos por qué.

Desde luego, la sharía es parte del derecho aplicable en países con insurgencia, como se observa en prácticamente todas las

97 AJP-3.4.4, puntos 0425-0431.

98 OTAN. «Afghanistan National Army (ANA) Trust Fund», documento informativo para la prensa. Bruselas: Sección de Prensa y Medios de Comunicación de la OTAN. 2016.

99 Ibíd.

100 AJP-3.4.4, punto 0448.

101 AJP-3.4.4, punto 0215.

102 Repetido constantemente en AJP-3.4.4, puntos 0109, 0111, 0265 y 0267.

103 AJP-3.4.4, punto 0114.

constituciones de países musulmanes (muchos de ellos, autodenominados repúblicas islámicas). Pero hay que hacer dos precisiones. La primera, que, en estos Estados, la mención al derecho islámico tiene carácter de remisión; es decir, es la constitución la que acepta la sharía, la que da permiso para que se aplique la sharía.

La segunda salvedad es que estos Estados no dan carta blanca para aplicar la sharía en su totalidad. Recurriendo al caso de la República Islámica de Afganistán, su constitución, al referirse a la sharía como fuente de derecho, solo menciona una sumisión genérica a «los principios y disposiciones del islam»[104]. Además, más adelante considera la jurisprudencia hanafí tan solo como derecho supletorio[105], es decir, solo aplicable si la constitución o una ley no dan regulación para ese caso, y siempre que tal jurisprudencia no vulnere «los límites establecidos por esta Constitución» (que son la dignidad humana, los derechos humanos, la democracia y la Carta de las Naciones Unidas[106]).

Por lo tanto, el papel que el Estado asigna a la sharía es muy limitado, y la mayoría del ordenamiento jurídico es estatal. Pero es que, además, la sharía es respetada por la insurgencia (dado que, a menudo, hace bandera de ella y pretende usarla como único derecho); así, la única parte del sistema jurídico que necesita protección frente a la insurgencia son las normas estatales. De ahí que afirmemos que las disposiciones COIN tendentes a asegurar el *Rule of Law* y el respeto al *domestic law* defienden únicamente, en la práctica, la función del Estado como emisor de derecho.

Todo lo anterior nos permite concluir que, en la concepción de la OTAN, la única organización sociopolítica válida, legítima y natural para la población local es el Estado. El tipo de medidas que propone la AJP-3.4.4 evidencia que, para la OTAN, si tal población no obedece al Estado, es tan solo por la lejanía o mal funcionamiento de las instituciones de este.

---

104 Artículo 3 de la Constitución afgana.

105 El artículo 130 tiene el siguiente tenor literal (según traducción al inglés de la propia República Islámica de Afganistán): «In cases under consideration, the courts shall apply provisions of this Constitution as well as other laws. If there is no provision in the Constitution or other laws about a case, the courts shall, in pursuance of Hanafi jurisprudence, and, within the limits set by this Constitution, rule in a way that attains justice in the best manner».

106 Límites establecidos en los artículos 6 y 7 de la Constitución afgana.

La premisa implícita sobre la vía «adecuada» de obtención del mando

Pasamos a ver la segunda asunción de la doctrina COIN relativa a la legitimidad de origen: la OTAN solo considera la democracia (sufragio universal con voto individual y de igual ponderación) como vía legítima de obtención del mando en las poblaciones locales.

Ciertamente, la AJP-3.4.4 no usa en ningún momento las palabras «democracia» o «elecciones», y solo una vez alude a los conceptos de *elected bodies*[107] y *electoral systems*[108]. Ahora bien, el documento remite a la doctrina de la OTAN sobre Operaciones de Respuesta a Crisis fuera del artículo 5-NA5CRO[109] y a la doctrina de la OTAN sobre Contribución Militar para la Estabilización y la Reconstrucción[110]. Y en estos dos documentos es clara su defensa de la democracia en los países objeto de un conflicto con insurgencia.

En efecto, el documento sobre operaciones NA5CRO recoge, entre las medidas que propone, el apoyo militar a procesos electorales y a la transición a la democracia de países en los que intervenga la OTAN[111], y asume explícitamente que la OTAN «está basada en los valores comunes de democracia, derechos humanos y el imperio de la ley»[112]. En cuanto a la doctrina OTAN sobre estabilización y reconstrucción, asume entre sus funciones la de apoyo a la celebración de elecciones[113].

Pues bien, dado que todos los esfuerzos COIN buscan que la población local considere legítimo al gobierno, podemos concluir que, si la doctrina COIN solo promueve medidas para sostener el proceso democrático (y no otras vías, como la toma del poder por la fuerza), es porque la OTAN presupone que la población local considera la democracia como vía legítima de acceso al poder.

---

107 AJP-3.4.4, punto 0427.

108 AJP-3.4.4, punto 0441.

109 OTAN. *Allied Joint Publication AJP-3.4(A) – Allied Joint Doctrine for Non-Article 5 Crisis Response Operations*. Bruselas: Oficina de Normalización de la OTAN. 2010.

110 OTAN. *Allied Joint Publication AJP-3.4.5 (A), versión 1 – Allied Joint Doctrine for the Military Contribution to Stabilization and Reconstruction*. Bruselas: Oficina de Normalización de la OTAN. 2015.

111 AJP-3.4 (A), punto 0304.

112 AJP-3.4 (A), punto A.003.a.

113 AJP-3.4.5, puntos 0216 y 0217.

Medidas y principios para lograr legitimidad de ejercicio

Pasamos ahora a la «legitimidad de ejercicio», considerada como la situación en la que la población acepta el mando de una persona o institución por la razón de que las órdenes emitidas hasta ese momento se alinean con los valores morales y políticos y la idiosincrasia de la población local[114]. En definitiva, porque la población local asume que quien reclama el mando quiere lo mejor para ella en cuanto grupo social con identidad y rasgos propios. En otras palabras, la legitimidad de ejercicio es la lealtad con la que un grupo social «premia» al gobernante que refuerza su cohesión e identidad. En la historia de la filosofía política, las teorías del pacto social como forma de construcción de la sociedad (Hobbes, Rousseau, Spinoza) respaldan esta concepción de legitimidad[115].

Pues bien, vamos a ver cómo tres tipos de medidas COIN buscan que la población local otorgue legitimidad al gobierno o a las fuerzas COIN por la vía de darle ciertos beneficios.

- La asunción detrás de las medidas que buscan de la paz

La idea de paz permea toda la AJP-3.4.4. Aun cuando el documento no menciona en ningún momento la palabra «paz», sí habla constantemente de arreglo político, de seguridad y de estabilidad. La paz es el objetivo supremo de la doctrina COIN.

Desde luego, es lógico que así sea. La paz es algo anhelado en Occidente desde hace siglos. El *ius ad bellum* –o causas de la guerra justa– se remonta a Cicerón (con su *De Officiis*), San Agustín (en *La ciudad de Dios*), Santo Tomás de Aquino (en su *Suma Teológica*) o Francisco de Vitoria (en *Derecho natural y de gentes*)[116]. Precisamente el hecho de restringir la guerra muestra que Occidente lleva siglos considerando la paz como algo deseable[117].

---

114 DEL HIERRO, J. L. «Legitimidad y legalidad». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, n.º 4. 2013, pp. 179-186; p. 181. Disponible en https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/viewFile/2103/1036 (consulta: 30 de abril de 2019).

115 LÓPEZ HERNÁNDEZ, J. «El concepto de legitimidad en perspectiva histórica». *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 18. 2009, pp. 153-166; pp. 156-157. Disponible en https://ojs.uv.es/index.php/CEFD/article/view/116/124 (consulta: 30 de abril de 2019).

116 ARBELÁEZ HERRERA, A. M. «La noción de la guerra justa. Algunos planteamientos actuales», *Analecta política*, vol. 1, n.º 2. Enero-junio 2012, pp. 273-290; p. 275.

117 Ibíd., p. 276.

Esta idea se asienta más tarde con las propuestas para lograr, casi de manera científica, la paz; se trata del abad de Saint-Pierre, con su *Proyecto de paz universal entre las naciones* (1713) o Immanuel Kant, con su obra *Sobre la paz perpetua* (1795). La profusión de tratados de paz y de sistemas de equilibrio de potencias en el siglo XIX prueba que la paz siguió siendo un valor casi absoluto. Las organizaciones internacionales como mecanismo para evitar los conflictos (Sociedad de Naciones, Naciones Unidas, Comunidades Europeas), con su génesis en países occidentales, son la aplicación práctica reciente de la importancia que Occidente da a la paz.

Es comprensible, por tanto, que la OTAN asuma que la población local la desea y la busca con el mismo ardor que Occidente.

La asunción detrás de las medidas que buscan la mejora de las condiciones de vida

La AJP-3.4.4 propone suministrar servicios esenciales, entre los que están el «alcantarillado, agua, electricidad, saneamiento y salud (…) y otros aspectos que contribuyen a una calidad de vida esencial de la sociedad»[118]. En la misma línea, cuando el documento habla de las causas del apoyo popular a la insurgencia –en lugar de al Estado–, menciona entre estas que el Estado no sea capaz de «dar los servicios básicos que la población espera de él»[119] ni de «mantener la seguridad interna»[120].

En definitiva, se trata de crear un proto-Estado de bienestar. Teniendo en cuenta la insistencia en este punto, sublimada en el *population-centric approach* y el «enfoque integral» que mencionamos en la primera parte de este escrito, queda claro que esta es la vía principal por la que la AJP-3.4.4 pretende atraer legitimidad de ejercicio frente a la insurgencia.

Su aplicación práctica es meridiana en Afganistán e Irak, donde los equipos de reconstrucción provincial (*Provincial Reconstruction Teams-PRTs*) fueron la clave del esfuerzo de la misión ISAF de la OTAN y de la misión de Estados Unidos durante un buen número de años. Se trataba de una combinación de esfuerzos

118 AJP-3.4.4, punto 0441.
119 AJP-3.4.4, punto 0106.
120 AJP-3.4.4, punto 0106.

militares y civiles para lograr la estabilización, el desarrollo y la gobernabilidad de Afganistán[121].

Ahora bien, si la COIN considera que la población local otorga la legitimidad político-social en función, principalmente, de si se le da bienestar material, es porque la OTAN asume que la población local atribuye a la salud o la comodidad la misma importancia que los occidentales. Para Occidente, se trata de valores suficientemente esenciales como para otorgar –o quitar– tal legitimidad; recuérdese la Revolución francesa, en la que la crisis de suministros agrícolas desempeñó un papel clave.

En descargo de sus autores, no es extraño que los redactores del documento hayan asumido lo anterior; prácticamente todas las teorías de la contrainsurgencia insisten en el desarrollo como medio para eliminar lo que consideran una de las causas de la insurgencia. Ejemplos de ello son el modelo de diamante de McCormick y el modelo de los tres pilares de la contrainsurgencia de Kilcullen[122].

Antes de terminar este subepígrafe, debemos hacer referencia sucinta, por la atención que suele recibir esta cuestión, a las medidas de fomento de las políticas de género. La AJP-3.4.4 las menciona al tratar la transferencia de políticas al gobierno local[123], y propone la creación de equipos consultivos sobre género para que «apoyen a las mujeres locales en la participación en el proceso de paz, protección de la violencia sexual, la inclusión de la mujer en los sistemas electorales y hacer oír sus voces en los procedimientos legales y judiciales»[124].

Con ello, la OTAN asume dos actitudes en la población local: que esa población considera un mayor papel de la mujer en la vida política y en los procedimientos legales y judiciales como un valor tal, que su promoción atraerá la legitimidad del gobierno y de la misión COIN, y que las mujeres locales son, de entrada, favorables a asumir tales papeles.

---

121 LÓPEZ CALDERÓN, T. «Introducción», en AA.VV. *Acción exterior de España en Afganistán: lecciones aprendidas*. Documento de trabajo 9/2016. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2016, p. 7. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2016/DIEEET09-2016_Accion_Exterior_Espana_Afganistan.pdf (consulta: 20 de febrero de 2019).

122 GARCÍA GUINDO, M. «Movimientos insurgentes: el papel, capacidades y respuestas de los Estados». *Revista Política y Estrategia*, n.º 123. 2014, pp. 35-52; pp. 47-48.

123 AJP-3.4.4, punto 0425.

124 AJP-3.4.4, punto 0441.

La premisa implícita en el principio de respeto de la legalidad

Hemos visto más arriba que cuando la AJP-3.4.4 habla de «respeto del *domestic law*», se refiere principalmente a la normativa que emana del Estado. Tan solo mencionaremos aquí que detectamos dos asunciones en las que se asientan las medidas de respeto del derecho interno: la primera, que la población local va a valorar muy positivamente el que se respeten las normas del Estado; la segunda, que la población local reconoce legitimidad al Estado como catalizador de la vida social y política.

Después de comprobar todas las asunciones que hace la doctrina COIN sobre la postura de la población local respecto de la organización sociopolítica, el acceso al poder, la paz, el bienestar material o el respeto a la legalidad, debemos comprobar si están ajustadas a la realidad. ¿Las poblaciones locales donde hay insurgencia tienen esos mismos valores que buscan proteger las medidas y principios COIN? Porque si no es así, no otorgaría la legitimidad que tanto anhela la doctrina COIN…

Tercera parte: cuestión de prioridades diferentes

¿Realmente un afgano considera al Estado como la entidad adecuada para organizar su vida social y política? ¿Le da tanta importancia como un alemán a curarse de una enfermedad? ¿Ve la paz o la propia vida como valores que superan al honor familiar o al orgullo de etnia, como es el caso para gran parte de los occidentales? En esta parte, veremos primero cómo la población local en países musulmanes con insurgencia tiene valores esenciales que no coinciden con aquellos protegidos por las medidas COIN de la OTAN, o bien que, aun existiendo, reciben una atención o peso distintos. En la segunda sección trataremos de dar una explicación de ese desajuste.

Las diferencias

Una advertencia antes de proceder. Ciertamente, en Kabul podemos encontrar afganos que defiendan con ardor el Estado, la democracia y otros valores habituales en Occidente. Kabul ha sido y sigue siendo escaparate de la modernidad en Afganistán[125]. Pero

[125] DORRONSORO, G. «Kabul at War (1992-1996): State, Ethnicity and Social Classes». *South Asia Multidisciplinary Academic Journal*. 2007, párr. 43. Disponible en http://journals.openedition.org/samaj/212 (consulta: 3 de marzo de 2019).

Afganistán es mucho más que Kabul; es también los suburbios de la capital, las aldeas, los campos de refugiados y lo que se dice en las casas, que no tiene por qué ser lo que un afgano dice a un extranjero. Dicho esto, empecemos.

Primera diferencia: el Estado, tan solo una opción, y no la más atractiva

A diferencia de lo que supone la doctrina COIN, en la tradición y realidad sociopolítica afgana el Estado no es, ni mucho menos, el modo por excelencia de organizarse.

Detectando la «trampa territorial»

El post-estructuralismo ya advierte de la tentación típicamente occidental[126] de concebir el Estado como la única forma posible de organización social y política. John Agnew llega a acuñar el concepto de *trampa territorial*: «pensar y actuar como si el mundo estuviese enteramente constituido por Estados que ejercen su poder sobre bloques de espacio y, de este modo, se constituyen en el único referente geográfico-político de la política mundial»[127].

Desde luego, Agnew utiliza este concepto *ad extra*, para mostrar que hay más dinámicas internacionales que las puramente interestatales; pero podemos utilizarlo también *ad intra*: existen más modos de organizar el poder sociopolítico que el meramente estatal. El que la jurisdicción de cada metro cuadrado de la Tierra esté reclamada por, al menos un Estado, no significa que, sociopolíticamente, todos los seres humanos se sientan, antes de nada, ciudadanos de un Estado, como suele ocurrir en Occidente.

Por el contrario, no es infrecuente en otras partes del mundo considerar que el poder político al que un individuo está primordialmente sometido es una tribu, un califato islámico o, por qué no, un sistema de corporaciones empresariales, desempeñando el Estado un papel, a lo sumo, secundario. Y algo parecido desde el punto de vista social: por usar los términos de Agnew[128], el individuo en otras culturas no se siente parte de la «sociedad» (producto del Estado-nación), sino parte de una «comunidad»

126 AGNEW, J. *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Madrid: Trama Editorial, 2005, p. 58.
127 Ibíd., p. 60.
128 Ibíd., p. 58.

generada en torno a la etnia, la religión, la casta, etc. La mencionada falta de identificación político-social del individuo con un Estado es especialmente frecuente cuando los Estados que reclaman jurisdicción son frágiles o fallidos, como suele ser el caso en países con insurgencias.

También el hecho de que el poder emane solo del Estado es extraño para otras culturas. «El Estado moderno difiere de todos los demás tipos de organización porque afirma la soberanía absoluta de su territorio»[129]. Es decir, es la única fuente legítima de todo poder, y lo que el Estado no califique de «prohibido» u «obligatorio» no puede ser declarado como tal por otro actor. Toda otra posición de poder –el padre, sobre el hijo; el sacerdote, sobre el feligrés; el forzudo, sobre el enclenque; el adinerado sobre el menesteroso– es vista por el Estado como una amenaza, y trata de desbancarla o, al menos, desprestigiarla.

En realidad, estos «celos» del Estado son lógicos, porque «[e] l poder se gana o se pierde en relación a los otros, más que poseerse o no en sentido absoluto»[130]. Pero esta concepción de «soberanía» –o poder centrado en el Estado– hace que muchos occidentales no terminen de entender que, para otras culturas, el poder puede venir, legítimamente, de varias fuentes a la vez: del mulá o imán local, de la milicia del señor de la guerra del área, del califa… Todas ellas en capas que se entrecruzan, y que se limitan o refuerzan mutuamente según la ocasión.

Las fuentes de poder en la tradición afgana

Esta manera distinta de concebir la organización sociopolítica tiene en Afganistán un buen ejemplo, donde el poder sociopolítico legítimo ha emanado, simultáneamente, de la familia, las tribus, las etnias, los mulás (equivalentes a los imanes) y algún poder similar al del monarca.

En cuanto a la familia, «en sentido amplio funciona como la principal unidad económica, social y política de la sociedad [afgana]»[131]. Es una estructura más jerárquica que la familia en Occidente. En ella, se vela porque sus miembros cumplan, en sus

129 Ibíd., p. 60.
130 Ibíd., p. 83.
131 DUPREE, N. H. «The Family During Crisis in Afghanistan». *Journal of Comparative Family Studies*, 35 (2). 2004, pp. 311-331; p. 313.

interacciones con el exterior, las normas aceptadas por la sociedad, con el fin de mantener el honor y estatus social[132].

Las tribus, por su parte, se asientan espacialmente en aldeas, pequeños pueblos o incluso barrios, y habitualmente tienen al frente a una *jirga* o consejo de ancianos[133]. La *jirga* ejerce su poder en las relaciones con otras tribus (negociaciones, acuerdos) y en la administración de justicia entre sus miembros[134]. Podríamos decir que es el escalón sociopolítico más conocido. Como indica el mayor Grant, «Afganistán (…) está constituido por tribus. No individuos, no ciudadanos al estilo occidental, sino tribus y miembros de tribus»[135].

La tribu actúa como «mecanismo formidable de control social, incluso en ambientes urbanizados»[136], ya que las familias que vulneren lo que se considera socialmente aceptable serán condenadas al ostracismo; dado que la ayuda entre familias es esencial para la supervivencia, la amenaza de esta pena es especialmente efectiva.

Por lo que respecta a las etnias, en Afganistán encontramos pastunes, tayikos, hazaras o uzbekos, entre otras. Su relevancia sociopolítica es más bien como factor diferenciador de otros grupos. Así, tienen códigos de comportamiento propios (como el *pashtunwali*, código pastún) y rasgos identitarios propios (los pastunes se complacen en ser más pendencieros, por su principio de *badal* o venganza[137]). En todo caso, este carácter identitario ha sido (y sigue siendo) usado con fines políticos por partidos o grupos de intereses, como modo de aunar voluntades en un proyecto concreto[138], como veremos más adelante.

En cuanto a los mulás, constituyen otra fuente de poder, asentada sobre la fuerza que el islam tiene en la sociedad. Los mulás

132 Ibíd., p. 312.

133 YOUSAF, F. «Pakistan's 'Tribal' Pashtuns, Their 'Violent' Representation, and the Pashtun Tahafuz Movement». *SAGE Open*. Enero-marzo de 2019, pp. 1-10; p. 2.

134 JOHNSON, R. *The Afghan Way of War. Culture and Pragmatism: A Critical History*. Londres: Hurst & Co. Publishers, 2011, p. 11.

135 GRANT, J. *One Tribe at a Time. A Strategy for Success in Afghanistan*. Los Ángeles: Nine Sisters Imports, 2009, p. 8. Disponible en https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2009/2009_one_tribe_at_a_time.pdf (consulta: 25 de abril de 2019).

136 DUPREE, N. H. *Supra cit.* 2004, p. 312.

137 YOUSAF, F. S*upra cit.* 2019, pp. 2-3.

138 DORRONSORO, G. S*upra cit.* 2007, párr. 25.

encarnan el sentimiento de comunidad (*umma*), mantienen la cohesión del grupo y contribuyen a las negociaciones de paz[139].

Por su parte, los señores de la guerra, con sus milicias o *lashkar*, aseguran el orden y la seguridad en regiones enteras, e incluso del país, llegando a enfrentarse con el ejército nacional y a participar en actividades criminales[140]. Ejemplos de esto son Rashid Dostum o Atta Muhammad Nur, que, gracias al poder que les daban sus leales fueron hasta muy recientemente vicepresidente de la República y gobernador de la provincia de Balkh, respectivamente. El enorme poder militar y económico que tienen ha llevado a algunos a referirse a la situación política en las provincias afganas como «warlordismo»[141].

Similares a los anteriores, pero bastante asimilados a bandas criminales propiamente dichas, son los *arbakíes*, una suerte de policía municipal que vende sus servicios a las aldeas afectadas por bandidos[142].

Las fuentes de poder sociopolítico mencionadas no agotan el modelo afgano. Desde hace un siglo, el Estado ha tratado también de abrirse paso, con éxito escaso. No en vano se ha llamado a este país «tierra de rebeldes» o «tierra de libres»[143]. Para entenderlo, nada mejor que un recorrido histórico sobre los intentos de establecerlo.

Los intentos de «state-building» en Afganistán

No se puede hablar de verdaderos intentos de formar un Estado afgano[144] hasta entrado el siglo XX. En 1919, tras la tercera guerra anglo-afgana, el país logró su independencia bajo el rey Amanulá[145]. Este inició la formación de un Estado mediante su constitución de 1923 (monarquía parlamentaria) y fallidos in-

139 JOHNSON, R. S*upra cit*. 2011, p. 11.

140 ABDULLAEV, K. N. «Warlordism and Development in Afghanistan», en MONTGOMERY, J. D. y RONDINELLI, D.A. *Beyond Reconstruction in Afghanistan*. Nueva York: Palgrave Macmillan, 2004, p. 169.

141 Ibíd., p. 170.

142 KASFIR, N.; FRERKS, G. y TERPSTRA, N. «Introduction: Armed Groups and Multi-layered Governance». *Civil Wars Journal*, vol. 19, n.º 3. 2017, pp. 257–278; p. 267.

143 DUPREE, L. *Afghanistan*. Princeton: Princeton University Press, 1973, p. xvii.

144 Aunque muchos hablan de Ahmad Shah Durrani como quien primero trató de formar un Estado afgano en 1747, intentó más bien de formar una confederación de tribus, que se deshizo con su muerte (DUPREE. 1973; xix).

145 DUPREE, L. *Supra cit.* 1973, pp. 440-441.

tentos occidentalizantes (laicización del Estado, igualdad hombre-mujer, monogamia, educación obligatoria)[146]. Sin embargo, apenas logró la coordinación de las tribus, sin devenir la única fuente del poder.

Esto se evidenció en 1930, cuando las tribus, soliviantadas por los mulás, derrocaron sin problemas al rey. Esto dio paso a la tentativa estatalizante de Nadir Shah, con la constitución de 1931, que basaba el gobierno, una vez más, en el apoyo de tribus y mulás[147].

Las cosas cambiaron con Mohammad Zahir Shah, su sucesor desde 1933. Pareció que el Estado moderno se abría su espacio político-social: constitución de 1964, monarquía constitucional, sistema jurídico basado en la ley parlamentaria (y solo subsidiariamente en la sharía), poder judicial independiente, ejército nacional moderno, primeras elecciones democráticas y política económica con planes quinquenales[148].

La lucha contra la acumulación de poder en el Estado fue visible en la reacción de las tribus a las nuevas obligaciones tributarias: el levantamiento de Kandahar en 1959 fue aplastado por el ejército estatal, y se les forzó a pagar impuestos. Era una manera efectiva de mostrar a un Estado poderoso y erosionar el poder de los líderes tribales y religiosos[149].

Otra vía con la que Zahir Shah trató de consolidar el Estado fue con su intento de establecer una frontera con Pakistán –en lugar de la línea Durand–, algo que se saldó con enfrentamientos violentos[150]. El pobre resultado (una frontera porosa, cruzada habitualmente por tribus y grupos armados), muestra a día de hoy que entre los habitantes de la región no hay gran consciencia de la existencia del Estado.

A pesar de estos intentos, ya en los setenta decía Louis Dupree, que «Afganistán (…) está intentando crear un Estado-nación de una mezcolanza de grupos étnicos y lingüísticos»[151], y alertaba de que «los afganos evitan tradicionalmente el contacto con

146 Ibíd., p. 462-463.
147 Ibíd., p. 464.
148 Ibíd., pp. 494-498, 507-509, 578-579 y 587-590.
149 Ibíd., pp. 536-537.
150 Ibíd., pp. 538-554.
151 Ibíd., p. 659.

el gobierno y sus funcionarios»[152]. Los grupos más tradicionales veían con rechazo las reformas occidentalizantes[153].

En cualquier caso, el Estado fue avanzando con la revolución de Mohammed Daud Khan, que en 1973 instauró una república y profundizó reformas estatalizantes, como luchar contra la influencia islamista[154]. La república comunista establecida en 1978 continuó construyendo el Estado. Así, acumuló más poder mediante expropiaciones, estatalización de industrias, subsidios y laicización, y trató de conformar la sociedad (trabajo de la mujer, alfabetización masiva, escolarización femenina, abolición de la dote, permiso de no usar velo)[155]. Podría decirse que fue el momento en el que el Estado ha ocupado más instancias de poder en la historia de Afganistán hasta hoy.

En ese punto, los autodenominados muyahidines iniciaron la yihad contra el gobierno comunista[156]. Lo cierto es que no eran más que señores de la guerra locales o bandidos (como Gulbudín Hekmatiar, Burhanuddin Rabbani, Abdul Rashid Dostum o Ahmed Shah Massoud) que luchaban por mantener su poder en un territorio frente a los avances del Estado; para ello se sirvieron de las suspicacias que el inaudito intervencionismo del Estado en la vida social y religiosa estaba levantando en una población conservadora[157], y, más tarde, del enfrentamiento entre el bloque soviético y capitalista; pero esta es otra cuestión.

El apoyo que dio la Unión Soviética a la República Popular durante la subsiguiente guerra de 1979-1989 representa un claro intento de apuntalamiento de un Estado cuyo fundamento (la acumulación de todo poder) estaba siendo cuestionado.

Los últimos años, el régimen comunista intentó evitar su final reinstaurando un parlamento tradicional afgano (*loya jirga*) y restituyendo el islam como religión oficial, pero era demasiado tarde[158]. El fin del régimen en 1992 terminaría también con el

152 Ibíd., p. 590.

153 JOHNSON, R. S*upra cit.* 2011, p. 206.

154 Ibíd., p. 207.

155 Ibíd., pp. 207-208.

156 DORRONSORO, G. «Kabul at War (1992-1996): State, Ethnicity and Social Classes». *South Asia Multidisciplinary Academic Journal*. 2007, párr. 31. Disponible en http://journals.openedition.org/samaj/212 (consulta: 3 de marzo de 2019).

157 JOHNSON, R. *The Afghan Way of War. Culture and Pragmatism: A Critical History*. Londres: Hurst & Co. Publishers, 2011, p. 208.

158 SMITH, S. A. «Afghanistan after the Occupation: Examining the Post-Soviet Withdrawal and the Najibullah Regime It Left Behind, 1989-1992». *The Historian*, n.º 76(2).

Estado moderno: los señores de la guerra regionales y líderes muyahidines quisieron fundar un «Estado islámico», pero sus desacuerdos por el reparto del poder desembocaron en una guerra entre facciones, camuflada y atizada artificialmente como enfrentamiento étnico[159]. Esta concepción personalista del poder revelaba que no se quería realmente un «Estado», sino que este era un mero instrumento para obtener más poder.

En 1994, el movimiento talibán, que lograba apoyo popular prometiendo orden y vuelta a la tradición frente a las masacres y corrupción de los señores de la guerra, fue eliminando o venciendo a las distintas bandas[160]. En 1996, sus milicias controlaban la mayor parte del país, y proclamaron el Emirato Islámico de Afganistán, a imagen del califato de Khulfa-i Rashidin[161]. Este Emirato estaba formado por un Comando Supremo (equivalente a un ejecutivo, bajo el mando del mulá Omar, «emir de los creyentes»), Comités y un Consejo de mulás[162]. No había como tal derecho positivo aprobado por esta estructura, sino que todo –sociedad, economía, fuerzas armadas– se regía según la sharía, aplicada por «líderes de los fieles» (similar a un alcalde) y escuadrillas talibanes[163]. Nada que ver, por tanto, con el Estado moderno.

Así, la historia de la construcción del Estado en Afganistán nos muestra que esta figura de organización sociopolítica apenas ha tenido arraigo en la población local, y que «[l]as nuevas instituciones, importadas por la comunidad internacional [sean] absolutamente ajenas al país»[164]. Pero la realidad actual también nos hace ver lo poco asentado que está el Estado en la mente del afgano hoy, a pesar del intento de establecer un Estado desde los Acuerdos de Bonn de 2001.

Afganistán, 2019: un falso Estado

Por supuesto, en Afganistán –y otros países similares– hay quienes defienden el Estado como forma de organización sociopolí-

2014, pp. 308-343; pp. 320-321.

159 DORRONSORO, G. «Kabul at War (1992-1996): State, Ethnicity and Social Classes». *South Asia Multidisciplinary Academic Journal*. 2007, párr. 30. Disponible en http://journals.openedition.org/samaj/212 (consulta: 3 de marzo de 2019).

160 JOHNSON, R. S*upra cit.* 2011, pp. 251-252.

161 MALIK, H. «Taliban's Islamic Emirate of Afghanistan: Its Impact on Eurasia». *Journal of South Asian and Middle Eastern Studies*, vol. 23, n.º 1. 1999, pp. 65-78; p. 68.

162 Ibíd., p. 69.

163 JOHNSON, R. S*upra cit.* 2011, p. 256.

164 BERENGUER LÓPEZ, F. S*upra cit.* 2016, p. 177.

tica; pero lo cierto es que «[u]na identidad como "ciudadanos" y la "idea de Estado" no tiene gran repercusión cultural en estas sociedades, pues la gente está relativamente desconectada del Estado, sin esperar mucho de las instituciones del Estado ni querer cumplir obligaciones hacia el Estado»[165]. Con esta actitud, no es de extrañar que las instituciones estatales en Afganistán se asimilen más bien a los decorados de cartón-piedra del Hollywood de los años cuarenta.

En efecto, empezando por el nombre del país, «Afganistán», es cuestionado por motivos étnicos: esta palabra significa en realidad «tierra de los pastunes»[166], por lo que el topónimo suele ser rechazado por el resto de tribus.

Por lo que respecta a la vida política, desde luego que hay partidos. Ahora bien, no son ideológicos –como correspondería en un Estado moderno–, sino étnicos. *Jamiat-e Islami*, dirigido por Salahudín Rabbani, está formado por tayikos; *Hezb-e Islami*, de Gulbudín Hekmatiar, e *Ittehad-I Islami*, de Abdul Rasul Sayyaf, por pastunes; *Junbish*, de Rashid Dostum, por uzbecos; *Hizb-e Wahdat*, de Karim Khalili, por hazaras.

Por su parte, hay instituciones estatales. Pero, a la hora de realizar los nombramientos, se sigue una distribución étnica en las carteras ministeriales, la Comisión Electoral Independiente, los puestos de gobernador provincial, los nombramientos de generales, etc.[167]; esto lleva a favorecer a los de la propia etnia. La corrupción hace ineficiente el funcionamiento de estas instituciones, y el dinero del narcotráfico –un 25 % del PIB del país[168]– compra voluntades entre políticos, funcionarios y policías[169].

---

165 BOEGE, V.; BROWN, A.; CLEMENTS, K. y NOLAN, A. «On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of 'Fragility'». *Berghof Research Centre for Constructive Conflict Management*. 2008, p. 6. Disponible en https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/boege_etal_handbook.pdf (consulta: 22 de febrero de 2019).

166 MANCHANDA, N. «The Imperial Sociology of the Tribe in Afghanistan». *Millenium Journal of International Studies*, volume 46(2). 2018, pp. 165-189; p. 180.

167 SRINIVASAN, M. «Politics of Preference: Rethinking the Afghan Quota System». *The Geopolitics*. 2019. Disponible en https://thegeopolitics.com/politics-of-preference-rethinking-the-afghan-quota-system/ (consulta: 3 de marzo de 2019).

168 UNODC-Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen.«Drug Trafficking in West and Central Asia». 2016. Disponible en https://www.unodc.org/unodc/en/drug-trafficking/central-asia.html (consulta: 21 de abril de 2019).

169 JOHNSON, R. S*upra cit.* 2011, p. 277.

Además, las familias y tribus siguen teniendo el poder social, y la mayoría de la población jura lealtad a su tribu o clan, antes que al Estado[170]. En Kabul, con más influencia occidental, han perdido algo de fuerza[171]; pero el mantenimiento –incluso en la capital– de un régimen familiar y tribal cerrado a lo extranjero y en comunicación con la familia que permanece en el campo, ha hecho que mantengan gran parte de su solidez[172].

Por lo demás, la población es consciente de la escasa capacidad del Estado para controlar el territorio (solo controla 141 de los casi 400 distritos en Afganistán[173]), controlar las fronteras (hay cruces constantes y descontrolados, especialmente en el este) o recaudar impuestos (solo el 38 % del presupuesto de ingresos salió de ingresos impositivos, proviniendo el resto de ayuda exterior[174]).

Frente a esto, los talibanes entienden bien la tradición sociopolítica afgana, y la ponen en práctica donde pueden, respetando sus instituciones tradicionales. Es lo que ocurre, por ejemplo, en la ciudad de Charkh, al este del país, controlada por los talibanes, que respetan el poder de las familias, los ancianos y los mulás, y sin las crueldades de los noventa[175].

En estas circunstancias, no cabe asumir –como hace la AJP-3.4.4– que un afgano aceptará sin más que el Estado es la forma adecuada de organización sociopolítica. Su sistema sociopolítico tradicional lleva siglos funcionando; ¿por qué pasarse a otro que no termina de arrancar?

---

170 WITTER, J. S. «What Went Wrong: Why the US's State-building Efforts Failed in the War in Afghanistan». *Political Science Honors Projects*, n.º 56. 2016, pp. 53-54. Disponible en http://digitalcommons.macalester.edu/poli_honors/56 (consulta: 18 de febrero de 2019).

171 YOUSAF, F. S*upra cit.* 2019, p. 7.

172 DORRONSORO, G. S*upra cit.* 2007, párr. 28.

173 ROGGIO, B. y GUTOWSKI, A. «Mapping Taliban Control in Afghanistan». *FDD Long War Journal*. 2019. Disponible en https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan (consulta: 3 de abril de 2019).

174 BYRD, W. A. y FARAHI, S. Z. «Improving Afghanistan's Public Finances in 2017-2019». Informe Especial n.º 424. Washington: United States Institute of Peace, 2018, p. 2. Disponible en https://www.usip.org/sites/default/files/2018-04/sr_424_byrd_farahi_final.pdf (consulta: 23 de marzo de 2019).

175 JACKSON, A. «The Taliban's Fight for Hearts and Minds». *Foreign Policy*. 2018. Disponible en https://foreignpolicy.com/2018/09/12/the-talibans-fight-for-hearts-and-minds-aghanistan/ (consulta: 1 de mayo de 2019).

A pesar de lo anterior, la AJP-3.4.4 y las iniciativas de la comunidad internacional insisten en levantar una estructura estatal en Afganistán. Es algo comprensible: desde los noventa, Naciones Unidas insiste en el concepto de *state-building* como panacea de muchos de los males del subdesarrollo[176], y el miedo a los «Estados fallidos» mantiene viva la creencia de que una estructura estatal es necesaria para mantener el orden.

En realidad, la tradición afgana de organización sociopolítica no debería ser difícil de entender para Occidente. Es similar a la situación que había en Europa durante el Sacro Imperio Romano Germánico, en el que el emperador, el papa, obispos, príncipes y nobles ejercían cada uno diferentes grados de poder político, representativo, militar, jurídico o espiritual. Igualmente, «la Liga hanseática, la Confederación helvética, el Imperio romano, la Confederación iroquesa, el Concierto Europeo y los primeros Estados Unidos son ejemplos familiares de sistemas de poder y autoridad distintos del sistema de Estados»[177].

Además, el Estado moderno es aún un modelo de organización sociopolítica muy joven cuando se compara con otros, milenarios. Así, aunque nació en el siglo XV, solo se asentó como modo de organización sociopolítica bien entrado el siglo XIX[178]. Joven, decimos, y quizá en extinción: los acontecimientos históricos, económicos y tecnológicos desde comienzos del siglo XXI están «disminuyendo la posibilidad de ver el poder como un monopolio espacial ejercido exclusivamente por los Estados»[179]. ¿Por qué empecinarse, entonces, en considerarlo como «el» modelo organizativo por excelencia?

Asumir, como hace la AJP-3.4.4, que, para la población local, el Estado es una organización sociopolítica *a priori* legítima y aceptable suscita dos problemas. El primero, que, si no es así, por muchos recursos que se dediquen a apoyar la labor del Estado, la población local no pasará *ipso facto* a verlo como legítimo, y solo lo percibirá como una fuente de recursos o beneficios materiales. El segundo problema, que toda otra organización sociopolítica con relaciones de poder (tribus, familias, etc.) pasa a ser ilegíti-

176 BERENGUER LÓPEZ, F. *Supra cit.* 2016, p. 160.
177 AGNEW, J. *Supra cit.* 2005, p. 63.
178 Ibíd., p. 57.
179 Ibíd., p. 59.

ma y hay que acabar con ella, con el consiguiente desarraigo y agravio para la población local.

Segunda diferencia: la democracia, vía no tan legítima para acceder al mando

En la tradición afgana, el mando se ha obtenido legítimamente de varias maneras: por la fuerza (quien tiene la milicia más poderosa es quien da las órdenes), por la edad (el respeto a los ancianos hace que sean quienes toman las decisiones en las tribus[180]), el sexo (los varones indican qué se hace en el seno de las familias[181]) o el tener algo de formación en materia religiosa (caso de los mulás). Además, el mando era limitado a un ámbito concreto, en el que la vía concreta mostraba excelencia. Así, el señor de la guerra obtenía el mando por la fuerza, sí, pero solo en el ámbito de la seguridad, y porque, para los afganos, la fuerza es muestra de excelencia en ese campo; el anciano obtenía el mando por su edad, sí, pero solo para formar parte del consejo tribal, y porque, para los afganos, la experiencia que va con la edad es prueba de excelencia en su ámbito; y así con el resto de actores.

Desde luego, la elección democrática no está entre estos modos tradicionales de acceso al mando. Pero es que, además, «[l]a mayoría de fuentes consuetudinarias de legitimidad está basada en confianza y reciprocidad (…), responsabilidad y obligación»[182]. ¿Cómo va un afgano a dar la confianza a un gobernante que no ha conocido personalmente a lo largo de años? ¿Cómo se le puede pedir que elija a un gobernante que no ha probado antes que tiene fuerza suficiente para protegerlo?

Por último, está la percepción negativa que tienen muchos afganos –y poblaciones de otros lugares del mundo musulmán– hacia la democracia. Muchos la asimilan a los ideales y cultura occidentales, «que son vistos como libertinos e inmorales»[183].

---

180 YOUSAF, F. *Supra cit.* 2019, p. 2.

181 DUPREE, N. H. *Supra cit.* 2004, p. 312.

182 CLEMENTS, K. P. «Note on building effective, legitimate and resilient state institutions». Ponencia en el seminario en el Banco Mundial (abril de 2009) sobre el deterioro de la gobernanza. 2009, p. 4. Disponible en http://siteresources.worldbank.org/EXTLICUS/Resources/511777-1224016350914/5474500-1257529177557/Notes_Clements_Institution_Building_HS_Apr8_09.pdf (consulta: 23 de febrero de 2019).

183 HUSHAGEN, A. «Democracy in Afghanistan». *The Oslo Center*. 2012. Disponible en http://www.oslocenter.no/en/2012/09/democracy-in-afghanistan/ (consulta: 11 de marzo de 2019).

Por tanto, en la tradición afgana, usar la elección democrática –como promueve la doctrina COIN de la OTAN y el resto de la comunidad internacional– no es la vía para lograr legítimamente el mando. La violencia es fuente de legitimidad en algunas partes del mundo; de hecho, el uso de la violencia por parte de la insurgencia talibán le da más legitimidad, al mostrar que domina la situación de seguridad, y lo hace merecedor del poder a los ojos de la población local.

No debería resultar tan complicado para los occidentales entender que la elección popular puede no ser la única vía legítima. Durante siglos nos hemos regido por monarquías basadas –legítimamente– en el nacimiento o en el regicidio; por señores feudales cuyo poder –legítimo– dependía de la fuerza de sus tropas; por líderes religiosos que obtenían su poder –legítimo– de haber recibido las sagradas órdenes; por ancianos que, en el ámbito de los pueblos o las familias, recibían su poder de la edad. ¿Por qué cuesta tanto entender que otros pueblos puedan, hoy día, actuar y creer de esta manera?

Tercera diferencia: ¿es la paz una prioridad absoluta?

La guerra suele conllevar pérdidas en salud, vida, recursos, tranquilidad… Ahora bien, cuando una sociedad le atribuye también beneficios (materiales, morales, de prestigio, religiosos), la guerra puede ser algo preferible a la paz. Algo así ocurre en Afganistán, y es claramente perceptible en tres supuestos.

En primer lugar, participar en la *yihad* conlleva un gran honor social para el individuo y su familia, es una obligación del creyente y perder la vida («martirio») en ella es premiado por Alá con el paraíso para el fallecido y sus familiares[184].

Después está el orgullo étnico: saber quién eres, estar orgulloso de serlo, no estar sometido a otro grupo, no perder la identidad, son valores más importantes que la vida en muchas partes del mundo. Si para evitar la «contaminación» occidental hay que luchar, se hará[185]. Como dijo en el siglo XIX el primer estudioso de Afganistán, Mountstuart Elphinstone, los afganos están conformes con la discordia, con las alarmas, con la sangre; pero nunca con un amo[186].

184 JOHNSON, R. *Supra cit.* 2011, pp. 9-10.
185 Ibíd., p. 13.
186 MANCHANDA, N. *Supra cit.* 2018, p. 171.

El tercer supuesto es puramente preventivo. En un ambiente violento y con recursos escasos, el ser percibido como un gran guerrero es un medio de disuadir de ataques[187]. Obviamente, esta «carrera por el prestigio guerrero» lleva a preferir, en los jóvenes, la violencia a un temperamento pacífico[188].

La insurgencia talibán es consciente de lo anterior, y logra aunar los tres efectos. Así, luchar contra los extranjeros infieles –y contra los afganos que los apoyan– implica que sus combatientes estén haciendo la *yihad*; la lucha contra un enemigo con mayor potencia de fuego hace crecer el orgullo; el ser parte de la insurgencia hace ser respetado por sus vecinos.

En Occidente, donde la vida, la salud y el bienestar material son hoy valores prioritarios a la creencia en Dios, la identidad y el honor, es difícil entender lo anterior. Pero hubo un tiempo –como muestra gran parte de nuestra literatura, desde el *Cantar de Mío Cid* hasta los *Episodios Nacionales* de Galdós– en el que era al contrario.

Cuarta diferencia: las comodidades materiales, no tan importantes

La OTAN yerra cuando cree que los afganos atribuyen al bienestar material (vida, salud, comodidad) la misma prioridad que los occidentales. En primer lugar, aun apreciando el bienestar, los afganos –y muchos otros pueblos– consideran la vida en la Tierra como algo secundario, siendo lo principal llegar a las delicias del paraíso (*yanna*). Esto queda claro en la sura 57, aleya 20, del Corán:

> «Sabed que la vida del mundo es en realidad juego y distracción, así como apariencia, jactancia entre vosotros y rivalidad en riqueza e hijos. Es como una lluvia que admira a los sembradores por las plantas que genera, pero que después se secan y las ves amarillentas hasta convertirse en deshecho. En la Última Vida habrá un duro castigo, y también perdón de Alá y beneplácito. La vida del mundo no es más que el disfrute del engaño».

También es evidente en la sura 4, aleya 77:

> «La posesión en disfrute de esta vida es poca cosa; la Última Vida es mejor para quien es temeroso».

187 JOHNSON, R. *Supra cit.*; 2011, p. 16.
188 Ibíd.

El ejemplo más paradigmático de esta escasa importancia del bienestar material para los afganos es el fracaso de los programas de reinserción de talibanes que puso en pie Estados Unidos en Afganistán en 2010. Fue debido a que, «aunque un elevado porcentaje de insurgentes eran jóvenes desempleados, los incentivos económicos y similares no tuvieron el efecto desmovilizador que se esperaba»[189].

La relativización del bienestar emana también del fatalismo propio del islam: todo bien y todo mal sale de Alá, según interpretación de la sura 10, aleya 49, del Corán. ¿Para qué esforzarse en mejorar las condiciones materiales? Así, si una mujer muere porque Alá lo ha querido, de poco servirá introducir medidas de salud pública; si un tractor funciona porque Alá lo quiere, no hace falta mantenimiento[190]. Es un cierto determinismo «en el que un hombre que lleve a cabo su papel social asignado (no elegido) puede esperar como recompensa el paraíso»[191].

El segundo punto en el que se muestra que la doctrina COIN no acierta en sus medidas que proporcionen bienestar material es una cuestión de competencia: ¿quién consideran los afganos que debe proporcionar ese bienestar?

Pues bien, en la tradición afgana, el bienestar es función esencial de la familia, y justifican la existencia de esta como institución social. «La familia en sentido amplio funciona como la principal unidad económica, social y política de la sociedad, y garantiza seguridad, del nacimiento a la muerte, a cada hombre y mujer»[192].

Por ello, aunque desde luego no van a rechazar beneficios materiales de otros entes (Estado, insurgencia), la población local no considera que esa función sea competencia de ellos, por lo que las medidas COIN de mejora de condiciones de vida no servirá para obtener legitimidad a los ojos de la población. Por poner un ejemplo que entendamos en Occidente, un juez puede darnos muestras de afecto, y le estaremos agradecidos, pero ello no va a darle más legitimidad como juzgador a nuestros ojos, ya que atribuimos la función de dar afecto a la familia o a los amigos.

Los talibanes, sin embargo, lo entendieron bien en los noventa y lo siguen entendiendo bien hoy: su reivindicación de la vida

189 BARCO MARTÍNEZ, M. *Supra cit.* 2016, p. 12.
190 DUPREE, L. *Supra cit.* 1973, p. 250.
191 Ibíd.
192 DUPREE, N. H. *Supra cit.* 2004, p. 313.

sencilla y desprovista de lujos es vista por muchos afganos como respeto por su tradición e identidad, y por ello recibieron el apoyo masivo que los condujo al poder en 1996[193], sin ser tachados de colaboracionistas con el extranjero, como el Gobierno afgano hoy.

Hagamos, por último, una consideración particular de las medidas COIN para fomentar la igualdad de género, basadas en las asunciones de que la población local considera una mayor participación de la mujer como un valor esencial y que las mujeres locales son, de entrada, favorables a asumir derechos.

Pues bien, mientras que el principio occidental de la igualdad de género se basa en otorgar a ambos sexos mismos derechos, expectativas y roles, en Afganistán cada sexo tiene asignados sus derechos y deberes. La presión social lleva a mantener los roles tradicionales dentro de la familia, unidad jerarquizada bajo los varones, cuya función es velar por el honor y estatus social de la familia[194]. En estas circunstancias, promover la igualdad de género vulnera la jerarquía familiar, y fomentar el trabajo de la mujer fuera del hogar va en contra del reparto tradicional de roles familiares en Afganistán.

Además, las propias mujeres afganas tienden a rechazar la igualación en derechos y roles, por una cuestión de estatus. En Occidente, el estatus social de una mujer tiende a depender de la capacidad de realizar actividades de manera similar al hombre (trabajo, etc.); por el contrario, en Afganistán su estatus depende del honor familiar e individual: «el honor es la roca sobre la que descansa el estatus social»[195]. Este honor consiste en cumplir con los derechos y obligaciones propios de su sexo y posición familiar: gestionar su hogar, criar a la prole o apañar casamientos; como dice Dupree, «las mujeres son el centro de la familia, (…) las guardianas de los valores de la sociedad»[196].

Una vez más, en los noventa, los talibanes tuvieron en cuenta lo anterior, y lo usaron para ganar el apoyo de la población[197]. Y cuando perdieron el favor popular, lo hicieron precisamente por una cuestión de roles familiares: la crisis económica a la que llevó la gestión talibán impidió a los hombres cumplir su papel de

193 JOHNSON, R. *Supra cit.* 2011, p. 252.
194 DUPREE, N. H. *Supra cit.* 2004, p. 312.
195 Ibíd., p. 313.
196 Ibíd.
197 Ibíd., pp. 323-324.

proveedores al hogar, papel que fue asumido por sus esposas, que se dedicaron a la mendicidad; además, las humillaciones a los hombres que no respetaban la estricta ley islámica vulneraron su autoridad[198]. Hoy, esto lo están teniendo en cuenta en los distritos que controlan; así, mantienen el papel tradicional de la mujer afgana, no llegan a los extremos de hace veinte años[199].

Quinta diferencia: respeto… ¿a qué derecho?

La pirámide kelseniana que hace depender la legitimidad de todo el sistema jurídico estatal de la constitución no significa nada para un afgano, por lo que el respeto a las normas del Estado, cuando no se reconoce a este legitimidad, no es un valor para los afganos.

Pero es que, además, algunos de los principios que tratan de instaurarse mediante las leyes estatales no están en absoluto en la tradición afgana. Es el caso de la igualdad ante la ley o la no discriminación étnica. Respecto de lo primero, ya vimos cómo cada persona tiene asignada –por el sexo, clan o profesión– una serie de derechos y deberes que lo enmarcan en la sociedad[200]; es decir, en la cultura afgana, no se concibe que todos tengan los mismos derechos y obligaciones, con lo que el principio de igualdad ante la ley no tiene razón de ser.

Por lo que respecta al principio de la no discriminación por motivos étnicos, nada mejor que recurrir a las palabras de Dupree: «[l]os gobernantes occidentales (…) tienden a menudo a igualar el orgullo étnico, una actitud positiva, con discriminación racial, una actitud negativa»[201]. Así, dar ventajas a los de su misma etnia o tribu –que es considerado negativo por Occidente– no es sino hacer honor a sus orígenes y el vínculo que lo hace formar parte de su grupo.

Esta desvinculación de los modernos principios jurídicos encarnados por el derecho de origen estatal es perceptible hoy en la

198 Ibíd., pp. 324-325.

199 CONSTABLE, P. «In Taliban-controlled areas, Afghan women face restrictions, but some find ways to push back». *The Washington Post.* 13 de marzo de 2019. Disponible en https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/in-taliban-controlled-areas-afghan-women-face-restrictions-but-some-find-ways-to-push-back/2019/03/12/aed31eb6-41db-11e9-85ad-779ef05fd9d8_story.html?noredirect=on&utm_term=.9ed164885837 (consulta: 23 de abril de 2019).

200 DUPREE, L. *Supra cit.* 1973,p. 659.

201 Ibíd., p. 660.

aplicación del derecho a nivel regional y local. La sharía y la tradición pastún o tayika son las normas aplicadas por instituciones judiciales informales (*shuras*, *jirgas*, *mulás*), que siguen funcionando independientemente de que haya o no Estado[202]. Esto es especialmente así en las áreas controladas por los talibanes[203], que, una vez más, respetan la tradición, conscientes de la fuerza que esta tiene.

¿Ceguera? ¿Neocolonialismo?

Tras las anteriores incongruencias, nos hacemos una pregunta: ¿a qué se debe ese desajuste entre la doctrina COIN de la OTAN y la realidad social local?

La justificación que primero viene a la mente es que los redactores de la doctrina COIN no fueron capaces de salir de su sistema de valores fundamentales y entender que otras sociedades pudieran tener otros. Desde luego, es una explicación razonable; cuando algunas prácticas sociales de grupos sociales distintos del nuestro reciben los epítetos de «bárbaras», «retrasadas» o «trasnochadas», suele ser debido a que tenemos tan asumida la superioridad de nuestros valores que ni siquiera llegamos a plantearnos que otros puedan estar, al menos, al mismo nivel.

Sin embargo, es dudoso que esta sea la razón: la propia AJP-3.4.4 se muestra consciente de la diferencia en valores cuando admite que «[e]l entorno humano incluye los valores, normas y creencias que se reflejan en distintas estructuras y sistemas. Es conformado por actitudes individuales, asunciones y expectativas, y, en su base, consiste en redes, percepciones, motivaciones y necesidades»[204]. E igualmente, cuando dice que la definición de lo que es justo depende de los valores locales[205], que la población local puede situar la legitimidad en actos o características distintas de aquellas habituales para la OTAN[206] o que la autoridad puede emanar de valores distintos a los de Occidente[207].

Una segunda explicación de la incongruencia es la de neocolonialismo. Pero, teniendo en cuenta lo costoso –en términos hu-

202 BERENGUER LÓPEZ, F. *Supra cit.* 2016, p. 173.
203 JACKSON, A. *Supra cit.* 2018.
204 AJP-3.4.4, punto 0282.
205 AJP-3.4.4, punto 0414.
206 AJP-3.4.4, punto 0275.
207 AJP-3.4.4, punto 0309.

manos, financieros y políticos– que son las operaciones militares, no es probable que se ponga en riesgo el éxito de tal operación tan solo por extender valores que podrían transmitirse por vías más sencillas, como campañas internacionales, películas o, en un extremo, sanciones.

Descartado lo anterior, solo podemos encontrar una explicación, y es desalentadora: que lo que busca, por encima de todo, la doctrina COIN de la OTAN es la legitimidad a los ojos de las poblaciones de los países de la OTAN. Esto se ve tanto en los valores puramente occidentales que hemos visto que las medidas COIN tratan de garantizar, como en la insistencia en respetar el derecho internacional y el de los países OTAN.

Así, no se trataría tanto de que la población local afgana dejara de apoyar a la insurgencia, sino de que la población alemana, estadounidense, española, francesa,… considerasen legítimas las actuaciones de la Organización del Tratado del Atlántico Norte. Estas son, al fin y al cabo, las que tienen que dar el apoyo último –moral, financiero– a las operaciones COIN. Además, en el caso de que naufrague una operación COIN por este motivo, siempre se puede atribuir tal fracaso al «barbarismo, la radicalización o el intervencionismo de terceros actores».

Conclusiones del estudio

En este escrito hemos mostrado, en primer lugar, que el núcleo de la doctrina COIN de la OTAN no es –como podría pensarse– derrotar militarmente a la insurgencia; antes bien, su pilar es lograr que el gobierno local (y las fuerzas COIN) sea percibido por la población local como legítimo.

Seguidamente hemos desvelado que las medidas propuestas por la doctrina COIN tratan de asegurar ciertos valores o creencias subyacentes: que el Estado es la única organización sociopolítica válida, que la democracia es la única vía aceptable para llegar al poder, y que la paz, el bienestar material y el respeto a la legalidad estatal son la cúspide de toda escala de valores. A este respecto, hemos comprobado que la OTAN tiende a asumir que la población local comparte estos valores, y les da también la misma importancia que reciben en los países OTAN.

En tercer lugar, se ha visto cómo algunos de estos valores (el Estado como único sistema de organización sociopolítica, la de-

mocracia como vía principal de obtención del mando, principio de legalidad) no son tales en la mayoría de la población afgana; y cómo otros (paz, bienestar material) sí son valores, pero desde luego están muy por debajo de otros como la pervivencia de su tradición cultural, la gloria y el orgullo como grupo, el paraíso o la continuidad de su religión en sus hijos.

Accesoriamente, de este estudio hemos obtenido otras conclusiones. En primer lugar, que la falta de avances en el conflicto afgano, a pesar de la inversión material y humana de los últimos dieciocho años, se entiende mejor si, en lugar de contemplarlo como una lucha por el poder entre un grupo armado y un gobierno local, se considera un conflicto entre partidarios de dos sistemas de valores. En efecto, solo algo tan íntimamente vinculado con la identidad –como son los valores– puede llevar a arriesgar la vida durante tantos años y con tal inferioridad de medios armamentísticos.

La segunda conclusión adicional es que diseñar políticas públicas –como la COIN– que sean efectivas en otras culturas y cosmovisiones exige un enorme ejercicio de introspección que nos ayude a detectar las diferencias entre valores. Habrá quien diga que utilizar el conocimiento sobre la cultura de una sociedad es «convertir en arma la antropología», por usar el término de David Price[208]. Pero, si hay algo esencial y previo a toda acción militar, es conocer al enemigo, como recogió Sun Tzu.

Una tercera conclusión es que poner en práctica abruptamente las medidas y principios COIN de la AJP-3.4.4 no es lo más efectivo para lograr la legitimidad de la población local, en particular en Afganistán. Con un 75 % de la población que vive en el medio rural (por tanto, en el entorno de las tribus y los mulás), y un 68 % de la población total que no sabe leer ni escribir[209], es poco probable que los valores de la COIN sean apreciados positivamente por la mayoría y lleven a que esta considere legítimo al gobierno que los defiende. Esto hace temer que el documento analizado no ha realizado un análisis suficientemente profundo de la experiencia de la OTAN en este país; es, precisamente, lo esencial al redactar doctrina militar, ya que «la diferencia entre las teorías y la doctrina es que esta

208 PRICE, D. *Weaponizing Anthropology*, Londres, Counterpunch, 2011.

209 UNESCO-Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *Datos por país sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. 2017. Disponible en http://uis.unesco.org/country/AF (consulta: 3 de abril de 2019).

última está basada en evidencias obtenidas de la experiencia o de la experimentación»[210].

La última conclusión adicional es que la legitimidad –es decir, aceptar libremente que alguien te de órdenes– es en Afganistán un concepto mucho más sólido (implica más compromiso, más voluntad de obedecer, y, por tanto, más riesgo) que en Occidente. Ello explica que, para dar legitimidad, los afganos exijan mucho más que mero beneficio material.

Solo podemos conjeturar a qué se debe esta diferencia en lo que implica «legitimidad». Probablemente en Occidente la legitimidad conlleva menos compromiso porque, desde la Ilustración, la obediencia ciega ha dejado de ser vista como un valor («fidelidad») para ser considerado como un precursor de arbitrariedad («sometimiento»). Por eso mismo, porque está ciertamente descafeinada, la legitimidad en esta parte del mundo suele darse o retirarse en función del beneficio material que procure al individuo, y es, en definitiva, algo más volátil. Lo contrario ocurre en la cultura afgana y similares: dado que dar legitimidad a un dirigente conlleva que el individuo va a obedecer, si es preciso, hasta la muerte, es más exigente antes de otorgarla.

Propuestas para una mayor efectividad COIN

Una aclaración previa

Partiremos de que el objetivo de la estrategia COIN sigue siendo que el gobierno local obtenga legitimidad a los ojos de la población.

Obviamente, lo más sencillo sería impulsar medidas que respetasen los valores afganos: que las medidas COIN no apoyasen el Estado, sino la organización en tribus y la multidimensionalidad del poder (en *jirgas*, clanes, familias, señores de la guerra o mulás); que fomentasen el orgullo étnico (si fuera necesario, promoviendo los enfrentamientos); o que eliminasen toda la legislación que promoviera la igualdad étnica o por razón de sexo.

[210] SANTÉ ABAL, J. M. «La doctrina aeroespacial y la estrategia de seguridad aeroespacial», en BERNAL GUTIÉRREZ, P. (coord.). *Hacia una estrategia de seguridad aeroespacial*. *Cuaderno de Estrategia n.º 192*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017, pp. 105-146; p. 112. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_192.pdf (consulta: 29 de abril de 2019).

Pero no podemos proponer esta solución porque esto ya se ha probado (y dio lugar a la era talibán de 1996-2001, aborrecida por los propios afganos) y porque, en un mundo interconectado, supondría un riesgo inasumible para la OTAN. En efecto, el sistema de valores tradicional afgano se basa en tal estructura sociopolítica (múltiples focos de poder) y tales valores (violencia como catalizador de la identidad, primacía del paraíso sobre la vida terrena) que conforma una sociedad con violencia estructural[211]; en definitiva, el sustrato que hace posible –y probable– el surgimiento de una insurgencia. El contacto con culturas que asignan más valor a la paz y el bienestar material llevaría al conflicto más tarde o más temprano.

Por tanto, y con el fin de buscar la solución que más garantice la paz, las propuestas que realizaremos para obtener la legitimidad a los ojos de la población local irán encaminadas a asentar, poco a poco, los valores descritos en la segunda parte de este trabajo.

Este tipo de solución será, a buen seguro, acusado de falta de respeto por otras culturas. Frente a ello, dos ideas: la primera, que el relativismo en valores solo es factible si las culturas no tienen contacto entre sí, algo que solo estuvo vigente en la era precolombina; la segunda, que «[l]a vitalidad de una sociedad se conserva manteniendo un equilibrio entre recibir lo nuevo y atesorar el pasado. Una mezcla de innovación y continuidad imbuye a una sociedad con ese sentimiento de identidad esencial para mantenerla fuerte»[212].

Propuestas concretas

El primer cambio en la doctrina COIN es drástico: no publicarla. Es necesario porque se pretende cambiar los valores de una población de manera subrepticia, y porque, si la insurgencia sabe las grandes líneas estratégicas, lo tiene fácil para desarrollar las suyas. En segundo lugar, hay que asumir que la estrategia COIN pasa ineludiblemente por un cambio del sistema de valores de la población local. El tercer cambio es explicitar, en el documento reservado que plasme la doctrina COIN, los valores fundamentales concretos que se pretenden extender entre la población local. No es aceptable que haya que desenterrarlos penosamente, y mejorará la eficacia de las operaciones específicas.

211 JOHNSON, R. *Supra cit.* 2011, p. 16.
212 DUPREE, N. H. *Supra cit.* 2004, p. 329.

En último lugar, un nuevo principio esencial: es fundamental calmar el miedo de la población local a perder su identidad, a ser «contaminados por Occidente». Para ello, el fomento de los valores de la segunda parte de este escrito debe ser tenue y discreto en las etapas iniciales, y solo con el paso de los años puede aumentarse el nivel de intensidad de su promoción.

Seguidamente sugerimos una serie de acciones sobre ámbitos concretos:

– Acciones sobre la organización sociopolítica.

  Hay que descartar dejar súbitamente fuera de juego las fuentes no estatales de poder (*jirgas*, clanes, familias, señores de la guerra o mulás, en el caso de Afganistán), y despojarles de su poder para entregárselo al Estado. Como dice el coronel Berenguer, «[s]obre Iraq ya están disponibles excelentes estudios académicos que presagiaban que la forzada involución de clanes y tribus realizada podría acarrear una fractura social de carácter impredecible, tal y como por desgracia estamos presenciando»[213].

  Por el contrario, estas fuentes (muy especialmente, la familia) deben ser, de entrada, reconocidas y respetadas. Esto puede hacerse asignándoles ámbitos exclusivos de competencia (seguridad, normativa social, resolución de conflictos), y, solo después, ir integrándolas progresivamente en las instituciones del Estado. La acción militar puede apoyar este proceso garantizando la seguridad de estos actores al realizar sus funciones.

  Por último, conviene rechazar algunas propuestas. Una de ellas es la de integrar rápidamente las fuentes tradicionales de poder en el Estado[214]. Esto implica que el Estado es la institución principal, algo que no será bien visto por la población local más tradicional. Una segunda propuesta que no creemos acertada es la de dar el poder exclusiva y permanentemente al sistema tribal, como parece ser la propuesta preponderante estos últimos años en la literatura sobre Afganistán[215]. Consideramos que ello conlleva la inestabilidad e ignora las demás fuentes tradicionales de poder (familias, señores de la guerra, mulás).

213 BERENGUER LÓPEZ, F. *Supra cit.* 2016, p. 177.
214 Ibíd., p. 173.
215 MANCHANDA, N. *Supra cit.* 2018, pp. 181-182.

– Acciones sobre la vía de acceso a una posición de mando.

  En este ámbito es necesario algo similar al epígrafe anterior: empezar manteniendo y asegurando las vías tradicionales por las que se accede a una posición de poder (fuerza, edad, etc.), para, muy poco a poco, ir instaurando y extendiendo la elección democrática. Eso sí, es necesario un mínimo educativo en la sociedad para que el sufragio sea legítimo; lo contrario lleva a la compraventa de votos generalizada.

  La acción militar en este aspecto sería también similar al anterior: garantizar la seguridad de quienes hayan cumplido los requisitos tradicionales para acceder a la posición de mando; y, a medida que se hiciera más común la celebración de elecciones, proteger los procesos electorales.

– Acciones sobre los valores de paz, bienestar y principio de legalidad.

  Eliminar la violencia estructural de una sociedad (es decir, que prime la paz y el bienestar sobre la violencia en la jerarquía de valores) es solo posible actuando en los más jóvenes, que aún no han asumido la violencia y el orgullo étnico como parte de su identidad. Las vías para inculcarles estos valores son la escuela y la apertura a los mensajes del exterior (Internet, televisión). Aquí, el papel de las fuerzas COIN estaría en dar seguridad a las escuelas y otros centros que transmitiesen estos mensajes, que a menudo son blanco de la insurgencia, consciente del poder de cambio que implican.

Respecto del principio de legalidad, una vez más la estrategia sería empezar garantizando todo el derecho –no solo el de fuente estatal–, y, solo poco a poco, hacer que las normas consuetudinarias o procedentes de la sharía fueran perdiendo relevancia. En cuanto a la acción militar en este ámbito, se trataría de asegurar el *rule of law*, pero entendiendo este como todo derecho, incluido el procedente de los mulás y *jirgas*.

Ciertamente, es factible que estas fuerzas tengan que asegurar la ejecución de normas contrarias a los valores de los países OTAN. Pues bien, es esencial que, a pesar de ello, se ejecuten. El rechazo que esto provoque a la mentalidad occidental no puede echar a perder una estrategia que está basada en hacer desaparecer poco a poco ciertas prácticas y valores. Con esfuerzo, en unas décadas habrán cesado de existir. Ahora bien, si se pretenden imponer todos nuestros valores desde el principio, solo conse-

guirá que, en unas décadas, los valores que rechazamos sigan vigentes.

Dos ingredientes ineludibles

En cualquier caso, para que los anteriores valores sean adoptados, son necesarios dos ingredientes comunes a todas las acciones propuestas.

En primer lugar, es necesario lograr que los «nuevos» valores no sean percibidos como algo definitorio de los occidentales. Para ello, habrá que recurrir a lo que ya se hizo en el Afganistán de los setenta: enviar a ciudadanos a recibir formación fuera[216]. Hoy, se está haciendo con el Curso de Altos Estudios de Defensa para Oficiales Superiores Afganos que lleva a cabo cada año el CESEDEN en Madrid.

El segundo ingrediente es tiempo. Hay que dar tiempo a la población local para que vaya haciéndose a la idea de que estos valores no son nocivos por el hecho de ser opuestos a los que ha tenido durante siglos. Como dice Dupree, «la mera lógica no puede destruir de la noche a la mañana el aura de sanción religiosa que se desprende de una costumbre vigente durante más tiempo del que se puede recordar»[217]. También Occidente lo ha necesitado. Así, respecto de la construcción del Estado, España y Francia lo levantaron a base de limar, durante siglos, el poder de la nobleza territorial. ¿Por qué esperar que Afganistán lo logre establecer en diez o veinte años?

Ahora bien, esto nos lleva a un nuevo tipo de campañas para la OTAN y para Occidente en general: campañas muy, muy largas, en las que los objetivos finales –cambio en los valores– no se hacen públicos. Obviamente, esto es un desafío en la sociedad actual, en la que los resultados inmediatos y la transparencia son principios inatacables, y las operaciones militares largas son vistas con horror. Pero es la única manera de tener éxito. Paradójicamente, acabamos este trabajo proponiendo –sin mucha esperanza– que Occidente adopte dos valores extranjeros: la paciencia extrema y la confianza ciega en el líder.

216 DUPREE, N. H. *Supra cit.* 2004, pp. 315-316.
217 DUPREE, L. *Supra cit.* 1973, p. 532.