

Pakistan's National Security Policy: two years of contrasts and nuances

Abstract:

In 2022, Pakistan's National Security Policy was presented, the first public document in its history where the country's priorities in this regard are expressed. As established, it must be reviewed over a period of four years, that is, 2026, to observe the evolution in meeting its objectives. These can be grouped into internal ones, such as achieving national cohesion, plus the economic and personal security of Pakistanis, as well as external purposes, such as the defense of territorial integrity, the response to threats from third actors and the position of Pakistan in global geopolitic. A novelty of the document is that, above these goals that we could define as state, the development and human security of the Pakistani as a citizen is prioritized. This 2024, halfway through its implementation period, is a good time to analyze the evolution and compliance of the main points mentioned in the Pakistani National Security Policy.

Keywords:

Pakistan, National Security Policy, China, India, Afghanistan, Terrorism, Security.

Cómo citar este documento:

FERNÁNDEZ APARICIO, Javier. *La Política de Seguridad Nacional de Pakistán: dos años de claroscuros y matices*. Documento de Análisis IEEE 45/2024.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA45_2024_JAVFER_Pakistan.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción: primer documento público en seguridad nacional

El 5 de marzo de 2024, el líder de la Liga Musulmana, Shehbaz Sharif, se convirtió en primer ministro de Pakistán tras las reñidas elecciones celebradas el 8 de febrero. La Liga Musulmana fue la segunda formación más votada tras el Movimiento por la Justicia del ex primer ministro Imran Khan. Sharif gobernará en coalición y apoyado por la tercera gran formación en la liza electoral, el Partido del Pueblo Paquistaní. Deberá atender a una compleja situación política y una difícil coyuntura económica del país, marcada por las protestas de los seguidores de Khan y la situación judicial de este, lo que acapara la actualidad paquistaní desde hace meses¹.

El 14 de enero de 2022, el entonces primer ministro Khan presentó públicamente un documento titulado *Política de Seguridad Nacional de Pakistán, 2022-2026* (NSP en sus siglas en inglés). Tendría poco tiempo para ponerla en marcha, pues sería destituido tres meses después, en abril y tras una moción de censura, siendo nombrado de forma interina Shehbaz Sharif, que a la postre convocó las elecciones para este año 2024. La NSP es la primera publicación oficial en la historia que explicita las prioridades paquistaníes en materia de seguridad. Hasta entonces, la tradición paquistaní para asuntos de defensa y seguridad era hacerlo a través de documentos dentro del ámbito militar, reservados o discutidos en sesiones restringidas de la Asamblea Nacional. Por primera vez con la NSP un documento clave sobre la seguridad nacional se hacía público a la ciudadanía².

Aunque cuando se presentó no podía saberse, la inmediata caída de Khan y su Administración hacía sospechar que la NSP sería relegada por el gobierno entrante de Sharif como producto de aquel. Esto solo lo fue en apariencia, pues la NSP sigue figurando como un documento destacado de la División de Seguridad, entidad bajo la autoridad directa del primer ministro, por lo que dos años después de su publicación se puede colegir que sigue siendo el referente de las prioridades paquistaníes en materia de seguridad³.

¹ «Streets riots only hurt democracy: Nawaz», *The Express Tribune*. 1 de junio de 2024. Disponible en: [Street riots only hurt democracy: Nawaz \(msn.com\)](#) (consultado el 14/6/24).

² UDDIN, Nazim. «Overview of NSP of Pakistan 2022-2026», *Pakistan Observer*. 2022. Disponible en: [Overview of NSP of Pakistan 2022-2026 | By Nazim Uddin - Pakistan Observer \(pakobserver.net\)](#) (consultado el 11/6/24).

³ *National Security Policy of Pakistan 2022-2026*. División de Seguridad Nacional, Gobierno de Pakistán. 2022. Disponible en: [National-Security-Policy-2022-2026.pdf \(dnd.com.pk\)](#) (consultado el 14/6/2024).

La NSP se empezó a gestar en 2013, cuando el gobierno estaba en manos de la Liga Musulmana y del hermano de Shehbaz Sharif, Nawaz. Reestructuró el entonces Comité de Defensa del Gabinete, creando la citada División de Seguridad Nacional con funciones consultivas, puesto que la ejecución de las políticas tocantes a la seguridad y defensa seguían correspondiendo, sobre todo, a las Fuerzas Armadas de Pakistán. Un año después se asignó a esta División la tarea de estudiar y redactar la NSP, que estaría concluida ocho años después tras recabar la colaboración de instituciones centrales, provinciales, el mundo de la academia y el sector privado, coincidiendo con el gobierno de Khan y su Movimiento por la Justicia⁴.

La División de Seguridad Nacional está compuesta por el asesor de Seguridad Nacional, el jefe del Estado Mayor y los jefes de los tres ejércitos, más un secretario nombrado por el primer ministro. Se considera que el impulso final de la NSP es obra del asesor, una figura que era también el principal consejero del primer ministro en la materia y que en 2022 lo ejercía Moeed Yusuf, hoy profesor en la universidad de Beaconhouse (Lahore) y cesado cuando Khan fue destituido tras la moción de censura, sin que hasta el momento se haya nombrado a otra persona para ocupar este puesto. Yusuf es el autor, tras la presentación de Khan como primer ministro, de la introducción en la propia NSP.

La Política de Seguridad Nacional de Pakistán, 2022-2026

Tras siete años de reflexiones y debates antes de ver la luz, ¿en qué consiste la NSP y qué objetivos recoge para la seguridad nacional paquistaní? Sus prioridades en la materia son evaluables en un período de cuatro años (2022-2026) y se detallan a lo largo de sesenta y dos páginas y ocho epígrafes. Lo primero es que se hace hincapié en diferenciar las amenazas percibidas como tradicionales, por así decir, como el riesgo de confrontación con otros países o la violencia interna, pero supeditándolas a otros riesgos que hasta entonces no eran considerados convencionales y cuyo objeto no es el Estado de forma abstracta, sino el propio ciudadano paquistaní. Riesgos tales como las catástrofes climáticas, la seguridad alimentaria o nuevos dominios como el ciberespacio. La NSP pone en el centro de su prioridad a la seguridad personal y en múltiples aspectos

⁴ «Pakistan's first-ever national security policy approved by top civil-military leadership», *Daily Pakistan*. 27 de diciembre de 2021. Disponible en: [Pakistan's first-ever national security policy approved by top civil-military leadership \(dailypakistan.com.pk\)](https://dailypakistan.com.pk) (consultado el 14/6/2024).

del paquistaní. De esta forma, asuntos como la integridad territorial, la relación con otros Estados o las amenazas fronterizas aparecen como puntos importantes, pero como otros factores más, no los únicos ni los centrales dentro del concepto de seguridad nacional de la NSP⁵.

El documento identifica un objetivo superior, la seguridad económica de los paquistaníes, y cita seis áreas claves con el objetivo de otorgarles más atención y medios, aconsejando poner en marcha planes específicos para cada una de ellas. Aunque el período de vigencia de la NSP son los citados cuatro años (2022-2026), es importante resaltar que, en el propio documento, se alude varias veces al plazo de una década para cumplir sus objetivos:

La mejor forma de servir a los intereses vitales de seguridad nacional de Pakistán es colocando la seguridad económica como elemento central de la seguridad nacional. Los imperativos del país en la próxima década estarán impulsados por la necesidad de hacer realidad su potencial económico y al mismo tiempo garantizar la cohesión nacional, la integridad territorial, la seguridad interna y el bienestar ciudadano⁶.

Como se explicita en dos capítulos introductorios —formulación de políticas y marco de seguridad nacional—, la finalidad última de la NSP es la seguridad económica del ciudadano paquistaní, no del Estado como tal, lo que conlleva el desarrollo de la dignidad y prosperidad de los paquistaníes. Esta seguridad reconoce factores tradicionales y no tradicionales —o al menos no contemplados en 2022 como tales— para garantizarla, con la cita de objetivos (oportunidades y cambios) de los que se hace una exposición general, pero que en ningún caso aparecen cuantificados en cifras o datos. Esto se desarrolla en los seis epígrafes siguientes:

⁵ SHASHEEN, Salma. «Overview of Pakistan's national security policy», *Foreign Policy News*. 27 de enero de 2022. Disponible en: [Overview of Pakistan's national security policy – Foreign Policy News](#) (consultado el 14/6/2024).

⁶ P. 7.

1. Preservación de la cohesión nacional mediante unos servicios públicos estables, unitarios y que respeten la idiosincrasia cultural paquistaní en todo el territorio, siendo eficaces para los ciudadanos.
2. Seguridad económica y, de forma específica, atención a la del comercio, el abastecimiento energético y las tecnologías disruptivas.
3. Defensa e integridad territorial paquistaní frente a terceros países e incluyendo dominios como el espacio ultraterrestre y el ciberespacio.
4. Seguridad interna y atención a sus retos: terrorismo, nacionalismos étnicos y crimen organizado.
5. Política exterior en un mundo cambiante, evaluando los realineamientos globales y las relaciones bilaterales y multilaterales paquistaníes.
6. Seguridad humana, es decir, la protección de aspectos sociales como el control de la migración, la existencia de una buena red sanitaria y medidas efectivas en pro de la seguridad climática, hídrica, alimentaria y de género.

Estos epígrafes no son compartimentos estancos, sino que la NSP misma establece su correlación, pues la mayoría de las materias están conectadas. Para su mejor análisis, se pueden organizar en dos grandes grupos, rechazando el enfoque de factores tradicionales y no tradicionales, de difícil delimitación, y prefiriendo el de los factores internos y externos que contemplan la mayoría de las estrategias nacionales de seguridad publicadas en diversos países⁷. Los elementos dentro de los aspectos internos son la cohesión nacional, economía, infraestructuras, seguridad interna y humana (epígrafes 1, 2, 4 y 6), mientras que los aspectos externos son los conformados específicamente por la defensa de la integridad territorial y la política exterior (epígrafe 3 y 5).

Evolución de los objetivos internos de la NSP

En los dos últimos años han existido amenazas a la cohesión nacional paquistaní, clave en la NSP y concretada en unos servicios públicos fuertes y la garantía al ciudadano de

⁷ VV. AA. *Estrategias de Seguridad Nacional: La competencia entre grandes potencias*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (CESEDEN) & Universidad Francisco de Vitoria. 2023. Disponible en: [DIEEINV02_2023_EstrategiasdeSeguridad.pdf](#) (consultado el 14/6/2024).

la protección en tres niveles de seguridad: económica (comercio, abastecimiento energético, tecnologías disruptivas), interior (terrorismo, nacionalismos étnicos, crimen organizado) y humana (control de la migración, red sanitaria, lucha contra el cambio climático, acceso al agua y derechos de las mujeres).

En el momento de publicarse la NSP, la percepción de los paquistaníes sobre el estado de sus servicios públicos, no obstante, los esfuerzos del gobierno y las promesas electorales de todos los partidos sobre su mejora, es una deficiente prestación, lastrada por la insuficiencia de medios, el retraso en los recursos y la corrupción con diversos abusos. Esta mala imagen se da sobre todo en los servicios públicos a nivel local, los teóricamente más cercanos y necesarios para la población⁸. Esta percepción negativa de los propios paquistaníes continúa. Transparencia Internacional situaba a Pakistán en el puesto 138 de 184 países en su índice de percepción de la corrupción 2023, empeorando la posición de años atrás y bastante debajo de, por ejemplo, la India o Sri Lanka, estando en la región de Asia Pacífico solo por encima de Laos, Bangladés, Camboya, Afganistán y Myanmar⁹.

Pakistán también atraviesa una difícil situación que amenaza su seguridad económica, lastrada por la deuda de los préstamos otorgados por China, de una parte, y sobre todo por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI en sus siglas) de otro. En 2013 recibió un préstamo de 5.300 millones de dólares de esta entidad. No obstante haber reembolsado el préstamo en 2018, un año después la situación seguía siendo crítica. Pakistán se encontraba al borde de la bancarrota debido a una crisis de pago, fruto del tremendo déficit de su balanza comercial. El FMI otorgó otro préstamo de 6.000 millones en diversas fases, más otros 3.000 millones en 2023 y el pasado mes de marzo se acordaron otros 1.100¹⁰. La situación económica sigue siendo muy difícil para los paquistaníes, pues se recortan servicios públicos, la moneda se deprecia, la precariedad aumenta y estallan huelgas y protestas contra el aumento de la inflación —cerca del 30 % en productos básicos, como la harina— o el precio y mal funcionamiento del

⁸ JEHANGIR, Javid. «Public service delivery and public trust», *The Nation*. 28 de enero de 2022. Disponible en: [Public service delivery and public trust \(nation.com.pk\)](https://www.nation.com.pk) (consultado el 14/6/2024).

⁹ *Índice de la percepción de la corrupción 2023*. Transparencia Internacional. Disponible en: [2023 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](https://www.transparency.org) (consultado el 14/6/2024).

¹⁰ FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *Operaciones de Pakistán con el Fondo desde el 1 de mayo de 1984 hasta el 31 de mayo de 2024*. Disponible en: [Transactions with the Fund, Pakistan \(imf.org\)](https://www.imf.org) (consultado el 14/6/2024).

combustible, gas y suministro eléctrico. Estas protestas son duramente reprimidas y acaban complementando, de manera peligrosa, a las manifestaciones políticas y étnicas en algunas regiones tan sensibles como la Cachemira paquistaní¹¹.

Pakistán también ha recibido ayuda financiera de China. En 2023 fueron 2.000 millones de dólares los otorgados por este concepto y, sobre todo, hay planificado la construcción de centrales hidroeléctricas y diversa infraestructura, como líneas ferroviarias, con capital chino. El proyecto estrella es el Corredor Económico Pakistán China, una vía de transporte que unirá el puerto de aguas profundas paquistaní de Gwadar —construido también por empresas chinas— con la provincia de Xinjiang, a lo largo de más de 3.000 kilómetros y con un coste total cercano a los 62.000 millones de dólares. Precisamente, uno de los primeros viajes del primer ministro Sharif tras las elecciones de febrero fue a Beijing para acordar con el presidente Xi Jinping, entre otras cosas, el impulso a la segunda fase de este proyecto, enfriado por sendos atentados contra ingenieros chinos en el norte del país y la incertidumbre sobre el cumplimiento de las obligaciones financieras paquistaníes¹².

Respecto a las tecnologías disruptivas, otro factor de desarrollo clave citado por la NSP, existen dos grandes desafíos para Pakistán. El primero es una necesaria modernización, difícil en una situación como la actual carente de recursos, y atender así a las amenazas a la seguridad nacional provenientes de este campo, tal y como se establece en la Política Nacional de Ciberseguridad de 2021¹³. Más allá de los aspectos militares, sobre todo preocupa que estas tecnologías se conformen en herramientas para influir en el ámbito político y económico por parte de diversos actores, internos (terrorismo) y externos (potencias extranjeras). El caso paradigmático es el acceso a internet, en el punto de mira del actual gobierno paquistaní a través de sendos proyectos de ley sobre los derechos digitales de la ciudadanía, criticados por amplios sectores de la sociedad, ya que la justificación del gobierno de vigilar el ciberespacio para combatir la desinformación y la criminalidad se interpreta como un intento de limitar la libertad de

¹¹ «Pakistán: ¿Qué diferencia han creado los disturbios?», *Diario La Humanidad*. 10 de junio de 2024. Disponible en: [Pakistán: ¿Qué diferencia han creado los disturbios? - Diario La Humanidad](#) (consultado el 14/6/2024).

¹² «Pakistan Prime Minister Shehbaz Sharif, Chinese President Xi agree to upgrade CPEC», *The Economic Times*. 8 de junio de 2024. Disponible en: [CPEC: Pakistan Prime Minister Shehbaz Sharif, Chinese President Xi agree to upgrade CPEC - The Economic Times \(indiatimes.com\)](#) (consultado el 14/6/2024).

¹³ *National Cyber Security Policy 2021*. Ministerio de Información, Tecnología y Comunicación, Gobierno de Pakistán, julio 2021. Disponible en: [National CYBER SECURITY POLICY 2021 \(moitt.gov.pk\)](#) (consultado el 17/6/2024).

expresión y el derecho a la información. El gobierno de Sharif ha decretado algunos apagones de internet o ha prohibido algunas páginas webs o redes sociales, algo justificado como imprescindible para combatir la violencia. Todo ello sin contar con las dificultades económicas y logísticas en implementar una red eficiente¹⁴.

En cuanto a la seguridad interior, otra área primordial de la NSP, Pakistán atraviesa momentos muy difíciles. La destitución, el arresto en 2023 y los procesos judiciales de Imran Khan fueron detonantes de tensiones políticas y sociales en la calle, puesto que las detenciones también afectaron a cientos de partidarios del ex primer ministro. Esta situación ha empeorado desde que su partido, el Movimiento por la Justicia, fue proclamado por la Comisión Electoral ganador de las elecciones de febrero, pero sin la mayoría necesaria para gobernar. Desde entonces, protestas y disturbios recurrentes de los partidarios de Khan salpican a Pakistán, fijando sus objetivos en especial en edificios gubernamentales y militares¹⁵, lo que a su vez sobrecarga a las fuerzas de seguridad, ya con una enorme tensión por el resurgir del terrorismo.

En 2023 se produjeron un total de 129 ataques terroristas en Pakistán, frente a los 87 de 2022, la mayoría de ellos en las provincias occidentales de Khyber Pakhtunkhwa y Baluchistán. El 82 % fueron obra del yihadista Tehreek-e-Taliban Pakistan (TTP en sus siglas), el Estado Islámico de la provincia de Jorasán y un grupo separatista baluche, el Ejército de Liberación de Baluchistán (ELB en sus siglas). Además, las acciones del movimiento separatista en Baluchistán se confunde con otras de bandolerismo, criminalidad organizada y contrabando de drogas que proliferan en esta región cada vez más conflictiva y en donde también hay implicaciones con Afganistán e Irán. Esta situación que influye en la disponibilidad de fuerzas para controlar las protestas políticas o por motivos económicos, también impacta en la estrategia de defensa, pues como en el caso de las manifestaciones políticas, distraen recursos, medios y unidades en principio dispuestas para prevenir amenazas exteriores. Por ello las Fuerzas Armadas

¹⁴ «Pakistan: Freedom on the Net 2023», *Freedom House*. Disponible en: [Pakistan: Freedom on the Net 2023 Country Report | Freedom House](#) (consultado el 16/6/2024).

¹⁵ «A year since Pakistan's May 9 riots: A timeline of political upheaval», *Al Jazeera*. 9 de mayo de 2024. Disponible en: [A year since Pakistan's May 9 riots: A timeline of political upheaval | Imran Khan News | Al Jazeera](#) (consultado el 16/6/2024).

convencionales empiezan a ser incapaces de atender a la par a estos frentes internos y los desafíos externos¹⁶.

En cuanto a los factores internos de la NSP, tenemos la seguridad humana con aspectos tales como la situación de las mujeres, la red sanitaria y educativa, el acceso a agua y alimentos básicos o el impacto del cambio climático en todo ello. Preocupa sobremanera este impacto y las catástrofes climatológicas, aceleradas en la última década. Pakistán es un país propenso a inundaciones, terribles olas de calor y recurrentes terremotos, en este caso por su posición geográfica entre las placas indoaustraliana y la euroasiática. Según el índice mundial de riesgos 2024, los desastres climatológicos extremos constituyen el tercer riesgo para la seguridad humana de Pakistán, tras la crisis económica y la falta de suministro energético¹⁷. A la llamada «superinundación» de 2010, que causó pérdidas por valor de más de 10.000 millones de dólares, le siguió recientemente otra aún más destructiva, en agosto de 2022, donde un tercio del país quedó anegado bajo el agua y murieron más de mil personas.

La seguridad alimentaria en el país es otro de los riesgos, combinado con factores relacionados como la cuestión climática. Un informe del Programa Mundial de Alimentos de octubre de 2022 exponía una realidad negativa:

Los avances [en la consecución de objetivos sostenibles] se han visto entorpecidos por el cambio climático, la desigualdad de género y, más recientemente, la pandemia de la enfermedad por el coronavirus de 2019. Las tasas de retraso del crecimiento y emaciación entre los niños menores de 5 años son elevadas. Menos de la mitad del presupuesto del país se financia con ingresos internos, el flujo de inversiones extranjeras directas ha seguido disminuyendo y la asistencia para el desarrollo también se ha reducido¹⁸.

¹⁶ «Pakistan Security Report 2023», *Conflict and Peace Studies*, vol. 16, n.º 1. Pak Institute for Peace Studies, enero 2024. Disponible en: [Pakistan Security Report 2023.pdf \(pakpips.com\)](#) (consultado el 16/6/2024).

¹⁷ *Global Risk Report 2024*. World Economic Forum. 10 de enero de 2024. Disponible en: [WEF The Global Risks Report 2024.pdf \(weforum.org\)](#) (consultado el 16/6/2024).

¹⁸ *Plan estratégico para el Pakistán (2023-2027)*. Programa Mundial de Alimentos, 17 de octubre de 2022. Disponible en: [Plan estratégico para el Pakistán \(2023-2027\) \(wfp.org\)](#) (consultado el 16/6/2024).

Lo mismo cabe decir de la situación de la mujer paquistaní. Organizaciones de derechos humanos denuncian que la violencia contra ellas y las niñas sigue estando arraigada en la sociedad. Una proyectada Ley de Prevención y Protección frente a la Violencia de Género Intrafamiliar sigue parada desde 2021, a pesar de que tanto el gobierno de Khan como el de su sucesor Sharif prometieron acelerar su tramitación. Hay datos negativos, como las estadísticas sobre educación presentadas por el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef en sus siglas en inglés) que exponen que el 70 % de los niños paquistaníes de 10 años son analfabetos, pues hay unos 26 millones sin escolarizar. Suponen el 39 % de niños de todo el país y ello a pesar de las campañas emprendidas por el gobierno para fomentar dicha escolarización, pero en la actual coyuntura económica, Pakistán gasta solo el 1,7 % de su PIB en educación¹⁹.

Evolución de los objetivos externos de la NSP

La integridad territorial paquistaní como tal no ha sido amenazada estos dos últimos años, pero persisten algunas amenazas y han brotado otras. En lo tocante al conflicto de Cachemira con la India, sigue siendo el principal obstáculo para la relación entre ambos países vecinos, condiciona la estrategia de seguridad paquistaní y se interrelaciona con la conflictividad interna interétnica y el fenómeno del terrorismo²⁰. Desde 2016 son múltiples los incidentes en torno a la Línea de Control fronteriza que separa ambas soberanías del territorio en disputa de Cachemira. Incidentes que van desde intercambios de fuego a incursión aérea, la más reciente en 2019, mientras en la actualidad hay frecuentes ataques de grupos armados, pero donde se involucran ambos países.

Vista la expuesta dificultad que supone la dispersión de fuerzas debido al terrorismo en las provincias norteñas y las protestas en varias ciudades, en el caso de una escalada de la conflictividad en Cachemira, Pakistán confía tanto en la presión internacional para forzar un alto el fuego como en la disuasión de sus armas nucleares. Según las últimas

¹⁹ «Islamabad, emergencia educativa: más de 26 millones de niños no van a la escuela», *AsiaNews*. 9 de mayo de 2024. Disponible en: [PAKISTÁN Islamabad, emergencia educativa: más de 26 millones de niños no van a la escuela \(asianews.it\)](https://www.asianews.it/news-en/26-million-children-not-going-to-school-in-islamabad-101727) (consultado el 16/6/2024).

²⁰ PARDO DE SANTAYANA, José. «El conflicto indo-pakistaní: la historia interminable», *Panorama geopolítico de los conflictos 2020*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, diciembre 2020, pp. 177-205.

estimaciones del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI en sus siglas en inglés) Pakistán poseía unas 170 ojivas nucleares en enero de 2023²¹.

Últimamente, también se han creado problemas fronterizos con Afganistán e Irán, pues algunos grupos étnicos del norte paquistaní son los mismos que los del sur afganos, mientras que la organización baluche ELB, que opera en Pakistán, tiene su réplica en otro grupo terrorista baluche, Jaish al Adl, que atenta en Irán. La compleja relación del gobierno paquistaní con los talibanes cambió desde la salida de Estados Unidos y sus aliados de Afganistán en agosto de 2021. Pakistán se convirtió en el principal país de acogida de refugiados afganos, creándose una situación muy conflictiva en las fronteras que incluye su deportación, el reciente cambio de estatus —desde noviembre de 2023 el gobierno paquistaní exige un visado especial para los afganos²²— y la represión de manifestaciones y protestas, muchas de ellas con el resultado de decenas de muertos. Pakistán también acusa al gobierno talibán afgano de apoyar a los grupos yihadistas, en especial al TTP, y fomentar la criminalidad organizada en una frontera porosa y poco controlada²³.

Con permiso de la India, Irán es el vecino más poderoso de Pakistán y la relación bilateral también es compleja, hasta el punto de que se han producido bombardeos por ambas partes en las fronteras contra uno u otro país, justificado en ambos casos en la lucha contra el independentismo baluche o impedir acciones de la delincuencia organizada, como el contrabando de combustible y otros productos. De hecho, Pakistán había retirado a su embajador de Teherán, a la vez que no aceptaba la llegada de uno iraní en Islamabad, aunque en enero de este año se llegó a un acuerdo para permitir el retorno de ambos²⁴.

Una inestable situación interna y la problemática relación del país con sus vecinos influyen en su posición en el concierto internacional. La NSP explicita que Pakistán debe

²¹ KRISTENSEN, Hans M. & KORDA, Matt. «Pakistani nuclear forces», *SIPRI Yearbook 2023*. Disponible en: [VII. Pakistani nuclear forces : SIPRI Yearbook 2023](#) (consultado el 17/6/2024).

²² BLANCO, Patricia R. «El sufrimiento de los afganos expulsados de Pakistán: “Antes de cruzar, les quitan todas sus pertenencias”, denuncia Acnur», *El País*. 9 de noviembre de 2023. Disponible en: [Refugiados: El sufrimiento de los afganos expulsados de Pakistán: “Antes de cruzar, les quitan todas sus pertenencias”, denuncia Acnur | Internacional | EL PAÍS \(elpais.com\)](#) (consultado el 17/6/2024).

²³ «Tension runs high after protesters clash with forces in Pakistan's Balochistan», *Agencia EFE*. 7 de junio de 2024. Disponible en: [Tensions Flare as Pakistan Protests Turn Violent near Afghan Border Tension runs high after protesters clash with forces in Pakistan's Balochistan - EFE Noticias](#) (consultado el 17/6/2024).

²⁴ «Pakistan, Iran agree to return of envoys by Friday», *Radio Pakistan*. 2 de enero de 2024. Disponible en: [Pakistan, Iran agree to return of envoys by Friday \(radio.gov.pk\)](#) (consultado el 17/6/2024).

tener su sitio en una compleja geopolítica global dominada por multilateralismos cambiantes. Así, se mueve entre la cercanía a Occidente y China, aunque esto suponga el recelo de ambas partes. Desde hace décadas China sostiene una relación estratégica con Pakistán, en la actualidad su mejor opción para tener una salida hacia el océano Índico a través del puerto de Gwadar, estratégicamente situado en la desembocadura del estrecho de Ormuz y posible plataforma de lanzamiento de la Armada china, mientras Pakistán respalda las acciones de la diplomacia del gigante asiático ante el mundo musulmán y es su mayor comprador de armas. Por su parte, las ventas de armas chinas a Pakistán representan la inmensa mayoría con el 82 % total²⁵.

Por el contrario, con Estados Unidos y sus aliados hay un cierto enfriamiento de las relaciones, una dinámica que viene de décadas atrás, cuando en la guerra de Afganistán ambos supuestos aliados acabaron criticándose mutuamente²⁶. Actualmente, hay que resaltar que la posición geográfica de Pakistán sigue siendo lo suficiente importante para seguir contando con el interés estadounidense en mantener una estrecha relación con el país, pero también podría constituirse en uno de los campos de batalla indirectos en la rivalidad chino-estadounidense. No obstante, haber recibido más de 35.000 millones de dólares en ayudas en varios conceptos en el período 1947-2020, según se desprende de su estrategia para el Indo-Pacífico de febrero 2022, Estados Unidos tiende a priorizar su relación con la India como gran aliado en la región, en detrimento precisamente de Pakistán²⁷.

Conclusiones: claroscuros futuros de la NSP

A mitad del período de implementación propuesto por el propio documento (2022-2026), los objetivos contenidos en las áreas prioritarias de esta política de seguridad nacional no parecen encontrarse en buen estado para su implementación, dentro de dos años. Así, ya en 2022 diversos medios y analistas paquistaníes mostraron sus dudas acerca

²⁵ WEZEMAN, Pieter D. *et al.* «Trends in international arms transfers, 2023», *SIPRI*. Marzo 2024, p. 6. Disponible en: [Trends in International Arms Transfers, 2023 \(sipri.org\)](https://www.sipri.org/publications/2024/03/trends-in-international-arms-transfers-2023) (consultado el 17/6/2024).

²⁶ ASHLEY J. Tellis. «Managing Frenemies: What Should the United States do about Pakistan?», *CERI Strategy, Paper*, 13. Centre d'études et de recherches internationales, CERI-Sciences Po/CNRS, 2011. Disponible en: [Managing Frenemies: What Should the United States Do About Pakistan? - Carnegie Endowment for International Peace](https://www.ceri.sciencespo.fr/fr/publications/2011/managing-frenemies-what-should-the-united-states-do-about-pakistan/) (consultado el 17/6/2024).

²⁷ YUSUF, Moeed & AKHTAR, Rabia. *Pakistan's geoeconomic pivot: Strategies, Opportunities, and Challenges*. Friedrich-Ebert Stiftung, Islamabad, 2023. ISBN 978-969-9675-62-1. Disponible en: [Pakistan's Geoeconomic Pivot: Strategies, Opportunities, and Challenges \(fes.de\)](https://www.fes.de/en/publications/2023/pakistan-geoeconomic-pivot) (consultado el 17/6/2024).

de la viabilidad de la NSP, aunque aplaudían su mera publicación como un paso determinante en el desarrollo democrático paquistaní y su enfoque geopolítico²⁸.

Como documento oficial, la NSP está bien estructurada, contó con un amplio consenso institucional —civil y militar—, recoge todos los factores claves en una declaración de este tipo y es muy original en cuanto a que el concepto de seguridad nacional se vincula al desarrollo y protección del ciudadano, más que a las prioridades del Estado como ente abstracto. Desde esta perspectiva, la atención a la llamada seguridad humana de los paquistaníes refleja sin duda la innovación que supone la NSP. No obstante, la NSP no aborda la necesidad de combatir algunas deficiencias estructurales en Pakistán, como la corrupción o la debilidad institucional. Además, existe cierta indefinición sobre la posición global que el país desea ocupar en la cambiante geopolítica actual, oscilando entre la dependencia de China y Occidente.

La NSP proporciona directrices generales a la seguridad nacional de Pakistán, pero uno de sus objetivos también era la de inspirar la publicación de diversas estrategias en ámbitos específicos, como documento base, en los sectores claves del país, como la sanidad, la lucha contra el cambio climático o una estrategia propia para la defensa y seguridad exterior. Ninguno de estos documentos existe, lo que refleja la falta de consenso político y social que vive el país, y que afectan también a las cuestiones de seguridad nacional.

La implementación efectiva de los objetivos de la NSP requeriría cambios sistémicos, algunos drásticos, en una coyuntura nada fácil para Pakistán y en medio de una combinación de malos factores económicos, políticos y sociales. Se antoja muy complicada la sincronización de todos los organismos del Estado para poner en marcha la NSP como una guía de actuación. Aunque el entonces asesor de Seguridad Nacional, artífice de aquella, Moeed Yusuf, afirmó que era un documento apolítico y técnico, Khan quiso presentarla como un logro propio, sin contar con la entonces oposición que hoy, sin embargo, encabeza el gobierno de la Liga Musulmana de Shehbaz Sharif.

Otro factor, de la que NSP escapa, es la histórica influencia del estamento militar en la política paquistaní. De hecho, parte de la percepción de la corrupción por parte de los

²⁸ KHALID, Zaki. «Examining the National Security Policy of Pakistan 2022-2026», *Centre for Strategic and Contemporary Research*. 20 de febrero de 2022. Disponible en: [Examining the National Security Policy of Pakistan 2022-2026](#) (consultado el 17/6/2024).

paquistaníes se atribuye a dicha influencia, incluyendo varios escándalos de malversación de fondos públicos por parte de altos oficiales²⁹. Vista como un producto político y además publicada por la Administración de Imran Khan, figura hostil al actual *establishment* militar paquistaní, las Fuerzas Armadas del país empiezan a tensionarse atendiendo a frentes internos y externos, siendo objetivo de atentados y disturbios, y con el riesgo cierto de no verse representados como protagonistas esenciales en la puesta en marcha de la NSP.

Javier Fernández Aparicio
Analista del IEEE
[@jafeap](#)

²⁹ SARRALDE, Rafael. «Explainer: A historical trail of Pakistan's powerful military enterprise», *The Conversation*. 23 de mayo de 2023. Disponible en: [Explainer: A historical trail of Pakistan's powerful military enterprise \(theconversation.com\)](https://theconversation.com/explainer-a-historical-trail-of-pakistan-s-powerful-military-enterprise) (consultado el 14/6/2024).