

## Capítulo Quinto

# AFGANISTÁN: EL MOMENTO DE LA VERDAD

*Amador Enseñat y Berea*

### RESUMEN

En 2010 la Comunidad Internacional ha puesto los cimientos sobre los que construir una solución al conflicto afgano. Tras resaltar los aspectos clave y consecuencias de la nueva estrategia, el capítulo analiza la reciente evolución de la seguridad, gobernanza, desarrollo, entorno regional y lucha contra-narcóticos, así como los retos que deben ser superados en un futuro próximo. Las valoraciones oficiales han considerado los logros "frágiles y reversibles", por lo que la comunidad estratégica, escéptica sobre la capacidad de la estrategia actual para alcanzar los objetivos marcados en los plazos requeridos, ha propuesto opciones alternativas. El capítulo concluye que cumplido 2011 debe realizarse un análisis realista de la situación. Si se sigue juzgando adecuada la estrategia actual, debe proseguirse su aplicación con determinación. Si no, debería considerarse limitar las ambiciones estratégicas o bien afrontar los costes y tiempo que toda campaña contrainsurgente requiere.

### Palabras clave:

**Afganistán, estrategia, seguridad, contrainsurgencia, estabilización, ISAF, UNAMA.**

## *Amador Enseñat y Berea*

### **ABSTRACT**

In 2010, the International Community laid the foundations to build a solution to the Afghan conflict. After highlighting the key aspects and implications of the new strategy, the chapter analyzes the recent evolution of security, governance, development, regional framework, and counternarcotics, as well as the challenges to be overcome in the near future. Official assessments have estimated that "the gains remain fragile and reversible", and so the strategic community, skeptical about the ability of the current strategy to achieve the set objectives in the required timeframe, has proposed alternative options. The chapter concludes that, at the end of 2011, a new realistic situation analysis should be made. If the current strategy is still appraised to be adequate, we should continue its implementation with resolution. If not, we should consider either to limit our strategic ambitions or to confront the costs and time that all counterinsurgency strategies require.

### **Key words:**

**Afghanistan, strategy, security, counterinsurgency, stabilization, ISAF, UNAMA.**

## ■ 2010: CIMENTANDO LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO.

Tras ocho años en los que la Comunidad Internacional no había dedicado ni la atención ni las energías necesarias, el año 2010 ha sido un período intenso para la estabilización de Afganistán. Ha estado repleto de acontecimientos que han sido planeados como los cimientos sobre los que asentar una solución a medio y largo plazo del conflicto afgano. Resaltaremos, por orden cronológico, los hitos más importantes que, si bien son de diferente ámbito y naturaleza, muestran una unidad de propósito: decisiones estratégicas norteamericanas (el cambio de estrategia tras el Informe McChrystal y la Revisión anual sobre su progreso), Conferencias Internacionales para profundizar la asociación entre la Comunidad Internacional y Afganistán (las celebradas en Londres y Kabul); la Cumbre de la OTAN de Lisboa, en la que se dieron a conocer las líneas básicas del proceso de transición de la seguridad a liderazgo afgano y se aprobó un compromiso a largo plazo con el país; y acontecimientos internos afganos, como la Jirga de la Paz y las elecciones legislativas. Por su trascendencia política y estratégica se ha incluido la dimisión forzada del general McChrystal.

### ■ Decisión Obama sobre el Informe McChrystal

En realidad, el año 2010 comienza a nuestros efectos el 1 de diciembre de 2009 cuando el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, anuncia ante los cadetes de West Point su decisión sobre el llamado “Informe McChrystal”<sup>(140)</sup>. El general Stanley McChrystal, designado en junio de 2009 Comandante de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) y Jefe de las Fuerzas de EEUU en Afganistán (Operación Libertad Duradera) había afirmado que la situación en ese país era grave pero que la misión podría ser cumplida únicamente si se adoptaba una nueva estrategia que dispusiese de los recursos humanos y materiales necesarios y se enfocase en ayudar al gobierno afgano a conseguir el apoyo de la población civil más que en eliminar insurgentes.

Después de tres meses de deliberaciones y, al parecer, posturas enfrentadas entre la Casa Blanca y el Pentágono <sup>(141)</sup>, el presidente Obama anunció <sup>(142)</sup> su decisión, tras desechar otras tres “líneas de acción”. Se opuso a una retirada inmediata arguyendo que la comparación con Vietnam estaba “basada en un interpretación falsa de la Historia”. También rechazó el sostenimiento del apoyo a Afganistán manteniendo el mismo nivel de tropas porque ello “supondría mantener el statu quo y llevaría a un lento deterioro que haría más

<sup>(140)</sup> El “Informe McChrystal” (*COMISAF’s Initial Assessment*, de 30 de agosto de 2009), ligeramente censurado, fue publicado por *The Washington Post*. [http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment\\_Redacted\\_092109.pdf?sid=ST2009092003140](http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?sid=ST2009092003140).

<sup>(141)</sup> Parte de esas discusiones salieron a la luz tras la publicación del libro de WOODWARD Bob, *Obama’s Wars*, Simon & Schusters, New York, 2010.

<sup>(142)</sup> *The White House: Remarks by the President Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan*, West Point, 1 December 2009. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>

costosa y prolongada la permanencia en Afganistán”. Por último, objetó la no identificación de un calendario de transferencia de responsabilidades al gobierno afgano y el compromiso de un esfuerzo de reconstrucción nacional, porque supondría “establecer objetivos que van más allá de las responsabilidades, medios e intereses de Estados Unidos”, queriendo así evitar “involucrarse en una guerra interminable”.

Obama defendió que el objetivo central de la estrategia seguía siendo el mismo: “desarticular, dismantelar y derrotar a Al Qaeda en Afganistán y Pakistán e impedir su capacidad para amenazar a América y sus aliados en el futuro”. Para ello se debería “negar refugio a Al Qaeda”, “frenar el avance de los talibanes e impedir que adquiriesen la capacidad de derrocar el gobierno afgano” y “fortalecer a las fuerzas de seguridad y gobierno afganos para que pudiesen asumir la responsabilidad del futuro de Afganistán”. Ello se habría de conseguir a través de tres acciones: aplicando una nueva estrategia militar para la que Estados Unidos desplegaría 30.000 efectivos adicionales (los Aliados se comprometieron posteriormente a desplegar otros 10.000), lo que permitiría acelerar la transferencia de responsabilidades e iniciar el repliegue en julio de 2011 (fecha más tarde matizada por los Secretarios de Estado y Defensa como “condicionada a la situación sobre el terreno”); una “estrategia civil” más eficaz para que el gobierno afgano pudiese aprovechar la mejora de la seguridad; y una “asociación con Pakistán” cimentada en intereses, respeto y confianza mutuos.

La decisión fue del gusto de los Aliados. No obstante, no pasaron desapercibidas las escasas referencias de su discurso a la OTAN y la clave enteramente nacional en la que la nueva estrategia fue anunciada. El aspecto más controvertido de su discurso fue poner fecha al inicio de la reducción de fuerzas. Muchos analistas consideraron que con ello se otorgaba la ventaja del “factor tiempo” a la insurgencia.

### **Conferencia Internacional de Londres**

El 28 de enero de 2010, en Londres, el Gobierno afgano y la Comunidad Internacional declararon <sup>(143)</sup> que entraban en una nueva fase en el camino hacia la completa “afganización”. Es esta nueva fase se pretendía que ese Gobierno satisficiera progresivamente las necesidades de su población a través de sus propias instituciones y recursos. Se establecieron medidas en los campos de “seguridad”, “gobernanza y desarrollo” y “cooperación regional/arquitectura internacional”. Las más reseñables fueron el incremento de la entidad de las fuerzas de seguridad nacional afganas (ANSF) (Ejército – ANA – y Policía – ANP), la elaboración de un plan de transición de ISAF a las ANSF que se iniciaría a finales de 2010 o principios de 2011 y la celebración de una Jirga de la Paz para facilitar el proceso de paz y reintegración. La Conferencia habría de completarse con una Conferencia posterior, a celebrar en Kabul.

---

<sup>(143)</sup> Comunicado de la Conferencia de Londres “Afghan Leadership, Regional Cooperation, International Partnership” (28.01.2010). Disponible en <http://afghanistan.hmg.gov.uk/en/conference/london-conference/communique/>

## ■ Jirga de la Paz

Pospuesta en varias ocasiones, la Jirga de la Paz se celebró en Kabul del 2 al 4 de junio. Participaron en ella 1.600 delegados representando a las dos Cámaras del Parlamento, Consejos Provinciales, escuelas coránicas, líderes tribales, organizaciones de la sociedad civil y refugiados afganos residentes en Irán y Pakistán. La Jirga, de naturaleza consultiva, aprobó una Resolución<sup>(144)</sup> conteniendo diversas propuestas para impulsar el proceso de reintegración y reconciliación. Entre esas propuestas destaca la creación de un Consejo o Comisión de la Paz con la finalidad de desarrollar las recomendaciones de la Jirga y el proceso de paz. Hubo que esperar hasta el 4 de septiembre para que el presidente Karzai crease el Alto Consejo de la Paz y hasta el 12 de octubre para que celebrase su primera reunión. El Consejo está integrado por 70 miembros, diez de ellos mujeres, que representan a diferentes grupos regionales, étnicos, religiosos y políticos y miembros de organizaciones de la sociedad civil. Doce de sus miembros ostentaron cargos en el régimen de los talibanes.

## ■ Sustitución del General McChrystal por el General Petraeus

El 23 de junio, como consecuencia de un reportaje de la revista Rolling Stone<sup>(145)</sup> en el que se le atribuían, directamente a él o a miembros de su equipo de apoyo personal, inadecuados comentarios sobre autoridades políticas norteamericanas de alto nivel, el general McChrystal fue forzado a presentar su dimisión como Jefe de las Fuerzas norteamericanas en Afganistán (USAFOR) y Comandante de ISAF. Intencionadas o no, las declaraciones de McChrystal, además de una cierta frustración por la marcha de los acontecimientos, hicieron evidente su distanciamiento con las autoridades políticas norteamericanas, tanto de Washington como de Kabul. Sólo el presidente Karzai mostró su apoyo incondicional a McChrystal.

El presidente Obama cerró hábilmente la crisis eligiendo para sucederle al que entonces era su superior como Comandante del Mando Central de EEUU, el general David Petraeus, considerado padre de la nueva doctrina contrainsurgencia norteamericana, aplicada con aparente éxito en Irak. Se trataba así de dar la idea de que había producido un cambio de persona, no de estrategia.

---

<sup>(144)</sup> Resolución adoptada a la conclusión de la *Jirga* de la Paz, Kabul, 04.06.2010). Disponible en [http://president.gov.af/Contents/88/Documents/1834/resolution\\_English.htm](http://president.gov.af/Contents/88/Documents/1834/resolution_English.htm)

<sup>(145)</sup> HASTINGS Michael, "The Runaway General", *Rolling Stone*, 8-22 July 2010, 90-121.

## ■ Conferencia Internacional de Kabul

El 20 de julio se celebró la Conferencia de Kabul<sup>(146)</sup> en la que el Gobierno afgano materializó en proyectos concretos los compromisos asumidos en Londres. Así, el Gobierno afgano reafirmó su compromiso de mejorar la seguridad, la gobernanza y las oportunidades económicas de sus ciudadanos, estableciendo unos hitos mensurables contenidos en el Comunicado de la Conferencia y en 23 Programas de Prioridades Nacionales, más tarde desarrollados con mayor precisión, que fueron apoyados por los participantes en la Conferencia. Por su parte, la Comunidad Internacional renovó su compromiso de apoyar la transición al liderazgo afgano y su intención de proporcionar seguridad y asistencia económica para alcanzar los objetivos compartidos.

Como cuestiones más relevantes merecen ser destacadas el respaldo al Programa de Paz y Reintegración del Gobierno afgano; el compromiso afgano, con el apoyo de la Comunidad Internacional, para que las ANSF lideren y lleven a cabo operaciones militares en todas las provincias antes de finales de 2014; el compromiso de los Participantes de canalizar, en el plazo de dos años, a través Gobierno afgano el 50% de la ayuda al desarrollo; y el compromiso de ese gobierno de luchar contra la corrupción y mejorar la eficiencia del gasto público.

## ■ Elecciones legislativas

El 18 de septiembre se celebraron las elecciones legislativas, las primeras organizadas completamente por las instituciones afganas. Se presentaron 2.506 candidatos (396 de ellos mujeres) para ocupar los 249 escaños de la Cámara Baja (Wolesi Jirga) de la Asamblea Nacional (un mínimo de 68 reservados a mujeres). En una situación de seguridad levemente mejor que la de las presidenciales de agosto de 2009, ejercieron su derecho al voto unos 4,3 millones de afganos de aproximadamente 12 millones de posibles votantes. El fraude detectado fue similar, sino superior, al de las presidenciales, “constatándose que había habido casos de fraude e irregularidades generalizadas en todo el país”<sup>(147)</sup>. Hubo que esperar más de dos meses, hasta el 24 de noviembre, para conocer los resultados definitivos (en la provincia de Ghazni hasta el 1 de diciembre). La Wolesi Jirga fue finalmente constituida el pasado 26 de enero.

---

<sup>(146)</sup> Comunicado de la Conferencia de Kabul “A Renewed Commitment By The Afghan Government To The Afghan People. A Renewed Commitment By The International Commitment To Afghanistan”. Disponible en <http://www.mfa.gov.af/FINAL%20Kabul%20Conference%20%20%20Communique.pdf>

<sup>(147)</sup> Informe del Secretario General de Naciones Unidas, “La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales” (10.12.2010), para. 5.

## ■ Cumbre de la OTAN de Lisboa

El 20 de noviembre, durante la cumbre de la OTAN de Lisboa, los Estados contribuyentes a ISAF<sup>(148)</sup>, tras reiterar que la misión seguía siendo la prioridad principal de la Alianza, dieron la bienvenida al proceso de transición (Inteqal) destinado a que las autoridades afganas asumiesen progresivamente el liderazgo en la seguridad que comenzaría a principios de 2011 y se completaría antes de finales de 2014. El proceso de transición es conforme con lo acordado en la Conferencia de Kabul, estará basado en el cumplimiento de condiciones (conditions-based) y no dirigido por un calendario preestablecido (calendar-driven) y no equivaldrá a la retirada de ISAF.

Además, mostraron el compromiso de una asociación a largo plazo entre la OTAN y Afganistán, materializada en una declaración firmada ese mismo día por el presidente Karzai y el Secretario General Rasmussen. La OTAN reafirmó su “compromiso duradero con un Afganistán soberano, independiente, democrático, seguro y estable que nunca vuelva ser refugio seguro para terroristas y el terrorismo y con un mejor futuro para el pueblo afgano”, previendo “proporcionar un apoyo práctico sostenido a las instituciones de seguridad afganas, dirigido a mantener y mejorar su capacidad para hacer frente de una forma efectiva a las amenazas a la seguridad, estabilidad e integridad de Afganistán y contribuir a la seguridad regional”<sup>(149)</sup>.

## ■ Revisión Anual de la Estrategia norteamericana

El 16 de diciembre, transcurrido un año del discurso de Obama en West Point, la Casa Blanca dio a conocer los resultados de la revisión anual de la estrategia para Afganistán y Pakistán<sup>(150)</sup>. El Informe estima que si bien la estrategia muestra progreso en las tres áreas valoradas – Al Qaeda, Pakistán y Afganistán -, el reto sigue siendo convertir esas ganancias en duraderas y sostenibles. Respecto a Afganistán, se afirma que el ímpetu conseguido por los talibanes en los últimos años ha sido detenido en la mayoría del país y revertido en algunas áreas clave, si bien esos logros siguen siendo frágiles y reversibles. Por último, la Revisión considera que la estrategia en Afganistán está estableciendo las condiciones para iniciar una reducción responsable de fuerzas norteamericanas en julio de 2011 y subraya la importancia de un compromiso sostenido a largo plazo con la región, tanto con Afganistán como con Pakistán.

<sup>(148)</sup> Declaration by the Heads of State of the Nations contributing to the UN-mandated, NATO-led International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan, Lisbon (20.11.2010).

<sup>(149)</sup> Declaration by the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and the Government of the Islamic Republic of Afghanistan on an Enduring Partnership, Lisbon (20.11.2010)

<sup>(150)</sup> Overview of the Afghanistan and Pakistan Annual Review, The White House (16.12.2010). Disponible en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/12/16/overview-afghanistan-and-pakistan-annual-review>

## ■ LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD: ENTRE EL PESIMISMO Y LA ESPERANZA

### ■ Consideraciones generales

La designación del general McChrystal propició un cambio de estrategia que pasó a tener como objetivo principal, no la eliminación física de los insurgentes, sino la protección de la población civil que es el “centro de gravedad” de la lucha. No hay, por tanto, una solución exclusivamente militar al conflicto, sino que la solución ha de venir de la mano del buen gobierno y del desarrollo en el marco de un enfoque integral civil y militar. La clave es que el gobierno afgano consiga ganarse el apoyo de su población <sup>(151)</sup>. Ello no quiere decir que las operaciones militares pierdan importancia, pues esa solución sólo es posible en un entorno de seguridad.

La aplicación de la nueva estrategia tiene importantes implicaciones: la necesidad de minimizar las bajas civiles causadas por fuerzas propias, una mayor presencia de fuerzas sobre el terreno, una mayor probabilidad de bajas propias, el imperativo de lograr la empatía con la población civil, la dificultad de valorar los avances conseguidos y la complicación en mantener el apoyo de nuestras sociedades.

Los daños colaterales sobre la población civil causados, principalmente, por los ataques aéreos contra la insurgencia se habían convertido en la principal fuente de agravio del gobierno y población afganos contra la presencia de fuerzas internacionales y un motivo de especial preocupación para los gobiernos y opiniones públicas occidentales. Las medidas adoptadas a nivel táctico para minimizarlas <sup>(152)</sup>, no obstante algunos incidentes, han tenido un éxito apreciable, evitando de esta forma que pretendidas victorias tácticas se convirtiesen en derrotas estratégicas. Así, las bajas civiles causadas por las fuerzas progubernamentales (internacionales y afganas) pasaron, a pesar de una mayor intensidad de las operaciones, de 828 muertos (552 provocados por ataques aéreos) en 2008, un 39% del total, a 440 (171 por ataques aéreos) en

---

<sup>(151)</sup> En su COMISAF's *Counterinsurgency Guidance* (25-08-2009), el general McChrystal lo define con precisión: “Protecting the people is the mission. The conflict will be won by persuading the population, not by destroying the enemy. ISAF will succeed when GIRoA (Government of the Islamic Republic of Afghanistan) earns the support of the people”. Disponible en [http://www.nato.int/isaf/docu/official\\_texts/counterinsurgency\\_guidance.pdf](http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/counterinsurgency_guidance.pdf). El general Petraeus emitió su COMISAF's *Counterinsurgency Guidance* (01-08-2010) con similar filosofía. Disponible en <http://www.isaf.nato.int/from-the-commander/from-the-commander/comisaf-s-counterinsurgency-guidance.htm>

<sup>(152)</sup> El general McChrystal revisó la Directiva Táctica el 6 de julio de 2009 que, entre otras cosas, limita la utilización del apoyo aéreo por el fuego (un extracto no clasificado está disponible en [http://www.nato.int/isaf/docu/official\\_texts/Tactical\\_Directive\\_090706.pdf](http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/Tactical_Directive_090706.pdf)). La Directiva fue actualizada por el General Petraeus el 19 de agosto de 2010 resaltando el “uso disciplinado de la fuerza” con el objetivo de minimizar los incidentes con víctimas civiles pero manteniendo al mismo tiempo la protección de la fuerza (HQ ISAF News Release 2010-08-CA-004, de 4 de agosto).

2010, un 16% del total <sup>(153)</sup>. Toda baja civil es una tragedia, pero el esfuerzo por minimizarlas, en la mayoría de los casos asumiendo mayores riesgos propios, ha de ser reconocido.

La necesidad de proteger a una creciente cantidad de población civil, separándola de la insurgencia, exige la presencia de una mayor cantidad de tropas sobre el terreno que consoliden las zonas liberadas, protejan la acción de las autoridades afganas y proporcionen un entorno de seguridad adecuado para llevar a cabo la reconstrucción. Mientras las fuerzas de seguridad nacional afganas (Ejército y Policía) no estén disponibles en las cantidades y con el adiestramiento requerido, esa presencia militar ha de ser necesariamente en su mayoría internacional. Por otra parte, el adiestramiento de las fuerzas afganas requiere efectivos adicionales. A medida que las fuerzas afganas se desplieguen, se precisará una menor presencia de fuerzas internacionales. Esa es la razón del despliegue de las tropas solicitadas en su momento por McChrystal y el razonamiento básico bajo el que sería posible, si todo marchase conforme a lo planeado, una reducción progresiva de la entidad del despliegue de las fuerzas aliadas. A principios de febrero de 2011 estaban desplegados en Afganistán aproximadamente 97.000 efectivos norteamericanos (de ellos, 90.000 pertenecientes a ISAF) y 41.983 de otras 47 Naciones <sup>(154)</sup>.

La mayor presencia de fuerzas sobre el terreno en contacto con la población civil y la mayor intensidad de las operaciones lleva consigo un incremento de bajas de las fuerzas propias que pasaron de 295 en 2008, a 521 en 2009 y a 711 en 2010 <sup>(155)</sup>. Estas bajas no son causadas en su mayor parte por acciones directas de la insurgencia, sino consecuencia de artefactos explosivos improvisados (los conocidos, por sus siglas en inglés, IED,s, Improvised Explosive Devices), responsables desde 2008 del 60% de las bajas propias. Además, las medidas de protección adoptadas por las fuerzas internacionales para evitar los efectos de dichos artefactos dificultan el contacto con la población civil, con lo que resulta más complicado ganar su apoyo. Sin embargo, su empleo indiscriminado causa bajas asimismo entre los afganos, provocando un grave perjuicio a la causa talibán en su también empeño de ganarse a la población civil. Por ello, y a pesar de los importantes daños causados, los IED,s no se han convertido en el arma táctica productora de efectos estratégicos capaz de derrotar a las fuerzas internacionales, como lo fueron los misiles antiaéreos portátiles de influencia decisiva en la derrota soviética.

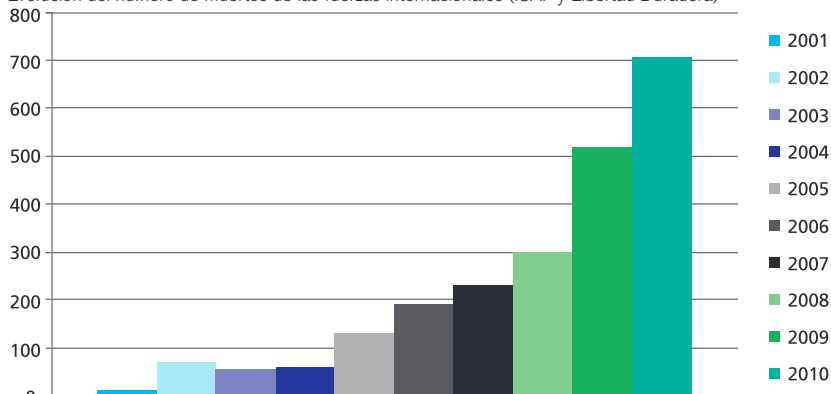
<sup>(153)</sup> UNAMA, Humans Rights Division: *Afghanistan Annual Report on Protections of Civilians in Armed Conflict*, 2008, Kabul, January 2009 y 2010, Kabul, March 2011.

<sup>(154)</sup> *International Security Assistance Force (ISAF): Key Facts and Figures* (03.02.2011). Disponible en <http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/3%20Feb%202011%20Placemat-REVISED.pdf>

<sup>(155)</sup> Ver <http://www.icasualties.org/oef/>

### Gráfico1

Evolución del número de muertos de las fuerzas internacionales (ISAF y Libertad Duradera)



Fuente: <http://www.icasualties.org/oef/>

Ganarse los corazones y las mentes de los afganos es el objetivo primordial de la estrategia contrainsurgente. Para ello es imperativo lograr la empatía entre los miembros de las fuerzas internacionales y la población local. Escenarios, como el afgano, en los que las diferencias culturales entre unos y otros crean un distanciamiento difícilmente salvable otorgan gran relevancia a la llamada “conciencia intercultural” (cross cultural awareness), a veces traducida como “sensibilidad transcultural”. El factor cultural ha pasado a ser una consideración de primer orden en el planeamiento de las operaciones militares <sup>(156)</sup> y está siendo objeto de importantes estudios multinacionales <sup>(157)</sup>. No obstante, algunos estudios revelan una brecha en la relación entre la Comunidad Internacional y la población afgana, especialmente evidente en el sur, a la que es difícil transmitir y hacer comprender las razones de la presencia internacional en su país <sup>(158)</sup>.

La aplicación de una estrategia contrainsurgente convierte en poco útiles los indicadores tradicionales para medir el grado de éxito (terreno ocupado o las bajas infligidas al adversario), ya que su finalidad es proteger a la población

<sup>(156)</sup> Centro Internacional de Toledo para la Paz, “La nueva estrategia en Afganistán: La importancia del factor cultural y de las relaciones con la población local”, *Documento CITpax*, nº 11, julio 2010.

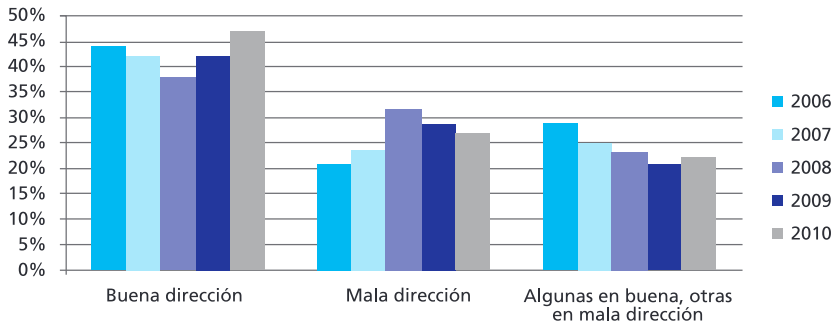
<sup>(157)</sup> España, a través de la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas y del Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra, lideró, en el marco del Experimento Multinacional nº 6 (MNE-6) del Mando de Transformación de la OTAN el objetivo 4.6 “Cross Cultural Awareness”. En él se desarrolló un concepto marco de “cross cultural awareness” que, aunque aplicable a todos los escenarios, incluyó aspectos específicos del Teatro de Afganistán (FOJÓN LAGOA Enrique, “La Transformación de las Fuerzas Armadas y los Experimentos Multinacionales”, *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos* nº 03/2011, enero 2011).

<sup>(158)</sup> Dos estudios del International Council on Security and Development, *Afghanistan, The Relationship Gap*, July 2010 y *Afghanistan Transition. Missing Variables*, November 2010 abundan en esa idea.

civil y conseguir su apoyo para el gobierno afgano. Los resultados cuantitativos obtenidos en las encuestas a la población afgana no son excesivamente fiables, pero pueden ser útiles para mostrar una tendencia cuando se realiza un estudio comparativo. Una mayoría considerable de la población cree que el país se mueve en la dirección correcta, tiene una opinión favorable sobre el Ejército y la Policía afganos y muestra una cada vez menor comprensión por la insurgencia, si bien el 83% apoya las negociaciones para lograr su reintegración. La seguridad y la reconstrucción son las principales razones esgrimidas por los afganos que valoran positivamente la marcha del país, mientras que la inseguridad, la corrupción, el mal gobierno y el paro son las que alimentan el pesimismo <sup>(159)</sup>. Por otra parte, se han estudiado otros indicadores que tratan de medir el grado de recuperación de la normalidad de la vida de los afganos, si bien son difíciles de cuantificar y no resultan decisivos en su interpretación <sup>(160)</sup>

**Gráfico 2:**

En términos generales, ¿cree usted que las cosas van en buena o mala dirección?



Fuente: The Asia Foundation, Afghanistan in 2010. A Survey of the Afghan People, November 2010, 18.

El apoyo de la opinión pública propia es esencial para el éxito de cualquier operación. En Afganistán, como en todas las campañas de contrainsurgencia en territorio ajeno, muchos factores sugieren la complicación en mantener ese apoyo: la dificultad de percibir los intereses propios en juego, la necesidad de recursos humanos y materiales cada vez mayores, el incesante goteo de bajas propias, la repercusión de las víctimas civiles, la falta de herramientas adecuadas para valorar el éxito y la incertidumbre sobre la duración de la presencia militar. Así las cosas, las encuestas detectan un decreciente apoyo de nuestras sociedades al despliegue militar en Afganistán. Además, nuestras

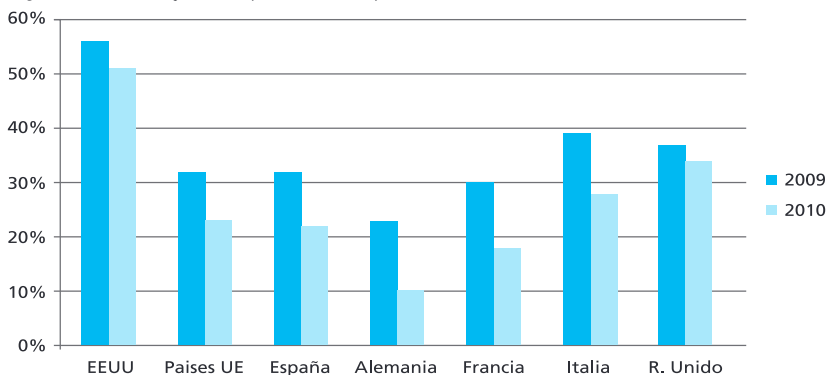
<sup>(159)</sup> The Asia Foundation, Afghanistan in 2010. A Survey of the Afghan People, November 2010. Disponible en <http://www.asiafoundation.org/resources/pdfs/Afghanistanin2010survey.pdf>

<sup>(160)</sup> Entre otros, el número de funcionarios locales que realmente viven en el distrito (algunos no viven en sus distritos por razones de seguridad), el coste del transporte de mercancías (influido por la probabilidad de sufrir ataques), el número de denuncias realizadas por la población civil sobre la presencia de artefactos explosivos (más denuncias, menor apoyo a la insurgencia) y el número de tiendas abiertas y de niños que asisten a la escuela (ambos síntomas de retorno a la normalidad).

opiniones públicas son cada menos optimistas sobre la estabilización de Afganistán, si bien ese sentimiento está más acentuado en las sociedades europeas que en la norteamericana <sup>(161)</sup>.

### Gráfico 3

Pensando el futuro, ¿se siente usted optimista o pesimista sobre las posibilidades de estabilizar Afganistán? Porcentaje de los que se sienten optimistas.



Fuente: German Marshall Fund of the United States et al., *Transatlantic Trends*, Informe de Resultados 2010, 16.

### Valoración de la situación de seguridad

Los Informes trimestrales del Secretario General de Naciones Unidas <sup>(162)</sup> señalan en 2010 un deterioro de la situación de seguridad respecto a 2009 y años anteriores, basándose en un incremento de incidentes de seguridad, víctimas civiles, atentados suicidas, acciones de intimidación, secuestros y asesinatos de civiles y personal de Naciones Unidas y Organizaciones No Gubernamentales (ONG,s) <sup>(163)</sup>. Consideran que mientras se han producido avances en las provincias de Helmand y Kandahar, la insurgencia ha desplazado sus acciones a otros lugares del país donde la presencia de fuerzas internacionales es menos numerosa.

El número de bajas civiles es cada vez mayor. De los 2.118 muertos en 2008, pasamos a 2.412 en 2009 y a 2.777 en 2010 <sup>(164)</sup>. El hecho de que las fuerzas pro gubernamentales sean cada vez menos responsables directos de esas

<sup>(161)</sup> German Marshall Fund of the United States et al., *Transatlantic Trends Informe de Resultados 2010*, 16-17. Assembly of Western European Union, *Afghanistan – explaining the reasons for the war to the public*, Document A/2070 (16.06.2010), 7-12. MILLER Charles, *Endgame for the West in Afghanistan? Explaining the Decline in Support for the War in Afghanistan in the United States, Great Britain, Canada, Australia, France and Germany*, Strategic Studies Institute, United States Army War College, June 2010.

<sup>(162)</sup> “La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales”. Informes del Secretario General de Naciones Unidas de 10 de marzo (A/64/705-S/2010/127), 16 de junio (A/64/872-S/2010/318), 14 de septiembre (A/65/552-S/2010/463) y 10 de diciembre de 2010 (A/65/612-S/2010/630).

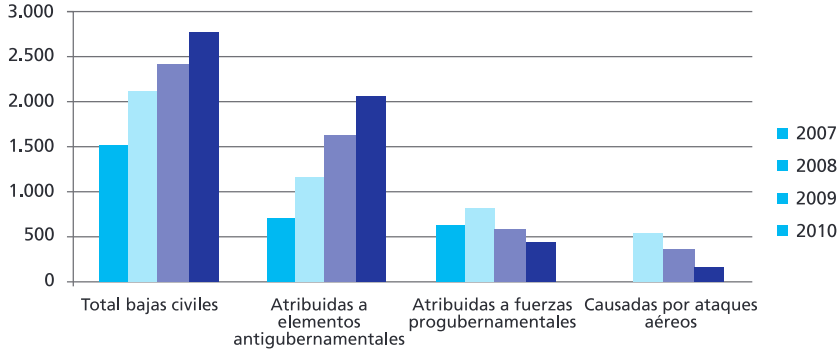
<sup>(163)</sup> Otros Informes como el *Afghanistan NGO Safety Office Quarterly Data Report* del cuarto trimestre de 2010 presentan un panorama similar, incluso más pesimista.

<sup>(164)</sup> UNAMA, Humans Rights Division: *Afghanistan Annual Report on Protections of Civilians in Armed Conflict*, 2008, Kabul, January 2009; 2009, Kabul, January 2010; y 2010, Kabul, March 2011.

muerres, tanto en términos absolutos como relativos, no reconforta lo suficiente cuando la finalidad de la estrategia es la protección de la población civil.

**Gráfico 4**

Evolución de bajas civiles (muertos) en el período 2007-2010.



Fuente: UNAMA, Humans Rights Division: Afghanistan Annual Reports on Protections of Civilians in Armed Conflict, 2008, 2009 y 2010

Nota: No se dispone de datos de las bajas causadas por ataques aéreos en 2007

Como hemos mencionado, el número de bajas entre las fuerzas internacionales continúa creciendo y las fuerzas de seguridad nacional afganas sufren mayores bajas que las internacionales <sup>(165)</sup>. No obstante, la mayor intensidad de las operaciones, la creciente presión sobre la insurgencia y su consiguiente más virulenta reacción pueden provocar ese incremento de bajas. Las autoridades militares norteamericanas y de ISAF se apuntan a esa idea y suelen afirmar que las cifras no indican un fracaso en las operaciones, sino al contrario; que las cosas irán mal ahora para mejorar después y que los sacrificios actuales ahorrarán bajas en el futuro. El Almirante Mullen, máxima autoridad militar norteamericana, ha declarado que la violencia será peor en 2011 y que debemos estar preparados para aceptar más bajas en los próximos meses <sup>(166)</sup>.

Las valoraciones oficiales norteamericanas publicadas en diferentes documentos en noviembre y diciembre presentan, aunque con mucha cautela, un panorama más positivo y esperanzador. Un Informe del Departamento de Defensa, remitido al Congreso norteamericano en noviembre, valorando la situación de Afganistán entre el 1 de abril y el 30 de septiembre de 2010, considera que “el progreso a lo largo del país sigue siendo desigual, con modestas ganancias en seguridad, gobernanza y desarrollo en áreas prioritarias de operaciones. La aplicación deliberada de nuestra estrategia está comenzando a obtener efectos acumulativos y la seguridad está comenzando a expandirse lentamente. Aunque existen desafíos significativos, son evidentes algunos signos de progreso” <sup>(167)</sup>. Esos “progresos evidentes” son identificados por la Revisión Estratégica de

<sup>(165)</sup> El gobierno afgano informó que en 2010 habían muerto 821 soldados y 1.292 policías (Reuters, 16.01.2011)

<sup>(166)</sup> “US military chief sees more 2011 Afghan struggles”, AFP (12.01.2011).

<sup>(167)</sup> Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan, November 2010, p. 7. Disponible en [http://www.defense.gov/pubs/November\\_1230\\_Report\\_FINAL.pdf](http://www.defense.gov/pubs/November_1230_Report_FINAL.pdf)

diciembre como “los logros que las fuerzas de la coalición y afganas están obteniendo en la limpieza de la fortaleza talibán de las provincias de Kandahar y Helmand y en la mayor entidad y mejor capacidad de las fuerzas de seguridad nacional afganas” <sup>(168)</sup>.

El General Petraeus en una “Carta a las Tropas” <sup>(169)</sup>, firmada el pasado 25 de enero, es más optimista. Considera que “ISAF y las fuerzas afganas realizaron en 2010 un tremendo trabajo y consiguieron un impresionante progreso en la misión” y que gracias a las nuevas organizaciones creadas, los ajustes en la estrategia y los recursos adicionales recibidos (refuerzo de ISAF, incremento de las ANSF, especialistas civiles y financiación), desde el otoño pasado, se dispone por primera vez de todos los “inputs right”. No obstante, advierte que “a pesar de los logros alcanzados en 2010, queda mucho trabajo duro por hacer en 2011” y que “el camino por delante será difícil”: “2011 será probablemente también un año duro”.

Como hemos mencionado, las operaciones militares en Helmand y Kandahar y la formación de las fuerzas de seguridad nacional afganas son los dos elementos clave para mejorar la situación de seguridad, pero ambos se enfrentan a retos difíciles de superar. Los analizaremos a continuación.

## ■ Las operaciones militares

Las operaciones militares han estado influidas, en gran medida, por el llamado “proceso de Kabul”, iniciado en la Conferencia Internacional de Londres y consolidado en la celebrada en la capital afgana. Esa influencia se manifestó particularmente en dos condicionantes: en primer lugar, que las operaciones no interfiriesen en ese proceso, aprovechando los escasos períodos exentos de acontecimientos de relevancia y, en segundo lugar, que las operaciones proporcionasen los resultados adecuados para asegurar, en primera instancia, la continuidad del proceso y, a largo plazo, los éxitos militares que facilitasen una solución política al conflicto. El esfuerzo principal de las operaciones se llevó a cabo en las provincias de Helmand y Kandahar, donde desplegaron la mayor parte de los refuerzos norteamericanos destacados a Afganistán como consecuencia de la “decisión Obama”.

El período entre la Conferencia de Londres y la Jirga de la Paz fue el escogido por el general McChrystal para lanzar la operación Moshtarak (“Juntos”) en los distritos de Nad Ali y Marjah, en la provincia de Helmand, zona de gran presencia insurgente y clave para la producción de opio y la fabricación de IED,s. La operación, que pretendía ser el laboratorio de otra posterior de mayor envergadura en la provincia de Kandahar, fue llevada

---

<sup>(168)</sup> *Overview of the Afghanistan and Pakistan Annual Review, op. cit.*

<sup>(169)</sup> Letter to the Troops (COMISAF Assessment) (25.01.2011). Disponible en <http://www.isaf.nato.int/from-the-commander/from-the-commander/letter-to-the-troops-jan.-25-2011.html>

a cabo por fuerzas internacionales y afganas conforme a las cuatro fases clásicas de la contrainsurgencia (“shape-clear-hold-build”): shape (en la que destacó una intensa campaña informativa dirigida a la población local), clear (predominantemente militar en la que las fuerzas internacionales ejercerían el esfuerzo principal), hold (en la que el Ejército y Policía afganas habrían de reemplazar progresivamente a las fuerzas internacionales) y build (en la que se restablecería el control de las autoridades afganas y se llevaría a cabo la reconstrucción). La operación no dio los resultados apetecidos en los plazos de tiempo inicialmente previstos y McChrystal declararía más tarde que se había convertido en una “úlcerasangrante”. Al parecer, ni las fuerzas militares fueron capaces de limpiar completamente el área ni el componente civil de la operación proporcionó sus beneficios en tiempo oportuno. Los resultados satisfactorios vendrían meses más tarde con el despliegue de los refuerzos norteamericanos, una nueva organización operativa de ISAF <sup>(170)</sup> y una actuación más diligente y efectiva de las autoridades civiles afganas.

La necesidad de poner en práctica las lecciones aprendidas en la operación Moshtarak y de aguardar al despliegue de los refuerzos norteamericanos así como la conveniencia de no interferir en el proceso político retrasaron el inicio de la operación militar en la provincia de Kandahar, considerada la cuna del movimiento talibán.

Al contrario que la Moshtarak, la operación Hamkari (“Cooperación”) fue concebida como un proceso progresivo y no como un acontecimiento puntual. Una primera fase, iniciada tras la celebración de la Jirga de la Paz, tuvo como objetivo asegurar el control de la capital de la provincia y sus accesos. La ciudad de Kandahar, con más de 400.000 habitantes, es la segunda ciudad del país y centro institucional, comercial y cultural del sur afgano. En septiembre, tras la celebración de las elecciones legislativas, el proceso político permitía y demandaba un esfuerzo en seguridad para aprovechar el tiempo hasta la llegada del invierno y, al mismo tiempo, poder presentar resultados positivos en la cumbre OTAN de Lisboa y ante la revisión norteamericana de la estrategia para Afganistán y Pakistán prevista para diciembre. Llegó así el momento de extender la estabilidad a los distritos de Zhari, Arghandab y Panjwai, mediante intensas acciones ofensivas para desalojar a los talibanes de las zonas bajo su control, apoyadas por artillería y aviación y combinadas con acciones directas de fuerzas especiales contra los dirigentes insurgentes. Al parecer, la operación ha proporcionado resultados favorables, aunque no decisivos por la cercanía de la frontera paquistaní, donde los insurgentes han encontrado refugio, y la llegada del invierno.

Toca ahora consolidar los objetivos alcanzados y convertir los logros en irreversibles. La consolidación de esas ganancias requerirá un mayor progreso

---

<sup>(170)</sup> El 14 de junio de 2010, el antiguo Mando Regional Sur (RC-S) que abarcaba, entre otras, las provincias de Helmand y Kandahar, fue dividido en dos: el Mando Regional Sur y el Mando Regional Sudoeste (RC-SW). Helmand quedaba incluida en el primero; Kandahar, en el segundo.

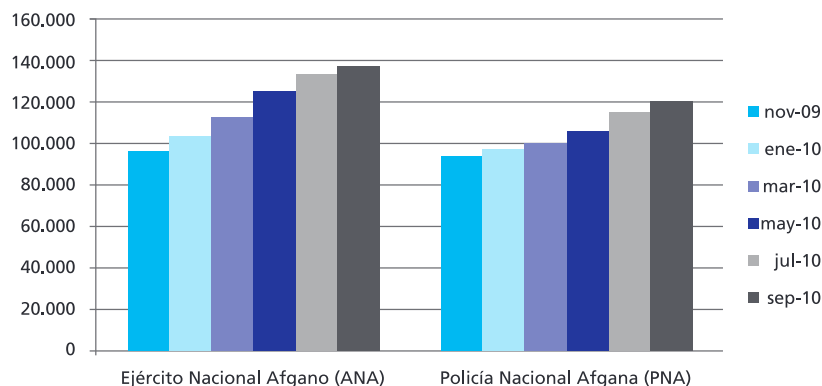
de Pakistán en la eliminación de los santuarios de las redes extremistas violentas y un trabajo continuado con Afganistán para poder transferir las áreas liberadas de insurgentes a sus fuerzas de seguridad <sup>(171)</sup>. La próxima primavera propiciará con toda seguridad una evaluación más exacta de la situación. Muchos analistas piensan que el éxito en las operaciones se conseguirá si se logra a tiempo un debilitamiento de la insurgencia tal que le lleve a aceptar unas negociaciones basadas en las condiciones establecidas en la Conferencia de Londres para el proceso de paz y reintegración/ reconciliación, favoreciéndose así una salida política al conflicto.

### ■ La formación de las fuerzas de seguridad nacional afganas

El segundo pilar de la estrategia militar es la constitución y adiestramiento de las fuerzas de seguridad nacional afganas. Las ANSF deberán tener la entidad y adiestramiento adecuados que les permita continuar la campaña contrainsurgente al final del proceso de transición. Sólo con unas ANSF sólidas será posible el plan de transición y la reducción progresiva de las fuerzas internacionales. Tanto el Ejército como la Policía van alcanzando progresivamente los hitos cuantitativos de reclutamiento y su capacidad operativa está mejorando.

Los objetivos de personal previstos para el 31 de octubre de 2010 (134.000 para el ANA; 109.000 para la ANP) fueron alcanzados con tres meses de antelación. Si se mantienen los índices de reclutamiento y retención actuales, será posible alcanzar los objetivos establecidos para octubre de 2011: 171.600 efectivos en el ANA; 134.000 en la ANP. Es muy probable que dichos objetivos hayan de ser progresivamente incrementados en los años sucesivos. El General McChrystal los había cifrado en su COMISAF's Initial Assessment en 240.000 para el Ejército y 160.000 para la Policía.

**Gráfico 5**  
Evolución de la entidad del ANA y ANP (nov-09/sep-10)



Fuente: Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan, op.cit, 25 y 37.

<sup>(171)</sup> *Overview of the Afghanistan and Pakistan Annual Review*, op. cit., 3. Afghanistan.

La capacidad operativa de las ANSF, especialmente la del Ejército, se ha incrementado en los últimos meses, aunque continúan precisando de un considerable apoyo de las fuerzas internacionales. Los Mandos Regionales de ISAF llevan a cabo casi todas las operaciones en asociación con las ANSF y, en un porcentaje cada vez mayor, estas operaciones son lideradas por el Ejército afgano <sup>(172)</sup> e incluso realizadas por el ANA, únicamente con el apoyo de asesores y mentores internacionales. No obstante, en agosto, en una operación independiente del ANA en la provincia de Laghman, llevada a cabo al parecer en contra del asesoramiento norteamericano, las fuerzas afganas sufrieron importantes bajas <sup>(173)</sup>. Con respecto a la ANP, un estudio de su efectividad realizado en septiembre de 2010 en 20 provincias con distritos clave o de interés muestra que en una la ANP lleva a cabo operaciones de forma independiente; en 6, es efectiva con asesores; en otras 6 es efectiva con apoyo; y en 7 es dependiente de las fuerzas de la coalición <sup>(174)</sup>.

Los innegables logros alcanzados no deben ocultar los enormes retos que todavía deben ser superados para que las ANSF estén listas para el relevo <sup>(175)</sup>. Entre otros: un reclutamiento y una retención cada vez más difíciles a medida que aumentan los objetivos de personal y se eleva el desarrollo económico-social del país (la buena marcha de las operaciones puede aliviar esa dificultad); el ínfimo nivel cultural de los soldados y policías (la gran mayoría analfabetos), que dificulta la selección y formación de cuadros de mando y especialistas y el adiestramiento de las Unidades; la ausencia de una cultura afgana de “Ejército regular”; la necesidad de poner fin a los recelos entre los miembros de diferentes etnias para constituir un Ejército verdaderamente “nacional”; la escasa calidad del material y equipamiento (en muchos casos heterogéneo y de difícil mantenimiento); y los reducidos salarios en comparación con las ganancias de los insurgentes.

La ANP sufre problemas propios derivados de su dispersión en el terreno (con sus consecuencias de mayor corrupción, vulnerabilidad frente a la insurgencia y una mayor dificultad en el adiestramiento), a lo que hay que unir su peor equipamiento y la escasa coordinación, hasta la fecha, de las diferentes organizaciones y proyectos creados por la Comunidad Internacional para la reconstitución de la policía afgana <sup>(176)</sup>. La marcha atrás del presidente Karzai, presionado por la Comunidad Internacional, sobre el decreto de disolución de las compañías privadas de seguridad y la instauración de una Policía Local,

<sup>(172)</sup> *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*, op. cit., 45-50.

<sup>(173)</sup> “Afghan Army offensive goes ‘disastrously wrong’”, *BBC News* (13.08.2010). Disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-10963556>. Fecha de la consulta 19.02.2011.

<sup>(174)</sup> *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*, op. cit., p. 38.

<sup>(175)</sup> ARTEAGA Félix y GARCÍA ENCINA Carlota, “Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán ¿listas para el relevo?”, *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano* 31/2010 (30.09.2010).

<sup>(176)</sup> CALDWELL IV William B. y FINNEY Nathan K. “Building Police Capability in Afghanistan. The Challenges of a Multilateral Approach”. *Prism* Vol. 2, N° 1, December 2010, Center for Complex Operations.

que legaliza temporalmente algunas “iniciativas de defensa comunitaria” (una suerte de milicias locales que algunos temen puedan renacer el poder de los “señores de la guerra”), constituyen un reconocimiento de que el Estado no dispone todavía de los medios suficientes para garantizar la seguridad.

A estos retos hay que añadir las renuencias de las Naciones ISAF a proporcionar más equipos de adiestramiento militar (OMLT,s) y, especialmente, policial (PMLT,s), que serán cada vez más necesarios en el futuro. Los asesinatos de instructores internacionales por militares o policías afganos renegados o insurgentes infiltrados amenazan con romper la relación mutua de confianza, esencial para realizar estas actividades. Tampoco ayudan a ello las bajas por fuego amigo entre las filas afganas causadas de forma accidental por fuerzas occidentales.

Por último, se abren cuatro grandes interrogantes en relación con las ANSF más allá de 2014: su lealtad al gobierno afgano, su capacidad para mantener el estado operativo alcanzado, su financiación a medio y largo plazo <sup>(177)</sup> y el número de asesores e instructores internacionales que será necesario mantener.

### El proceso de transición

La transición (Inteqal) entre ISAF y las autoridades afganas (en un proceso distrito por distrito, provincia por provincia, tratando de armonizar la seguridad con la gobernanza y el desarrollo) será un asunto de gran complejidad que deberá hacer frente a importantes retos. Tan pronto como se conozca la decisión sobre las primeras provincias que vayan a ser transferidas, parece probable que la insurgencia intente llevar a cabo acciones en ellas con la intención de hacer descarrilar el proceso desde sus inicios. Por otra parte, todas las decisiones relativas al proceso serán tomadas por el Gobierno afgano tras una propuesta adoptada por mutuo acuerdo entre ISAF y funcionarios afganos en el Comité Conjunto de Transición (Joint Afghan-Nato “Inteqal” Board, JANIB) <sup>(178)</sup>. Ello presenta aspectos positivos indiscutibles – respeta la soberanía afgana, asegura una mayor coordinación y proporciona a las decisiones una legitimidad añadida -, pero al mismo tiempo deja la aplicación del plan al albur de las no siempre fáciles relaciones entre Comunidad Internacional y el gobierno de Kabul (Karzai, cada vez con más frecuencia, critica públicamente la presencia internacional) y de la zozobra de la política interna afgana. Por otra parte, la buena marcha del proceso depende sumamente de la constitución de unas ANSF adecuadas bajo control de unas autoridades civiles afganas legítimas y competentes, establecidas en todo el territorio; sin ello, la transición no será posible. Por último, como toda la estrategia, el proceso es esclavo del factor

---

<sup>(177)</sup> United States Government Accountability Office, *Afghanistan Security: Afghan Army Growing, but Additional Trainers Needed; Long Terms Costs Not Determined*, January 2011.

<sup>(178)</sup> NATO Public Diplomacy Division, *Background: Transition*. October 2010, Disponible en [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2010\\_10/2010\\_10\\_D34F22C9AE854B7FAA0BB409A21C90D3\\_101014-transition-background.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_10/2010_10_D34F22C9AE854B7FAA0BB409A21C90D3_101014-transition-background.pdf)

tiempo. Aunque se ha repetido insistentemente que el proceso estará basado en el cumplimiento de condiciones y no dirigido por un calendario, las fechas de inicio y finalización proporcionan un patrón por el que juzgar su éxito. Cualquier retraso podrá ser considerado un fracaso.

A lo largo de 2010, las Naciones Unidas han ido perdiendo protagonismo en beneficio de la OTAN (ISAF) como organización internacional líder en Afganistán. Esta circunstancia ha sido resaltada por numerosos analistas como un motivo de preocupación. Por ello, no resultan sorprendentes las numerosas referencias a Naciones Unidas en las declaraciones de la pasada cumbre OTAN de Lisboa, que contrastan con la casi indiferencia hacia dicha organización de los comunicados de las pasadas Conferencias de Londres y Kabul. Así las cosas, será necesario encontrar un acomodo en el proceso con Naciones Unidas y UNAMA. El Secretario General de Naciones Unidas ha afirmado que “las Naciones Unidas apoyarán los aspectos civiles de ese proceso de transición” y que UNAMA “ha dado prioridad a la dotación de personal y a la consolidación de sus oficinas sobre el terreno a fin de apoyar del mejor modo posible la transición”<sup>(179)</sup>.

Será necesario armonizar los diferentes puntos de vista de las Naciones ISAF y, en particular, distribuir entre ellas los dividendos de un eventual éxito. Esos dividendos consistirán en la reducción de fuerzas y en la modificación del perfil de parte de las que continúen desplegadas como consecuencia del desplazamiento progresivo del esfuerzo principal desde las operaciones al adiestramiento de las ANSF. No obstante, también podría ser necesaria la reubicación de las tropas de los distritos y provincias que sean transferidos hacia otros lugares en los que su presencia fuese necesaria, algo que gustará menos y podría encontrar oposición entre las Naciones. Otro factor que podría generar disensiones es el papel en el proceso de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT,s) y los Equipos de Apoyo de Distrito (DST,s) debido a su carácter nacional; a la heterogeneidad de su naturaleza, misiones y dependencia; y a su diferente implicación en la estrategia de contrainsurgencia.

Por último, especialmente en Estados Unidos, algunos analistas temen que la “americanización” progresiva de la presencia internacional (en estrategia, decisiones y fuerzas) y el empeño del presidente Obama en comenzar la reducción de sus fuerzas en julio de 2011 podrían precipitar la retirada del resto de las Naciones ISAF, con menores intereses en Afganistán que Estados Unidos y cuyos gobiernos deben hacer frente a unas opiniones públicas cada vez más renuentes, incluso contrarias, a la permanencia de las tropas.

### ■ ¿Más allá de 2014?

Cada vez resulta más evidente que la presencia de las fuerzas internacionales en Afganistán no finalizará en 2014. El objetivo de la transición es que las

<sup>(179)</sup> Informe del Secretario General de Naciones Unidas (10.12.2010), *op. cit.*, para. 20.

ANSF “lideren y lleven a cabo” las operaciones en todas las provincias; no que las fuerzas de la coalición abandonen completamente el país. El compromiso a largo plazo firmado por Karzai y el Secretario General de la OTAN así lo atestiguan. A finales de 2014, y por algunos años más, la presencia de fuerzas internacionales puede ser considerable. No deja de ser significativo que cuando, en agosto de 2010, Estados Unidos declaró el fin de las operaciones de combate en Irak, dejó en territorio iraquí 50.000 efectivos.

Las fuerzas internacionales en Afganistán podrían tener que asumir al menos las siguientes funciones: adiestramiento, asesoramiento y apoyo a las ANSF; disuasión frente a la reconstitución de la presencia de Al Qaeda y otras organizaciones terroristas de ámbito internacional; y mantenimiento del material, infraestructura y apoyo logístico necesario para facilitar, caso necesario, un refuerzo rápido de las fuerzas desplegadas.

## ■ LA GOBERNANZA: A LA BÚSQUEDA DE LA SOLUCIÓN POLÍTICA

La seguridad posibilita que las otras dos vías, gobernanza y desarrollo, cumplan su misión: lograr que las autoridades legítimas afganas consigan el favor de su pueblo. El buen gobierno es, por tanto, clave para el éxito de la estrategia de estabilización. Sólo podrá lograrse algún rédito si se logra incrementar la confianza popular en las incipientes instituciones del nuevo Estado, lo que pasa por reducir los actuales niveles de corrupción <sup>(180)</sup>. Por otra parte, no habrá una situación estable a largo plazo sin un verdadero proceso de paz, reintegración y reconciliación.

Para el establecimiento del Estado y la puesta en práctica de la Constitución de 2004, las autoridades afganas, con el apoyo de la Comunidad Internacional (principalmente Naciones Unidas y Estados Unidos, que dispone de una “estrategia civil” propia <sup>(181)</sup>, trabajan en los ámbitos nacional y sub-nacional (provincial y distrito).

En el ámbito nacional, está en proceso de consolidación un sistema de división de poderes, si bien, para muchos analistas, está desequilibrado a favor del ejecutivo, en concreto del Presidente. El poder ejecutivo está encabezado por un Presidente, Jefe de Estado y de Gobierno, elegido por sufragio directo, que nombra a los miembros de su Gobierno con el respaldo de la Wolesi Jirga. La Asamblea Nacional dispone de dos Cámaras: la Casa del Pueblo (la citada Wolesi Jirga), cuyos miembros son elegidos por votación popular, y la Casa de los Ancianos (Meshrano Jirga), cuyos miembros son elegidos, en tres tercios,

---

<sup>(180)</sup> BAQUÉS QUESADA Josep, “El rompecabezas de Afganistán: hacia la construcción de un Estado”, *Athena Intelligence Journal*, Vol. 3, No 4, octubre-diciembre 2008, 39-57.

<sup>(181)</sup> Department of State United States of America, *Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy*, Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan, January 2010.

por los consejos provinciales, consejos de distrito y por el Presidente. La cúpula del Poder Judicial está constituida por la Corte Suprema, cuyos miembros son elegidos por el Presidente con el respaldo de la Wolesi Jirga; todos los jueces son nombrados por el Presidente a propuesta de dicha Corte.

En el ámbito sub-nacional, esencial para mantener la cohesión de un país tan fragmentado, los esfuerzos van dirigidos a implantar la estructura estatal en las provincias, prácticamente inexistente. El poder lo ejerce un gobernador provincial nombrado por el Presidente, que dispone de un reducido equipo de apoyo, y que a su vez nombra a los gobernadores de distrito. Los Consejos Provinciales, a pesar de que sus miembros son elegidos por votación popular, disponen de escaso poder en la práctica, mientras que las elecciones para elegir los Consejos de Distrito no se han celebrado todavía desde la entrada en vigor de la Constitución. El Presidente Karzai aprobó el 22 de marzo de 2010 una Política de Gobernanza Sub-Nacional con la finalidad de modificar las estructuras administrativas de Afganistán, implantar una administración local efectiva e incrementar la autoridad de los Consejos Provinciales.

La implantación del buen gobierno en todo Afganistán ha de superar importantes retos y se mueve a un ritmo esencialmente lento. Los bajos niveles de alfabetización, las limitadas oportunidades educativas, la competencia de organizaciones de ayuda internacional (que ofrecen sueldos más elevados que el gobierno) y la corrupción extendida a todos los niveles complican los esfuerzos para reclutar, formar y retener personal cualificado. La pobre coordinación inter-ministerial y la lentitud en la designación de ministros y gobernadores limitan la eficacia del gobierno <sup>(182)</sup>.

Los acontecimientos más relevantes del año 2010 en el ámbito de la gobernanza fueron las segundas elecciones legislativas y la puesta en marcha de un proceso de paz, reconciliación y reintegración. Ambas cuestiones merecen un análisis aparte.

### Las elecciones legislativas

Desafortunadamente, las elecciones legislativas no constituyeron el hito democrático que consolidase el incipiente Estado de derecho afgano. Inicialmente convocadas para el 22 de mayo, fueron aplazadas, por presiones de la Comunidad Internacional, hasta el 18 de septiembre con objeto de poner en práctica las reformas administrativas y de la ley electoral que pretendían evitar una situación de fraude similar a la producida en las elecciones presidenciales de agosto de 2009.

Hay que valorar el hecho de que se hayan celebrado en una situación de seguridad razonablemente satisfactoria y la circunstancia de haber sido las primeras elecciones organizadas completamente por las instituciones afganas.

---

<sup>(182)</sup> *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*, op. cit., p. 57.

Sin embargo, los resultados han sido en gran medida decepcionantes. La evaluación de la situación de seguridad previa a las elecciones desaconsejó el establecimiento de 938 colegios electorales de los 6.835 inicialmente previstos por la Comisión Electoral Independiente. Finalmente, únicamente 5.500 colegios se mantuvieron abiertos durante la jornada electoral. Como consecuencia, gran cantidad de afganos fueron privados de su derecho al voto, especialmente en las zonas sur y este del país, de mayoría pastún.

El fraude detectado durante todo el proceso electoral fue generalizado aunque no sistemático. La Comisión de Quejas Electorales recibió 5.860 reclamaciones, de las que 2.724 (un 47%) fueron de carácter grave y podían afectar a los resultados de las elecciones. La Comisión Electoral Independiente y la Comisión de Quejas Electorales excluyeron parte o la totalidad de los votos emitidos en 2.891 mesas electorales (de las 17.744 que abrieron sus puertas) y declararon inválidos 1.330.782 votos, casi la cuarta parte de los votos teóricamente emitidos <sup>(183)</sup>.

Como circunstancias positivas o a atenuantes se debe señalar que este inmenso fraude fue detectado y corregido por las propias instituciones afganas y que, al contrario que en otras elecciones, el fraude habría sido llevado a cabo por los candidatos y partidarios pero no realizado ni alentado desde el poder. Pese a ello, no dejó de sorprender la benevolencia con que la Comunidad Internacional juzgó las irregularidades reseñadas. Probablemente se quiso evitar la situación de profunda división (en la sociedad afgana, entre los representantes de la Comunidad Internacional y entre el gobierno afgano y la propia Comunidad Internacional) y las consiguientes prolongadas parálisis y sensación de fracaso en el proceso político producido tras las elecciones presidenciales de agosto de 2009. No era el momento de mirar atrás, sino de poner rumbo hacia los siguientes hitos: la cumbre de la OTAN de Lisboa y la revisión norteamericana de la estrategia para Afganistán y Pakistán.

La proclamación de los resultados electorales depararía un nuevo contratiempo. La inseguridad en el sur y este del país, que causó la disminución del número de mesas electorales abiertas y una menor participación en los distritos de mayoría pastún, así como la fragmentación y menor grado de organización política de los pastunes en los distritos con mayor diversidad étnica provocaron una considerable infrarrepresentación de la etnia pastún en la nueva Wolesi Jirga <sup>(184)</sup>. Esta situación puede incrementar todavía más el desapego de los miembros de esa etnia hacia el actual sistema político afgano en el que se sienten preteridos.

Se aprecia una importante cantidad de caras nuevas entre los representantes elegidos, lo que en principio parece un cambio positivo. Sin embargo está

---

<sup>(183)</sup> Informe del Secretario General de Naciones Unidas (10.12.2010), *op. cit.*, para. 6.

<sup>(184)</sup> *Ibid.*, para. 8.

por ver si la nueva composición de la Wolesi Jirga ayuda a poner fin a la situación de enfrentamiento con el gobierno de Karzai que caracterizó los últimos meses de la última legislatura y logra la cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo, imprescindible para progresar en el “proceso de Kabul”, constituyendo al mismo tiempo el necesario contrapeso democrático del ejecutivo que la Constitución, a pesar de su pretendido desequilibrio, exige. No han empezado bien las cosas en esa relación. Mediado enero de 2011, los candidatos elegidos se enfrentaron públicamente al presidente que había decidido aplazar un mes la constitución de la nueva Wolesi Jirga para dar tiempo a las instancias judiciales para investigar los casos de fraude. Karzai, presionado de nuevo por la Comunidad Internacional, dio marcha atrás y, contando con su presencia, la Cámara fue constituida el pasado 26 de enero.

### ■ El proceso de paz, reintegración y reconciliación

El proceso de paz, reintegración y reconciliación es central en la solución política del conflicto afgano. El proceso es complejo y está condicionado por diversos factores cuya resolución puede desembocar en un acuerdo político de amplio espectro que aborde las causas subyacentes del conflicto. En ello estriban, al mismo tiempo, sus dificultades y su relevancia. Un proceso que no aborde las causas subyacentes estará condenado a la provisionalidad, porque sólo sobrevivirá el tiempo en el que se mantengan las condiciones que lo hubieran hecho posible. Un acuerdo político que ponga término a las causas del conflicto será muy difícil de conseguir, especialmente cuando el factor tiempo se ha convertido en un condicionante clave del proceso.

- El objeto y los límites de la negociación

La Conferencia de Londres que concibió el proceso como una “reintegración” deja poco margen para la negociación: exige a la insurgencia “renunciar a la violencia, participar en una sociedad libre y abierta y respetar los principios consagrados en la Constitución afgana, cortar los vínculos con Al-Qaeda y otros grupos terroristas y perseguir sus objetivos políticos de forma pacífica”. Algunos han añadido el respeto de los derechos humanos y, en particular, los de las mujeres, con el fin de que los derechos de género no sea materia de transacción. Estas condiciones podrían ser adecuadas, de mediar los correspondientes incentivos, para facilitar la “reintegración” de los escalones inferiores de la insurgencia pero serán mucho más difíciles de aceptar por el liderazgo talibán para iniciar un proceso de “reconciliación”.

Los incentivos para propiciar la “reintegración” deben ser cuidadosamente valorados: suficientemente atractivos para ser eficaces, pero sin generar agravios comparativos con los que se han mantenido leales al gobierno, en particular con los miembros de las fuerzas de seguridad. La modificación de las condiciones para favorecer la “reconciliación” es un tema particularmente sensible desde el punto de vista de la Comunidad Internacional porque afecta

a la “situación final deseada”. No obstante, algunos analistas consideran que podría ser necesaria una cierta revisión de una Constitución que establece un régimen presidencialista y un sistema centralizado que no ven muy acordes con las tradiciones afganas y la diversidad del país.

- El acuerdo Norte-Sur y el respeto a la heterogeneidad étnica.

El proceso debe tener en cuenta la heterogeneidad del país, tanto en su dimensión “Norte-Sur” como en su distribución étnica. Cualquier cesión a los talibanes (de mayoría pastún y con apoyos en el sur y este del país) sería difícilmente aceptable por tayikos, uzbekos y hazaras, quienes en su mayoría formaron parte de la “Alianza del Norte” que, con el apoyo de Estados Unidos, derrocó al régimen talibán a finales de 2001. No por casualidad, el Alto Consejo de la Paz, establecido para proporcionar liderazgo político y estratégico al proceso, tiene como Presidente a un tayiko, Burhanuddin Rabbani. Rabbani fue presidente de Afganistán entre 1992 y 1996 (hasta la toma de Kabul por los talibanes) y es el actual líder del Frente Nacional afgano, principal partido de la oposición. Rabbani tiene tres vicepresidentes: Abdul Hakim Mujahid, que ocupó importantes cargos durante el régimen de los talibanes; Mawlavi Attaullah Lodin, figura importante del grupo Hezb-e Islami; y Asadullah Wafa, funcionario público y asesor del Presidente. Se pretende así que las propuestas del Consejo sean aceptadas por el conjunto de la sociedad afgana, que debe ser el objeto y sujeto de la reconciliación.

- Los sujetos de la negociación

Lo que se conoce en términos genéricos por “insurgencia” está constituida por una insurgencia político-religiosa y un conjunto heterogéneo de grupos que no persiguen objetos políticos directos: mesnadas de señores de la guerra, narcotraficantes, contrabandistas y delincuentes organizados e individuos que tienen a la insurgencia como medio de vida, reparación de agravios o manifestación del odio al “extranjero invasor”. La insurgencia propiamente dicha, con motivaciones políticas y religiosas, tampoco es homogénea. Está constituida por tres grupos principales: los talibanes de la Shura de Quetta, el grupo Hezb-e Islami Gulbuddin y la red Haqqani. Estos grupos raramente coordinan sus acciones e incluso, en ocasiones, combaten entre sí por el control de zonas de influencia. Sin embargo, tienen un objetivo común: la expulsión de las tropas internacionales del suelo afgano, a las que consideran fuerzas de ocupación. La heterogeneidad podría ser utilizada para abrir una brecha entre ellos que pudiera facilitar la negociación (en ello parecen estar puestas muchas esperanzas), pero esa misma heterogeneidad dificulta el logro de un acuerdo general.

Los Estados Unidos y la Comunidad Internacional plantean el proceso como un asunto interno afgano en el que no desean verse formalmente involucrados. Sin embargo, permanecen vigilantes para que no se sobrepasen los límites establecidos en Londres. Los grupos insurgentes también presentan una contradicción: mientras defienden como condición para iniciar las negociaciones la retirada de las fuerzas internacionales, preferirían mantener negociaciones directas con Estados Unidos y la OTAN antes que con un gobierno al que consideran títere y sin verdadero poder de negociación. Por su parte, el presidente Karzai y su gobierno son recelosos de cualquier intervención foránea en el proceso, pues temen ser objeto de la transacción. Esta situación plantea un nudo gordiano difícil de deshacer.

- El factor tiempo: la espada de Damocles.

El Gobierno afgano y la Comunidad Internacional tienen más prisa que la insurgencia para alcanzar un acuerdo, con el objetivo de que el proceso de paz esté al menos firmemente encarrilado cuando se haya completado la transición entre ISAF y las autoridades afganas. El tiempo parece correr a favor de una insurgencia que conoce el calendario de retirada de las fuerzas internacionales y cree que estará en una mejor posición de negociación a medida que el tiempo avance. Es difícil que esta situación pueda cambiar mientras la insurgencia no perciba que las fuerzas internacionales son capaces de alcanzar, en los plazos fijados, una situación razonable de seguridad que pueda ser mantenida a medio plazo por las ANSF cuando aquéllas hayan reducido su presencia en Afganistán. Estados Unidos pretendería modificar esta situación incrementando la presión a la insurgencia mediante las operaciones militares en los bastiones talibanes de Helmand y Kandahar y “acciones directas” sobre los líderes insurgentes con la intención de llevarles a la mesa de negociación en una posición de debilidad. La cuestión clave radica en si ese efecto político de las operaciones militares, caso de producirse, llegará en tiempo oportuno.

- La financiación del proceso

Es necesario disponer de fondos económicos sustanciales para financiar el Programa Nacional de Paz y Reintegración. La Conferencia de Londres decidió crear un Fondo Fiduciario para tal fin. La clave está en lograr una aportación sostenida a medio y largo plazo para que el proceso sea irreversible. Por otra parte, será necesario un estricto mecanismo de control para evitar que los incentivos económicos a la reintegración sean pasto de la corrupción o, lo que es peor, se conviertan en una nueva fuente de financiación de la insurgencia.

- Pakistán y el entorno regional

La presión e influencia de Islamabad sobre la insurgencia podría ser decisiva para iniciar las negociaciones y llevar a buen término el proceso. El primer ministro paquistaní, Yousaf Raza Gillani, ha llegado a declarar que no será posible un arreglo pacífico en Afganistán sin la ayuda de Pakistán. En ese marco ha de entenderse la reciente constitución (28 de enero de 2011) de una comisión conjunta afgano-pakistaní, copresidida por los ministros de Asuntos Exteriores de ambos países, para estudiar las posibles modalidades de negociación directa con los talibanes.

La ayuda de Pakistán no será gratis y tratará de conseguir en ese proceso una mayor influencia en el Afganistán post-ISAF. Los Estados vecinos recelan y tratarán de oponerse a un acuerdo de paz en el que Pakistán sea garante o parte decisiva en su gestación. Será necesario, por tanto, crear un entorno de confianza regional que mitigue los recelos, considere los intereses de cada uno y haga posible un acuerdo. Afganistán no se pacificará a menos que se logre un acuerdo de no interferencia entre los Estados vecinos que pueda ser vigilado por la Comunidad Internacional <sup>(185)</sup>.

## ■ EL DESARROLLO

El desarrollo es clave para crear las condiciones que consoliden el proceso de paz y lograr la estabilización de Afganistán a largo plazo. Sin embargo, no es una herramienta adecuada para obtener efectos decisivos a corto plazo.

La ayuda internacional llega a Afganistán procedente de diversos orígenes y a través de diferentes caminos: mediante la financiación de los Programas y Fondos de Naciones Unidas, de manera bilateral (destacando Estados Unidos), de las Naciones ISAF a través de los PRT,s y DST,s, a través de organizaciones o mecanismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, Unión Europea), financiando los diferentes Fondos Fiduciarios establecidos (ANA, Ley y Orden, Contra-narcóticos, Reconstrucción, Paz y Reintegración) y a través de ONG,s internacionales y locales. Afganistán recibió en el período 2002-2009 una ayuda internacional al desarrollo, considerada en términos estrictos <sup>(186)</sup>, por valor de 26,7 mil millones de dólares (6,1 mil millones de dólares en 2009), lo que le convierte en el primer receptor de ayuda internacional. No obstante, esta ayuda es tan

---

<sup>(185)</sup> RASHID Ahmed, "The Way Out of Afghanistan", *The New York Review of Books* (13.01.2011). Rashid propone un plan de diez pasos para hacer posible las negociaciones con los talibanes.

<sup>(186)</sup> Ayuda comunicada al Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE más la ayuda comunicada a la *Afghanistan Donor Assistance Database* por los Estados que no informan al Comité de la OCDE.

sólo una pequeña parte (un 9,4%) del gasto de la Comunidad Internacional en Afganistán en el período 2002-2009 (286,4 mil millones de dólares; 9.426 dólares por afgano), de la que la parte más importante (un 84,6%, 242,9 mil millones de dólares) corresponden a las operaciones militares, ISAF y Libertad Duradera <sup>(187)</sup>.

La citada ayuda ha conseguido importantes logros y está mejorando las condiciones de vida de la población afgana, así como la capacidad de su gobierno para prestar los servicios básicos a sus ciudadanos. Su objetivo es reducir la pobreza, asegurar el desarrollo sostenible a través de una economía de mercado, mejorar los índices de desarrollo humano y progresar de una forma significativa hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No obstante, existen importantes retos que deben ser abordados: una mayor coherencia de la ayuda, su armonización con las prioridades de desarrollo del gobierno afgano, la conveniencia de que se encamine en mayor grado a través de las autoridades de ese gobierno y la lucha contra la corrupción.

Al provenir la ayuda al desarrollo de diferentes fuentes y fluir por diferentes vías es difícil lograr la coherencia en sus efectos a pesar de los mecanismos de coordinación existentes. Una parte importante de la ayuda procede de las Naciones ISAF y se encamina a través de los PRT,s que, a pesar de ser un instrumento de ISAF, son de naturaleza nacional y obedecen a prioridades, criterios y procedimientos nacionales. No todos los PRT,s tienen la misma naturaleza y filosofía <sup>(188)</sup>. Mientras en algunos, sus actividades están preferentemente enmarcadas en una estrategia de desarrollo a largo plazo, guardando nula o escasa relación con la contrainsurgencia, otros enfocan sus actividades en proyectos más a corto plazo como un instrumento más de esa estrategia. No obstante, el refuerzo del papel del Alto Representante Civil de la OTAN (SCR OTAN) en Afganistán ha ayudado a incrementar, por una parte, la sinergia entre los esfuerzos civiles y militares y, por la otra, la coordinación de las actividades de desarrollo de las Naciones ISAF. A su vez, el SCR OTAN actúa como punto de contacto con UNAMA, que es la principal organización internacional para la coordinación de la ayuda al desarrollo, utilizando para ello la Junta Mixta de Coordinación y Supervisión (Joint Coordination and Monitoring Board) creada por la Conferencia de Londres de 2006.

En segundo lugar, es necesario, si hemos de avanzar en el proceso de afganización, que la mayor parte de la ayuda internacional se canalice a través de las autoridades afganas <sup>(189)</sup> y esté en línea con sus prioridades nacionales establecidas, de común acuerdo con la Comunidad Internacional, en la

<sup>(187)</sup> POOLE Lydia, *Afghanistan. Tracking major resource flows 2002-2010*, Briefing Paper, Global Humanitarian Assistance, January 2011, 2.

<sup>(188)</sup> SILVELA DÍAZ-CRIADO Enrique, "Las Fuerzas Armadas en la reconstrucción nacional: los PRT,s en Afganistán", *Análisis del Real Instituto Elcano* 49/2005 (14.04.2005).

<sup>(189)</sup> Se estima que el 77% de la ayuda recibida en 2009 ha sido empleada con ninguna o muy escasa implicación del Gobierno afgano. POOLE Lydia, op. cit., 1.

Estrategia de Desarrollo Nacional para Afganistán 2008-2013 <sup>(190)</sup> y en los 23 Programas de Prioridades Nacionales aprobados en la Conferencia de Kabul de 2010. Los compromisos suscritos a este respecto por los Estados participantes en esa Conferencia hablan por sí solos: en el plazo de dos años, canalizar a través del Gobierno afgano al menos el 50% de la ayuda al desarrollo y alinear progresivamente el 80% de su asistencia al desarrollo con los Programas de Prioridades Nacionales. Incluso cumpliendo los compromisos, en julio de 2012, el 50% de la ayuda podrá fluir por cauces ajenos al Gobierno afgano. Naciones Unidas utiliza a la Junta Mixta de Coordinación y Supervisión también para armonizar la ayuda internacional con las necesidades y prioridades afganas. Dispone para ello también de un Plan de Acción para el período 2010-2013, elaborado por el Gobierno de Afganistán y el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas <sup>(191)</sup>. A su vez, la mayoría de los PRT,s OTAN, como el español, enmarcan sus actuaciones en los Planes de Desarrollo Provinciales.

Por último, es muy difícil que desaparezcan los recelos de los Estados donantes si el Gobierno afgano no realiza avances significativos en la mejora de sus sistemas de gestión financiera, ejecución presupuestaria y, muy especialmente, en la lucha contra la corrupción. La existencia de diferentes umbrales y conceptos de lo que ha de entenderse por corrupción entre las sociedades afgana y la occidental y la falta de una actitud decidida por parte del Gobierno afgano para luchar contra ese fenómeno son una de las mayores amenazas para el proceso de estabilización en su conjunto.

## ■ EL ENTORNO REGIONAL

Desde que en el siglo XIX el capitán de caballería y escritor británico Arthur Conolly denominó la rivalidad entre los Imperios ruso y británico por el control de Asia Central como “El Gran Juego” (The Great Game) es de general conocimiento que la situación en Afganistán está en gran medida influida, además de por su propia dinámica interna, por intereses foráneos. La situación actual es más complicada que la del siglo XIX (mayor número de actores externos, mayor implicación de los actores internos, una violencia más intensa y mayores consecuencias para la seguridad mundial) y requiere un gran acuerdo interno y regional (A Grand Bargain) <sup>(192)</sup>.

Limitar el conflicto y su solución a Afganistán y Pakistán es una estrategia restrictiva. Sin salirnos de la región, son actores externos del nuevo juego:

---

<sup>(190)</sup> Islamic Republic of Afghanistan, *Afghanistan National Development Strategy 1387-1391 (2008-2013), A Strategy for Security, Governance, Economic, Growth and Poverty Reduction*, 2008.

<sup>(191)</sup> *Country Programme Action Plan 2010-2013 between the Government of the Islamic Republic of Afghanistan and the United Nations Development Programme*, December 2009.

<sup>(192)</sup> RUBIN Barnett R. y RASHID Ahmed, “From Great Game to Grand Bargain. Ending Chaos in Afghanistan and Pakistan”, *Foreign Affairs*, Vol. 87, November/December 2000, 30-44.

Pakistán, Irán, India, Rusia, las repúblicas centroasiáticas, China e incluso Arabia Saudita. Durante la última guerra civil, Pakistán y Arabia Saudita se alinearon con los talibanes mientras Rusia, Irán, India y las repúblicas centroasiáticas apoyaron a la Alianza del Norte. Ha llegado el momento en el que todos, incluida China, colaboren para encontrar una solución que si no satisfaga a todos, al menos, no agravie a nadie. Por otra parte, Afganistán, sin salida al mar, ha de basar gran parte de su posible desarrollo en convertirse en un “puente terrestre” entre su vecinos, que encontraría su mayor utilidad en una dinámica de cooperación regional.

La vía regional, así como el proceso de paz, se enfrentan a la incertidumbre causada por el repentino fallecimiento, el pasado 13 de diciembre, del Representante Especial de Estados Unidos para Afganistán y Pakistán, Richard Holbrooke. De gran personalidad, muchas veces polémico, su vacío será muy difícil de llenar. Al parecer, en los últimos meses, era firme partidario de lograr una salida política al conflicto.

## **Pakistán**

Pakistán es a la vez “parte del problema” y “parte de la solución” del conflicto afgano. Es “parte del problema” porque es un Estado nuclear sumido en un proceso de creciente inestabilidad interna, haciendo frente en su territorio a su propia insurgencia y sufriendo constantes y salvajes atentados terroristas, con un gobierno débil (por las acusaciones de corrupción contra su presidente, con un “estamento” militar de nuevo cada vez más influyente y una creciente oposición política interna que ha logrado dejarle en minoría en el Parlamento), unas Fuerzas Armadas operativamente exhaustas tras las operaciones en el valle del Swat y Waziristán del Sur y su intervención frente a las inundaciones de hace meses, con una opinión pública cada vez más radicalizada y recelosa de las relaciones de su gobierno con Estados Unidos y con una población que ha unido a su secular pobreza los efectos de los desplazados internos causados por las operaciones militares (unos 1,5 millones) y las inundaciones, así como la presencia de 1,6 millones de refugiados afganos en su territorio.

Así las cosas, es muy difícil que el gobierno de Islamabad lleve a cabo todas las acciones necesarias para contribuir al éxito de ISAF. Probablemente, se contentará con consolidar las posiciones alcanzadas en los últimos meses. Islamabad cree correr grave riesgo de que la situación se le vuelva en contra, pasando el territorio paquistaní de constituir un refugio a ser objetivo de la insurgencia afgana, por lo que limita su ambición a combatir parcialmente a la insurgencia propia. La crisis originada en el pasado septiembre tras la muerte de soldados paquistaníes en un incidente con helicópteros de ISAF que ocasionó el cierre temporal del paso del Khyber y el ataque en el interior de

Pakistán de convoyes logísticos OTAN mostró, si alguna duda quedaba, que la cooperación paquistaní tiene sus límites. Igual conclusión ha de obtenerse al comprobar que la tolerancia paquistaní con los ataques de aviones no tripulados de combate norteamericanos contra insurgentes y objetivos terroristas en las FATA (Federally Administered Tribal Areas) no parece extenderse a las zonas fronterizas con Helmand y Kandahar, pertenecientes a la provincia de Baluchistán, territorio ordinario paquistaní.

Sin embargo, Pakistán también es “parte de la solución” porque tiene la capacidad de impedir, o al menos dificultar, que su territorio siga siendo santuario de la insurgencia y de influir en el proceso de paz y reconciliación. Pero para decidirse a andar ese camino debe ver clara una relación “coste-beneficio” a largo plazo. El beneficio propio de limpiar su territorio de insurgentes y la ayuda económica de la Comunidad Internacional se están mostrando insuficientes para que Islamabad renuncie al doble juego. Por otra parte, cuando la Comunidad Internacional abandone Afganistán, Pakistán seguirá estando allí y tendrá que seguir lidiando con el problema. La recompensa que Islamabad ansía es la hegemonía en el Afganistán post-ISAF. Pero ello no será fácilmente aceptable ni por los afganos ni por los pastunes ni por los demás vecinos de Afganistán. El grado de influencia de Islamabad en Kabul ha de ser fruto de ese acuerdo interno y regional que se persigue como solución al conflicto.

## ■ Irán

Irán posee importantes preocupaciones e intereses en Afganistán. Entre las preocupaciones podemos mencionar los más de 936 kilómetros de frontera común, lugar de paso de drogas de Afganistán a Irán y de armas en sentido contrario, la presencia de cerca de un millón de refugiados afganos en su territorio y la inestabilidad del Beluchistán iraní, permeable a la expansión y actuación de grupos terroristas sunitas. Entre los intereses figuran su patrocinio de los afganos de etnia hazara, de confesión chiita (el 9% de la población), la estabilidad de las provincias afganas vecinas y la influencia cultural sobre los tayikos, de origen persa. Afganistán se presenta así como un escenario propicio en el que Arabia Saudita, apoyada por Pakistán, e Irán tratan de delimitar las zonas de influencia sunitas y chiitas en su pulso permanente, interno al mundo islámico <sup>(193)</sup>. El Estado persa hace frente a sus preocupaciones y apunta sus intereses de diferentes formas. En octubre de 2010 se descubrió, con cierto escándalo, que Irán financiaba con dinero en efectivo a la Oficina Presidencial afgana. Sin embargo, a pesar de pretender mantener unas relaciones privilegiadas con Kabul, Irán es acusado por los Estados Unidos de apoyar a grupos insurgentes.

---

<sup>(193)</sup> ECHEVERRÍA JESÚS Carlos, “La evolución de la guerra en Afganistán”, *Atenea*, n° 20, 22-29, 25.

Se argumenta que la necesidad de lograr el apoyo iraní para la estabilización de Afganistán debilita la posición occidental en la gestión de su expediente nuclear. Sin embargo, esa circunstancia también presenta la oportunidad de construir una relación no sólo de confrontación sino de cooperación, construida sobre los intereses comunes en Afganistán, que podría generar un clima de confianza para las negociaciones nucleares. La incorporación en los últimos meses del embajador iraní a las reuniones del grupo de representantes AFPK muestra que cierto entendimiento es posible.

## ■ India

La rivalidad indo-paquistaní subyace en el conflicto de Afganistán que es considerado como el Teatro de Operaciones secundario de su enfrentamiento estratégico (el principal es obviamente Cachemira). Las sospechas hindúes de que los servicios secretos paquistaníes infiltraron, en su momento, en la Cachemira india a militantes extremistas originarios de la frontera afgano-paquistaní y la posible relación de los santuarios terroristas en Pakistán con la organización de ataques terroristas en su territorio, como el de Bombay de noviembre de 2008, son causa de gran preocupación en Nueva Delhi y sirven de argumento para mantener cierta presencia e influencia en Afganistán. Ello es, en ocasiones, magnificado desde Islamabad que ve agentes hindúes en todos los afganos que no son sus partidarios.

Un deshielo en las relaciones indo-paquistaníes no sólo ayudaría a normalizar la vida política afgana, sino también a que Pakistán pudiera liberar parte de las fuerzas desplegadas en la frontera india, que sigue siendo la primera prioridad de sus militares, para ser empleadas en la frontera afgana. A pesar de sus muchos intentos, la intermediación de Washington no ha logrado causar el efecto deseado. A ello ha podido contribuir la insistencia norteamericana en ver a Pakistán a través de la óptica del conflicto afgano y el trato de privilegio otorgado por Washington a la India, apoyando sus pretensiones de ser miembro permanente del Consejo de Seguridad y formalizando a acuerdos preferentes en materia nuclear, lo que desde Islamabad es visto como un agravio comparativo.

## ■ Rusia

Rusia considera la estabilidad de Afganistán y el conjunto de la región como un interés compartido con Estados Unidos y la OTAN. En particular, Rusia tiene especial interés en el control del tráfico de drogas y en la contención de la inestabilidad provocada por el extremismo islámico que pudiera afectar a su población musulmana, especialmente en el Norte del Cáucaso. Ante las dificultades en las rutas de abastecimiento logístico que experimentaban las fuerzas internacionales, Rusia ha incrementado las posibilidades de utilización de las rutas terrestres y aéreas a través de su territorio, si bien rentabilizando

con habilidad esas concesiones. Por su parte, Karzai utiliza el coqueteo con Rusia como táctica para mostrar su desagrado o desacuerdo con las decisiones o acciones norteamericanas.

La colaboración rusa no debe ocultar el escaso interés del Kremlin en un claro triunfo de los Estados Unidos y de la OTAN. Esa victoria supondría el afianzamiento estratégico de Estados Unidos en una zona vital para los intereses rusos, a las puertas de su extranjero próximo. Como muestra un botón: la construcción de oleoductos y gasoductos que uniesen las repúblicas centroasiáticas con Pakistán, India y China, a través de Afganistán, supondría para Rusia perder, en gran medida, el control de esas repúblicas. La presencia de Estados Unidos y, en menor medida de la OTAN, puede servir de factor aglutinador pero también de fuente de recelo sobre sus intenciones a largo plazo. El control del Asia Central también se juega de nuevo en el tablero afgano.

### **Las repúblicas centroasiáticas**

Cinco repúblicas centroasiáticas tienen intereses en Afganistán: Kazajistán, Kirguizistán, Turkmenistán, Tayikistán y Uzbekistán. Las cinco repúblicas se han convertido en poco tiempo en una zona de indudable importancia estratégica y en la que confluyen intereses crecientes de las grandes potencias <sup>(194)</sup>. Las dos primeras no son fronteras con Afganistán; las otras tres sí y apadrinan tres minorías afganas: tayikos (27% de la población), uzbekos (9%) y turkmenos (3%). Todas estas repúblicas desempeñan un importante papel en el apoyo logístico a las fuerzas militares internacionales, destacando la Base Aérea de Manas, en Kirguizistán, y la de Dushanbé, en Tayikistán. Por ahora, la cooperación más importante de estas repúblicas tiene lugar en materia energética, ya que la mayoría de la energía eléctrica de Afganistán proviene de las tres repúblicas centroasiáticas vecinas.

Por otra parte, en diciembre pasado, se firmó en la capital turkmena, Ashgabat, un acuerdo intergubernamental para la construcción de un gasoducto de 2.000 kilómetros de longitud entre Turkmenistán y Pakistán y la India a través de Afganistán (TAPI). El gas podrá ser exportado al mercado europeo a través del puerto paquistaní de Gwadar. De llegar a buen fin, además de unir las fuentes de energía gasística del Mar Caspio con Asia Meridional y el mercado europeo, el proyecto contribuirá al logro de diferentes objetivos estratégicos: la estabilización de Afganistán, la cooperación entre India y Pakistán, la disminución del control ruso de las exportaciones de gas y de las repúblicas transcaucásicas y el desplazamiento de Irán, ya que su proyecto de gasoducto IPI (Irán, Pakistán, India) quedaría postergado. Estados Unidos incrementaría así su influencia estratégica en la zona.

---

<sup>(194)</sup> BUSTELO Pablo, "Asia Central: Importancia estratégica y relaciones internas", *Análisis del Real Instituto Elcano* 85/2010 (19.05.2010).

## ■ China

Aunque sólo limita con Afganistán en 76 kilómetros, China mantiene una especial preocupación y un gran interés sobre los que basa su política con el país vecino. La preocupación es la posibilidad de que se extienda la inestabilidad afgana a la región autónoma de Xinjiang, cuya población originaria, los uigures, son de religión musulmana y tendencias separatistas, y mantienen una tensa relación con los inmigrantes de etnia han que rivalizan en número. El interés chino en Afganistán es primordialmente económico y avivado por la necesidad de obtener recursos naturales <sup>(195)</sup>. China se ha convertido en el segundo exportador hacia Afganistán y realiza en ese país importantes inversiones. Además, proporciona una considerable ayuda al desarrollo, aplicando en ese país un patrón similar a su política en África: recursos naturales a cambio de desarrollo sin injerencia política.

Recientemente, un consorcio chino de propiedad estatal ha comprado los derechos de explotación durante 30 años una mina de cobre en Anyak, al sur del país. Dicho acuerdo, que aportará a Afganistán 3,5 mil millones de dólares, supone la mayor inversión extranjera directa en la historia afgana. El proyecto se sigue con interés por inversores extranjeros que creen puede constituir un test de la fiabilidad del gobierno y sistema económico afgano. Desde Estados Unidos se percibe con sentimientos contradictorios. Por una parte, se cree que China está recogiendo los frutos económicos del esfuerzo realizado por los norteamericanos. Por otra, se considera que ello es un indicio de que China apuesta por el éxito de la estabilización en Afganistán. Sin embargo, como Rusia, China podría no desear un triunfo claro de la OTAN ya que no estaría interesada que Estados Unidos llene el vacío estratégico de Asia Central.

## ■ LA LUCHA CONTRA-NARCÓTICOS: ¿UN PASO ATRÁS ACCIDENTAL?

Desde la Conferencia de Londres de 2006, la lucha contra los estupefacientes ha sido considerada un asunto transversal de vital importancia pues afecta a todos los pilares de la estrategia. Existe una relación directa entre narcóticos y seguridad. Muchos grupos insurgentes obtienen su financiación a través del tráfico de drogas, mientras que las propias organizaciones de traficantes, como delincuencia organizada, suponen una amenaza contra la seguridad nacional, exista o no una finalidad política. El narco tráfico es probablemente la fuente más importante de corrupción que mina el establecimiento y el ejercicio del buen gobierno. La producción y tráfico de estupefacientes disuade el desarrollo, pero a la vez sin profundizar en el desarrollo será difícil acabar con el cultivo

---

<sup>(195)</sup> KLEPONIS Greg, "China's role in the stabilization of Afghanistan", Of Interest, Strategic Studies Institute, United States Army War College (08.07.2010).

de la adormidera cuando éste constituye el único modo de ganarse la vida para muchos campesinos. Por último, la exportación de opio y heroína desde Afganistán produce inestabilidad en su entorno regional.

En comparación con 2009, el año 2010 no ha sido especialmente bueno en la lucha contra el opio <sup>(196)</sup>. Como elementos positivos, debe señalarse que la producción de opio se redujo en un 48% y que las 20 provincias libres de opio en 2009 siguieron siéndolo durante 2010. Sin embargo, el cultivo de la adormidera no presentó variación respecto a 2009, manteniéndose la superficie cultivada en 123.000 hectáreas. El 98% del cultivo se concentró en nueve provincias del sur y oeste del país (especialmente en Helmand y Kandahar), confirmándose la relación entre cultivo de adormidera e inseguridad. La reducción de la producción de opio fue debida a una plaga que afectó en primavera a la adormidera sin tiempo de realizar nuevas plantaciones.

La escasez de producto y la especulación relacionada con la inseguridad y las operaciones militares provocaron la mayor subida de precio del opio de los últimos cinco años, pasando de pagarse 48 dólares por kilo de opio fresco a puerta de granja en 2009 a 128 dólares en 2010. Así, a pesar de que la cosecha se redujo en un 48%, los beneficios para los productores se incrementaron en un 38%, pasando el valor del opio “a puerta de granja” de 438 millones de dólares en 2009 a 605 millones en 2010. Afortunadamente, el beneficio no se trasladó a los traficantes, dado que el precio en los países vecinos permaneció constante, por lo que los exportadores vieron reducidos sus beneficios en un 50%. Por otra parte, se duplicó el beneficio relativo de cultivar opio sobre trigo, pasando de 3 a 1 a 6 a 1, por lo que UNODC (United Nations Office on Drug and Crime) cree que ello podría animar a un mayor número de agricultores a cultivar opio en 2011, con lo que se revertirían los logros alcanzados en los últimos años. No obstante, las primeras estimaciones cualitativas apuntan a que en 2011 podría producirse una leve disminución del cultivo de adormidera, debido a su reducción en las provincias de Helmand y Kandahar, causada por las operaciones militares, un otoño seco y un cierto éxito en la implantación de cultivos alternativos, si bien el cultivo podría crecer en otras regiones e incluso algunas provincias libres de opio podrían dejar de serlo <sup>(197)</sup>.

---

<sup>(196)</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, Government of Afghanistan Ministry of Counter Narcotics, *Afghanistan Opium Survey 2010*, December 2010.

<sup>(197)</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *Afghanistan Opium Survey 2011: Winter Rapid Assessment for the Central, Eastern, Southern and Western Regions*, January 2011.



## ■ EL DEBATE SOBRE LA ESTRATEGIA

La revisión de la estrategia norteamericana realizada el pasado diciembre ha propiciado un debate en el seno de la comunidad estratégica, cada vez más escéptica sobre la capacidad de la actual estrategia para alcanzar los objetivos perseguidos en los plazos de tiempo marcados. Es seguro que este debate continuará en los próximos meses y adquirirá mayor o menor intensidad según sea la evolución de la situación.

La crítica se presenta básicamente desde dos posiciones antagónicas: la primera, aboga por un cambio a una estrategia más realista y limitada, que no meta en el mismo saco a Al-Qaeda y a los talibanes <sup>(200)</sup>, en la que el elemento clave sea un acuerdo político con la insurgencia y en el entorno regional; la segunda, defiende mantener básicamente la estrategia pero asumiendo los costes (en recursos y tiempo) necesarios para llevar a cabo una campaña contrainsurgente a medio o largo plazo que aborde las causas subyacentes del conflicto. Parece reproducirse de nuevo el debate “estrategia contraterrorista versus estrategia contrainsurgente” que, al parecer, centró las discusiones previas a la decisión del presidente Obama sobre el “Informe McChrystal” y que algunos analistas achacan a Obama haber cerrado en falso al haber elegido la segunda con los plazos de tiempo de la primera. No obstante, tampoco han faltado propuestas mixtas planteando una división de facto de Afganistán en lo que a la estrategia a aplicar se refiere.

### ■ Una estrategia más realista

El Strategic Survey 2010 del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (IISS) <sup>(201)</sup> considera que el objetivo estratégico original de “desarticular, dismantelar y derrotar a Al Qaeda en Afganistán e impedir su regreso” se ha ido convirtiendo en una “estrategia integral para desarrollar y modernizar el país y su gobierno”. La derrota de la insurgencia talibán ha sido vista como un sinónimo de la derrota de Al Qaeda, a pesar de que

---

<sup>(200)</sup> VAN LINSCHOTEN Alex Strick y KUEHN Felix, *Separating the Taliban from al-Qaeda: the Core of Success in Afghanistan*, Center on International Cooperation, New York University, February 2011. No obstante, el presidente Obama insistió, en su discurso sobre el estado de la Nación de 25 de enero de 2011, en la necesidad de hacer frente a los talibanes para derrotar a Al-Qaeda: “Nuestro propósito es claro: impidiendo que los talibanes recuperen su dominio sobre el pueblo afgano, le negaremos a Al Qaeda el refugio que sirvió de plataforma de lanzamiento para el 11 de septiembre”.

<sup>(201)</sup> The International Institute for Strategic Studies, *Strategic Survey 2010*, 417-419.

muchas de sus capacidades se han desplazado a Pakistán <sup>(202)</sup>. La reconciliación de los insurgentes con un gobierno distante en Kabul, cuya legitimidad está cuestionada y su autoridad debilitada será difícil, mientras que la degradación de las capacidades talibanes hasta un punto cercano a la rendición es una perspectiva que de ningún modo es inmediata. Así las cosas, el estudio del IISS sostiene que sería conveniente, más pronto que tarde, adoptar una estrategia de “contención y disuasión”: contener la amenaza internacional procedente de la frontera afgano-paquistaní y disuadir la reconstitución de Al Qaeda en Afganistán. Esta estrategia conllevaría acuerdos políticos dentro de Afganistán <sup>(203)</sup> y entre las potencias regionales clave (India, Pakistán, Irán y las repúblicas centroasiáticas), implicaría promesas de apoyo y desarrollo económico a los que la defiendan y una amenaza de acción militar contra cualquier concentración de fuerzas terroristas internacionales.

Un estudio publicado por el Carnegie Endowment for International Peace <sup>(204)</sup> sostiene que el objetivo de derrotar militarmente a los talibanes no es realista y está basado en valoraciones optimistas. Se requiere una nueva estrategia en la que Estados Unidos debe tratar de lograr una solución política al conflicto que incluya un alto el fuego y negociaciones con los insurgentes. El estudio considera que con un acuerdo entre las diferentes facciones afganas para compartir el poder y reservándose el derecho de intervenir militarmente para impedir que Afganistán se convierta en un santuario para grupos extremistas, Estados Unidos puede todavía conseguir el objetivo más limitado de impedir el retorno de Al Qaeda.

Por último, un estudio de The Afghanistan Study Group <sup>(205)</sup> señala que Estados Unidos sólo posee dos intereses vitales en la región: que Afganistán no vuelva a ser un refugio seguro desde el que Al Qaeda y otras organizaciones terroristas puedan organizar más atentados terroristas contra territorio norteamericano y que el arsenal nuclear de Pakistán no caiga en manos hostiles. La protección de esos intereses no requiere una victoria militar sobre los talibanes, por lo que

<sup>(202)</sup> Algunos analistas sugieren que la Al Qaeda de hoy supone una amenaza muy diferente a la de 2001 habiéndose convertido de una organización jerárquica dirigida por Bin Laden en un conjunto de grupos terroristas regionales, pequeñas células e incluso individuos, en lo que ha venido en llamarse “Al Qaeda y Movimientos Asociados”. Esta Al Qaeda tendría tres niveles: el núcleo de Al Qaeda, basado en el oeste de Pakistán; los movimientos afiliados, entre ellos los de la Península Arábiga, Irak y el Magreb; y un conjunto difuso de grupos radicales y elementos no afiliados, pero que encuentran inspiración y guía ocasional en el núcleo de Al Qaeda (NELSON Rick “Ozzie” y SANDERSON Thomas M., *A Threat Transformed: Al Qaeda and Associated Movements in 2011*, Center for Strategic & International Studies, February 2011).

<sup>(203)</sup> Durante la presentación del *Strategic Survey 2010*, John Chipman, Director General del IISS consideró que dicho acuerdo debería basarse en un Afganistán confederal, en el que las provincias aceptasen que el poder formal y la autoridad externa residen en la capital y que la capital cediese a las provincias la soberanía práctica de la mayoría de los asuntos.

<sup>(204)</sup> DORRONSORO Gilles, *Afghanistan at the Breaking Point*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2010.

<sup>(205)</sup> The Afghanistan Study Group, *A New Forward: Rethinking U.S. Strategy in Afghanistan*, August 2010.

Estados Unidos debe abandonar la actual estrategia, que no está funcionando, y perseguir objetivos más modestos y consistentes con los verdaderos intereses norteamericanos y que tengan más probabilidad de éxito. Para ello, el estudio defiende una estrategia basada en un acuerdo de reparto de poder y reconciliación nacional, suspensión de operaciones en el sur y este del país y reducción de la presencia militar norteamericana, mantenimiento del foco sobre Al Qaeda y seguridad interior, promoción del desarrollo económico y compromiso de los Estados interesados, tanto de la región como del resto del mundo.

### ■ Más tiempo y recursos

En posiciones opuestas, Ben Connable <sup>(206)</sup>, aplicando a la situación actual de Afganistán las conclusiones obtenidas tras analizar 89 campañas de contrainsurgencia de los últimos 50 años <sup>(207)</sup>, defiende la necesidad de una campaña contrainsurgente que no sólo derrote a la insurgencia sino que aborde las causas profundas del conflicto, advirtiendo que llevará tiempo e implicará costes difíciles de calcular. Considera que el término medio de vida de una insurgencia es de diez años y para proclamar la victoria son necesarios seis años más. En Afganistán se dan unas circunstancias que incluso podrían alargar esos plazos. Concluye que si Estados Unidos pretende conseguir una paz duradera e impedir que Afganistán vuelva a ser un refugio terrorista debe enfrentarse abiertamente a las realidades y costes de ese enfoque a largo plazo.

Un Informe de The Henry Jackson Society <sup>(208)</sup>, tras considerar que toda campaña contrainsurgente es extremadamente intensiva en fuerzas, dinero y tiempo, afirma que establecer un calendario concreto y arbitrario para la retirada disuade el apoyo del pueblo afgano a su gobierno por temor a las represalias de los talibanes una vez las fuerzas de la coalición hayan abandonado el territorio y anima a los insurgentes a continuar su lucha presentándoles un objetivo de supervivencia en lugar de una determinación inquebrantable de hacerles frente. No se propone, dice el Informe, “retener a las fuerzas internacionales en Afganistán hasta que hayan creado Hampshire en Helmand”, sino que “permanezcan hasta que se haya desarrollado una capacidad doméstica de suficiente entidad para que los afganos puedan progresar por sí solos”.

---

<sup>(206)</sup> CONNABLE Ben, “The end of an insurgency”, *Foreign Affairs* (20.09.2010), disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/66749/ben-connable/the-end-of-an-insurgency>. Fecha de la consulta 19.02.2011.

<sup>(207)</sup> CONNABLE Ben y LIBICKI, Martin C., *How insurgencies end*, Rand National Defense Research Institute, Rand Corporation, 2010.

<sup>(208)</sup> GRANT George, *Succeeding in Afghanistan*, The Henry Jackson Society, London, 2010, 2.

## ■ Estrategia mixta

Por último, otros autores, como Robert Blackwill <sup>(209)</sup>, antiguo embajador norteamericano en Nueva Delhi y asesor nacional de seguridad adjunto para planeamiento estratégico a las órdenes de Condoleezza Rice, ha propuesto reiteradamente una partición de facto de Afganistán en la que en el norte se aplique una estrategia de construcción nacional y en el sur una estrategia contraterrorista por un período entre siete y diez años. Blackwill defiende este “plan B” como “la mejor alternativa disponible a una derrota estratégica” tras hacer este pesimista diagnóstico de la situación: “No es posible debilitar suficientemente a los talibanes en el Afganistán pastún para llevarles a la mesa de negociación. América no puede ganar la voluntad de un suficiente número de pastunes afganos de quienes depende la estrategia de contrainsurgencia. El gobierno corrupto de Hamid Karzai no muestra signos de mejora. El ejército afgano no podrá hacer frente a los talibanes en muchos años. Los militares paquistaníes continúan apoyando a los talibanes afganos. Y la estrategia contrainsurgente a largo plazo es incompatible con el mucho más corto calendario político norteamericano”. Frente a los que, realizando parecido diagnóstico, defienden la negociación, Blackwill sugiere que no tiene objeto plantearla ya que ninguna negociación será posible mientras los talibanes sigan creyendo que pueden vencer.

La propuesta de Robert Blackwill ha sido objeto de una severa crítica por parte del renombrado periodista paquistaní Ahmed Rashid <sup>(210)</sup>. En su opinión, la división del país no encontraría ningún partidario en Afganistán que es un Estado-Nación desde 1761, alimentaría en el país una guerra étnica, pondría en peligro a los no pastunes que habitan en la zona donde se aplicaría la estrategia contraterrorista, reduciría a los pastunes al estatus de parias, traicionaría a los pastunes que han resistido a los talibanes y pondría en peligro a Pakistán, invitando a los 40 millones de pastunes paquistaníes a unirse a los 15 millones de pastunes afganos para forjar un Estado étnico extremista que diese cobijo a los terroristas.

<sup>(209)</sup> BLACKWILL Robert D., “A de facto partition for Afghanistan”, *Politico* (07.07.2010), “America must give the south to the Taliban”, *Financial Times* (21.07.2010), “Plan B for Afghanistan: Why a The Facto Partition Is the Last Bad Option”, *Foreign Affairs*, Vol. 90, January/February 2011, 42-51.

<sup>(210)</sup> RASHID Ahmed, “Divide Afghanistan at your peril”, *Financial Times* (03.08.2010).

## ■ LA CONTRIBUCIÓN ESPAÑOLA

El 28 de octubre de 2009, la Ministra de Defensa, Carme Chacón, ofreció, en el Congreso de Diputados <sup>(211)</sup>, cuatro razones por las que, en su opinión, los aliados debíamos seguir en Afganistán: “una retirada intempestiva de las tropas internacionales propiciaría la vuelta al poder de los extremistas violentos y podría convertir de nuevo ese país en un santuario para los terroristas”; “la caída de Afganistán en manos de los extremistas podría contaminar a los países de la región”, en especial “a Pakistán, una potencia nuclear, con el consiguiente peligro ... para la estabilidad mundial”; “un fracaso de ISAF serviría para alentar el extremismo en otras partes del mundo y multiplicaría las amenazas contra nuestras sociedades” y “la desaparición inmediata de las tropas internacionales supondría abandonar al pueblo afgano a su suerte”. “Con nuestra permanencia en Afganistán, España demuestra que es un miembro responsable y solidario de Naciones Unidas, de la Alianza y de la Unión Europea. También estamos demostrando nuestro compromiso con la lucha contra el terrorismo internacional y nuestra responsabilidad con los derechos humanos y la reconstrucción de Afganistán para el pueblo afgano”.

España lleva comprometida militarmente con Afganistán desde el 27 de diciembre de 2001, fecha en la que el Consejo de Ministros autorizó la participación española en ISAF. La unidad, con una media de 350 efectivos, desplegó en Kabul un más tarde. A mediados de 2005, la mayor parte del contingente abandonó Kabul (España continuó participando en el Cuartel General de ISAF) para trasladarse a Herat, donde desde entonces lidera la Base de Apoyo Avanzada y contribuye al Cuartel General del Mando Regional Oeste, y a Qala-i-Naw, capital de la provincia de Badghis, para constituir un Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) en cooperación con la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID).

El último trimestre de 2009 y el primero de 2010, coincidentes con el proceso abierto por el “Informe MCChrysal” y la celebración de la Conferencia Internacional de Londres, fueron claves en el incremento del contingente español, que prácticamente se duplicó. Así, de los 778 efectivos autorizados desde marzo de 2008 se pasó en octubre de 2009 a 998 efectivos permanentes y 70 temporales para la gestión y dirección del aeropuerto de Kabul por un período de seis meses <sup>(212)</sup>. En febrero de 2010, se autorizó un incremento adicional de 511 militares y 40 guardias civiles. El 23 de diciembre pasado, el Consejo de

---

<sup>(211)</sup> Comparecencia de la ministra de Defensa, Carme Chacón, sobre Afganistán, Congreso de Diputados (28.10.2009).

<sup>(212)</sup> GARCÍA SERVERT Rubén, “Una visión de Afganistán desde dentro: crónica del liderazgo español del aeropuerto de Kabul”, *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 03/2010, junio 2010.

Ministros aprobaba por un año la prórroga de un contingente total de 1.521 militares y 40 guardias civiles. En julio de 2010, se inauguró oficialmente la Base “Ruy González de Clavijo”, utilizada ya desde el diciembre anterior, en las afueras de Qala-i-Naw, la mayor obra de ingeniería jamás realizada en la provincia, que permitió albergar todo el contingente español en la provincia abandonando la antigua Base en el interior de la ciudad. En sus inmediaciones se ha construido una Base para albergar una unidad de entidad Batallón del Ejército afgano.

La entidad del nuevo contingente ha permitido, además de seguir liderando la Base de Herat, volcar el esfuerzo del despliegue en la provincia de Badghis, pasando de los 250 iniciales a los más de 1.200 actuales y constituyendo un Batallón de Maniobra distribuido entre la Base Provincial de Apoyo en Qala-i-Naw y dos Bases Operativas Avanzadas desde las que se irradia seguridad y estabilidad a la provincia, manteniendo los territorios liberados de insurgentes, protegiendo la libertad de movimientos en las rutas principales y apoyando a la población mediante el refuerzo permanente de la Policía, la realización de proyectos de desarrollo de impacto rápido, asistencias a la población y celebración de reuniones (shuras) con líderes locales, acciones previas a la siguiente fase en la que los proyectos de desarrollo tratarán de afianzar la estabilidad de la zona <sup>(213)</sup>. Además, España ha aumentado su capacidad para asesorar y adiestrar a unidades del Ejército (hasta una Brigada) y Policía afganos.

España, con sus 226 millones de euros comprometidos en el período 2006-2012, es el octavo contribuyente mundial al desarrollo de Afganistán y el cuarto de la Unión Europea, aportando su ayuda tanto a proyectos multilaterales como de forma bilateral. La mayor parte de la ayuda bilateral se canaliza a través del PRT de Badghis que ha llevado a cabo distintos proyectos, conforme a un enfoque integrado civil y militar, en coordinación con las autoridades afganas en el marco del Plan de Desarrollo Provincial, empleando el máximo posible personal afgano y poniendo el énfasis en los más vulnerables (mujeres y niños).

Los proyectos atienden diferentes sectores: salud (rehabilitación del antiguo hospital provincial y construcción de pabellones materno-infantil, pediátrico y desnutridos, construcción de una escuela de enfermeras, construcción de siete clínicas rurales, financiación de una escuela de matronas, etc.), educación (construcción de una escuela de profesores provincial, construcción de escuelas y guarderías en diferentes poblaciones, programas de alfabetización, etc.), infraestructura (notable mejora del aeropuerto, redes de agua y alcantarillado,

<sup>(213)</sup> SIERRA MARTÍN Manuel, “El PRT español de Badghis: presente y futuro”, *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos* 05/2011, enero 2011.

construcción de aceras y asfaltado de calles en Qala-i-Naw, adecuación de carreteras desde Qala-i-Naw hacia Herat y Sang-a-Tesh, etc.), incremento del desarrollo rural y tejido económico comunitario (mejora de caminos rurales, 22 pozos de agua aptos para el consumo humano y 40 para usos agrícolas, una planta de maquinaria, un centro de capacitación agrícola, programas de desarrollo rural, reconstrucción del bazar de Bala Murghab, etc.), programas de igualdad de género, apoyo a la gobernanza (formación de funcionarios, acondicionamiento de edificios públicos, etc.), distribución directa de ayuda humanitaria, etc. A ello hay que añadir los Proyectos de Impacto Rápido realizados directamente por el contingente militar.

Por otra parte, se contribuye en territorio nacional impartiendo anualmente un Curso de Defensa para Oficiales Superiores afganos y diversos cursos de desminado para militares de ese país, al tiempo que el Centro de Excelencia de la OTAN contra Artefactos Explosivos Improvisados, organizado y financiado principalmente por España y ubicado en Hoyo de Manzanares (Madrid), actualmente en proceso de evaluación, está destinado a desempeñar un papel relevante en la lucha contra ese tipo de dispositivos en el futuro.

El futuro de la presencia española en Afganistán, al igual que la de nuestros aliados, se enmarcará en el proceso de transición de la seguridad de ISAF a las autoridades afganas. El pasado 6 de enero, en su discurso con motivo de la Pascua Militar, la ministra Carme Chacón <sup>(214)</sup> afirmó que “después de nueve años de compromiso ininterrumpido, la Cumbre de la OTAN en Lisboa ha marcado el principio del fin de nuestra presencia en Afganistán. Los países que participamos en ISAF nos comprometimos con el Gobierno afgano a transferir progresivamente el control del territorio, una vez que se alcancen las condiciones de seguridad adecuadas en cada distrito o provincia. Este proceso de transferencia podría comenzar este mismo año en las zonas de responsabilidad española. Si bien, conviene advertir que mientras los plazos son indicativos, los objetivos son irrenunciables”.

## ■ CONCLUSIONES

Durante el año 2010, la Comunidad Internacional ha puesto los cimientos para una solución al conflicto en Afganistán mediante un enfoque integral, civil y militar, estructurado a través de la seguridad, gobernanza, desarrollo y entorno regional. La designación del general McChrystal como COMISAF propició un cambio de estrategia, en la que el éxito de las operaciones militares no se basa en el número de insurgentes abatidos sino en la protección de la población civil, centro de gravedad de la campaña contrainsurgente, creando así las condiciones para que las autoridades afganas logren el apoyo de su población. El relevo de McChrystal por el general Petraeus no significó un cambio sensible en dicha estrategia.

---

<sup>(214)</sup> Discurso de la Ministra de Defensa, Carme Chacón con motivo de la Pascua Militar, Palacio Real de Madrid (06.01.2011).

Los indicadores cuantitativos sugieren que se ha producido un deterioro de la situación de seguridad en 2010. Sin embargo, ese incremento de la violencia puede estar influido por la mayor intensidad de las operaciones aliadas y la mayor virulencia de la respuesta de la insurgencia. Se cree que 2011 será también un año muy duro. No obstante, las valoraciones norteamericanas y de ISAF consideran que se han obtenido progresos evidentes, si bien frágiles y reversibles, especialmente mediante las operaciones militares en las provincias de Helmand y Kandahar y la constitución y adiestramiento de las ANSF. Las operaciones militares de envergadura debieron retrasarse hasta el último trimestre de 2010, por la necesidad de aguardar la llegada de los refuerzos norteamericanos y la conveniencia de no interferir en el intenso proceso político. No obstante, parece que han conseguido desalojar a la insurgencia de zonas clave, obligándola a tomar refugio en el vecino Pakistán. En primavera, estación en la que se reanudan los combates tras el obligado parón invernal, podrá valorarse el daño verdaderamente infligido. En 2011 habrá que consolidar los logros alcanzados para lo que será necesaria una mayor cooperación con Pakistán y unas ANSF de entidad adecuada y con el suficiente adiestramiento. Si bien las ANSF han alcanzado los objetivos de personal de 2010 y han logrado una sensible mejora en su capacidad operativa, se enfrentan a unos retos difíciles de superar para estar en condiciones de relevar a ISAF en la fecha prevista. Muchos piensan que el éxito en las operaciones militares se conseguirá si se logra debilitar a tiempo a la insurgencia de tal modo que se vea obligada a aceptar una negociación política con el gobierno afgano en las condiciones ofrecidas en la Conferencia de Londres.

En poco tiempo comenzará un proceso de transición de la seguridad entre ISAF y las autoridades afganas que habrá de terminar a finales de 2014. Aunque se ha afirmado que el proceso estará basado en el cumplimiento de condiciones y no será dirigido por un calendario, lo cierto es que el factor tiempo constituye una espada de Damocles que pende sobre todo el proceso, además de constituir un patrón para medir su éxito o fracaso. El plan de transición, de por sí complejo, se enfrenta, además de a la insurgencia, a importantes retos en todos los órdenes, y exigirá una estrecha coordinación con las autoridades afganas, con las que se mantienen unas relaciones no siempre cómodas, un acomodo con UNAMA, la unidad de acción y de propósito de las Naciones ISAF, presionadas por unas opiniones públicas cada vez más renuentes a la presencia en Afganistán, y unas ANSF eficaces bajo el control de autoridades afganas legítimas con presencia en todo el territorio. Con la finalidad, entre otras cosas, de que el proceso de transición no se confundiese con una retirada más o menos ordenada, la OTAN ha suscrito con el gobierno afgano un compromiso a largo plazo que exigirá probablemente una considerable presencia de fuerzas militares internacionales más allá de 2014.

El buen gobierno es clave para que las autoridades afganas se hagan acreedoras del favor de su pueblo. Los esfuerzos afganos, con el apoyo de la Comunidad Internacional, para instaurar el sistema político establecido por la Constitución de 2004 se llevan a cabo en los ámbitos sub-nacional y nacional. En el ámbito sub-nacional, se pretende que los Consejos Provinciales (y cuando se elijan, los de distrito) puedan compartir de alguna forma o, al menos moderar y controlar, el poder de los gobernadores provinciales y de distrito, designados desde Kabul. En el ámbito nacional, en 2009, se celebraron unas polémicas elecciones presidenciales y, en 2010, unas no menos controvertidas elecciones legislativas para cubrir los 249 escaños de la Wolesi Jirga, Cámara Baja de la Asamblea Nacional. A pesar de las esperanzas puestas en ello, el enfrentamiento entre el presidente y los diputados electos, previo a la constitución de la Cámara el pasado 26 de enero, no augura precisamente una buena relación de cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo que, sin perjuicio de las responsabilidades constitucionales de cada uno, es imprescindible para avanzar en el “proceso de Kabul”.

El proceso de paz, reintegración y reconciliación es central en la solución al conflicto afgano y debería desembocar en un acuerdo político de amplio espectro. El proceso es complejo y está condicionado por diversos factores: el objeto y los límites de la negociación, derivados de la dicotomía reintegración versus reconciliación; la necesidad de acuerdo Norte-Sur y respeto a la heterogeneidad étnica; los actores de la negociación, en particular el grado de implicación de Estados Unidos y la Comunidad Internacional; el tiempo, que parece correr a favor de la insurgencia; la necesidad de una financiación sostenida a medio plazo; y el imperativo de encontrar una solución que implique a Pakistán sin que despierte el recelo de sus vecinos.

El desarrollo es clave para crear las condiciones que consoliden el proceso de paz y lograr la estabilización a largo plazo de Afganistán, si bien no es una herramienta adecuada para obtener a corto plazo efectos decisivos. A pesar de los considerables logros, es necesario conseguir una mayor coherencia de la ayuda, su armonización con las prioridades del gobierno afgano, su canalización a través de las autoridades de ese gobierno y un mayor éxito en la lucha contra la corrupción.

Afganistán está influido, además de por su propia dinámica interna, por la acción o inacción de sus Estados vecinos que ven a ese país como fuente de preocupaciones y, al mismo tiempo, como un espacio en el que satisfacer importantes intereses. Afganistán depende para su estabilización y desarrollo a largo plazo de aprovechar su condición de “puente terrestre” entre sus vecinos. Sin embargo, no ha llegado todavía el momento en que Pakistán, Irán,

---

India, Rusia, China y las repúblicas centroasiáticas aborden la situación desde una “lógica de suma variable”. Estados Unidos puede constituir un factor aglutinador de voluntades, pero, también, una fuente de recelo que despiertan sus intereses en Asia Central. Pakistán, además de constituir un preocupación de por sí, es parte del problema, pero también de su solución. Para ello, exigirá un cierto grado de influencia en el Afganistán post-ISAF que ha de ser fruto de ese acuerdo, interno y regional, que se predica como solución al conflicto.

La lucha contra la producción y tráfico de estupefacientes es una cuestión transversal que influye y es influida por la seguridad, gobernanza, desarrollo y entorno regional. La aparición de una plaga en la adormidera en 2010 propició, a pesar de mantenerse constante el número de hectáreas cultivadas, una reducción de la producción de opio que, a su vez, trajo como consecuencia un alza desproporcionada de su precio y de las ganancias de sus productores, en especial respecto al cultivo de trigo. Se teme que esta circunstancia anime a los agricultores en 2011 a cultivar más opio, desechando los cultivos alternativos y echando así por tierra parte de los logros alcanzados en años anteriores. No obstante, las primeras estimaciones apuntan a una ligera reducción en el total del cultivo de adormidera, debido a un otoño seco y a las operaciones militares en Helmand y Kandahar, provincias principales productoras de opio, si bien es probable que aumente en otras regiones. La lucha contra los estupefacientes ha de ser abordada desde un enfoque multidimensional.

El escepticismo sobre la capacidad de la estrategia para alcanzar la situación final deseada en los plazos de tiempo establecidos ha propiciado un intenso debate en el seno de la comunidad estratégica occidental. Surgen tres líneas de acción alternativas: la adopción de una estrategia más realista y limitada que se concentre en eliminar a Al Qaeda y promueva un acuerdo político con los talibanes; un incremento de los recursos (humanos, materiales y financieros) y tiempo para llevar a cabo una campaña contrainsurgente a medio/largo plazo y una opción mixta, basada en la partición de facto del país, aplicando construcción del Estado en el Norte y contraterrorismo en el Sur.

En 2010 hemos asistido al establecimiento de los cimientos sobre los que se ha edificar, en un tiempo concreto y mediante la aplicación de un determinado proyecto (entiéndase estrategia), la solución del conflicto afgano. En diciembre de 2010, la falta de suficiente perspectiva y la dificultad de cuantificar los logros de una campaña de contrainsurgencia pudieron haber llevado a Estados Unidos y a la OTAN a una cierta provisionalidad, no exenta de alguna dosis

---

de voluntarismo, en sus valoraciones sobre la posibilidad de realizar el empeño arquitectónico en las condiciones señaladas. Cumplido el año 2011, la Comunidad Internacional debería analizar con todo realismo y crudeza la evolución de la situación. De seguir considerando adecuada la actual estrategia, se ha de proseguir en su aplicación con determinación y fe en el triunfo. Si no, podría ser oportuno considerar limitar las ambiciones e implicarse en mayor medida en el logro de un acuerdo político interno y regional, o bien afrontar los costes y tiempo que toda campaña contrainsurgente requiere. Así las cosas, el año 2011 será, con gran probabilidad, el momento de la verdad.