

Afganistán: Los límites de la contrainsurgencia y las perspectivas de negociación



Seminario: Madrid, 26 de marzo de 2008

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Informes de Conferencia

La serie Informes de Conferencia de FRIDE ofrece información concisa sobre los principales debates y conclusiones de los grandes eventos que abordan cuestiones y tendencias de interés central para Europa y el mundo.

Afganistán: Los límites de la contrainsurgencia y las perspectivas de negociación

Seminario: Madrid, 26 de marzo de 2008.

Este evento fue organizado con el apoyo de las Embajadas de Canadá y el Reino de los Países Bajos, y la Fundación Ford.

Este informe ha sido realizado por Juan Garrigues y Robert Matthews.

Juan Garrigues es Vocal Asesor en el Departamento de Análisis y Estudios del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. Cuando se realizó este informe era investigador de Paz y Seguridad en FRIDE.

Robert Matthews es investigador asociado del área de Paz y Seguridad de FRIDE.

Este informe fue traducido por Berna Wang

Este informe ha sido realizado con el apoyo del Gobierno Regional de Madrid



05

Conference Report / Informe de Conferencia

2008

Conference Report / Informe de Conferencia

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Resumen

La comunidad internacional está aceptando las consecuencias de estar implicados en una lucha contra la insurgencia. La estrategia de la OTAN ya no consiste en matar talibanes, sino en ganarse a las poblaciones locales mediante el desarrollo de modelos de gobernanza. Estos modelos deben estar dirigidos por afganos y desarrollarse por medio de esfuerzos entre los diferentes actores en los que los civiles desempeñen un papel cada vez mayor. En cuanto al aspecto político, hay que aprovechar y ampliar la experiencia y pericia de las Naciones Unidas. En el aspecto militar, se debería centrar la atención en la instrucción de las fuerzas afganas.

Hay muchos desafíos para el actual esfuerzo de contrainsurgencia. El número cada vez mayor de víctimas civiles, producto del uso de atentados suicidas por parte de la insurgencia afgana, las divisiones internas entre los miembros de la OTAN, una crisis de la opinión pública en muchos países y el creciente descontento entre los afganos con la misión de la OTAN y el gobierno plantean la pregunta de si un aumento de tropas podría ser contraproducente.

Hay una nueva generación en la insurgencia que es más joven que antes, menos respetuosa de sus mayores y más estrechamente vinculada a los señores de la droga. Aunque ha sufrido pérdidas importantes, es fácil reemplazar a los combatientes. Hay que hacer un esfuerzo para separar a los talibán afganos de la red yihadista transnacional que los apoya. Después, el objetivo de las negociaciones debería ser desmantelar redes completas, no sólo individuos. Por tanto, habría que centrarse en las negociaciones con los talibán afganos y no con los "talibán moderados".

Hay que proporcionar garantías e incentivos para los talibán si se quiere que avance la reconciliación nacional. Aunque el PTS han contribuido a que más de 6.000 ex talibán regresen a sus comunidades, el gobierno no ha ofrecido suficiente apoyo político al

proceso ni garantizado efectivamente la seguridad y la reintegración de estas personas.

Para avanzar hacia un proceso de reconciliación nacional exitoso, es esencial la cooperación de Pakistán. Los resultados de las elecciones en Pakistán abren una oportunidad para el progreso en la región fronteriza entre Pakistán y Afganistán.

El gobierno y las fuerzas armadas en Pakistán deben ahora ayudar a "empujar" a los talibán afganos fuera del país, en lugar de interferir en las iniciativas de reconciliación dirigidas a los talibán con base en Pakistán, como ha ocurrido en el pasado. La creación de los talibán paquistaníes es una novedad preocupante para el proceso de reconciliación nacional en Afganistán.

La comunidad internacional y el gobierno afgano deben vigilar las percepciones. Es importante contrarrestar la percepción de los afganos de que las negociaciones estratégicas con los talibán se traducen en entregar soberanía afgana a Pakistán o a la comunidad internacional. También se debería hacer un esfuerzo para garantizar que los miembros de la Alianza del Norte no crean que la reconciliación nacional con los talibán va a desembocar en un desplazamiento del poder que ponga en peligro su posición.

Hay que dar una participación en el futuro de Afganistán a los países vecinos, que no deben sentirse amenazados por el ejército nacional afgano. La creciente cooperación de Rusia con la OTAN es un paso positivo. También hay que implicar a Irán en cuestiones que le afectan directamente, como los narcóticos.

Debido a la incapacidad del Estado afgano de proporcionar efectivamente servicios a sus ciudadanos y al papel desestabilizador que han desempeñado países extranjeros en el pasado, sigue siendo fácil que haya otros países que interfieran en el proceso de construcción del Estado en Afganistán. Un participante dijo que es por esta razón por la que no se creó un Estado descentralizado en Afganistán. La posibilidad de que

otros países cubran el vacío que deja la débil presencia del gobierno en algunas zonas es demasiado peligrosa.

Se pueden aprender muchas lecciones de la experiencia en Afganistán: fue un error no haber dejado una huella fuerte en los primeros cinco años después de la invasión de 2001, como también infravalorar el carácter regional del conflicto. Esto hubiese reducido la influencia de quienes querían obstaculizar el proceso. La falta de coordinación occidental desde el principio en la distribución de la ayuda, las estrategias militares y de seguridad, y los esfuerzos de reconciliación y negociaciones han perjudicado seriamente los esfuerzos de consolidación de la paz y construcción del Estado. De forma similar, se debería haber desarrollado y enfati-

zado desde el principio la justicia local y la rendición de cuentas para poder luchar eficazmente contra la cultura de impunidad.

La atención debería de centrarse en las negociaciones con los talibanes afganos y no con los “talibanes moderados”, estos últimos utilizando el lenguaje de Estados Unidos en su “guerra contra el terrorismo”. Estas negociaciones deberían de formar parte de un proceso nacional en el que los pragmáticos talibanes afganos, sean invitados (por Karzai), tal y como sugirió un participante, a participar en una “jihad pacífica” para un Afganistán Islámico, ya que una derrota militar parece difícil y una solución política es, por lo tanto, necesaria

Abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ANA	Afghan National Army / Ejército Nacional Afgano
ANDS	Afghan National Development Strategy / Estrategia Nacional de Desarrollo Afgana
ANP	Afghan National Police / Policía Nacional Afgana
ANSF	Afghanistan National Security Forces / Fuerzas de Seguridad Nacionales Afganas
CIRC	Comité Internacional de la Cruz Roja
DDR	Desarme, Desmovilización y Reintegración
FATA	Federally Administered Tribal Areas / Áreas Tribales de Administración Federal
ISAF	International Security Assistance Force / Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad
ISI	Inter-Services Intelligence / Servicios de Inteligencia de Pakistán
MRRD	Ministry of Rural Reconstruction and Development / Ministerio de Reconstrucción y Desarrollo Rural
NSP	National Solidarity Programme / Programa de Solidaridad Nacional
NWFP	Northwestern Frontier Province / Provincia de la Frontera del Noroeste
OEF	Operation Enduring Freedom / Operación Libertad Duradera
OMLT	Operational Mentor and Liaison Teams / Equipos Operativos de Asistencia y Enlace
ONG	Organización No Gubernamental
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PPP	Partido Popular de Pakistán
PRT	Provincial Reconstruction Team / Equipos Provinciales de Reconstrucción
PTS	Strengthening Peace Program / Programa de Fortalecimiento de la Paz (en sus siglas en afgano)
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan / Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán

Índice

Introducción	1
Mesa 1: Los límites de la contrainsurgencia	1
Revisar la contrainsurgencia	2
“¿Comer sopa con cuchillo?”	2
Estabilizar Afganistán y el papel de los PRT	3
Mesa 2: Comprender al enemigo	5
Aclarar términos: hacia una estrategia integrada	5
Lecciones aprendidas: la necesidad de garantías e incentivos	6
Perspectivas de paz en un contexto regional turbulento	8
Mesa 3: Experiencias de negociaciones con los talibán	8
La experiencia del PTS: logros y desafíos	9
Claves para el éxito y perspectivas para las negociaciones	10
Mesa 4: Las perspectivas de integrar un enfoque político y militar	11
Hacia un gobierno afgano justo y responsable	11
Desafíos nacionales y regionales	13
Conclusiones	14

Introducción

Existe un consenso general acerca de que el número cada vez mayor de víctimas civiles provocadas por la insurgencia, el escurridizo apoyo al gobierno del presidente Hamid Karzai y las divisiones y titubeante determinación de la comunidad internacional apuntan a la necesidad de revisar la estrategia de la comunidad internacional en Afganistán. Por otra parte, el nuevo gobierno de Pakistán y las elecciones en Estados Unidos en 2008 y en el propio Afganistán en 2009 señalan un momento de cambios considerables para el país y para la región.

A primera vista, la comunidad internacional no ha alcanzado ninguno de sus dos objetivos de eliminar una red terrorista que amenaza su propia seguridad y crear un Afganistán estable y viable en el que los afganos puedan encabezar con éxito un proyecto de consolidación del Estado. En conferencias celebradas en todo el mundo, ciudadanos afganos y de otros países se reúnen y hablan de la complejidad de los desafíos que afronta Afganistán: modalidades de distribución de la ayuda, la cuestión pendiente del narcotráfico, el refugio de la insurgencia en Pakistán, la ineficacia de las instituciones nacionales. Pese a avances en áreas como la educación o el desarrollo del Ejército Nacional Afgano (ANA), es inevitable que, en estos debates, preocupaciones que coinciden parcialmente se fusionen en un panorama desalentador.

Aunque todas estas cuestiones son fundamentales para garantizar una estrategia internacional coordinada con perspectivas realistas de crear un Estado afgano estable y sostenible, la seguridad se ha convertido sin duda en la cuestión central, tanto para los afganos como para la comunidad internacional. Después de algunos años de relativa paz, la insurgencia armada ha alejado su táctica del campo de batalla para llevarla a los atentados suicidas y a los dispositivos explosivos improvisados. El pasado año se produjo el mayor número de muertes de civiles desde 2001. Frente a este escenario, la OTAN ha aceptado finalmente que la estrategia de la comunidad internacional debe basarse

en una campaña de contrainsurgencia que vaya más allá de matar insurgentes.

Por tanto, es urgente comenzar a debatir qué opciones políticas tienen la comunidad internacional y Afganistán. Una opción política que muchos analistas están sugiriendo es promover una agenda de reconciliación nacional que incluya negociar con los talibán. El gobierno afgano ha expresado en el pasado su voluntad de negociar con los talibán "afganos" y este gobierno y la comunidad internacional han entablado contactos a distintos niveles con los talibán. Sin embargo, quedan muchas dudas respecto de los incentivos y garantías para los actores implicados, las contrapartidas para la comunidad internacional y las diferentes modalidades de negociación. También suscita gran preocupación hasta qué punto esta solución política sería realista y en qué medida podría resultar eficaz a largo plazo.

Con el fin de abordar las cuestiones relativas a una estrategia de contrainsurgencia revisada, y la reconciliación política, FRIDE organizó una jornada de debate en Madrid bajo el título "Debate sobre Afganistán: ¿Hay una solución política?" Acudieron más de cuarenta participantes entre funcionarios gubernamentales, oficiales militares de la OTAN, expertos independientes y representantes del gobierno y de la sociedad civil afganos. Lo que sigue es un informe del debate, que tuvo lugar siguiendo la "Regla Chatham House".¹

Mesa 1: Los límites de la contrainsurgencia

En la primera mesa, los participantes exploraron los límites de una respuesta militar en Afganistán y los desafíos que presenta una campaña de contrainsurgencia. Todos los participantes coincidieron en que, desde 2004, la comunidad internacional ha llegado a la clara

¹ Cuando se celebra una reunión bajo la Regla de Chatham House, los participantes son libres de usar la información recibida, pero sin poder revelar la identidad o afiliación del orador/es, ni la de cualquier otro participante.

conclusión de que lo que hace falta es una respuesta unida y coordinada, encabezada por Afganistán, que se centre más en la reconstrucción. Sin embargo, había diferencias de opinión sobre cómo deberían contribuir las fuerzas armadas a un esfuerzo más integral. Se expresaron dos visiones. Por una parte, algunos participantes se mostraron a favor de ampliar el esfuerzo militar haciendo más énfasis en los Equipos Provinciales de Reconstrucción (PRT) y en la formación, mientras que otros sugirieron que un esfuerzo militar más sólido era contraproducente en lo que se refiere a conquistar a la población y que sería más apropiado un enfoque más defensivo.

Revisar la contrainsurgencia

Un participante subrayó la diferente perspectiva que necesitan las fuerzas armadas en un ambiente de contrainsurgencia. La contrainsurgencia no consiste en matar el mayor número posible de rebeldes, sino en reducir la influencia de la insurgencia en la población y, por tanto, exige un proceso integral en el que la seguridad no sea un fin en sí mismo. Se trata de un esfuerzo entre distintos actores, de una guerra en tres bloques o guerra mosaico, como la denomina Estados Unidos. Todos los PRT han avanzado en su enfoque y el ejército estadounidense se ha vuelto más prudente y flexible, como muestra su documento sobre contrainsurgencia de diciembre de 2006, donde se afirma que la contrainsurgencia es un proceso a largo plazo. No obstante, otros departamentos como USAID y el Departamento de Estado deben hacer esfuerzos similares.

En la estrategia contra la insurgencia existe también la necesidad de distinguir entre los extremistas de línea dura y seguidores locales. Se argumentó que las victorias en el campo de batalla (por ejemplo, el control de Kandahar) habían demostrado que derrotar a los talibán es relativamente fácil. El problema es que los seguidores locales son fáciles de reclutar porque son pobres y tienen una percepción negativa del gobierno central y de la policía nacional. Se puede reclutar a un joven por el precio de un paquete de cigarrillos y una tarjeta telefónica. Por consiguiente, existe la necesidad

de persuadir a los seguidores locales para que dejen de combatir y de empezar a desarrollar un "Plan Marshall" integral en el que los soldados deban construir a la vez que combatir.

Se alentó que se pasara de las operaciones centradas en batallones a las centradas en los PRT; Europa debe intensificar este esfuerzo con más PRT y hacer más hincapié en la formación. Hacen falta más Equipos Operativos de Asistencia y Enlace (OMLT): deben crearse equipos de formación de 12 hombres a la misma velocidad con la que se están creando batallones afganos (20 todavía no se han cubierto). Para la EUPOL, 150 instructores de policía es un fracaso teniendo en cuenta que Estados Unidos tiene 3.500. También es importante recordar que si no hay más elementos de apoyo (helicópteros o inteligencia), aumentar simplemente las tropas no sirve.

“¿Comer sopa con cuchillo?”

Un participante expuso una visión crítica y una propuesta radical: el pilar militar no está logrando resultados y podría ser contraproducente al debilitar la función de estabilización del mandato de la OTAN. Los PRT crean blancos para la insurgencia y dificultan el trabajo de las ONG en zonas disputadas como las provincias de Faryab o Badghis. Por tanto, las fuerzas internacionales deberían desescalar hacia una misión de mantenimiento de la paz y estabilización más defensiva, considerando que, de hecho, no ha sido fácil derrotar a los talibán.

Desde 2002-2003, muchos han afirmado que hacen falta más tropas para derrotar a la insurgencia. En 2004, a pesar de que las tropas estadounidenses aumentaron más del doble, pasando de 8.000 efectivos a 20.000, la insurgencia ganó más terreno y visibilidad al año siguiente. Pese a que las operaciones de combate de la OTAN se trasladaron al sur en 2006, los activistas han seguido adaptando sus tácticas, reclutando a un mayor número de personas y extendiéndose geográficamente. Desde 2006 hay más inseguridad y la insurgencia se ha extendido aún más. Mientras que en 2001 el ejército estadounidense estaba en contra de la

experiencia soviética y presionaba a favor de una presencia ligera con un máximo de 10.000 efectivos, hoy hay alrededor de 50.000, casi la mitad de los que tuvo la URSS en Afganistán la mayor parte del tiempo.

Se expusieron los siguientes argumentos para explicar por qué podría ser contraproducente una presencia militar más fuerte:

1. Cuando se destruyen las vidas y las propiedades de las personas, no basta llegar después con fondos para la reconstrucción. La destrucción de propiedades e infraestructura por parte de las tropas extranjeras ya está hecha.
2. Es difícil reducir al mínimo los daños colaterales y las víctimas civiles, y éstos tienen un efecto desastroso en las percepciones afganas. Además, en 2007 se utilizó la fuerza aérea el doble que en 2006, por lo que las perspectivas de que haya menos víctimas no son demasiado buenas.
3. La OTAN representa unas fuerzas extranjeras e infieles, objetivos a los que atacar. En seis provincias del suroeste, el 46 por ciento de la población no recibe bien a las tropas de la OTAN. Muchos afganos creen que las víctimas civiles son en su mayoría culpa de la OTAN, no de los talibán. Esto crea un imán para el resentimiento general que los nacionalistas aprovechan en nombre de la religión y el nacionalismo.

El mismo ponente argumentó, además, que existen serias limitaciones en la capacidad contrainsurgente de la OTAN:

1. La OTAN es una alianza rígida: existen divisiones internas, estructuras de mando complicadas, demasiadas rotaciones y una opinión pública crítica en algunos de los países miembros (en Noruega, el 50 por ciento de la población desea la retirada de todas las tropas noruegas, y en Canadá y Alemania el debate está aumentando con rapidez).
2. La contrainsurgencia es como "comer sopa con cuchillo" (según Lawrence de Arabia). Para tener éxito en una tarea tan complicada, es muy importante una mentalidad innovadora en áreas como la

inteligencia política. En la mitad del siglo XX, el Reino Unido fue exitoso en su campaña de contrainsurgencia en Malasia porque los británicos llevaban 200 años en la península; los aliados en Afganistán no están teniendo éxito porque no saben bastante sobre los afganos.

3. La estrategia de "limpiar, mantener y construir": se afirma que para que esta estrategia funcione y la OTAN negocie desde una posición de fuerza, hacen falta más tropas. Sin embargo, si combatir es contraproducente, los aliados nunca alcanzarán una posición de fuerza. El dilema es que cuantas más tropas mantenga la OTAN, más parece una fuerza de ocupación.
4. Conexiones regionales: desde 2004, cuanto más difícil es la situación en Iraq, mayor necesidad tiene Estados Unidos de subrayar el compromiso con la seguridad nacional de Afganistán y de reforzar la credibilidad de la OTAN. En este sentido, el conflicto afgano se está convirtiendo en un problema estadounidense y trasatlántico.

Inicialmente, la OTAN calculaba que 10.000 efectivos serían suficientes, ya que la creencia general era que se podía derrotar a los terroristas con pocas fuerzas. Después de 2001, la insurgencia estaba sólo sobreviviendo. Pero, al tener pocas tropas, la OTAN permitió el regreso de los insurgentes. El presidente Karzai recomienda un enfoque de "despejar, mantener, construir". La política anterior de intentar contener? sin las fuerzas afganas no tiene sentido. Consolidar el Ejército Nacional Afgano es una prioridad importante. Como respuesta a la delgada línea que existe entre unas fuerzas afganas y unas de ocupación, debería haber más equipos de instrucción, no más batallones, incluso en el sur. Con afganos como el ministro Zia a cargo de proyectos, los PRT harían una excelente labor de apoyo.

Estabilizar Afganistán y el papel de los PRT

Aunque se han producido progresos en áreas como el acceso a la educación y a una salud básica (el 80 por

ciento de los afganos ya recibe algún tipo de atención médica) y algunos avances en seguridad (en el norte, el 80 por ciento de la población cree que la situación de seguridad ha mejorado), construir un gobierno desde cero es difícil. El desafío es que aunque la gobernanza es crucial, el capital humano es débil. La única experiencia previa de gobernanza del ex gobernador Munib en la provincia de Uruzgan duró medio año con el gobierno tálib en Kabul. En Uruzgan, el jefe de la policía y el representante del Ministerio de Educación eran analfabetos.

La corrupción es también un gran desafío y debe abordarse con formación y supervisión. La delincuencia organizada está vinculada al 80 por ciento de la economía; por tanto, la Alianza debe atacar la narcoeconomía y no a los agricultores. Estos no se enriquecen del tráfico de drogas: lo hace un pequeño grupo de vendedores y fabricantes. Por esta razón, proporcionar medios de sustento alternativos y la erradicación de cultivos no son una solución apropiada porque no tienen al grupo correcto como objetivo.

Un participante recordó a la audiencia que la finalidad de la intervención de la comunidad internacional no era estabilizar Afganistán, sino responder a un ataque terrorista. El Estado afgano se concibió originalmente a través de un acuerdo diplomático entre Rusia y Gran Bretaña, y sigue siendo débil. Es fácil para otros países desestabilizar Afganistán y, salvo que los vecinos tengan una implicación, no habrá estabilidad. Es crucial que los vecinos de Afganistán no vean al ejército nacional como una amenaza para ellos, pues de lo contrario lo debilitarán. La amenaza para el gobierno afgano no procede únicamente del sur. El presidente Karzai, por ejemplo no podría cesar al gobernador Atta de la provincia de Balkh en el norte del país debido a que el apoyo exterior a este gobernador podría cambiar el futuro de Afganistán.

Un participante afirmó que la "americanización" del este y del sur por medio de la oleada que se prevé ahí representará un cambio importante. Otro experto explicó que en países como Suecia, la opinión pública confunde Afganistán con Iraq y la guerra contra el

terrorismo. También se dijo que el gobierno afgano había tardado demasiado tiempo en decir que el problema procedía de fuera de Afganistán. Hubiese sido necesaria haber dejado una huella fuerte en los cinco primeros años del conflicto, una que abordase el carácter regional del conflicto, para eliminar a quienes podrían obstaculizar el proceso.

En cuanto a los PRT, todos los participantes coincidieron en que hacía falta una política de implicación común. Debería haberse establecido desde el principio un sistema común para los PRT y para el reparto de la ayuda. Mientras los PRT realizan operaciones de combate y reconstrucción, deberían aprovecharse los vínculos políticos más fuertes de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) para aumentar el papel de la reconciliación. Es crucial una estrategia conjunta de la OTAN y de Estados Unidos con denominadores comunes, sobre todo relativos a la seguridad y la protección. No basta limitarse a instruir a la policía; debe haber más tropas nacionales procedentes de la misma provincia.

El papel de los PRT ha disminuido y la mayoría de ellos no protege a los civiles, a las ONG o se ocupan de la interdicción. Especialmente los países europeos presentes en el oeste y el norte apenas hacen nada y los proyectos de desarrollo son de menor envergadura. Un participante afirmó que los PRT se han vuelto superfluos. Fueron concebidos por el general estadounidense Dan McNeil y el ex enviado de la ONU Lakhdar Brahimi como medida provisional destinada a proporcionar el "efecto ISAF", porque el entonces Secretario de Defensa estadounidense Donald Rumsfeld se negó a enviar tropas de la ISAF fuera de Kabul.

Un experto crítico con la actual estrategia militar afirmó que era preferible frenar la expansión de los PRT y, en su lugar, clarificar la lógica de la reducción de las fuerzas militares y elaborar una estrategia de salida. Estados Unidos duplicó sus fuerzas en el 2004, lo que fue un error. Es esencial mantener un perfil bajo combinado con una solución política, es decir, un cambio hacia una postura más defensiva con un papel más fuerte para las instituciones civiles. Es mejor tener

ONG no militares, incluso en zonas inseguras, porque las ONG afganas pueden trabajar en ese tipo de áreas. Si los PRT van a zonas disputadas en las provincias de Faryab o Bagdhis, crean objetivos para la insurgencia que incluyen a las ONG. También se debería revisar la sostenibilidad a largo plazo de las Fuerzas de Seguridad Nacionales Afganas (ANSF) teniendo en cuenta que en 2007 se invirtieron en ellas 7.000 millones de dólares.

Otro participante consideraba que las medidas rellenar vacíos de los PRT han funcionado en lugares como la provincia de Zabul, creando islas de seguridad. El concepto está evolucionando y es un modelo interesante para apoyar a las instituciones afganas. Cuando se habla de la Operación Libertad Duradera (OEF) hay que recordar que el 70 por ciento de los helicópteros en el sur son de la OEF. La contratación de empresas privadas, por otra parte, es una novedad preocupante porque no existe un control democrático. El norte y el oeste deberían contar con PRT no militares, pero en el sur deberían seguir siendo militares. Hacen falta instructores de policía militar de la OTAN y OMLT, y hay que proporcionarlos.

Mesa 2: Comprender al enemigo

Los ponentes y participantes de la segunda mesa pidieron una política reforzada y transparente para las negociaciones, tanto desde el gobierno afgano como desde la comunidad internacional. Todos coincidieron en que los esfuerzos no coordinados de muchos actores diferentes hasta ahora habían desembocado en una política ineficaz. Aunque hay obstáculos graves en el ámbito regional, la estrategia para las negociaciones debe incorporar a Pakistán. Es necesario crear las garantías e incentivos que permitan una estrategia que pueda hacer avanzar una agenda de reconciliación. También es importante desarrollar una política lo antes posible y no dar la impresión de que las negociaciones se basan en la debilidad.

Aclarar términos: hacia una estrategia integrada

Un experto afirmó que hace falta un enfoque militar, pero que no es la única solución. Es necesario un enfoque integrado. Para el pueblo afgano la prioridad es la seguridad y eso es lo que hay que proporcionar para asegurar su confianza. También hay que mejorar el Estado de derecho para huir de una cultura de impunidad. En general, hay que superar el desfase que separa las estrategias de la Estrategia Nacional de Desarrollo Afgana (ANDS) y el Pacto de Afganistán (donde hay un acuerdo general) de su implementación (donde todos los participantes tienden a hacerlo a su manera).

Hace falta comprender quién se ha unido a los talibán y por qué. Las comunidades excluidas y los jóvenes afganos que salen con el cerebro lavado de las *madrassas* son blancos fáciles, ya que los talibán dan poder a una persona joven que no tienen nada que perder. También hay quien se une a la insurgencia porque temen sufrir represalias si no lo hacen y porque las tropas internacionales y afganas no están presentes en todas partes. Los talibán son ahora más jóvenes que hace una década, menos respetuosos con sus mayores y están estrechamente vinculados a los señores de la droga.

En cuanto a los aspectos regionales de las negociaciones, los vecinos de Afganistán no los ven como un proceso de paz, sino más bien como un realineamiento mayor, que incluye la intervención estadounidense en Iraq. A nivel interno, un participante añadió que la Alianza del Norte no está segura de la idea de negociar con los "talibán moderados" porque consideran al presidente Karzai un talib moderado y sienten que las negociaciones serían inútiles por esta ambigüedad.

En cualquier caso, lo principal no debería ser encontrar moderados, sino atraer a los pragmáticos. Muchos de los talibán actuales no están asociados al líder talib Mullah Omar o al talibán Tariki. En la actualidad existen múltiples redes que operan bajo el disfraz de la insurgencia mientras que, cuando los talibán estuvieron

en el poder, Mullah Omar tenía el control de todos los talibán. Ya no hay ningún control estratégico centralizado. Los talibán de Kandahari, por ejemplo, incluyen ocho o nueve redes diferentes. La estrategia internacional debería basarse en un estudio de la *talibanología*. Hace falta comprender estas redes para saber cómo aproximarse a ellas (o no) y cómo entablar conversaciones.

Otro participante estaba de acuerdo con acabar con el término "talibán", dado que la insurgencia se autodenomina *muyahaidin* (luchadores por la libertad). El término "moderado" forma parte del lenguaje de Estados Unidos sobre la "guerra contra el terror". El presidente Musharaf y la doctrina de la seguridad paquistaní se basan en este lenguaje para conseguir armas para luchar contra India. Las negociaciones *ad hoc* no fueron fructíferas. No puede haber diferentes cauces abiertos sin ninguna coordinación. Algunos talibán negociarán con comandantes locales para lograr paz local como un acuerdo de negocios, las organizaciones de ayuda negociarán con los insurgentes para poder trabajar en determinadas zonas y muchos individuos interesados simplemente intentan ganar dinero con las negociaciones. Hace falta un enfoque común que incluya una estrategia integral con principios que no sean negociables y un programa de reintegración eficaz. La estrategia debe ser tanto inclusiva como selectiva. Para crear un Estado estable, los habitantes locales deben ser gradualmente empoderados en los niveles de distrito y provincial.

En el lado positivo, algunos mantuvieron que la inclusión de caudillos militares como el general Dostum en el proceso político ha desembocado en una clara reducción de su capacidad para alzarse en armas y menoscabar el Estado de derecho. También hay esfuerzos positivos, como el desarrollo a nivel de distritos de la policía y de la prestación de servicios por medio del Ministerio de Reconstrucción y Desarrollo Rural (MRRD). En cuanto a la reconciliación, desde Musa Qala, el número de talibán que se ha puesto en contacto con el gobierno para cambiar de bando ha aumentado de forma sustancial.

Lecciones aprendidas: la necesidad de garantías e incentivos

Para uno de los participantes era importante analizar todo el proceso de amnistía a fin de desarrollar una estrategia clara para la reconciliación política. Se debe recordar que en 2002, el presidente Karzai ofreció una amnistía a todos los combatientes talibán salvo a los 242 incluidos en la lista de terroristas de la ONU, pero, al final, este llamamiento no resultó. En 2003, el presidente Karzai pidió a los talibán que se incorporasen al proceso político, pero la oferta fue bloqueada por la Alianza del Norte y Estados Unidos, dado que los primeros controlaban los puestos del gabinete. En un segundo llamamiento, realizado en octubre de 2003, el presidente del Tribunal Supremo trató de iniciar conversaciones con el ministro de Asuntos Exteriores tálib, Mullah Wahkil, pero el proceso no funcionó. En marzo de 2007, muchos combatientes talibán han regresado por medio del Programa para el Fortalecimiento de la Paz (PTS, según el acrónimo afgano) como parte de la amnistía y han sido incluidos a partir de entonces en el proceso político.

El término "tálib moderado" procede de los Servicios de Inteligencia Paquistaníes (ISI). Mullah Rabani — uno de los fundadores del movimiento talibán — era el único tálib realmente moderado en el periodo anterior al 11 de septiembre, pues se oponía al movimiento yihadista global, lo que lo alejaba de Mullah Omar. Con la muerte de Rabani año y medio antes del 11-S, cesaron los contactos internacionales con los talibán. Después de los atentados de 2001, el ISI vendió a Estados Unidos un plan para separar a los talibán moderados de Osama Bin Laden de forma que pudiese ser capturado sin entrar en una guerra. La agenda oculta era que, en realidad, el ISI le dijo a Mullah Omar que resistiera frente a la invasión estadounidense mientras el gobierno paquistaní la apoyaba.

En abril de 2003, el presidente Karzai intentó venderle negociaciones al presidente Musharaf. Hacían falta dos cosas, teniendo en cuenta que en 2003 todos los insurgentes (tanto los talibán afganos como los yihadistas internacionales) estaban en Pakistán. En primer lugar, el gobierno afgano necesitaba atraer a los talibán afga-

nos y a sus familias de regreso de Pakistán. Kabul lo intentó a pesar de la oposición de la Alianza del Norte. En segundo lugar, era necesario que Pakistán presionara para expulsar a los talibán de regreso a Afganistán. Sin embargo, el presidente Musharraf no colaboró, y, de hecho, retuvo a las familias de modo que los talibán que habían iniciado contactos con Kabul no pudieron regresar. Estados Unidos también tiene su parte de culpa, pues le preocupaba más obtener el apoyo del presidente Musharraf y concentrarse en Al Qaeda, a quien consideraban el único enemigo real.

En este caso también faltaron garantías internacionales para la seguridad de los talibán. También faltaban garantías internacionales para la seguridad de los talibán. Aparte de las garantías locales, de *shura* y garantías a nivel tribal, los talibán necesitaban garantías de que no iban a ser enviados a la Bahía de Guantánamo y de que tendrían algunos programas de reeducación e incluso cierto apoyo económico para la reintegración. Siguen faltando conversaciones sobre un papel para el CICR o el ACNUR a este aspecto.

Otro problema importante mencionado fue que, cuando comenzó la insurgencia en 2004-2005, muchos actores de la comunidad internacional estaban en conversaciones con los talibán. La OTAN definía al enemigo por niveles basados en la ideología. Los únicos insurgentes considerados "vencibles", eran los que tenían menos conexiones con la yihad internacional. La visión del gobierno afgano, por otra parte, se basaba en el entorno tribal y era, por tanto, más realista. El objetivo era aprovecharse de las diferencias entre las tribus que apoyaban a los talibán y las que no lo hacían, y entre los talibán que vivían en Pakistán y el gobierno de este país.

Entre los participantes había un consenso general de que era necesario aclarar los términos. La absorción, por ejemplo, es lo que está haciendo el Reino Unido en la provincia de Helmand, al captar comandantes de campo a cambio de trabajos como el de jefe de la policía. Sin embargo, la absorción es una estrategia limitada, dado que hay pocos puestos de trabajo disponibles. La inclusión es lo que quería el presidente Karzai en 2003, cuando el objetivo era atraer al mayor número posible de actores al

proceso político (Loya Jirga, elecciones, etc.). La mayoría de los talibán parecen querer regresar con sus familias, pero necesitan garantías de seguridad e incentivos. Para que surja un proceso eficaz e integral, hace falta salvar el desfase entre estos diferentes enfoques.

En resumen, para realizar un proceso de reconciliación política eficaz con los talibán, hay que prestar atención a los siguientes problemas:

1. Al Qaeda y la oposición yihadista tanto en Pakistán como en Afganistán: esto se puede observar en los asesinatos de ancianos de las tribus en las Áreas Tribales de Administración Federal (FATA) en Pakistán y de trabajadores de ONG y de afganos asociados con el gobierno en el sur de Afganistán.
2. La actitud de Pakistán: la situación actual es diferente de la que existía en 2003. Todo el movimiento yihadista internacional y los talibán afganos y paquistaníes tienen ahora su base en Pakistán. Hace falta la colaboración del gobierno paquistaní para expulsar a estos elementos.
3. La creación de los talibán paquistaníes en las FATA: actúan como "fuerza de choque" para los yihadistas que están tanto contra el gobierno paquistaní, como contra los talibán afganos que pudieran desear volver a Afganistán.
4. La percepción por parte de los afganos de que iniciar conversaciones con los talibán significa llegar a un acuerdo para entregar el sur de Afganistán al ejército paquistaní: la comunidad internacional y el gobierno afgano tienen que explicar las razones que hay tras las negociaciones.
5. La diferencia entre conversaciones estratégicas y tácticas: más allá de usar "tácticas de cuña" para fomentar las divisiones entre los talibán, hace falta tener conversaciones estratégicas con ellos. Para mantener conversaciones con personas como Jalaluddin Haqqani o con miembros de la Shura de Quetta, la comunidad internacional tiene que reconocer que el apoyo del gobierno de Pakistán es fundamental.²

² Haqqani es un pastún que forma parte de la insurgencia armada y es conocido sobre todo por combatir contra los soviéticos en la década de 1980. La Shura de Quetta es el consejo directivo de los talibán de Quetta, capital de la provincia paquistaní de Baluchistán.

Perspectivas de paz en un contexto regional turbulento

Aunque hay un optimismo general con el nuevo gobierno de Pakistán y el paso hacia una asociación entre civiles y militares, existen dudas de que el ejército paquistaní tome la decisión estratégica de entregar a los talibán. Hay una contradicción lógica entre el deseo del ejército paquistaní de eliminar a los talibán paquistaníes y el de conservar a los talibán afganos como moneda de negociación con el gobierno afgano. El gobierno paquistaní sólo ha devuelto a talibán afganos cuando éstos han excedido ciertos límites.

El nuevo gobierno de coalición en Pakistán debería asumir la responsabilidad de combatir a los extremistas. La asociación entre el gobierno y el ejército debería presionar a favor de la reforma política en las FATA. El Partido Popular de Pakistán (PPP) está comprometido con ello desde que ganó la mayoría de escaños en marzo de 2008 y logró formar gobierno con un primer ministro de su partido. Por tanto, hay una gran oportunidad, a pesar del hecho de que Estados Unidos parece estar tratando de salvar al presidente Musharaf.

Un participante añadió que el máximo esfuerzo para la reconciliación realizado hasta la fecha había sido el Loya Jirga de emergencia, que ofreció un proceso tanto nacional como local a través del cual las personas que no estaban en la nueva administración o relacionadas con los talibán fueron explícitamente incluidas e invitadas a negociar. Muchos se acogieron a esa oferta, que en términos generales tuvo éxito, pero desde entonces no ha sucedido gran cosa. No se ha reconocido el potencial de la UNAMA como instrumento político de ámbito nacional a disposición de la comunidad internacional y el gobierno afgano parece no tomar en serio la reconciliación.

En cuanto a los aspectos regionales de las negociaciones, los habitantes de la región no lo consideran un proceso de paz, sino un realineamiento de mayor envergadura que incluye la intervención de Estados Unidos en Irak. Un participante afirmó que la Alianza del Norte

no está segura de la idea de negociar con los "talibán moderados" porque consideran al presidente Karzai un talib moderado y creen que las negociaciones son inútiles si no pueden controlar a los talibán.

Irán dice que las negociaciones con los talibán son peligrosas porque la percepción es que Estados Unidos se está realineando con los vecinos de Irán contra ese país y la vuelta de la influencia talibán en Afganistán representaría un peligro adicional. Por tanto, hay que elegir entre estabilizar Afganistán o dar prioridad a los intereses estratégicos regionales. Irán reconoce que, si surge un conflicto entre los intereses de Estados Unidos en la región y los de Afganistán, los intereses regionales ganarán siempre. También hay que tener en cuenta el papel de Rusia. Si Rusia facilita movimientos de fuerzas del gobierno o internacionales por el norte, exigirá a cambio que no haya ningún talib en el gobierno.

Otro participante coincidía en que los talibán afganos no son una fuerza monolítica. Hay extremistas como Mullah Omar que quizá no estén dispuestos a entablar conversaciones, y otros, como el ex ministro de Asuntos Exteriores talib Muttah Wakil, con quien tal vez no deberíamos hablar porque no tienen suficiente influencia entre las bases talibán. En cuanto a las negociaciones en el ámbito nacional, existe un riesgo importante de que la Alianza del Norte se oponga a ellas.

Un participante era partidario de un enfoque regional y calificó de positiva la iniciativa de la OTAN de contar con los rusos. También hay que contar con Irán en relación a la cuestión de la lucha contra el narcotráfico. Las elecciones en Pakistán, particularmente en las FATA, han demostrado que la gente no apoya a los extremistas. El gobierno afgano y la comunidad internacional deben trabajar en una Jirga por la paz con el apoyo internacional. Después de la primera en Kabul, ahora sería el momento para un segundo diálogo.

La segunda persona que intervino dijo que la cuestión del aislamiento pastún se ha hecho más compleja. Desde la década de los años noventa, los talibán no predicán el nacionalismo pastún porque iría en detrimento de su relación con Pakistán. Estos talibán deben

ser anti-India y anti-Pashtunistán si quieren obtener apoyo militar de Pakistán. Ahora existe el temor de que, en las elecciones afganas de 2009, Karzai u otros utilicen la carta pastún, perdiendo así el apoyo de la Alianza del Norte. Por el contrario, se debería utilizar la carta antipaquistaní porque es el único denominador común para unir el norte con los pastunes.

La idea de una yihad global está ahora más enraizada en la dirección talibán que en 2001. Se ha creado un movimiento talibán paquistaní y es un grupo extremadamente ideológico. La decisión de infundir temor en la Provincia de la Frontera del Noroeste (NWFP) y atacar la línea de suministro de la OTAN antes de la ofensiva del verano es un riesgo importante. Por tanto, es importante poner en marcha iniciativas para Pakistán. Desde el 11-S, Estados Unidos ha entregado más de 10.000 millones de dólares a Pakistán, que se han empleado mayormente en buques y F16, que no son precisamente las herramientas de contrainsurgencia que se necesitan en las FATA o la NWFP. Debería dedicarse más dinero al desarrollo económico de las zonas fronterizas. Debería gastarse más dinero en el desarrollo económico de las áreas fronterizas. El diálogo indopaquistaní también debe avanzar después de los recientes avances y acontecimientos y las elecciones en Pakistán.

Mesa 3: Experiencias de negociaciones con los talibán

Algunos de los participantes compartieron experiencias de negociaciones con los talibán. En concreto, se expusieron dos experiencias diferentes. La primera, nivel oficial nacional, a cargo de la comisión nacional responsable de la paz y la reconciliación. La segunda se basaba en las experiencias de contactos internacionales con los talibán a diferentes niveles. En ambos casos se afirmó que la inversión para la reconciliación

política o negociaciones con los talibán ha sido escasa y había llegado demasiado tarde. La mayoría de los participantes consideraba que tanto la comunidad internacional como el gobierno afgano tenían que empezar a invertir más fondos en negociaciones y necesitaba desarrollar una estrategia de reconciliación coherente y coordinada, dirigida por afganos.

La experiencia del PTS: logros y desafíos

El Programa Takhim-e-Solh, Programa para el Fortalecimiento de la Paz (PTS, por sus siglas afganas), se creó en mayo del 2005 reconociendo que las medidas militares por sí solas no pueden poner fin al conflicto en curso y que las negociaciones de paz pueden apoyar la creación de estabilidad en Afganistán. Desde esa fecha, más de 6.000 talibán han renunciado a la lucha como resultado de las negociaciones.

A estas personas se les proporciona una carta para demostrar ante las autoridades de distrito y provinciales que han pasado por el proceso adecuado y tienen derecho a vivir en sus comunidades. El PTS proporciona formación profesional y empleos y cierto apoyo económico para que estos individuos puedan regresar a sus comunidades. El PTS también está tratando de crear capacidades para reeducar a los talibán, con el fin de contrarrestar la influencia de las *madrassas* paquistaníes. También está abriendo 14 *madrassas*, o escuelas coránicas, en 14 provincias (y, eventualmente, estará presente en todas). El Ministerio de Educación creará un currículum escolar diferente que incluya un 40 por ciento de enseñanzas religiosas, un 40 por ciento de asignaturas básicas y un 20 por ciento de lengua. Sin embargo, con un presupuesto total de sólo dos millones de dólares al año, hace falta más inversión.

Aparte de su objetivo general de poner fin a las hostilidades armadas contra el Estado afgano, el PTS también tiene como finalidad liberar a presos encarcelados injustamente. De ellos, 684 han sido liberados de los centros de detención de la Bahía de Guantánamo, Bagram y Pul-i-Charkhi. Recientemente fueron pue-

tos en libertad 50 presos que habían sido detenidos debido a un error de los servicios de inteligencia estadounidenses. Sin embargo, el PTS no se limita a los talibán, sino que también desempeñó un papel, por ejemplo, en la puesta en libertad de los rehenes coreanos secuestrados en 2007.

El PTS tiene 11 oficinas regionales a cargo de líderes comunitarios y religiosos en coordinación con, por ejemplo, la ISAF, el Ejército Nacional Afgano, y la Policía Nacional Afgana (ANA). Se emiten invitaciones públicas y se realizan campañas en los medios de comunicación para garantizar las negociaciones y los esfuerzos para liberar a presos. Trabaja por medio de la televisión y la radio, y se han repartido cerca de 215.000 carteles y panfletos como campaña de concienciación.

Un participante afirmó que hacían falta serias mejoras del programa PTS. La garantía de seguridad del PTS depende de los esfuerzos que hagan otros actores nacionales e internacionales para respetarla. La reacción ante el PTS es que, tras la garantía de seguridad, sigue otra ronda de hostigamiento. Esto es peligroso, pues una mala experiencia puede desplazar a las buenas. Los gobernadores también han estado usando fondos operativos para actividades de índole política, pero se utilizan pocos recursos para perseguir los objetivos declarados de atraer a los talibán. La mayoría de ellos son simplemente gestos orientados hacia los medios de comunicación.

Se dijo que, en realidad, no había ninguna R en el programa de DDR del PTS. La clave está en llegar a los comandantes. Esto debería ocurrir antes de que el ISI los descubra o los sacarán primero, como ha ocurrido dos o tres veces con personas como el líder militar tálib Mullah Dadula. Algunos otros serán los próximos. Esto hay que llevarlo en secreto, sin la prensa, trasladando primero a las familias de regreso a sus pueblos. Por otro lado, los saudíes están reeducando a los talibán que han capturado y están enseñándoles de nuevo el Islam, así como nuevas habilidades. Otro participante añadió que resulta irónico que se hayan desarrollado planes de desarme, desmovilización y reintegración

(DDR) para señores de la guerra y milicias locales, pero no para los insurgentes.

Claves para el éxito y perspectivas para las negociaciones

Un participante que había entablado contacto con alrededor de 200 personas relacionadas con la insurgencia y los talibán a través de organizaciones internacionales desde que estaban los talibán en el poder, ofreció una perspectiva diferente. Esta persona veía las negociaciones como un esfuerzo permanente, pues la insurgencia y la decisión de la gente de formar parte de ella no tienen plazo definido. Para los talibán es fácil reemplazar a combatientes de nivel bajo e intermedio usando la antigua red yihadista, que siempre es más grande que las que están en la lucha activa. Por tanto, hay posibilidades de que la insurgencia aumente, sobre todo si se tiene en cuenta que los talibán están muy cómodos tal como están yendo las cosas para mantener los combates. Los talibán de nivel intermedio y bajo prefieren hablar de sobrevivir a un encuentro con la OTAN, aunque cuatro de cada cinco batallas que afrontan son con el gobierno afgano. Finalmente, lo más probable es que la insurgencia continúe manteniendo el mando de operaciones y apoyo en Pakistán.

Se dijo que la opción de reintegrar a los insurgentes y a la oposición afgana ya se había intentado. "El proceso político de Bonn –en el que participaron las facciones opositoras– estaba en marcha antes de que se mencionara siquiera la reconciliación en sentido formal." Sin embargo, ha habido un "enfoque de cafetería" en el que todo el que quisiera desarmarse era bien recibido, sin ningún enfoque estratégico detrás. Aunque las negociaciones han continuado mientras la insurgencia empeoraba, no ha habido éxito porque nunca fue una prioridad estratégica seria con peso político y recursos tanto para la comunidad internacional como el gobierno afgano. En cierta medida, este enfoque era necesario porque no se puede rechazar a nadie, pero era insuficiente para incorporar a personas estratégicamente importantes de la insurgencia.

Por parte de los talibán, el ponente afirmó que la alternativa de permanecer con la insurgencia es atractiva para la mayoría de ellos. Los potenciales retornados afrontan las represalias de sus compañeros si cambian de bando. No hay una opción de reconciliación abierta para quienes deben regresar a zonas disputadas por los talibán. La política de reconciliación también está cargada de problemas para el gobierno central. El proceso es lento: la mayoría de los “reconciliados” son personas, no redes enteras. En el caso de Abdul Wahid Baghrani, un tálib muy destacado que cambió de bando, se hizo sin llegar a ningún acuerdo y no entregó ninguna parte del capital político o militar del que disponía (por ejemplo, inteligencia valiosa, acceso a los insurgentes, etcétera). Al igual que los refugiados que son repatriados muchas veces para beneficiarse de los programas de ayuda, algunos talibán se aprovechan de las oportunidades de reconciliación para obtener rápidas ganancias.

La reconciliación es intrínsecamente política a nivel nacional e internacional. Basándose en la pasada experiencia afgana, debe tener una dirección política con respaldo de los servicios de inteligencia para conservar la credibilidad de aquellos que representan al gobierno durante el proceso de reconciliación. Aunque hay que separar a los extranjeros del proceso debido a la xenofobia local, la comunidad internacional necesita mantenerse involucrada para garantizar un buen “servicio posventa”. También es necesario avanzar desde un enfoque individual a uno de red. Si un comandante es importante, traerá consigo a 50 combatientes. No debería haber ninguna insinuación de rendición; debe hacerse “en base a grupos” —centrándose en las redes, no en los individuos— y de una forma islámica (“una yihad pacífica”).

Debemos aprovechar la oportunidad política en Pakistán. La publicidad debe crear una distinción entre afganos patrióticos y los talibán en Pakistán. Hace falta construir relaciones de confianza y considerar acuerdos de reconciliación locales que excluyan la presencia de tropas extranjeras y sustituir las por las ANSF, de modo que la insurgencia pierda razones para quejarse y no se negocien casos como el de Musa Qala (donde los británicos y el gobernador Daoud de Helmand son acusados de excluir la soberanía afgana). En lugar de más inicia-

tivas, hace falta alguien con una visión amplia —un enviado presidencial especial— para coordinar todos los esfuerzos y establecer prioridades.

Un participante explicó que las condiciones establecidas públicamente por los talibán son que sólo hablarán si se marchan las fuerzas internacionales. Por otro lado, se sugirió que no hablarán con el presidente Karzai porque saben que son los extranjeros los que están al mando. Los participantes concluyeron que, aunque las elecciones aportarán muchos comodines, hay que seguir impulsando la agenda de la reconciliación. De aquí a seis meses o un año puede ser demasiado tarde.

Mesa 4: Las perspectivas de integrar un enfoque político y militar

La última mesa ofreció un amplio debate sobre la necesidad de crear un enfoque integrado para estabilizar Afganistán, que integre un enfoque político y militar e incluya los derechos humanos y la prosperidad económica como cuestiones centrales. Muchos participantes parecían estar a favor de un enfoque con más tropas, pero con un perfil más bajo y menos operaciones de combate. También se discutió la cuestión clave de qué tipo de Estado afgano hace falta. En general, los participantes coincidían en que un Estado afgano centralizado tenía desafíos serios que afrontar, aunque hay pocas alternativas realistas debido a la debilidad del Estado y a la influencia de los vecinos de Afganistán.

Hacia un gobierno afgano justo y responsable

El primer ponente se centró en la necesidad de llevar los derechos humanos a un lugar preponderante de la

agenda nacional afgana. Se explicó que, aunque la Comisión Independiente de Derechos Humanos de 2007 informa de que más del 78 por ciento de los afganos son optimistas sobre su futuro, la mayoría de ellos cree también que centrarse en la guerra contra el terror eclipsa el proyecto de creación del Estado. La comunidad internacional y el gobierno afgano deben revisar por qué hay un dólar disponible para el desarrollo frente a diez u once dólares para las operaciones militares.

Se dijo que, aunque el PTS debe continuar trabajando para aumentar la reconciliación a nivel social y de base, las piedras angulares de los debates debían ser la justicia y la rendición de cuentas. El gobierno afgano tiene que ser más firme con los derechos humanos para romper con la cultura de impunidad. Debe revisar críticamente las injusticias cometidas en el pasado para que funcione la reconciliación política. El grupo asesor para el presidente, integrado por altos cargos (gobernadores provinciales, gobernadores de distrito, fiscales generales, jefes de policía), ha sido debilitado y, en consecuencia, no ha sido efectivo. Hace falta un mecanismo de veto para que el gobierno resulte creíble.

Para que la contrainsurgencia funcione hacen falta militares, pero éstos deben respetar los derechos humanos y las leyes internacionales. No debemos olvidar que existe el peligro de que se utilice a las víctimas civiles como instrumento para manipular a la oposición. La fuerza de la insurgencia procede de la debilidad de las autoridades del gobierno. El gobierno afgano y la comunidad internacional deben combatir la corrupción y llevar la ayuda a las zonas marginadas. Para ello, es necesario mejorar la distribución de la ayuda al desarrollo y la asistencia. El Programa de Solidaridad Nacional (NSP) y los consejos de desarrollo son una herramienta útil que cubre a más de 19.000 pueblos y debe emplearse para empoderar a los afganos.

También se dijo que las negociaciones deben aplicarse a cómo se desarrolla el país. Hace falta con urgencia un enfoque integral que vaya más allá de la ideología y las soluciones militares y haga hincapié en una economía fuerte y sostenible. En los últimos años, la lucha

contra los narcóticos ha unido a la oposición. Los talibán ofrecieron protección a los cultivadores frente a la erradicación y a los traficantes que pueden permitirse estas grandes redes de protección. La mayoría de las personas implicadas en estas redes no son marginados; realidades realidad, son figuras poderosas que generalmente no simpatizan con los talibán. Sin embargo, no han sido incluidas en las negociaciones. Hay que incluirlas y debemos estudiar cómo pueden mover sus intereses comerciales hacia otras áreas.

Un participante señaló que el gobierno debía tener un enfoque más centrado en el objetivo inicial de controlar diez distritos difíciles para ocuparse posteriormente de los otros cuarenta. En cualquier caso, la alianza afgano-occidental no debe cometer el error de integrar a los talibán a costa de arriesgarse a perder a la Alianza del Norte. A otro participante le preocupaba el peligro de que la reconciliación política sea vista como un reconocimiento del fracaso del proyecto occidental de construcción del Estado.

En cuanto a la distribución de la ayuda, varios participantes pidieron también un enfoque afgano más priorizado que vaya más allá de extensos documentos con metas poco realistas. Los resultados del reciente informe OXFAM/ACBAR —el 40 por ciento del dinero de la ayuda vuelve a los donantes occidentales y sólo una tercera parte pasa por el presupuesto básico afgano— se citaron también como prueba reciente de cómo la comunidad internacional debe revisar la forma en que se distribuye la ayuda.

También se sugirió que los talibán podrían haber tenido un sistema de justicia más eficaz, dado que la forma primitiva de la sharia que practicaban era aceptada por los *mulás* de cada pueblo. Tenían un capital humano más sólido. Ahora hay un sistema mejor, pero como sistema humano y económico no existe realmente, pues la presencia del gobierno es escasa en las provincias. El gobernador es un representante del presidente, pero no tiene autoridad sobre otros ministerios que operan en su zona. Por ejemplo, Mullah Abdu Salam, gobernador del distrito de Musa Qala, no tiene presupuesto para las fuerzas de seguridad. Tiene poder de fuentes no ofi-

ciales, no de las instituciones, porque éstas no son lo bastante fuertes para ejercer la autoridad.

Desafíos nacionales y regionales

Un participante recordó a los asistentes que lo que parece una solución en un momento dado, podría ser después un problema. Otra razón por la que no deberíamos decir “talibán moderados” es porque etiquetar su ideología no contribuye a comprender las razones de sus actos. Muchos de ellos tienen familiares asesinados, familias afectadas por la erradicación de cultivos de amapolas, o forman parte de un grupo étnico desfavorecido.

Los afganos también deben comprender a los que denominan sus aliados. Los talibán preguntan por qué está Estados Unidos en nuestro país si con un presupuesto de 50.000 millones de dólares al año no se hace nada con eficacia. La razón real es la amenaza terrorista; la construcción democrática no es más que una racionalización. Sin Al Qaeda, la comunidad internacional saldría de Afganistán y los países europeos no se sentirían obligados a contribuir a la OTAN para fortalecer sus lazos con Estados Unidos.

Se dijo que la comunidad internacional llegó al modelo de gobernanza porque se dio cuenta de que hace falta un gobierno legítimo con control sobre todo el país para contrarrestar al enemigo. Hoy la amenaza es una red yihadista militar y política basada en las agencias tribales de Pakistán y parte de Baluchistán. Los haqqanis, por ejemplo, tienen su base a 10 km de la línea Durand, al otro lado de Khost.

La política más necesaria para esta área prioritaria de seguridad es, por tanto, la integración de las agencias tribales administradas federalmente en la política central de Pakistán para que pueda haber gobernanza en estas zonas. Debe haber negociaciones con los talibán y otras fuerzas políticas y sociales de estas áreas tribales. Estas negociaciones deben incluir a los talibán de Pakistán, a Al Qaeda, a los talibán de Afganistán, a los refugiados afganos y a los funcionarios paquistaníes. Esto es un esfuerzo político y militar que la Policía

Nacional Afgana (ANP), que gobierna la Provincia de la Frontera Noroeste, y el PPP podrían estar dispuestos a hacer.

Es crucial contar con un enfoque regional para las negociaciones porque la insurgencia se basa en redes o grupos de personas con redes de apoyo mutuo que incluyen transacciones de bienes, símbolos, matrimonios, etcétera. Estas redes se extienden hasta Pakistán y el Golfo Pérsico. Aunque en general los afganos prefieren tratar con occidentales que con representantes del mundo islámico, no hay que olvidar que Irán y Rusia podrían iniciar con facilidad una insurgencia en el norte de Afganistán porque la Alianza del Norte también está insatisfecha.

Un segundo ponente insistió en examinar la amplitud del papel que desempeñan los vecinos de Afganistán. Un argumento en contra de un Estado más descentralizado es que los habitantes de las provincias donde los talibán tendrían la máxima influencia no quieren estar bajo su control. Por otro lado, Pakistán quiere un Estado más descentralizado para debilitar al gobierno central, así como a los consulados indios en Jalalabad y Kandahar. El problema es que las provincias pertenecerían de hecho a Pakistán porque Afganistán no tiene los recursos necesarios para controlarlas. Sin embargo, si las provincias tienen autonomía, estarán gobernadas de hecho por los países vecinos influyentes. En el caso de Afganistán, la existencia de un Estado central fuerte evidencia la debilidad del Estado porque, paradójicamente, hace falta un Estado central fuerte para administrar un Estado descentralizado. Un Estado afgano verdaderamente fuerte, podría ser capaz de mantener sus prerrogativas políticas con un Estado administrativamente descentralizado. Pero, no se puede descentralizar un Estado que apenas existe y no se pueden crear mecanismos de reparto de poder cuando no hay suficiente poder que repartir.

Conclusiones

La comunidad internacional está ahora aceptando las consecuencias de estar implicados en una lucha contra la insurgencia. La estrategia de la OTAN ya no consiste, por tanto, en matar talibanes, sino en ganarse a las poblaciones locales mediante el desarrollo de modelos de gobernanza eficaces. Estos modelos deben estar dirigidos por afganos y desarrollarse por medio de esfuerzos entre los diferentes actores en los que los civiles desempeñen un papel cada vez mayor. En cuanto al aspecto político, hay que aprovechar y ampliar la experiencia y pericia de la UNAMA. En el aspecto militar, se debería centrar la atención en la instrucción de las ANSF mediante el despliegue de OMLT.

Hay muchos desafíos para el actual esfuerzo de contrainsurgencia. El número cada vez mayor de víctimas civiles, producto del uso de atentados suicidas y de dispositivos explosivos improvisados por parte de la insurgencia afgana (a diferencia de los talibán paquistaníes en la frontera), las divisiones internas entre los miembros de la OTAN, una crisis de la opinión pública en muchos países y el creciente descontento entre los afganos con la misión de la OTAN y el gobierno plantean la pregunta de si un aumento de tropas podría ser contraproducente. En cualquier caso, la OTAN tiene que mejorar su coordinación e imagen, por ejemplo, trabajando hacia un sistema común para los PRT o pasando a PRT no militares para el norte y el oeste del país, como sugirió un participante.

La insurgencia es ahora más joven que antes, menos respetuosa de sus mayores y más estrechamente vinculada a los señores de la droga. Aunque ha sufrido pérdidas importantes, es fácil reemplazar a los combatientes. Hay que hacer un esfuerzo para separar a los talibán afganos de la red yihadista transnacional que los apoya. Después, el objetivo de las negociaciones debería ser desmantelar redes completas, no sólo individuos. Por tanto, habría que centrarse en las negociaciones con los talibán afganos y no con los "talibán moderados". Aunque estos últimos forman parte del

lenguaje de la "guerra contra el terror" estadounidense, las negociaciones con los primeros deben formar parte de un proceso nacional en el que los talibán afganos sean llamados a adoptar una "yihad pacífica".

Hay que proporcionar garantías e incentivos para los talibán si se quiere que avance la reconciliación nacional. Aunque el PTS han contribuido a que más de 6.000 ex talibán regresen a sus comunidades, el gobierno no ha ofrecido suficiente apoyo político al proceso ni garantizado efectivamente la seguridad y la reintegración de estas personas. Sigue faltando más inversión tanto por parte afgana como por parte internacional, así como la participación de actores como el CICR y el ACNUR. El nombramiento de un enviado presidencial para la reconciliación nacional podría asegurar la coordinación y un enfoque afgano.

Para avanzar hacia un proceso de reconciliación nacional exitoso, es esencial la cooperación de Pakistán. Los resultados de las elecciones en Pakistán abren una oportunidad para el progreso en la región fronteriza entre Pakistán y Afganistán. Si se hace en coordinación con la comunidad internacional y el gobierno afgano, el gobierno de coalición civil nacional y los avances de los partidos moderados en las FATA y en Baluchistán deberían proporcionar un marco positivo para mejorar la gobernanza en estas zonas y pacificar a la insurgencia.

El gobierno y las fuerzas armadas en Pakistán deben ahora ayudar a "empujar" a los talibán afganos fuera del país, en lugar de interferir en las iniciativas de reconciliación dirigidas a los talibán con base en Pakistán, como ha ocurrido en el pasado. La creación de los talibán paquistaníes es una novedad preocupante para el proceso de reconciliación nacional en Afganistán, pues pueden incrementar esta interferencia oficial por parte de Pakistán. Por tanto, es necesaria la cooperación afgana-paquistaní tanto a nivel nacional como regional.

La comunidad internacional y el gobierno afgano deben vigilar de cerca las percepciones. Es importante contrarrestar la percepción de los afganos de que las nego-

ciaciones estratégicas con los talibán se traducen en entregar soberanía afgana a Pakistán o a la comunidad internacional. También se debería hacer un esfuerzo para garantizar que los miembros de la Alianza del Norte no crean que la reconciliación nacional con los talibán va a desembocar en un desplazamiento del poder que ponga en peligro su posición.

Hay que dar una participación en el futuro de Afganistán a los países vecinos, que no deben sentirse amenazados por el ejército nacional afgano. La creciente cooperación de Rusia con la OTAN es un paso positivo. También hay que implicar a Irán en cuestiones que le afectan directamente, como los narcóticos. Un participante sugirió que para que las negociaciones de reconciliación nacional en Afganistán sean efectivas, hay que incluir a los talibán paquistaníes y a funcionarios paquistaníes.

Debido a la incapacidad del Estado afgano de proporcionar efectivamente servicios a sus ciudadanos y al papel desestabilizador que han desempeñado países extranjeros en el pasado, sigue siendo fácil que haya

otros países que interfieran en el proceso de construcción del Estado en Afganistán. Un participante dijo que es por esta razón por la que no se creó un Estado descentralizado en Afganistán. La posibilidad de que otros países cubran el vacío que deja la débil presencia del gobierno en algunas zonas es demasiado peligrosa.

Se pueden aprender muchas lecciones de la experiencia en Afganistán: fue un error no haber dejado una huella fuerte en los primeros cinco años después de la invasión de 2001, como también infravalorar el carácter regional del conflicto. Esto hubiese reducido la influencia de quienes querían obstaculizar el proceso. La falta de coordinación occidental desde el principio en la distribución de la ayuda, las estrategias militares y de seguridad, y los esfuerzos de reconciliación y negociaciones han perjudicado seriamente los esfuerzos de consolidación de la paz y construcción del Estado. De forma similar, se debería haber desarrollado y enfatizado desde el principio la justicia local y la rendición de cuentas para poder luchar eficazmente contra la cultura de impunidad.

Lista de participantes

Lisa Abend, Time magazine, España

Anna Adema, Embajada de los Países Bajos en España

Mariano Aguirre, FRIDE, España

Cory Anderson, Subdirector, Security Task Force on Afghanistan, Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, Canadá

Felix Arteaga, Real Instituto Elcano, España

General José Enrique de Ayala, General de Brigada (reserva), España

Jos Boonstra, FRIDE, España

Paulo Botta, FRIDE, España

Ivan Briscoe, FRIDE, España

Victoria Burnett, International Herald Tribune

Emilio Cassinello, Centro Internacional del Toledo para la Paz, España

Cristina Churruca, Universidad de Deusto, España

MA Lcol Cuthbert, OTAN

Rafael Dezcallar, Director General de Política Exterior, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, España

Tim Eestermans, Consejo Europeo
Luis Elizondo, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, España
Juan Garrigues, FRIDE, España
Amélie Gauthier, FRIDE, España
Sarah-Lea John, FRIDE, España
Fahim Hakim, Vicepresidente, Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán
Aziz Hakimi, The Killid Group, Afganistán
Daniel Korski, European Council on Foreign Relations, Reino Unido
Consuelo López-Zuriaga, Intermón Oxfam, España
Citha Maass, Stiftung Wissenschaft und Politik, Alemania
Judith Maas, Embajada de los Países Bajos en España
Robert Matthews, FRIDE, España
Malcolm McKechnie, Embajador de Canadá en España
Rosa Meneses, El Mundo, España
Marco Mezzera, Cligendael Institute, Países Bajos
Madalena Moita, FRIDE, España
Najibullah Mojadidi, Subdirector del PTS/ Asesor Especial del Presidente en Salud y Educación, Afganistán
Covadonga Morales, Consultora Internacional, España
Ferdinand Mugie, Embajada de los Países Bajos en España
Jesús Núñez, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, España
Diego de Ojeda, Presidencia del Gobierno, España
Martín Ortega, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, España
Mylène Paradis, Embajada de Canadá en España
Ahmed Rashid, Periodista, Author de "Los Talibán", Pakistán
José Manuel Romero, FRIDE Vicepresidente, España
Barnett Rubin, Centre on International Cooperation, Estados Unidos
Gabriella Sancisi, Embajada de los Países Bajos en España
Stuart Savage, Ministro Consejero, Embajada de Canadá en España
Pierre Schori, FRIDE Director General, España
Julia Schünemann, FRIDE, España
Michael Semple, Unión Europea
Scott Smith, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Naciones Unidas
Massoom Stanekzai, Asesor Principal del Presidente, Afganistán
Astri Suhrke, Chr, Michelson Institute/FRIDE Investigadora Asociada, Noruega
José Ignacio Torreblanca, European Council on Foreign Relations, España
Como Van Hellenberg Hugar, Embajador de los Países Bajos en España
General Ton Van Loon, ex Comandante en Jefe de la ISAF, Comando Regional del Sur Nuria del Viso, CIP
Fuhem, España
Kimana Zulueta, FRIDE, España

FRIDE

En la medida en que el conflicto en Afganistán se agrava y extiende, y está produciendo serios debates dentro de la OTAN, es urgente comenzar a discutir qué opciones políticas tienen la comunidad internacional y las fuerzas políticas afganas. Una opción que muchos analistas sugieren es promover una agenda de reconciliación nacional que incluya negociar con los talibán. Para abordar las cuestiones relativas a una estrategia de contrainsurgencia revisada y a la reconciliación política, FRIDE organizó un seminario en marzo pasado en Madrid con el título "Debate sobre Afganistán: ¿Hay una solución política?" al que asistieron más de cuarenta expertos y funcionarios de gobiernos y miembros de fuerzas armadas.

www.fride.org