

¿Existe una estrategia mejor para Afganistán?

David García Cantalapiedra

»» Afganistán se está acercando a un punto de no retorno (*tipping point*) entre su estabilización definitiva o su descenso hacia un nuevo caos. En este sentido, es apreciable el esfuerzo que se está realizando desde 2008 para la estabilización del país, gracias a un mayor compromiso internacional con vistas a las próximas elecciones del 20 de agosto.

La estrategia para Afganistán presentada por el Presidente Barack Obama el 27 de marzo –y aceptada por los aliados en la Cumbre de Estrasburgo-Kehl de la OTAN en abril– representa un cambio cuantitativo y cualitativo. Sin embargo, llega con un año de retraso ya que en la Cumbre de Bucarest de 2008 se hubieran podido acordar contribuciones más importantes, sobre todo por parte de Europa. Podría decirse, entonces, que se ha perdido otro año en la estabilización de Afganistán.

Ni el enfoque contraterrorista de EEUU, reflejado en la Operación Libertad Duradera (*Operation Enduring Freedom*), ni la estrategia de estabilización y reconstrucción europea se han adecuado a las necesidades del país. La aprobación de la Estrategia Integral (*Comprehensive Approach*) de Obama en Bucarest ofreció un primer marco general para aunar los aspectos políticos, económicos, sociales y militares.

En este sentido, la Unión Europea (UE) ha perdido la oportunidad de situarse como actor fundamental en este conflicto, reafirmando los pobres resultados que ha dado la estrategia hacia Asia Central y, por ende, la incapacidad de ofrecer más contribuciones sobre el terreno, con la excepción de EUPOL.

CLAVES

- Mientras que la nueva estrategia estadounidense para Afganistán camina hacia un enfoque más integrado, siguen existiendo limitaciones.
- Las implicaciones de la nueva estrategia para las políticas europeas van mucho más allá de la noticiosa cuestión de nuevos compromisos en materia de tropas.
- Las áreas de políticas relacionadas con la gobernanza y la reforma del sector de seguridad necesitan de una mejora significativa en el lado europeo.
- Existen esfuerzos para vincular las cuestiones de Afganistán y Pakistán, pero están todavía lejos del enfoque regional integral necesario.

»»»»» LAS VIRTUDES DE LA NUEVA ESTRATEGIA

La nueva estrategia estadounidense es el resultado del *White Paper of Interagency Policy Group's Report on US Policy towards Afghanistan and Pakistan*. Deriva de la Estrategia Integral y de algunas de las lecciones aprendidas en Irak que fueron incorporadas por el Secretario de Defensa Robert Gates y el General David Petraeus, jefe del Mando Central de EEUU (USCENTCOM). No hay que olvidar que el fin último de la nueva estrategia, según el propio documento, es derrotar y dismantelar a Al Qaeda en Pakistán y evitar su regreso a Afganistán. Para ello, se buscará acabar con las redes terroristas en Afganistán, y construir un gobierno e instituciones afganas capaces y efectivos y unas fuerzas de seguridad que puedan enfrentarse a la insurgencia con una mínima ayuda internacional. La nueva estrategia se materializa a través de un marco llamado estrategia integrada (*integrated approach*) que persigue la coordinación de todas las instituciones internacionales sitas en Afganistán –como la OTAN/ISAF, la Misión de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), la UE y otros Estados socios– y el gobierno e instituciones afganos. El objetivo es unir los esfuerzos para ejecutar los objetivos de la Estrategia Integral en cada distrito del país. En este sentido, la estrategia integrada se basa en una triada de objetivos interconectados: desarrollo, seguridad y gobernanza. Esta visión parte del argumento de que no existe una solución puramente militar a la situación en Afganistán, sino que debe ser política y llevada a cabo por los propios afganos. Mientras se desarrolla este objetivo, las fuerzas de seguridad deben proteger a la población proporcionando un espacio seguro para una buena gobernanza y el desarrollo. Las fuerzas de seguridad llevan a cabo sus operaciones siguiendo la dinámica “*shape, clear, hold and build*”.

La estrategia integrada respeta los principios de la nueva forma de contrainsurgencia diseñada tras Irak. Esto significa una especie de estrategia COIN plus: unidad de esfuerzo, primacía de lo político, comprensión del entorno, opera-

ciones guiadas por la inteligencia, aislamiento de los insurgentes, seguridad bajo el imperio de la ley, y sobre todo, compromiso a largo plazo. Además debe existir gran adaptabilidad a las situaciones sobre el terreno, tanto políticas, como económicas y militares, con capacidad de gestionar las expectativas positivas o negativas. Por otra parte, se deben atribuir capacidades y poderes a los que se encuentran en los niveles más cercanos al terreno, en una suerte de subsidiariedad de la aplicación de la estrategia, con la idea de que los equipos de reconstrucción provincial (PRT, por sus siglas en inglés) de ISAF, los equipos de UNAMA y de las autoridades locales y provinciales de Afganistán tienen una visión más cercana a las necesidades de la población local.

La realidad en el país hace de la estrategia de contrainsurgencia el método ideal de aproximación al conflicto para su solución o adecuada gestión. El aumento de tropas es tan solo parte de un enfoque integral del conflicto que debe perseguir por igual el desarrollo, la seguridad y la gobernanza. Debe tener, además, como centro de gravedad a la población afgana: sin seguridad no es posible establecer los programas de desarrollo ni crear instituciones, fundamentalmente gobiernos locales, ejército y policía. El comandante de ISAF, el General David McKiernan, ha dejado muy claro que toda la estrategia está enfocada hacia la población de Afganistán⁽¹⁾. No se trata sólo de una “afganización” en términos de dotar a los propios afganos de mayores capacidades y responsabilidades, sino de preguntarles por sus necesidades, y en este sentido, proporcionar la seguridad, el desarrollo o el apoyo a la creación de las instituciones realmente requeridas. El problema para llevar a cabo la ejecución de la estrategia integrada es que, mientras se va produciendo la “afganización”, se requiere una contribución sustancial en términos de seguridad. Pero no se trata sólo de aportar más tropas, sino que es necesario desplegarlas en algunas zonas concretas y con unas funciones específicas. En gran medida, la mayoría se desplegará en el sur y en el este del país. Parte de estas fuerzas de comba-

(1). En el marco del programa Transatlantic Opinion Leaders de la OTAN el autor realizó una visita a Afganistán entre el 19 y 30 de marzo de este año. Tuvo, así, la oportunidad de realizar entrevistas al General McKiernan y escuchar las opiniones de todo el estado mayor de ISAF.

te se dedicarán al entrenamiento del ejército nacional afgano (ANA, por sus siglas en inglés), bajo el mando del Comando Combinado de Transición para la Seguridad, y de la policía nacional afgana (ANP, por sus siglas en inglés), sobre todo a través del nuevo programa *Focused District Development* (FDD).

PROBLEMAS PARA LA APLICACIÓN DE LA NUEVA ESTRATEGIA

La implementación de la estrategia integrada se enfrentará con serios inconvenientes derivados de las dinámicas institucionales previas y de la evolución de la insurgencia. De hecho, la estrategia ha comenzado a aplicarse parcialmente hace meses y se ha enfrentado a tres problemas básicos: falta de coordinación y cooperación, necesidad de priorizar “más gobierno” antes que más “gobernanza” y ausencia de un mayor énfasis en la solución regional.

En primer lugar, la estrategia integrada debe solucionar el problema que plantea la falta de coordinación y cooperación entre ISAF, UNAMA, los Estados que mantienen el mando sobre los

Algunos programas son poco prácticos para el tipo de situación que tendrá que enfrentar la policía afgana.

PRT y las instituciones afganas. Se aprecia una falta de unidad de esfuerzo y de mando, cuestiones fundamentales para llevar a cabo cualquier estrategia de contrainsurgencia. En este sentido, se podría pensar que todavía existen diferencias de enfoque, prioridades e incluso reticencias por parte de algunas organizaciones a aceptar el papel director, en algunos temas, de ISAF. Aunque el *Afghanistan Compact* ha creado una comisión conjunta de coordinación y seguimiento (*Joint Coordination and Monitoring Board*), que se pondría bajo el liderazgo de la ONU, su limitada presencia en el país no le permite un liderazgo real,

que finalmente recae en ISAF. En teoría, ISAF solo debería encargarse de la seguridad, pero en la práctica lidera la triada seguridad-desarrollo-gobernanza, debido a sus mayores capacidades, su presencia en el país, su mejor coordinación con las instituciones afganas y porque el objetivo prioritario que se ha impuesto por la situación en el terreno ha sido el de garantizar la seguridad.

El Ministerio de Defensa afgano pide una mayor cooperación y coordinación de las diferentes posiciones nacionales en varias regiones ya que, en algunos casos, tales disparidades crean distorsiones entre las necesidades reales (por ejemplo, entrenamiento paramilitar para la ANP) y los programas llevados a cabo, más enfocados en estándares europeos de actuación policial. Algunas posiciones nacionales, aunque han realizado un trabajo largo y eficiente en determinadas áreas como la creación y el entrenamiento de la policía afgana, han mantenido programas prácticamente aislados de otras iniciativas y con poca coordinación. Además, algunos programas son poco prácticos para el tipo de situación que tendrá que enfrentar la policía afgana. Sin embargo, cuerpos policiales como la Guardia Civil española, los *Carabinieri* italianos o la Gendarmería francesa serían ideales para esta función. En gran medida, la ANP ha tenido un entrenamiento adecuado para situaciones de seguridad propias de Estados de derecho occidentales. No obstante, durante gran parte de los últimos años, la policía afgana se ha enfrentado a situaciones paramilitares y de contrainsurgencia para las que no estaban preparadas. La tasa de víctimas ha sido alta.

El FDD se encamina hacia un tipo de evaluación y entrenamiento más enfocado hacia situaciones paramilitares ya que son las más comunes. La creación de hasta siete cuerpos diferentes de policía en la ANP, dedicados a distintas funciones, se podría evitar con el establecimiento de un solo cuerpo con características similares a los cuerpos policiales europeos. Sin embargo, los programas GPTT alemán y de EUPOL no parecen los más adecuados, al menos hasta ahora, considerando el medio en el que deben moverse estos cuerpos de seguridad.



»»»» **GOBIERNO VERSUS GOBERNANZA**

No parece que para los afganos una de las prioridades sea la gobernanza como tal, sino la creación de la capacidad de “gobierno”. Esto significa la construcción de instituciones con capacidades y fondos suficientes para el auto-gobierno y una progresiva y rápida autonomía frente a la actual dependencia de las organizaciones internacionales. La construcción institucional es para los afganos, y para algunas organizaciones sobre el terreno, la primera prioridad incluso antes que la coordinación entre las instituciones y organizaciones. La consecución de recursos para la seguridad (ANA, ANP), infraestructuras, gobiernos regionales y locales, y sobre todo, la reconstrucción de un sistema económico y educativo son considerados los primeros pasos hacia la independencia.

La falta de instituciones, o su dis-funcionalidad, es el problema más grave a corto y medio plazo. La carencia de unas fuerzas de seguridad que realmente protejan a la población y el mal funcionamiento o la deficiente ejecución de programas de infraestructuras (por ejemplo, un exceso de subcontrataciones en obras públicas) conlleva la falta de confianza por parte la población. Esto crea la percepción de falta de compromiso: subcontratistas que a su vez subcontratan lo que lleva a la mala calidad de las infraestructuras, al aumento de los accidentes, o al abandono de las obras por miedo a la insurgencia; policías sin el entrenamiento correcto para proporcionar seguridad en situaciones de insurgencia; fuerzas de ISAF que, una vez aseguradas las áreas, abandonaban la zona permitiendo la vuelta de la insurgencia, o lo que es peor, se encontraban ante la imposibilidad de mantenerse en la zona por falta de fuerzas suficientes. En estos casos, la vuelta de la insurgencia ha llevado a una socialización del terror para evitar el apoyo al gobierno o a las organizaciones internacionales aunque la población en su gran mayoría no apoye a los talibán. Por ejemplo, en un distrito de la provincia de Kandahar, los talibán mataron a un importante jefe tribal en octubre de 2007 como

primer paso de un ataque y toma del distrito y, aunque ISAF sabía que se iba a producir esta operación, no disponía de fuerzas suficientes para abortarla.

Esta identificación de “más gobierno” como objetivo se refleja en la necesidad de priorizar la seguridad en términos cuantitativos (más fuerzas y permanentes) y cualitativos (entrenamiento tanto para las fuerzas ISAF como para ANA-ANP). Esta cuestión ha sido identificada como una prioridad no solo por ISAF sino por dotaciones de PRT, e incluso por organizaciones no gubernamentales (ONG) sitas en lugares “candentes” como Kandahar. Existe conciencia en las dotaciones de algunos PRT, (por ejemplo en Mazar-i-Sharif, bajo el mando sueco) que el enfoque que se quería proyectar en sus zonas era erróneo: el planteamiento prioritario de la reconstrucción es cuestionado por los propios asesores en desarrollo, dándole la prioridad a la seguridad e incluso pasando a llamar a los PRT como equipo de seguridad provincial.

UN ENFOQUE REGIONAL NECESARIO

Nadie ha hablado en profundidad de la necesidad de un acuerdo regional para afrontar la estabilización. La conferencia sobre Afganistán tiene que dar resultados y acuerdos en los que participen no sólo EEUU y los aliados europeos sino Irán, Arabia Saudita, Rusia, Pakistán e India, así como los Estados de Asia Central. En el caso concreto de la insurgencia y la reconciliación, este proceso empieza por reconocer que la insurgencia no es sólo un problema nacional sino regional, por lo tanto la solución tiene que ser también regional. Aunque la estabilización y pacificación del país se consiga a través de la estrategia integrada y de una política de reconciliación y reinserción de las fuerzas afganas de la insurgencia (entre un 70-80 por ciento del total), si un 20-30 por ciento de las fuerzas insurgentes tienen sus centros de mando en Baluchistán, Waziristán y la Provincia de la Frontera Noroeste (NWF, por sus siglas en inglés), la solución a largo plazo no está asegu-

rada. Sin embargo, la estrategia integrada no está dirigida a abordar este aspecto del conflicto. Paradójicamente la nueva estrategia de la administración Obama habla claramente de una solución para Pakistán, como centro real del problema de la insurgencia, y de conseguir la estabilización de Afganistán como medio de denegación de los objetivos de la insurgencia Talibán-Al Qaeda de Pakistán. Pero aunque este objetivo se consiguiera, esto no hace desaparecer la amenazante situación que, a largo plazo, se puede extender por todo Pakistán. Esto puede crear un problema regional de primera magnitud que podría generar un dilema de seguridad a sus vecinos, tanto a los Estados de Asia Central, como a Irán e India, hasta convertirse en un problema de seguridad internacional dado que Pakistán es un Estado con armamento nuclear.

ALGUNAS LECCIONES

Carl von Clausewitz establecía que lo primero que debe de hacer un comandante es identificar correctamente el tipo de conflicto existente y luego establecer la estrategia correcta para abordarlo. Ni EEUU ni los aliados europeos hicieron una previsión correcta de la situación de Afganistán. Además, se pusieron sobre el terreno menos medios de los necesarios con un despliegue no siempre afortunado tanto por su cantidad como por su funcionalidad.

El envío de más fuerzas a zonas prácticamente estabilizadas como apoyo temporal por las elecciones no ayudará a largo plazo, ni lanzará un fuerte mensaje a la insurgencia en cuanto al compromiso de la OTAN. De esta forma, estamos asistiendo a una “americanización” de la seguridad, y también de otros aspectos como la ayuda al desarrollo: PRT como el de Mazar-i-Sharif, bajo el mando sueco, desarrollan sus proyectos gracias a los 100 millones de dólares de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en contrapartida a los escasos 5 millones de coronas y otros 10 millones de euros aportados por suecos

y finlandeses, respectivamente. En este sentido, la práctica ausencia de la UE y la incapacidad de algunos Estados miembros de establecer una estrategia coordinada en Afganistán puede llevar a la irrelevancia de la UE como actor clave en la prevención y solución de conflictos fuera de la periferia establecida por la Estrategia de Seguridad Europea de 2003.

Además de los problemas de ejecución de la nueva estrategia, la realidad se enfrenta a un medio complejo: varios frentes, Afganistán y Pakistán; dos conflictos superpuestos, contra Al Qaeda y contra los grupos talibán; y diferentes visiones e intereses regionales e internacionales, por parte de Occidente (EEUU y los aliados occidentales) y por parte de los vecinos, sobre todo Irán e India. Sin embargo, al final, aunque se estabilice Afganistán, si la insurgencia talibán sigue activa en Pakistán, y se va haciendo con las áreas tribales bajo administración federal, la NWFP, Baluchistán y el Punjab, todos los esfuerzos serán vanos ya que puede acabar creando un conflicto regional en Asia.

David García Cantalapiedra es Investigador de FRIDE.

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**