

Afganistán: ¿por qué murieron los soldados españoles?

Barnett R. Rubin

*Director de Estudios/ Senior Fellow, Center on International Cooperation,
Universidad de Nueva Cork*

La muerte de 17 soldados españoles en lo que parece haber sido un accidente de helicóptero cerca de la ciudad de Herat, en el oeste de Afganistán, el 16 de agosto, ha causado un comprensible dolor a los ciudadanos españoles. Es importante que éstos últimos entiendan la misión de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) de la que formaban parte, para que aprecien el valor de los riesgos que asumen y el peso que soportan.

Participé como miembro del equipo de la ONU en las negociaciones de Bonn de noviembre y diciembre del 2001 que desembocaron en el actual acuerdo político de Afganistán y que también pidió al Consejo de Seguridad de la ONU que autorizase una fuerza militar multinacional para que asistiera a las autoridades de Afganistán a proporcionar seguridad en Kabul y, en última instancia, en otras provincias a las que se ampliaría la ISAF. Esta petición fue resultado de muchos años de reflexión sobre las razones por las que habían fracasado los intentos anteriores de lograr una resolución política de las guerras de Afganistán.

Aunque este país había experimentado numerosas series de guerra y conflicto desde 1978, la operación que desembocó en la transformación actual comenzó con los atentados del 11 de septiembre de 2001, que hizo que Estados Unidos dejara de considerar Afganistán un caso de emergencia humanitaria, convirtiéndolo en una amenaza para la seguridad. Desde el hundimiento de la URSS a finales de 1991 y el consiguiente colapso del régimen prosoviético de Kabul en abril de 1992, Estados Unidos y otros países donantes importantes enviaban pequeñas cantidades de ayuda humanitaria. A partir de 1994, una Misión Especial de la ONU para Afganistán intentó promover el diálogo entre las diversas partes, aunque con escasos resultados y poco respaldo internacional. Los países vecinos, motivados por su propia búsqueda de estabilidad y seguridad, apoyaron a diversas facciones armadas cuyas guerras por delegación destruyeron aún más la sociedad.

Después del 11 de septiembre, la CIA y las fuerzas armadas estadounidenses llegaron a Afganistán para defender la seguridad de Estados Unidos frente a Al Qaeda, destruyendo esa organización en la medida de lo posible y destituyendo del poder al régimen talibán que la cobijaba. El único plan que tenía el gobierno estadounidense, y por tanto el que utilizó, era un plan de la CIA para rearmar y financiar a muchos de los mismos comandantes y caudillos locales a los que tanto Estados Unidos como la URSS habían apoyado en los años ochenta, y cuyas rivalidades destruyeron aún más el país en los años noventa. En concreto, sus batallas dentro de la propia ciudad de Kabul habían reducido gran parte de la ciudad a escombros y al gobierno central de Afganistán a un cascarón vacío.

Esta intervención contó con el apoyo del Consejo de Seguridad de la ONU como acto legítimo de defensa propia después de los atentados del 11 de septiembre, pero en lo que se refiere a la administración Bush, su propósito no era consolidar la paz, reconstruir el país o promover la reconciliación entre los afganos. Después de un debate interno, la administración apoyó con reticencias que fuera la ONU quien alcanzara estos objetivos después de una victoria militar estadounidense, basándose sobre todo en el argumento de que eran necesarios para crear las condiciones para que continuase una presencia militar de Estados Unidos que convirtiera esa victoria en permanente.

El otorgamiento de poderes a diversas milicias por parte de la Coalición era una exigencia de su estrategia militar de derrotar a los talibanes, que a su vez era la condición necesaria para que se llevara a cabo el resto de la operación. Sin embargo, esta estrategia creó por su parte otros problemas de seguridad. Durante las décadas en las que las potencias externas proporcionaron suministros y financiaron a los grupos armados, el Estado o las instituciones políticas civiles, siempre débiles, se debilitaron aún más. La estrategia estadounidense contra los talibanes, incluida la entrega directa de fondos y armas a diversos grupos sin exigirles su adhesión a ninguna plataforma política, meta u organización común, repitió este modelo. Cualquier grupo armado que capturaba territorio tomaba también el control de las partes del aparato del Estado que quedaban ahí, incluidos ministerios en la capital.

En el Estado Islámico de Afganistán (el gobierno muyahidín) que gobernó Kabul entre 1992 y 1996 y que conservaba aún su escaño en la ONU cuando se produjo la intervención de Estados Unidos, cada grupo armado financiado desde el exterior que formaba parte de la coalición gobernante tomó el control de un ministerio diferente; diversos grupos lucharon entre sí, destruyendo gran parte de Kabul, y el grupo armado más fuerte (el Consejo de Supervisión del Norte o Shura-yi Nazar-i Shamali, de Ahmad Shah Massoud) logró el dominio político gracias a su presencia militar. Pese a la presión política para que no lo hicieran, las fuerzas militares de Shura-yi Nazar-i Nazar, dirigidas por Muhammad Qasim Fahim desde el asesinato de Massoud el 9 de septiembre de 2001, ocuparon Kabul de nuevo después de la huida de los talibanes en noviembre de ese año.

En las conversaciones de la ONU sobre Afganistán de Bonn, los actores internacionales negociaron un reparto del poder con Shura-yi Nazar. Esos actores internacionales aceptaron provisionalmente que dicha facción controlase todos los organismos de "seguridad" (Ministerios de Defensa e Interior, y la agencia de inteligencia), a cambio de su acuerdo en medidas de reparto del poder civil que incluían aceptar a un presidente de una administración provisional (Hamid Karzai) que no era de la Alianza del Norte ni comandante militar; compartir los cargos ministeriales con otros grupos, sobre todo el grupo de Roma encabezado por el antiguo rey, Muhammad Zahir Shah, exiliado en Roma desde 1973; prometer respetar un proceso de ampliación gradual de la base del gobierno; y aceptar la supervisión internacional de todo ello.

Mediante un acto de ventriloquismo diplomático del equipo de la ONU, las partes del Acuerdo de Bonn pidieron al Consejo de Seguridad que autorizase el despliegue de una "fuerza con mandato de las Naciones Unidas para asistir en el mantenimiento de la seguridad para Kabul y sus zonas circundantes". El acuerdo proseguía observando: "Esta fuerza podría, en su caso, ampliarse progresivamente a otros centros urbanos y otras zonas". Los participantes de las conversaciones también acordaron "retirar a todas las unidades militares de Kabul y otros centros urbanos u otras zonas en las que se despliegue la fuerza con mandato de la ONU". Esta fuerza con mandato de la ONU se convirtió en lo que se conoce con el nombre de Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), y desde agosto de 2003 está bajo el mando de la OTAN. Ni la retirada de las milicias de la ciudad de Kabul ni la ampliación de la ISAF a las provincias comenzaron hasta esa fecha.

El concepto de la ISAF se desarrolló a partir del análisis durante la década anterior de los requisitos que debía tener un acuerdo de paz para poner fin a la guerra civil en Afganistán, y no de la misión de seguridad antiterrorista.¹ El Acuerdo de Bonn señalaba que la seguridad era responsabilidad de los afganos, y que las partes se comprometían "a hacer todo lo que estuviera en sus manos e influencia para garantizar dicha seguridad, incluido para todo el personal de las Naciones Unidas y de otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales desplegadas en Afganistán." Esta misión de seguridad, a la que la ISAF iba a prestar asistencia, se centraba sobre todo en proteger al personal civil internacional.

¹ Barnett R. Rubin, Ashraf Ghani, William Maley, Ahmed Rashid y Olivier Roy, "Afghanistan: Reconstruction and Peacebuilding in a Regional Framework," KOFF Peacebuilding Reports 1/2001, Swiss Peace Foundation, Berna, 2001, pp. 37-38.

Aunque el acuerdo no podía decirlo, sin embargo, la misión principal de la ISAF, en opinión de los redactores e incluso de algunos de los líderes de facciones que no querían repetir los errores del pasado, era impedir que se reanudasen las luchas entre facciones que habían destruido gran parte de Kabul y debilitado el gobierno en 1992-1996.² La ISAF también iba a hacer posible y creíble el proceso político de ampliar y legitimar el gobierno, proporcionando tanto a éste como a la administración afgana cierto grado de seguridad frente a la coacción y a las amenazas de los grupos armados. Su presencia de seguridad de transición contribuiría a crear el espacio político necesario para construir la legitimidad y la capacidad del gobierno.

Gracias en gran medida al papel desempeñado por la ISAF en Kabul, el gobierno ha permanecido relativamente estable, y el proceso político ha avanzado y se ha hecho más incluyente. Aunque la delincuencia sigue siendo una amenaza grave, y se cometen ocasionalmente actos terroristas, no ha habido en Kabul una violencia política masiva que ponga en peligro la estabilidad del gobierno, la vida de las personas o la presencia internacional.

Sin embargo, los comandantes militares estadounidenses sobre el terreno concluyeron ya en el verano del 2002 que sólo la reconstrucción y la consolidación política fuera de Kabul haría posible la victoria. Tras otro debate interno, Estados Unidos concluyó también que no podría mantener el país dividido entre Kabul, donde la seguridad significaba proteger al gobierno y a los ciudadanos de las milicias, y el resto del país, donde la seguridad significaba movilizar y armar a las milicias para combatir a los talibanes y a Al Qaeda, con independencia de los efectos que ello tuviera para el gobierno y los ciudadanos. Con el desarrollo del Ejército Nacional Afgano, bajo los auspicios de Estados Unidos, con la ayuda de Francia y del Reino Unido, las fuerzas armadas estadounidenses lograban un socio mejor que las milicias de los caudillos.

Por tanto, las fuerzas armadas estadounidenses desarrollaron la propuesta que se convirtió en los Equipos Provinciales de Reconstrucción (EPR), que tenían como finalidad, como declaró un funcionario estadounidense, producir un "efecto ISAF sin la ISAF". A mediados del 2003, Estados Unidos respaldó también el mando de la OTAN de la ISAF y la ampliación de ésta a las provincias donde no había combates activos, principalmente mediante el establecimiento de estos equipos provinciales. Entre dichos EPR estaba Herat, donde las fuerzas armadas estadounidenses dieron paso a España, bajo el mando de la OTAN. El mandato de los EPR ahora les exige establecer un entorno seguro y sin riesgos para construir el Estado afgano y reconstruir la economía.³ Los mandatos hacen hincapié sobre todo en que los equipos deben proporcionar su apoyo a la reforma de los sectores de seguridad, principalmente la policía.

Los soldados españoles en Herat se desplegaron en la provincia más rica (o, para ser más exactos, la menos sumida en la miseria) de Afganistán fuera de Kabul, situada en un lugar estratégico, en la frontera con Irán. La mayoría de las importaciones de Afganistán pasan por esta provincia, que es también un importante lugar de paso para el contrabando y el narcotráfico. La provincia es la principal fuente de impuestos aduaneros, que constituyen la mayor parte de los ingresos nacionales del gobierno. En los últimos dieciocho meses, el gobierno central había destituido a un poderoso gobernador que se había resistido a la autoridad de Kabul, y había hecho frente a una crisis de seguridad cuando las milicias que se habían movilizado para ayudar a destituir al gobernador tomaron el control de un importante distrito. Visité Herat en diciembre de 2004 y estuve en las instalaciones de la frontera iraní con el Viceministro de Finanzas, quien intentaba asegurar el control del gobierno sobre los ingresos aduaneros. También trataba de obtener el control del contrabando de petróleo desde Irán, por medio del cual algunos poderosos comandantes habían inundado el mercado afgano de combustible peligroso de baja calidad.

² Barnett R. Rubin y Ashraf Ghani, "Rebuilding Afghanistan," *The Wall Street Journal*, 15 de octubre de 2001.

³ Mandato de los Equipos Provinciales de Reconstrucción. Añadir cita exacta.

Al final, el Viceministro elaboró una lista de sus necesidades y me dijo que pediría asistencia al Equipo Provincial de Reconstrucción. En aquel momento, el Equipo de Herat estaba organizado por Estados Unidos, pero ahora ha asumido esas funciones España. En general, los ciudadanos se sienten enormemente aliviados por tener estas fuerzas en su zona. El presidente Hamid Karzai de Afganistán ha declarado en reiteradas ocasiones que delegaciones de todo el país le habían pedido que enviase equipos de la ISAF a su zona para promover la seguridad y reforzar el control del gobierno nacional en zonas dominadas por comandantes armados. En Herat, el Equipo Provincial de Reconstrucción desempeña una tarea especialmente importante, dado el aumento de las tensiones entre Irán, un vecino importante para Afganistán, y Estados Unidos, cuyo apoyo sigue siendo crucial. Al ayudar al gobierno a obtener el control de los puestos aduaneros y los bancos estatales, el equipo puede ayudar al gobierno a recuperar el control de sus gastos e ingresos de manos de los grupos armados que los han saqueado. Al apoyar al nuevo gobernador y ayudar a adiestrar a la policía, puede contribuir a dar seguridad a uno de los centros económicos más importantes de Afganistán. Y al servir de interlocutores más fiables frente a Irán, pueden contribuir a estabilizar una de las fronteras más importantes de Afganistán.

Este importante papel beneficia no sólo a los afganos, sino también a Europa. Cuando Afganistán era débil y estaba dividido por la guerra, los grupos extremistas utilizaban su territorio para armarse y entrenarse. Muchos de los implicados en los atentados de Madrid y Londres tenían lazos con grupos con base en Afganistán o en zonas cercanas de Pakistán, y muchos habían recibido entrenamiento alguna vez en esta zona. Aunque el nuevo Afganistán sigue estando bajo la amenaza de las fuerzas talibanes que cuentan con refugios seguros en Pakistán, ha eliminado prácticamente a Al Qaeda de su territorio y ya no representa una amenaza para la seguridad de la misma magnitud. Asegurar toda esta región para que no continúe cayendo en el derrumbe y la agitación es vital para la seguridad mundial, así como para construir un gobierno que pueda liderar a los afganos en la lucha contra la pobreza, el hambre y el analfabetismo. Este es el noble objetivo por el que murieron esos soldados españoles.

Material de interés:

- The Afghanistan Reconstruction Project of CIC (http://www.cic.nyu.edu/conflict/conflict_project4.html)
- Institute for war and peace reporting (http://www.iwpr.net/afghan_index1.html)

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org. / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org.