

Nueva estrategia para Afganistán: ¿cambio o continuismo?

Cambio es la palabra fetiche que ha dominado en la presentación de la estrategia del Gobierno estadounidense para Afganistán y Pakistán, anunciada el 27 de marzo por Barack Obama. La estrategia fue debatida en la reunión internacional de alto nivel de La Haya, auspiciada por la secretaria de Estado, Hillary Clinton. Días después, en la reunión de la OTAN en que se conmemoraba su 60 aniversario, los socios de la Alianza respaldaron su contenido. A pesar del énfasis que se ha dado a la noción de cambio, no todo en esta política es novedoso, ni mucho menos. En qué medida estas propuestas suponen realmente un nuevo enfoque es la cuestión que analiza este artículo.

La principal novedad de la estrategia es precisamente el hecho de que EEUU haga público un documento político integrado y concreto que dibuja adónde quiere dirigir la operación. La publicación de este ideario sugiere la necesidad de Obama de marcar diferencias con su predecesor, del que ha heredado los conflictos de Afganistán e Irak.

Nuria del Viso es responsable del Área de Paz y Seguridad del CIP-Ecosocial

El hecho de que Afganistán figure entre las prioridades de política exterior del nuevo presidente –frente a la relevancia que el Gobierno de Bush concedió a Irak– y que la operación internacional en aquel país se haya convertido en protagonista de varios encuentros internacionales, sugiere la gravedad por la que atraviesa la misión internacional, que presenta un balance negativo en todos los ámbitos de actuación –seguridad, reconstrucción, consolidación del Estado, narcotráfico, estabilidad regional–, algo en absoluto previsto cuando EEUU y el Reino Unido atacaron el país en octubre de 2001.

Para tratar de evaluar el grado de innovación de la actual estrategia de EEUU hacia Afganistán, un punto de partida interesante es revisar las decisiones de Obama respecto al entramado ideológico que dio cuerpo a la intervención en Afganistán y, posteriormente, en Irak: la guerra contra el terrorismo. El balance es mixto. La nueva Administración en Washington ha dado pasos significativos en materia de legalidad internacional al anunciar el cierre

de Guantánamo. Sin embargo, nada se ha dicho hasta ahora de otras prisiones de EEUU fuera de sus fronteras tan o más infames que Guantánamo. Aunque mucho menos conocida, la prisión de Bagram, a pocos kilómetros de Kabul, acumula abusos y casos de tortura igualmente vergonzosos. Paralelamente, la justicia estadounidense ha suprimido el concepto de “combatiente enemigo”, engendrado durante la era Bush y que privaba a los detenidos de cualquier derecho. Incluso el propio término “guerra contra el terrorismo” ha sido eliminado del vocabulario del Gobierno de Obama. Ahora se denomina “Operación de Contingencia de Ultramar” (Overseas Contingency Operation), según un correo electrónico interno del Pentágono, o, simplemente, lucha contra el terrorismo. Este cambio de etiquetas podría ser poco más que una operación de maquillaje, dado que el objetivo central de la estrategia es “desmantelar y derrotar a Al Qaeda en Pakistán y Afganistán, y evitar su vuelta a cualquiera de los dos países en el futuro”. Así, la meta sigue siendo dar una respuesta militar a un caso de insurgencia que contiene aspectos políticos, problemas de pobreza extrema, agravios históricos, tensiones regionales, todo ello aprovechado por otros actores, como los barones de la droga. La idea de que es necesaria una guerra a gran escala para combatir el terrorismo no es nueva; ya fue utilizada por el Gobierno de Bush con desastrosos resultados, como estamos viendo. La novedad es que ahora los ataques estadounidenses se extienden a Pakistán, como se analiza más adelante.

El objetivo enunciado presenta otro motivo de preocupación porque abre la puerta a una presencia duradera de EEUU en la región: incluso en el supuesto de que la lucha por la vía militar lograra desarticular a Al Qaeda, todavía sería necesario –según la fórmula de Obama– mantener tropas en Afganistán para evitar el reasentamiento en la zona de grupos desestabilizadores. Esto incomoda a varios países de la región.

Tampoco se identifican elementos innovadores en los argumentos empleados para justificar la guerra. En su discurso de presentación de la estrategia, Obama describe el conflicto como un reto a la seguridad internacional “del más alto rango”, y liga la situación allí con los atentados en diversos puntos del mundo y, por tanto, con la inseguridad global.

En términos generales, en la nueva política hacia Afganistán, como en la anterior, domina un sentido utilitarista de los fines expresado en su propio objetivo central. Por más que desde su inicio ha sido presentada como una guerra noble, la operación no se realiza guiada por consideraciones éticas –como la mejora de las condiciones de vida de la población afgana–, sino para servir los propios objetivos de las potencias que intervienen, en este caso, su propia seguridad. Esto se liga además con la necesidad de promover gobiernos amigos que se encarguen de controlar en lo posible los territorios considerados inestables.

Algunas de las dificultades que ahora pretende contrarrestar esta estrategia tienen su origen en el enfoque, estructuras y tácticas que la misión adoptó desde sus orígenes. En la

situación actual tiene mucho que ver tanto el entramado ideológico en que se insertó la operación –la guerra contra el terrorismo–, ya mencionado, como los objetivos poco realistas que se fijaron –crear un nuevo Afganistán democrático a partir de un país en ruinas en un breve plazo– y los mecanismos que se adoptaron, desde una “coalición de las voluntades” sin coordinación a la marginación de las necesidades de los afganos, eclipsadas por el grado en que se sobredimensionó el componente militar.

La meta sigue siendo dar una respuesta militar a un caso de insurgencia que contiene aspectos políticos, problemas de pobreza extrema, agravios históricos, tensiones regionales

Estrategia

La estrategia se basa en cuatro puntos, que confluyen en el intento de encontrar una solución –rápida– a la difícil situación actual, y se sintetiza en: continuar combatiendo a la insurgencia a través de la fuerza, lo que implica expandir la presencia militar e impulsar el entrenamiento del ejército y la policía afgana; fortalecer las instituciones y mejorar las condiciones de vida en Afganistán y Pakistán; negociar con los llamados “talibanes moderados”; e involucrar a los países de la región en la búsqueda de una salida sostenible para Afganistán.

Continuar luchando contra la insurgencia a través de la fuerza

Se ha concretado ya con el aumento del contingente de EEUU en 17.000 soldados para combate y 4.000 más dedicados al entrenamiento del ejército afgano. Este incremento elevará las tropas estadounidenses de las 38.000 actuales a 59.000 a lo largo de 2009, y es sólo un anticipo de los 30.000 efectivos de EEUU que podrían enviarse a Afganistán. A diferencia de la Administración Bush, que presionó por activa y por pasiva a los aliados para que le siguieran en el esfuerzo militar, el Gobierno de Obama parece asumir plenamente el esfuerzo de la guerra y aceptar que sus socios se impliquen más, como desean, en el esfuerzo civil, con tareas como la formación de la policía, reconstrucción, aspectos políticos y desarrollo institucional.

Este refuerzo pretende poner remedio al efecto de marginación que sufrió Afganistán después de la invasión de Irak. Al desviarse la atención y los recursos en un periodo crucial para Afganistán se abrió la vía al deterioro de la situación. Con un contingente considerado insuficiente por los mandos militares, EE UU –a través de la operación Libertad Duradera– y después la OTAN –a través de la misión de la Fuerza Internacional de Asistencia para la

Seguridad en Afganistán (ISAF, por su sigla en inglés)– han recurrido a bombardeos aéreos como medio de derrotar a la insurgencia, produciendo numerosas víctimas civiles y generando un creciente rechazo de la población afgana hacia la misión internacional y su propio Gobierno. Sin embargo, más tropas difícilmente podrán resolver un problema de insurgencia con raíces y conexiones complejas, como se ha apuntado, y sólo puede contribuir a ahondar más la guerra.

El nuevo plan quiere también acelerar en lo posible la formación de las fuerzas de seguridad afganas, pasaporte de salida de las tropas internacionales. Los Gobiernos de los países participantes se ven presionados por el progresivo rechazo a la operación por parte de sus opiniones públicas. De hecho, ya existen casos como el de Canadá, cuyo Parlamento ha aprobado la salida de las tropas en 2011, ante la presión de la calle. Aunque EEUU aporta 4.000 soldados para entrenar al ejército afgano, pretende que los socios de la OTAN se impliquen en este objetivo, y más aún en la formación de la policía. El año 2011 es la fecha marcada para culminar el adiestramiento, de nuevo un plazo poco realista en relación a la tarea que hay que realizar.

Fortalecer las instituciones y mejorar las condiciones de vida en Afganistán y Pakistán

Aunque el componente civil ya se contemplaba en la anterior etapa, quedó eclipsado por la obsesión militar de la guerra contra el terrorismo. Aprendiendo del error que supuso descuidarlo, ahora se trata de revitalizarlo en forma de una “ofensiva” civil. Esto consiste, en primer lugar, en promover un Gobierno afgano más capaz y transparente, con lo que se quiere poner coto a la corrupción y los efectos indeseados de una democracia ficticia diseñada por actores externos. El segundo aspecto se dirige a impulsar, esta vez sí, la mejora de las condiciones de vida en Afganistán financiando programas de asistencia para la puesta en marcha de servicios básicos, mejora de la agricultura y desarrollo de las instituciones de justicia. Para este fin EEUU enviará numerosos especialistas civiles y espera que la ONU y los países de la OTAN le acompañen en esta iniciativa.

Como novedad, la estrategia reconoce el papel de Pakistán en los problemas de Afganistán. Esto contrasta con la situación anterior. Desde 2001, la Administración de Bush trató como aliado preferente al régimen del general Musharraf, al que proporcionó 10.000 millones de dólares para la “guerra contra el terrorismo” –buena parte en fondos sin justificar–. Así, Washington hizo la vista gorda a la ambigua política de Musharraf, que combatía y consentía alternativamente a los combatientes de Al Qaeda y talibanes. Tal estrategia permitió el fortalecimiento de estos grupos y el desarrollo de sus estructuras.

La posición del Gobierno de Obama hacia Pakistán combina la doble dimensión de mano de hierro y guante de terciopelo: por un lado, EEUU ha prometido 1.500 millones de dólares anuales durante los próximos cinco años para programas de asistencia y apoyo a la democracia en Pakistán. Para evitar dar un cheque en blanco, como se hizo en la anterior etapa, Pakistán deberá mostrar su compromiso en la lucha contra Al Qaeda. Estos fondos se destinarán a la ampliación de los servicios básicos en Pakistán. Resultaría muy positivo si se destinaran a las zonas tribales, área fronteriza con Afganistán donde ha arraigado el movimiento neotalibán y donde supuestamente se esconden los cabecillas de Al Qaeda. Las zonas tribales de Pakistán¹ continúan hasta hoy bajo el régimen especial que el Imperio británico les otorgó durante la colonia y al margen de los avances políticos y administrativos del Estado paquistaní. Las Zonas Tribales de Administración Federal (Federally Administered Tribal Areas, FATA, por su sigla en inglés) son, como su nombre indica, administradas directamente por el Gobierno central y no disponen de asamblea provincial, a diferencia del resto de las provincias, incluida la vecina Provincia Fronteriza del noroeste, donde también se ha consolidado el movimiento neotalibán. El desarrollo económico y social en las zonas tribales también está muy por detrás del resto del país.²

En paralelo al componente civil la estrategia de Obama incluye también el empleo de la fuerza (militar) para atajar a la insurgencia. Calladamente, desde hace meses se desarrolla una guerra encubierta en las zonas tribales, bombardeadas regularmente por aviones estadounidenses no tripulados. Aunque estos ataques tienen el objetivo de eliminar a los cabecillas de Al Qaeda, causan numerosas víctimas civiles y han provocado ya el desplazamiento de un millón de personas. Además de alimentar el pronunciado antiamericanismo de los paquistaníes, estas acciones suponen la progresiva regionalización de la guerra de Afganistán. Este factor, sumado a las tensiones y contradicciones propias de Pakistán, amenaza la paz en el país. Conviene recordar que Pakistán dispone de un arsenal nuclear, por lo que su estabilidad tiene una importancia geopolítica si cabe mayor que la de Afganistán.

La negociación con los llamados "talibanes moderados"

Esta constituye la tercera pata de la estrategia y se presenta bajo un intento de reconciliación nacional provincia a provincia. Si bien resulta chocante que se hable de reconciliación y al tiempo se acelere el esfuerzo bélico, esta opción revela hasta qué punto los impulsores de la intervención se sienten acorralados. Cabe recordar en este punto que un intento de

¹ Las zonas tribales se componen de siete agencias: Bajaur, Momand, Khyber, Orakzai, Kurram, Waziristán del Norte y Waziristán del Sur.

² La renta per cápita es de unos 250 dólares, frente a la media nacional de 500 dólares; la pobreza está muy extendida (66% de la población, frente al 24% de la media nacional); y la tasa de alfabetización es del 17%, frente a una media nacional del 56%.

reconciliación efectivo hubiera sido mucho más sencillo en 2001, cuando el régimen talibán acababa de ser derrocado y desde esa posición sus líderes podrían haber sido acomodados en el mapa político del país. Como se reconoce ahora, el conservadurismo de numerosas figuras políticas que sí se acomodaron en el nuevo Afganistán no dista mucho del extremismo talibán. Pero en la etapa posterior al 11-S la idea de integrar a los talibán se consideraba anatema. De hecho, fueron excluidos de las conversaciones de Bonn en 2001, donde se conformaron los designios del nuevo Afganistán.

Una primera objeción que cabe realizar a la fórmula propuesta de negociación es que se distingue entre unos talibán moderados de otros extremistas, lo cual resulta cuestionable. De hecho, no se ha concretado qué se incluye en el concepto de moderado. En segundo lugar, se trata de una estrategia peligrosa, no por el hecho de hablar con la insurgencia –paso necesario en muchos procesos de paz–, sino por el fondo y la forma que adopta.

El fondo consiste no tanto en iniciar contactos con la cúpula talibán –y mucho menos, de Al Qaeda–, sino negociar con los comandantes insurgentes que operan en cada región afgana, con el intento declarado de romper el movimiento desde dentro. Parece olvidarse el hecho de que después de casi ocho años de intervención, se conoce muy poco de la insurgencia y de sus estructuras, por tanto resulta un terreno de negociación movedizo. Sí se conoce lo suficiente como para saber que se trata de un movimiento atomizado en extremo y compuesto por grupos muy diversos en sus motivaciones y sus fines y, por tanto, una negociación grupo a grupo será una táctica laboriosa y, sin duda, parcial. Aun si la negociación con algunos comandantes tuviera éxito, todavía quedaría un núcleo duro que mantendría vivo el conflicto. Así, hablar de reconciliación resulta más un *desideratum* que una posibilidad cercana. Además, esta iniciativa se basa en el supuesto de que la mejora de las condiciones de vida de los afganos restará apoyos a la insurgencia, como alegan los estrategas de Washington, lo cual es una cuestión que está por ver.

Respecto a la cuestión de la forma, la opción elegida para cooptar a los comandantes que renuncien a la violencia y se unan al Gobierno es comprarlos –ya sea con cargos o, directamente, con dinero–, como ya se ha hecho en el distrito de Musa Qala, en la provincia de Helmand, donde operan las tropas británicas. Cabe objetar que no resulta un método ni muy ético y coherente con los “altos estándares” que Occidente quiere implantar allí, ni muy operativo o duradero, a la luz de la experiencia y la historia afgana de alianzas endebles y bandos difusos.

El enfoque adoptado parece responder más a la urgencia de EEUU (y de la OTAN) por encontrar un arreglo –por provisional que sea– que permita crear una ilusión de pacificación suficiente como para permitir el repliegue de las tropas internacionales.

Por todo ello, este plan en su formato actual podría volverse en contra del objetivo que persigue y acabar creando más tensiones de las que resuelve. Contactos, sí; negociar, sí, pero entre los actores a los que les compete –con el apoyo internacional que deseen– y sobre bases reales para una paz duradera.

Involucrar a los países de la región en la búsqueda de una salida sostenible para Afganistán

Crear para ello un Grupo de Contacto para Afganistán y Pakistán, que incluirá a los países de la OTAN y a los vecinos de Afganistán. Resulta positivo que después de ocho años de negar un papel a los países de la región en la solución de los problemas de Afganistán se reconozca el error, aunque ahora resulte más difícil revertir sus efectos, como ocurre en el caso de Pakistán. En la historia afgana buena parte de los conflictos armados han sido guerras por delegación en las que los países vecinos –como actores ajenos a la región– tenían mucho que ver. Los intereses nacionales todavía se entretrejen con la política afgana; por tanto, resulta crucial que participen en su pacificación.

Al reconocimiento del papel regional han contribuido complicaciones a las que se enfrenta la operación internacional, como son los problemas surgidos en sus líneas de suministro tanto en Pakistán –amenazadas por ataques directos de la insurgencia– como en Kirguizistán, cuyo Parlamento ha decidido revocar el uso de la base de Manás por las tropas internacionales. Manás funcionaba como base de apoyo para la operación en Afganistán y alternativa a Pakistán para la entrada de avituallamiento. La operación internacional se encuentra así estrangulada en su línea de suministros y EEUU se ha visto en la necesidad de acudir a Rusia con el fin de obtener concesiones en este aspecto. Aunque Rusia ha accedido, es notoria la incomodidad que le causa la presencia en la región de EEUU y la OTAN, tan cerca de su zona de influencia en Asia Central. Se establece así una curiosa relación de colaboración-rivalidad en Asia central entre las superpotencias protagonistas de la guerra fría. Lo que queda claro es que EEUU y la OTAN ya no podrán ignorar a Rusia en el caso afgano, como han hecho hasta ahora.

Otra novedad importante a nivel regional es la apertura de EEUU hacia Irán, después de 30 años de ostracismo mutuo. En este acercamiento, Afganistán constituye el banco de pruebas de un posible acercamiento y colaboración. En contraste a Pakistán, que durante décadas se ha servido de los movimientos insurgentes contra sus vecinos como estrategia de protección, Irán tiene un interés genuino en la estabilización de Afganistán –tanto por razones económicas y comerciales como para frenar el problema del narcotráfico, que le salpica– y en que no vuelva al poder un gobierno suní ultraortodoxo. Irán, con mucha influencia cultural y política en Afganistán, fue una pieza clave del éxito del Acuerdo de Bonn

en 2001 y colaboró con EEUU en la captura de líderes de Al Qaeda en su territorio. Este gesto fue menospreciado por la Administración de Bush, que, a cambio, le incluyó en el “eje del mal”. Irán ha mostrado su apertura a colaborar en la pacificación de Afganistán, pero muestra su cautela respecto a EEUU, su presencia en la zona y en relación a la estrategia de reforzar las tropas en Afganistán.

Equipo poco novedoso

En contraste a la renovación y frescura que supone la figura de Obama, los principales cargos de su Gobierno en Seguridad, Defensa y Exteriores son personas bien asentadas en el *establishment* de Washington y algunas con fuertes lazos con la etapa anterior. En primer lugar, el propio secretario de Defensa, Robert Gates, encargado de ejecutar la nueva estrategia en Afganistán, ha revalidado su cargo con Obama después de haberlo ocupado a las órdenes de Bush. Igualmente, el máximo mando militar para la zona que incluye Afganistán, David Petraeus, es el mismo que recibió los méritos de la pacificación en Irak. Además, el general James Jones, que fue el máximo responsable en Europa de la OTAN y uno de los principales ejecutores de las políticas en Afganistán durante la etapa de Bush, es hoy el Consejero de Seguridad Nacional.

Por su parte, para las relaciones exteriores se ha nombrado a Hillary Clinton, defensora en su día de la invasión de Irak, y Richard Holbrooke, ahora enviado especial para Afganistán y Pakistán, es un diplomático veterano de la Administración de Clinton y arquitecto de los acuerdos de Dayton en los Balcanes, considerados como uno de los éxitos de su carrera.

En síntesis, a la vista de un equipo poco innovador y una estrategia con numerosos lazos con la etapa anterior, que combina con algunas nuevas recetas de dudosos resultados, surgen serias dudas sobre las posibilidades de éxito de este plan y su capacidad de promover la renovación de enfoque y acción necesarios para impulsar un verdadero cambio de tendencia en Afganistán y Pakistán, ahora tan crucial.