

NURIA DEL VISO

Sembrando tempestades: una década de la OTAN en Afganistán*

En un momento en que las tropas internacionales se preparan para empezar su salida de Afganistán a partir del próximo año, conviene hacer balance del sentido y resultados de esta operación, especialmente en España, donde se ha evitado el debate público. El artículo repasa las razones que ofreció EE UU y sus aliados para justificar la operación y las contrasta con la situación actual, en la que se hace patente la ausencia de avances en los indicadores de desarrollo humano y el agravamiento en otros ámbitos, como la seguridad y la calidad democrática. El artículo analiza críticamente la estrategia del Gobierno de Obama, avalada por la OTAN, y examina las perspectivas para el país a partir de 2014, una vez que se hayan retirado la mayoría de los soldados internacionales. El sombrío panorama resultante debería servir de aviso ante nuevas aventuras neocoloniales. El texto combina la visión de la autora con las opiniones de parlamentarios y analistas de centros de investigación recogidas para este artículo.

La misión española en Afganistán ya tiene fecha para iniciar la salida de las tropas: primer semestre de 2012. El repliegue se realizará de forma progresiva hasta 2014, fecha en que finaliza oficialmente la misión militar internacional. Como sintetiza acertadamente El Roto en una de sus viñetas: «Nos vamos de Afganistán con la satisfacción del deber cumplido, que no sabemos cuál ha sido». ¹ Algunos países han decidido independientemente su retirada. España, como buen aliado de EE UU –y para el Gobierno de Rodríguez Zapatero, especialmente del EE UU de Obama–, es previsible que se quede hasta el final. Eso a pesar de la bravuconada lanzada por Jorge Moragas, coordinador de Política Internacional del PP, en el sentido de que se reservaban el derecho a revisar el calendario e introducir variables si alcanzan el gobierno el 20-N. ² Sin embargo, muy probablemente no habrá variaciones

Nuria del Viso,
Área de Paz y
Seguridad,
CIP-Ecosocial

* Una versión más amplia de este artículo está disponible en: <http://www.postbelica.org/posts/5/246>

¹ «El 10% de las tropas españolas volverá de Afganistán antes de julio de 2012», *El País*, 25 de junio de 2011.

² M. González, «Reconocer en la ONU al Estado palestino debilita el proceso de paz», *El País*, 28 de agosto de 2011.

Panorama

sustanciales en un esquema de actuación que tiene que coordinarse con el del resto de los socios de la OTAN.

Ahora que se ve el fin de la misión después de una década, resulta apropiado revisar preguntas pendientes y que nunca han obtenido respuesta porque en España se ha escamoteado un debate público sobre la cuestión: ¿por qué está España en Afganistán?, ¿es posible estabilizar Afganistán con la actual estrategia?, ¿es Afganistán hoy (o en 2014) un país más seguro, o con mejores condiciones de vida para la población?, ¿ha sido la guerra «buena, noble y justa» que dicen? y, en definitiva, ¿qué sentido ha tenido la operación?

Este artículo examina algunas de las cuestiones enunciadas y recoge las opiniones y análisis de representantes de grupos parlamentarios, analistas y centros de investigación.³

Breve balance de una guerra «buena, noble y justa»

Después del 11-S el Gobierno de EE UU inició la lucha militar contra el terrorismo internacional vinculado a Al Qaeda con el argumento de preservar la seguridad internacional y la de los propios afganos. Con esta idea, lanzó una intervención en Afganistán en octubre de 2001 con un doble objetivo: erradicar el santuario del que gozaba Al Qaeda en Afganistán; y derrocar al régimen talibán, que había cobijado a la organización. A los fines militares se unieron después algunos objetivos civiles: la consolidación del Estado afgano, el desarrollo de una democracia ejemplar para toda la región –objetivo que se repetiría en Irak–, la reconstrucción del país, la erradicación de la pobreza y la mejora de la situación de las mujeres afganas.

Alejandro Pozo, investigador del Centro Delàs, resalta la debilidad de las razones que se han ofrecido para justificar la intervención. «La clave no se encuentra solo en qué instrumentos se han utilizado (militares, diplomáticos, económicos, comerciales), sino en cuáles son los objetivos. Algunos países deberían dar explicaciones detalladas de por qué en el país que ha recibido la mayor dedicación [de fondos] del mundo, cuestiones sociales básicas no han mejorado significativamente. En mi opinión, la razón es que esa mejora nunca fue la motivación para intervenir en Afganistán y, por tanto, no se destinaron los recursos en esa dirección. Hoy, lo que muchos países pretenden en Afganistán es incrementar su influencia y su poder».

³ Para la preparación de este texto se ha contactado con todos los grupos parlamentarios en el Congreso, a excepción del Grupo Mixto: Grupo Popular, Grupo Socialista, Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) y Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV). Han contribuido con sus respuestas Jesús Cuadrado (Grupo Socialista); Gaspar Llamazares (Izquierda Unida) y Jordi Xuclá (Convergència i Unió), y se mantuvo una entrevista personal con el entonces embajador especial para Afganistán y Pakistán, Elías de Tejada. Desde los centros de investigación y analistas independientes han atendido el cuestionario Nicolás de Pedro, investigador de CIDOB; y Alejandro Pozo, investigador del Centro Delàs. La autora agradece a todos ellos su colaboración.

Si se revisan los argumentos de EE UU y sus aliados para justificar la intervención debería concluirse que la misión ha fracasado; lo que se pretendía no encaja ni remotamente con la situación del país diez años después. Si se atiende a la principal razón de la intervención, la seguridad internacional, es un hecho que los atentados de células vinculadas a Al Qaeda han seguido produciéndose en diversos puntos del planeta –entre ellos en Madrid en 2004– después de la intervención. Además, la presencia de Al Qaeda en Afganistán ha sido prácticamente inexistente durante esta década.⁴ Por el contrario, el movimiento se ha dispersado por varios países, especialmente por la zona del Sahel y en Yemen. La muerte de Bin Laden a manos de un comando de élite de EE UU en mayo de 2011 poco afecta a la continuidad de las actividades “descentralizadas” del movimiento.

Las actividades de reconstrucción y humanitarias se han ralentizado o detenido en muchas zonas del país

Respecto a la seguridad de los afganos, desde 2002 el nivel de violencia en Afganistán empeora de año en año.⁵ La insurgencia se ha extendido a zonas anteriormente seguras –norte y oeste– y opera por todo el país, incluida la *zona verde* de Kabul, supuestamente la zona mejor guardada y que ha registrado una cadena de grandes atentados a lo largo de septiembre de 2011.

La consolidación del Estado y el desarrollo de la democracia tampoco parece haber logrado muchos éxitos: el fraude electoral registrado en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2009 y 2010, respectivamente, son símbolo y síntoma de la extrema fragilidad de la democracia afgana que ha crecido a la sombra de las potencias occidentales. Estos hechos debilitaron aún más al presidente Hamid Karzai, el único interlocutor con quien hasta ahora puede contar la OTAN para llevar adelante sus planes.

La situación de las mujeres afganas, otro de los argumentos de EE UU, no ha mejorado sustancialmente salvo en aspectos muy concretos y mediáticos, como las cuotas de repre-

⁴ En octubre de 2009 el presidente del National Security Advisor de EEUU, general Jim Jones, anunció que había menos de 100 miembros de Al Qaeda en Afganistán. En junio de 2011 el nuevo director de la CIA, Leon Panetta, precisó más aún y estimó que podría haber menos de 50 miembros.

⁵ De marzo a junio de 2011 los incidentes violentos –enfrentamientos armados y ataques con explosivos– crecieron un 51% respecto al año anterior. También han aumentado los atentados suicidas, los secuestros y los asesinatos selectivos. Citado en *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security*, Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de la ONU, Asamblea General, 23 de junio de 2011, p.1.

<http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/110623%20SG%20report%20June%202011.pdf>. Además, en el periodo de enero a junio de 2011 murieron 1.462 civiles, un 15% más que en el mismo periodo del año anterior, según el estudio de seguimiento que realiza UNAMA, la misión en Afganistán de la ONU, «Shifting tactics drive record high Afghan civilian death toll in first half of 2011», Comunicado de UNAMA, 14 de julio de 2011.

<http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1741&ctl=Details&mid=1882&ItemID=14449>.

Igualmente, en 2010 han muerto 711 soldados internacionales, un 36% más que el año anterior. [Disponible en www.icasualties.org].

Panorama

sentación femenina en las instituciones oficiales. En contraste, tras diez años de presencia internacional, el analfabetismo entre las afganas continúa elevadísimo –85%– y solo el 30% de las niñas va a la escuela.

Afganistán continúa ocupando uno de los últimos lugares del Índice de Desarrollo Humano de la ONU; sigue siendo el lugar más peligroso para ser madre⁶ y la mayoría de los afganos vive en la precariedad: un 73% padece pobreza severa y de ellos un 36% viven en pobreza absoluta.⁷ Sin embargo, ha florecido una clase empresarial dedicada a los negocios de todo tipo, en parte como resultado de la presencia internacional, y alimentados directamente por la existencia del conflicto.⁸

Las actividades de reconstrucción y humanitarias se han ralentizado o detenido en muchas zonas del país, incluida la provincia bajo responsabilidad española, Badghis, por la peligrosa situación de seguridad. La población sobrevive entre el acoso de la insurgencia, la amenaza de los bombardeos aliados y los abusos infligidos por diversos grupos criminales, algunos afectos al Gobierno.⁹

Gaspar Llamazares, portavoz de Izquierda Unida en las comisiones de Defensa y Exteriores del Congreso y uno de los escasos diputados que han mantenido su oposición a la operación militar en Afganistán desde el inicio, estima que «cuando la guerra ha entrado ya en su decimo año, las revelaciones de Wikileaks sobre Afganistán aportan pruebas del fracaso bélico en el campo de batalla, de matanzas de civiles, del doble juego de Pakistán y de la corrupción reinante en Kabul; en una palabra, dejan claro que no hay solución militar para Afganistán».

Revisión de la estrategia

La llegada de Barack Obama a la Casa Blanca en 2009 supuso una reformulación de las razones para continuar la misión, que se redujeron a una: evitar que Afganistán se convirtiera nuevamente en santuario de Al Qaeda. En paralelo, se han recortado los objetivos. Ahora ya no se busca una democracia modelo para Afganistán, sino que basta con

⁶ *State of the World's Mothers 2011*, Save the Children, julio de 2011.

⁷ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Human Rights Dimension of Poverty in Afghanistan*, OACDH, marzo de 2010. [Disponible en http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/human%20rights/Poverty%20Report%2030%20March%202010_English.pdf]

⁸ A este respecto, véase el informe *Warlord, INC.*, sobre las compañías de seguridad locales. Informe del Congreso de EEUU, junio 2010. [http://www.cbsnews.com/htdocs/pdf/HNT_Report.pdf]

⁹ Véase el informe de A. Jackson, *Nowhere to Turn. The Failure to Protect Civilians in Afghanistan*, documento conjunto de 29 organizaciones de ayuda presentes en Afganistán elaborado para la cumbre de jefes de gobierno de la OTAN de Lisboa, noviembre de 2010.

la *estabilización* del país, es decir, crear estructuras suficientemente sólidas que impidan a grupos terroristas internacionales volver a asentarse en su territorio.

Las actividades de reconstrucción y humanitarias se han ralentizado o detenido en muchas zonas del país. La población sobrevive entre el acoso de la insurgencia, la amenaza de los bombardeos aliados y los abusos infligidos por diversos grupos criminales, algunos afectos al Gobierno

Jordi Xuclá, portavoz de Convergencia i Unió en las comisiones de Defensa y Exteriores del Congreso en la legislatura recién terminada, estima que la actual estrategia para Afganistán «es una rectificación y corrección de una visión muy idealista que proviene de *think tanks* americanos y algunos europeos, que después del *shock* del 11-S y la emergencia del terrorismo de base islámica radical trataron de dar una solución inexacta, como es imputar a un país concreto unas redes que son transnacionales». Así, Afganistán no era tanto la raíz del problema como uno de sus síntomas. En opinión de Xuclá, «el *shock* ocasionado por el 11-S permitió que la comunidad internacional en su conjunto aprobara de forma muy rápida las resoluciones de la ONU necesarias para iniciar una intervención militar bajo cobertura y legalidad internacional –ISAF, hoy comandada por la OTAN-, junto a otra intervención unilateral de EE UU [Operación Libertad Duradera, OLD]». Para el diputado de CiU, «con el paso de los años hemos aprendido la lección de que exportar democracia, que fue el ideal de los *think tanks* estadounidenses con la intervención de Irak, y de democratizar el mundo árabe no era posible si no hay unas condiciones económicas, sociales y de estructuración de la sociedad civil, entre otras».

Para Jesús Cuadrado, portavoz del Grupo Socialista en la comisión de Defensa del Congreso, la actual estrategia viene a subsanar los errores cometidos previamente por la administración Bush. «En Afganistán se perdieron varios años por una estrategia equivocada. En primer lugar, la estrategia Rumsfeld que armó a los *señores de la guerra* e hizo depender de ellos todo el territorio en su enfrentamiento con el movimiento talibán. Fue un desastre absoluto».

Las dificultades en que se encontraba la operación y la falta de avances palpables condujeron a una reorientación de la estrategia,¹⁰ que se anunció como un nuevo impulso a las herramientas civiles, centrándose en la *afganización*, lo que supone el traspaso de la responsabilidad al Gobierno afgano, comenzando por la seguridad; la reconciliación nacional, iniciando para ello un proceso de negociación con la cúpula insurgente con el que se busca

¹⁰ Para un análisis de la revisión estratégica de EEUU, véase N. del Viso, «Una nueva estrategia para Afganistán: ¿cambio o continuismo?», *Papeles de cuestiones ecosociales y cambio global*, nº 105, primavera 2009, pp. 131-138.

Panorama

un reparto de poder o un “exilio dorado” para los altos mandos de los grupos armados de oposición, mientras que los mandos medios y soldados rasos podrán acogerse a un programa de desmovilización, desarme y reintegración (DDR); y una estrategia regional, en la que se abre el proceso de estabilización de Afganistán a la colaboración de los países vecinos, invitándoles a abstenerse de librar guerras delegadas en suelo afgano o medrar en los asuntos internos del país, como ha sido habitual, y muy especialmente en referencia a Pakistán. Junto a las medidas civiles, se ha intensificado el combate a los grupos armados de oposición con el envío de 50.000 soldados más de EE UU (y unos 10.000 de los aliados de la OTAN) en las dos revisiones estratégicas realizadas en 2009. Paralelamente, se realizaron otros cambios dirigidos a alejarse de la doctrina de la “guerra contra el terrorismo” defendida por el Gobierno de Bush, como la sustitución de la anterior estrategia antiterrorista por una de *contrainsurgencia*, supuestamente más atenta a la población civil, y que buscaba evitar las continuadas violaciones de derechos humanos de la era Bush y los bombardeos indiscriminados; en la práctica se han seguido infligiendo numerosos daños a los civiles.¹¹

En su revisión estratégica de diciembre de 2009 Obama anunció que en 2014 se culminaría el repliegue del grueso de las tropas internacionales, fecha avalada después por los aliados de la OTAN. Sin duda, anunciar con tanta antelación una fecha de salida no obedece tanto a las condiciones sobre el terreno –impredecibles a cinco años vista– sino que es un guiño a las opiniones públicas occidentales, que dan muestras de cansancio y creciente oposición a la operación. Es sintomático del estado de opinión occidental que más de un 60% de la población estadounidense –la más favorable a la misión a lo largo de esta década–,¹² actualmente se pronuncie en contra y que el 42% opine que se cometió un error al invadir Afganistán.¹³ A ello ha contribuido, entre otras razones, la crisis financiera mundial, que ha vuelto más perentorio acabar con el fuerte gasto público de la misión afgana.

En definitiva, lo que pudo haber sido una oportunidad de variar el rumbo de la misión se quedó en un conato, ya que no se ha producido un verdadero cambio de enfoque: no solo ha continuado la intervención sino que continúa el énfasis en la dimensión militar. Así, ha resultado ser más una actualización de la estrategia existente a las circunstancias del momento que una verdadera renovación.

En opinión de Gaspar Llamazares, «es cierto que la estrategia inicial ha evolucionado hacia un mayor pragmatismo. De la “guerra contra el terrorismo” y la captura de Osama Bin

¹¹ Véase A. Jackson, *Nowhere to Turn...*, *op. cit.* y los informes de la Afghan Independent Human Rights Commission (AIHRC). [Disponible en http://www.aihrc.org.af/2010_eng/]

¹² Sobre la evolución de la opinión pública europea y estadounidense, pueden consultarse los sucesivos informes *Transatlantic Trends*, de la German Marshall Fund. El correspondiente a 2010 está disponible en este enlace. [http://trends.gmfus.org/doc/2010_English_Top.pdf]

¹³ Sondeo del periódico *USA Today* citado en J. Feffer, «Afghanistan under the Knife», *Foreign Policy in Focus*, 17 de mayo de 2011. [http://www.fpiif.org/articles/afghanistan_under_the_knife]

Laden se pasó a la reconstrucción del país y la instauración de la democracia; y ahora todo se resume en más tropas para irse antes y trasladar responsabilidades a las autoridades afganas. La nueva estrategia se parece todavía a la antigua, por el abuso y persistencia obsesiva de la fuerza militar indiscriminada, un factor que obstaculiza e impide alcanzar los objetivos políticos. Nada indica que con 30 ó 40.000 soldados más se gane una guerra que no se ganó en nueve años con 100.000 soldados. Prueba de ello es que, año tras año, mueren más soldados y más civiles».

La “nueva” estrategia de la Casa Blanca y la OTAN tiene como objetivo primordial buscar medidas urgentes que faciliten un rápido repliegue ante una situación en continuo deterioro que ya ni siquiera puede negar la retórica triunfalista de la maquinaria de comunicación de EE UU-OTAN. El diagnóstico es claro: salir lo más ordenada y apresuradamente posible antes de que la soñada victoria se convierta en una sonada derrota.

Traspaso de responsabilidades

Desde 2009 ha ido ganando terreno en la OTAN la idea de *afganizar* la misión, lo que significa ceder la responsabilidad al Gobierno afgano empezando por la seguridad del país. Sin embargo, antes es necesario acelerar el esfuerzo de formación del ejército y la policía, para lo que se utilizan equipos de formadores *empotrados* en las unidades afganas.

Aunque sobre el papel *afganizar* la operación resulte una idea acertada, cuando se examina con más profundidad aparecen dudas sobre su viabilidad y acierto en el formato actual. En primer lugar, la tarea de crear un ejército nacional cohesionado, eficiente y bien formado resulta complejo en un país con múltiples fracturas. Los programas de formación, de apenas unas semanas, son insuficientes para crear unas fuerzas de seguridad sólidas que puedan enfrentarse a la insurgencia, proteger a la población civil y no cometer abusos de poder.¹⁴ Además, es necesario realizar la formación a un ritmo considerable.¹⁵ ¿Podrán estas fuerzas contener a un enemigo fortalecido en los últimos años y que los ejércitos occidentales no han podido contener?

Otro asunto no menos importante es la financiación de las fuerzas de seguridad –casi 400.000 efectivos–,¹⁶ cuyos costes tendrán que sufragar los países de la OTAN durante

¹⁴ Véase *Sin tiempo que perder. Promover la rendición de cuentas en las Fuerzas de Seguridad Nacional afganas*, Oxfam America/ Civic/ Human Rights and Advocacy Consortium /Peace Training and Research Organization, 10 de mayo de 2011. [http://www.postbelica.org/files/extensions/attachments/article/242/110511_sintiempo.pdf]

¹⁵ El plan es formar 195.000 efectivos del ejército y 170.000 oficiales de la policía para noviembre de 2012, aunque esta cifra ha sido repetidamente modificada al alza y es posible que para 2014 se haya incrementado.

¹⁶ Mientras que los ingresos anuales del Gobierno afgano se sitúan en unos 2.500 millones de dólares, solo el coste de las fuerzas de seguridad oscila entre 6.000 y 8.000 millones de dólares. Greg. Carlstrom, «Economic depression looms in Afghanistan», *Al Jazeera*, 8 de junio de 2011.

Panorama

muchos años. En un momento de crisis como el actual, ¿tienen suficiente compromiso como para asumir esta responsabilidad? (especialmente, cuando surgen nuevas demandas y prioridades, como la implicación de la OTAN en Libia). La falta de legitimidad del Gobierno de Hamid Karzai y la amplia desconfianza tanto dentro como fuera de su país por su incompetencia y corrupción tampoco ayuda a los planes de la OTAN. ¿Será ese mismo Gobierno capaz de reinventarse en los próximos tres años?

Para Alejandro Pozo, «la *afganización* es un eufemismo para apelar a una buena teoría (la autodeterminación de los pueblos), mientras que en la práctica significa transferir aquellos asuntos que no interesan (por costosos o peligrosos), al tiempo que se mantienen otros (el control general de la situación y la influencia regional). *Afganización* debería significar que los afganos decidan qué futuro desean, y ese deseo muy probablemente dista sobremanera de la visión de los distintos gobiernos afganos, plagados de infames personajes, o de las maneras que tiene la OTAN, EE UU y los países vecinos de injerir en Afganistán. La sociedad civil afgana y la población en general han sido ninguneadas en beneficio de quienes no las representan. A pesar de los recurrentes discursos que insisten en la dirección contraria, los afganos pueden construir el futuro que desean si los caciques y líderes de facciones armadas disminuyen sus privilegios y el poder que le otorgan esos actores extranjeros».

En términos similares, Gaspar Llamazares estima que «*afganizar* el conflicto no es tirar de los hilos de nuestras marionetas, sino devolver el protagonismo político a la sociedad civil, a sus fuerzas vivas y a sus líderes de opinión». Para este diputado, «la *afganización* es una buena idea, pero requiere más tiempo».

Nicolás de Pedro expresa su acuerdo con reservas a esta iniciativa. «La idea de *afganización* me parece correcta, pero creo que se ha planteado tarde y mal, fundamentalmente porque está vinculada (implícitamente) con la estrategia de salida».

Jesús Cuadrado defiende la *afganización* incorporando otro enfoque. «Cada vez más, los recursos que llegan a Afganistán deben ser administrados por el Gobierno afgano. Es muy difícil la *afganización* si aparece siempre como un país en la UVI. No va a poder ser sostenible si no asume sus propias responsabilidades y utiliza sus propios instrumentos».

Un aspecto preocupante de la *afganización* es la posibilidad de que la salida de las tropas de la OTAN pueda conducir a la lucha por el poder en Afganistán. De Pedro señala un punto crucial a este respecto: «Dudo mucho que Karzai tenga la fuerza y los recursos necesarios para llevar a cabo el traspaso. Se corre el riesgo de que *afganización* acabe significando, simplemente, una nueva guerra civil o, más correctamente un recrudescimiento de la guerra civil, y la lucha entre diversos caudillos locales por una mayor cuota de poder». No se conocen planes occidentales ante ese posible desenlace. La política oficial de la Alianza

Atlántica es promover la reconciliación y la negociación con la insurgencia. En cualquier caso, con su salida oficial, la organización se desvincula de posteriores acontecimientos.

Frente al abrumador abanico de errores y complicaciones en Afganistán, el aparente fracaso de la OTAN podría no ser tal, al menos para EE UU, ya que sí ha logrado, como poco, dos importantes objetivos geopolíticos: 1) mostrar su músculo militar y su capacidad de llevar adelante dos intervenciones militares (Irak y Afganistán) simultáneamente; y 2) asentar una presencia militar duradera en el corazón de Asia, un mirador privilegiado desde donde escrutar de cerca –y actuar si es necesario– los movimientos de varios países competidores o “problemáticos”: China, Rusia, Irán... además de acercarse a los preciados recursos de hidrocarburos de Asia Central. Al fin y al cabo, movilizar centenares de miles de tropas a un alto coste humano y monetario (solo la operación en Afganistán cuesta 120.000 millones de dólares al año) y mantener el esfuerzo durante más de una década debía tener alguna recompensa.

Negociar con la insurgencia

La propuesta de “reconciliación” y negociación con los grupos armados de oposición implica un reconocimiento de que la vía militar ha fracasado y no acabará con la insurgencia en Afganistán. Pese a la presión de la OTAN durante años, los insurgentes no tienen problema para seguir nutriendo sus filas. Por ello, el único medio que se aprecia para terminar con la violencia es persuadir a los combatientes de que dejen las armas y se reintegren a la sociedad. La iniciativa se articula a través de un Plan de Paz y Reconciliación del Gobierno afgano por el que se establecen tres condiciones: 1) renunciar a la violencia; 2) romper sus lazos con Al Qaeda y 3) aceptar la actual Constitución.¹⁷ La iniciativa DDR para los mandos medios y soldados rasos, y la negociación con la cúpula de la insurgencia para un reparto de poder y su rehabilitación social (que incluye suprimir sus nombres de la lista de terroristas de la ONU, si procede, y desbloquear sus activos bancarios, entre otras medidas) esconden el intento velado de romper el movimiento insurgente desde dentro a base de erosionarlo por arriba y por abajo.

Gaspar Llamazares pone de relieve las dificultades de una posible negociación. «En una sociedad tan fragmentada y tribal, sin cohesión estatal, y ante una nebulosa insurgente, el diálogo político o la negociación es compleja; tendría que combinar la negociación de alto nivel con acuerdos locales. Además, las potencias extranjeras no pueden ser interlocutores porque son vistas como agresores u ocupantes. El diálogo debe ser fundamentalmente entre los protagonistas afganos, pero la negociación no será creíble mientras se siga bombar-

¹⁷ Sobre el proceso de negociación y sus implicaciones, véase N. del Viso, «Negociación y reconciliación en Afganistán», *Política Exterior*, nº 137, septiembre-octubre 2010.

Panorama

deando a los interlocutores. Otra cosa bien distinta es que se pueda comprar a algunos, pero eso nada tiene que ver con una verdadera negociación. Se requiere un pacto de no agresión y la garantía de que la comunidad internacional se centrará en el aislamiento y la lucha contra el terrorismo yihadista. La única condición para que los talibán participen de ese diálogo debería ser el compromiso de distanciarse y romper con el terrorismo de Al Qaeda».

El proceso de reinserción avanza lentamente dado que persisten importantes escollos. Actualmente, unos 2.400 combatientes han dejado las armas.¹⁸ Para la insurgencia, la presencia de las tropas extranjeras constituye una ocupación y el actual régimen no es más que un Gobierno títere, lo que dificulta la negociación con un Gobierno al que considera ilegítimo; en todo caso, han declarado estar dispuestos a hablar directamente con los ocupantes y ya han trascendido contactos directos entre EE UU y los insurgentes. La OTAN justifica estos contactos con los antes enemigos defendiendo la existencia de talibanes moderados, con los que se puede hablar, y talibanes “irreconciliables”, más cercanos a Al Qaeda, con los que no puede haber negociación posible. Existe mucho debate sobre la pertinencia de ese argumento. Países como la India, Irán o Rusia lo han rechazado abiertamente aunque recientemente empiezan a moderar su posición. En cualquier caso, la idea de la existencia de talibanes “buenos” y “malos” se ha acabado integrando en el discurso internacional. Por otro lado, es previsible que la insurgencia no acepte sin más la actual Constitución afgana –lo que equivaldría a una rendición–; la cuestión es qué tipo de cambios demandarán, cuestión que preocupa a los grupos de derechos humanos y de mujeres en Afganistán.

Nicolás de Pedro se muestra favorable a la negociación porque «simple y llanamente parece inviable que EE UU y la OTAN puedan acabar con el conflicto por medios militares, es decir, imponerse». Este investigador estima que «en última instancia, se aceptará a aquellos interlocutores que puedan garantizar u ofrecer que la cuestión afgana quedará contenida en sus fronteras territoriales y no se dará respaldo al terrorismo internacional». Por su parte, Alejandro Pozo indica que «en principio, debería estar abierta la puerta a negociar con grupos armados -talibán y no talibán-. Lo que debería despertar recelos es el contexto en el que se desarrolla esa propuesta de negociación, con intereses muy alejados de los de la población. Alternativas existen, y deberían pasar por disminuir el poder de los grupos armados, no por aumentarlo, como es el caso actual».

Pakistán y la región

Reconociendo la importancia de sus vecinos en la solución de los problemas de Afganistán, la actual estrategia internacional ha tratado de dar respuesta a una carencia persistente

¹⁸ «Over 2,380 Taliban join Afghan peace process: NATO», *Xinhua*, 29 de agosto de 2011.

hasta 2009, la dimensión regional. Existe un amplio consenso al respecto, pero lo que no está claro es qué implica exactamente. Una de las iniciativas apunta a la posibilidad de organizar una conferencia regional para promover la colaboración de los países de la zona. La idea no ha prosperado, lo que puede atribuirse a la complejidad de los problemas de la región y sus difíciles equilibrios, y al hecho de que varias de las cuestiones adyacentes que se plantean exceden con mucho el marco de la problemática afgana (Cachemira, la Línea Durand entre Afganistán y Pakistán, y la cuestión pastún, principalmente). «Alguien dijo que Afganistán es una cabra entre leones o un grano entre dos ruedas de molino –indica Gaspar Llamazares–. Por ello, más allá del horizonte de 2014, una estabilización y pacificación duradera debe insertarse en un planteamiento regional, que va mucho más allá de la actual estrategia. A corto plazo, desde el punto de vista militar, la coalición solo puede esperar colaboraciones puntuales y cierto nivel de control de fronteras».

«En mi opinión, la injerencia extranjera es la principal responsable de más de tres décadas de conflictos armados en Afganistán –señala Alejandro Pozo-. Por tanto, creo que la mejor contribución que pueden realizar países como Rusia, China, India, Pakistán, Irán, Arabia Saudita, Uzbekistán o los países miembros de la OTAN es dejar de apoyar, financiar y armar a las diferentes facciones armadas y *señores de la guerra* en Afganistán. Opino que debería realizarse una conferencia regional o, mejor, global, para acordar que todas las potencias (a la vez) dejen de canalizar armamentos, dinero y otros apoyos a los grupos armados. Deberían crearse los “embargos de injerencia”. Una cuestión distinta es si todo eso es posible».

Nicolás de Pedro, sin embargo, expresa sus dudas respecto a los supuestos beneficios de la dimensión regional. «A pesar de que haya un creciente consenso, no creo que sea viable ni tampoco deseable incorporar a los países vecinos en el actual estado de la cuestión. Más allá de alguna declaración pomposa, no creo que una gran conferencia regional aportara nada sustancial a la resolución del conflicto. Resulta indudable que existen tensiones regionales que alimentan el conflicto, pero iniciativas bilaterales sobre cuestiones concretas, como la de Cachemira y el enfrentamiento indo-pakistaní o los litigios fronterizos entre China e India, podrían tener un impacto mucho mayor para lograr un entorno regional más favorable para una estabilización a medio plazo de Afganistán».

Si hay una parte bien definida de qué implica la dimensión regional es el consenso sobre la necesidad de incluir a Pakistán en la cuestión afgana. La actual estrategia para Afganistán, bautizada con el nombre de Af-Pak, pone de relieve la visión de la Administración de Obama de que la cuestión excede las fronteras de Afganistán y alcanza a Pakistán, y que ambos países tienen problemas interconectados que deben tratarse simultáneamente, como es la implantación de grupos extremistas. Durante los años de George W. Bush no solo se ignoró esta dimensión, sino que se dio la paradoja de que Pakistán actuó

Panorama

como socio estratégico de EE UU en la “guerra contra el terrorismo”. Conviene recordar que Pakistán fue clave durante los ochenta en la organización de los grupos *yihadistas* que combatían a los soldados soviéticos en Afganistán, y en los noventa tuvo un papel destacado en el desarrollo del fenómeno talibán; desde hace varias décadas se sirve de grupos terroristas como instrumento de defensa de sus intereses nacionales frente a India. Estos antecedentes no fueron obstáculo para que el Gobierno pakistaní recibiera más de 10.000 millones de dólares de ayuda militar de EE UU para combatir el terrorismo después del 11-S. Pero su prioridad siguió siendo la defensa ante un posible ataque de su archienemigo, la India. El Estado permitió y/o alentó a grupos talibanes autóctonos que acabaron volviéndose en contra; el terrorismo ha golpeado con dureza a la población civil; desde 2004 han resultado muertas o heridas unas 35.000 personas.¹⁹ Con la llegada de Obama, se ha reconocido la ambigüedad de las acciones del Estado pakistaní. Pese a ello, la OTAN considera a Pakistán un país más estratégico, si cabe, que Afganistán. La razón es que tiene armas nucleares.

«Pakistán está en una pendiente peligrosa y cada vez resulta más difícil creer que Islamabad podrá contener a todos los grupos extremistas y sus demandas», afirma De Pedro. «Es difícil precisar cuál podría ser el mejor enfoque para evitar el colapso o al menos, la peligrosa descomposición que está sufriendo Pakistán». Para De Pedro, «Pakistán es mucho más complicado y el impacto regional y global de mucho mayor alcance [que Afganistán], así que si la situación sigue deteriorándose será imprescindible una mayor implicación internacional. En el caso pakistaní, China será un actor clave».

El enfoque hacia Pakistán ha oscilado entre el palo y la zanahoria: si bien Af Pak ha significado ayudas económicas no militares para servicios sociales e infraestructuras en las agencias tribales de Pakistán –procedentes de EE UU, principalmente–, también ha implicado probar la medicina aplicada en Afganistán: combatir a los talibán por la vía militar. Aunque no hay tropas extranjeras desplegadas allí –algo que el Gobierno paquistaní no consentiría– EE UU bombardea casi a diario las zonas tribales de Pakistán en lo que es ya una guerra no declarada. En este contexto, las relaciones entre EE UU y Pakistán se han enfriado, especialmente después de la muerte de Osama Bin Laden.

Alejandro Pozo, sin embargo, cuestiona la visión oficial que hace de Pakistán *el* problema. «¿Pakistán representa una amenaza? Sí, también la OTAN», afirma. Pozo señala que la vía para abordar la cuestión de Pakistán pasa por «hacer todo lo contrario a lo que se ha hecho en la zona en los últimos años; se trata de desincentivar la producción nuclear y dismantelar los arsenales. Debería primar la sensatez y no injerir también en Pakistán. La solución no pasa por demonizarlo, sino por construir las relaciones en la dirección correcta, que

¹⁹ G. Blair, C. Fair, N. Malhotra, J. N. Shapiro, «Pakistan's middle class extremists», *Foreign Affairs*, 11 de julio de 2011.

no es la de la *realpolitik*, sino la del bienestar de las poblaciones. En ese país existen muchos elementos que invitan a la esperanza». Llamazares, por su parte, remite a los actores internacionales como clave de la solución: «el Gobierno pakistaní y su estamento militar están estrechamente asociados a EE UU, que podría hacer mucho más para la contención de los grupos radicales».

La solución pasa por construir las relaciones en la dirección correcta, que no es la de la *realpolitik*, sino la del bienestar de las poblaciones

España, un socio discreto pero con más implicación

España se unió a la misión en Afganistán en diciembre de 2001, cuando el Gobierno de José María Aznar autorizó la integración de un máximo de 190 soldados en la Operación Libertad Duradera –liderada por EE UU– en el Consejo de Ministros del 14 de diciembre de 2001; dos semanas más tarde –el 27 de diciembre de 2001– España se adhirió a la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán (ISAF), auspiciada por Naciones Unidas, autorizando un máximo de 485 efectivos. Las primeras tropas españolas llegaron al país centroasiático a finales de enero de 2002.

La evolución de la presencia de España en Afganistán muestra una implicación en alza que coincide con el cambio de Gobierno en España en 2004 y que se refleja en un mayor compromiso político, diplomático y militar. En el ámbito político y diplomático, España ha asumido responsabilidades en la misión de la OTAN equiparables a su peso internacional, ha intensificado las relaciones diplomáticas con Afganistán y ha realizado labores de cooperación internacional en la provincia de Badghis. En el ámbito militar, España ha incrementado su compromiso tanto cualitativa como cuantitativamente. Desde la llegada de Barak Obama a la Casa Blanca, el Gobierno ha aumentado sensiblemente el número de soldados españoles en la misión, unos 1.550 actualmente, lo que supone el doble respecto a 2009 y el triple respecto a 2004. Hasta septiembre de 2011, 96 miembros de la misión española –93 militares, dos agentes de la Guardia Civil y un traductor– han muerto en la operación.²⁰ Desde 2002, la misión ha costado unos 2.000 millones de euros y supone más de un millón de euros al día.

En el discurso del presidente del Gobierno en el Pleno del Congreso el 15 de septiembre de 2010, Rodríguez Zapatero recordaba las razones de la presencia de España en

²⁰ De ellos, 81 han fallecido a causa de accidentes –62 en el Yakovlev 42, 17 en el helicóptero Cougar y dos en accidente de tráfico–; 13 como resultado de ataques armados y dos por causas naturales.

Panorama

Afganistán. «Estamos en Afganistán por la seguridad internacional y por la seguridad de nuestro país», aludiendo más adelante a «nuestro compromiso con la seguridad de la población afgana». Además de subrayar que se trata de «una intervención legal, consensuada y justa», el presidente indicaba que «seguimos allí para evitar que el terrorismo extremista vuelva a adueñarse de Afganistán y seguiremos allí para evitar que ese terror sacuda de nuevo a nuestros pueblos».

Jordi Xuclá opina sobre la gestión del Gobierno en este tema que «Zapatero está terminando su segundo mandato sin haber tenido muy buenas ideas en política exterior y en política de defensa, que actualmente está estrechamente vinculada a la política exterior y es transversal». Xuclá aprecia en el discurso de Rodríguez Zapatero sobre Afganistán cierto carácter estereotipado. «Hubo respuestas [en el debate del 15 de septiembre de 2010] muy de manual: apoyo incondicional a la misión. No. Apoyo a la misión, retirada gradual y reconocimiento de errores», afirma.

En los debates parlamentarios los argumentos del Gobierno han encontrado un apoyo mayoritario de casi todos los grupos, a excepción de IU-IPCV, BNG y Nafarroa Bai. La opinión pública desde hace años está dividida prácticamente al 50%

Los argumentos de los gobiernos españoles de distinto signo sobre la operación en Afganistán se han mantenido constantes desde 2002 dentro de un discurso estandarizado de factura euroatlántica. Esta retórica, que se repite tanto en los debates parlamentarios como en el mensaje público, explica poco y no aborda las cuestiones fundamentales.²¹

En opinión de Jesús Cuadrado, la razón de que España esté en Afganistán remite a los compromisos que tiene como parte integrante de la comunidad internacional. Alejandro Pozo indica que «España se encuentra en Afganistán porque el coste político de no hacerlo es muy superior al coste político de intervenir. En España, la presión en las calles y en el Parlamento en contra de la intervención es mínima, mientras que los medios de comunicación han apostado por la operación militar (varios han hecho, como en Libia, más apología que periodismo). Por el contrario, si el Gobierno decidiera retirarse de Afganistán, debería afrontar otra guerra (esta sin armas) con el principal partido de la oposición. En política exterior, España se juega adelantar (como con Aznar en Irak) o retrasar posiciones (como

²¹ Para un repaso de la evolución de la misión y de los argumentos de los distintos gobiernos de España y de los grupos parlamentarios, véase N. del Viso, «Lealtades incómodas: argumentos y debates en torno a la presencia de España en Afganistán (2001-2009)», *Relaciones Internacionales*, nº 13, febrero de 2010. [http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path%5B%5D=196]

Alemania en Libia) en términos de influencia y peso, y de trato de favor por parte de EE UU. Todo esto puede tener contraprestaciones a medio y largo plazo en términos de inclusión en los foros clave (como invitaciones al G-20), relevancia militar o cualquier otro efecto colateral de alinearse con quien(es) mayor poder ostenta(n). En esto consisten las relaciones internacionales tal y como las hemos creado. Por el contrario, lo que le suceda a la población afgana es harina de otro costal».

Nicolás de Pedro valora positivamente, en líneas generales, la presencia española en Afganistán, aunque estima que España mantiene un perfil demasiado bajo y escasa transparencia y concreción de sus objetivos. «Más allá de estar con nuestros aliados, no está claro si España tiene algún objetivo –de seguridad, político...– real en Afganistán», señala.

Para Llamazares, la aquiescencia a la estrategia promovida por EE UU «es el peaje que [España] paga a EE UU por *pintar* en política exterior»,²² y basa su crítica en que «apenas hace unos meses la estrategia de España difería considerablemente a las actuales propuestas: se trataba de no destinar más soldados a Afganistán; no confundir la labor de ISAF con la de OLD; y abogar por la reconstrucción y la seguridad». En opinión de este diputado, «estamos ante una misión sin sentido. Los objetivos señalados de llevar la paz, la democracia y el desarrollo a Afganistán son pura fantasía. Nuestros compromisos van más allá de nuestra responsabilidad, de nuestras posibilidades y de nuestros intereses. Seguimos dilapidando recursos en un pozo sin fondo. Es imposible ocultar el desastroso balance de la misión en términos de fortalecimiento del Estado, lucha contra el narcotráfico, promoción de la mujer, pero también en materia de seguridad y reconstrucción del país. En nueve años de guerra, los sucesivos gobiernos del PP y del PSOE han gastado 15 veces más en recursos militares que en la reconstrucción. Atrincherarnos en Qala i Naw [capital de Badghis] ni siquiera protege a nuestros soldados de los ataques insurgentes, y el director del CNI acaba de reconocer el deterioro de la seguridad en la provincia. El Gobierno actual ha intensificado las ínfulas de gran potencia y el patriotismo *otánico*, incrementando paulatinamente el contingente».

En los debates parlamentarios los argumentos del Gobierno han encontrado un apoyo mayoritario de casi todos los grupos, a excepción de IU-IPCV, BNG y Nafarroa Bai. Esta situación, sin embargo, no se corresponde con la opinión pública, que desde hace años y con ligeras variaciones está dividida prácticamente al 50% entre los que apoyan y los que se oponen a la misión.²³

Antoni Durán i Lleida, de CiU, considera que «es un debate pendiente en la política española». Desde la visión de este grupo parlamentario «no se ha hablado con claridad

²² *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Defensa, sesión nº 24, 17 de febrero de 2010, p.12.

²³ Véase Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), 25ª oleada, Real Instituto Elcano, diciembre de 2010.

sobre Afganistán». ²⁴ Si como afirma este diputado se echa en falta un verdadero debate parlamentario sobre Afganistán, la misión cerrará con un debate pendiente también en la calle.

2014: fin de la misión y ¿nuevo conflicto?

La OTAN ya ha marcado 2014 como fecha de salida de sus tropas, pero la estrategia internacional no contempla medidas para algunos de los principales problemas de Afganistán, por lo que se da por hecho que persistirán durante tiempo e incluso que se agravarán.

Xuclá estima que el objetivo internacional ya no es exportar la democracia, sino conseguir la estabilización, con tres escenarios posibles: 1) el ideal, de autogobierno; 2) la participación de las fuerzas internacionales por un periodo largo de forma reducida para capacitación de las fuerzas de seguridad; y 3) el colapso, con el reinicio de las guerras internas después de la retirada de las tropas extranjeras. Y acota, «lo que tenemos que hacer es cumplir el compromiso adquirido en la Cumbre de Lisboa [de la OTAN] de retirar las tropas, haciendo un acompañamiento y volver al origen, al momento en que pensamos que atacando a un país se acabaría con el terrorismo internacional».

Partiendo de este punto, Llamazares llega a otras conclusiones. «Desde mi punto de vista, los EE UU y la comunidad internacional deberían retrotraerse al 11-S y enfocarse exclusivamente en una estrategia política, policial y de inteligencia centrada en la lucha contra el terrorismo yihadista, abandonar la guerra global contra los talibán y procurar centrarnos en el aislamiento de los jefes de Al Qaeda en la zona fronteriza entre Afganistán y Pakistán, lo que contribuiría a ganar la confianza y el apoyo de los núcleos locales de población».

Dado que para los actores internacionales hay insurgentes “irreconciliables” con los que de ninguna manera se va a negociar, esto significa que, pase lo que pase con la reintegración, quedará un número indeterminado de combatientes cercanos a Al Qaeda que seguirá la lucha, continuando el ciclo de violencia en Afganistán. De Pedro afirma que «seguramente serán los propios *señores de la guerra* y caudillos locales los que acabarán gestionando los acontecimientos, lo que finalmente será una genuina *afganización*. La situación en Afganistán será, previsiblemente, inestable y conflictiva». Así lo cree también Jesús Cuadrado, quien indica que «después de 2014, Afganistán va a tener violencia durante muchos años».

²⁴ Comparecencia del Gobierno ante el Pleno de la Cámara, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno del Congreso, sesión plenaria nº 178, 15 de septiembre de 2010, p.11.

Un aspecto que conviene recordar, aunque apenas se menciona, es que la retirada de las tropas occidentales no será una retirada *total*. De hecho, EE UU ha ampliado su base militar en Bagram, cercana a Kabul, y las declaraciones de militares estadounidenses indican que EE UU se prepara para quedarse mucho tiempo en Afganistán. Estos hechos apoyan a aquellos que ven en la misión una intención ulterior de EE UU para asentarse en una región estratégica y limítrofe a países clave para sus intereses y su política de seguridad: Rusia, China e Irán.

Más allá de 2014, España, como el resto de los países de la OTAN a excepción de EE UU, tendrá una implicación militar muy reducida –si es que alguna–, tanto en volumen de tropas como en el marco temporal. Cuadrado cree que a partir de 2014 «seguramente sea necesario seguir aportando algunos elementos de seguridad [para tareas de formación del ejército y la policía] –cada vez menos– y de ayuda a la reconstrucción, que Afganistán va a necesitar durante mucho tiempo». En el mismo sentido se expresa de Pedro: «no creo que España, una vez concluida la retirada, juegue ningún papel significativo en Afganistán, ni militar ni civilmente. Con gran probabilidad, las subvenciones y financiación diversa para proyectos se reducirán drásticamente. Sin una estrategia clara (y voluntad política decidida) es difícil que España pueda dar algún tipo de continuidad a los esfuerzos que ha desarrollado en Afganistán hasta la fecha».

Sin la presencia militar, la cooperación al desarrollo directa cesará, aunque se encauzará –previsiblemente reducida– por otras vías, seguramente a través de la ONU, tal como indicó el Embajador español para Afganistán y Pakistán hasta julio de 2011, Elías de Tejada.

Jesús Cuadrado pide paciencia para el camino que todavía queda por recorrer. Pero ¿podrán las opiniones públicas reunir la paciencia que se les reclama? «Depende de la información que les llegue», afirma, dejando patente que esta es también una batalla por la información.

Gaspar Llamazares, que viene reclamando en el Congreso la retirada inmediata de las tropas españolas de Afganistán, ofrece una visión alternativa respecto al papel de España en el contexto internacional. «España puede ser un actor global con responsabilidades globales en el marco de la Unión Europea y la OTAN pero con un enfoque minimalista, menos retórico, sin embarcarnos necesariamente en aventuras militares sin salida. Nuestra contribución internacional al diálogo político y a la cooperación para el desarrollo podría ser más útil en el conflicto afgano. Cuanto antes salgan nuestras tropas, antes podremos salir del pantano y fijar objetivos modestos, pero eficaces, a favor de la paz y el bienestar del pueblo afgano, aunque sea en un Afganistán imperfecto».