

Reflexiones en torno a la nueva estrategia estadounidense para Afganistán

Reflections on the new US strategy for Afghanistan

RECIBIDO: EL 30 SEPTIEMBRE 2010 / ACEPTADO: 8 DE OCTUBRE 2010

María José MARZÁ BATAJALLER

Investigadora del Instituto de Derechos Humanos
Universitat de València
maria.jose.marza@uv.es

Resumen: El aumento de los enfrentamientos con los talibanes y el manifiesto descontento de la población afgana son el reflejo de los problemas que amenazan la construcción de la paz en Afganistán. El hecho de que este Estado figure entre las prioridades de la política exterior del presidente Obama, y que la operación internacional se haya convertido en protagonista de varios encuentros internacionales, sugiere la gravedad de la situación. Mediante la presente contribución, pretendemos analizar el estado de la situación y si la nueva estrategia de EEUU para Afganistán está en posición de ofrecer un marco para la construcción de la paz.

Palabras clave: Estados Unidos, Afganistán, seguridad, desarrollo, construcción de la paz.

Abstract: The increasing clashes with the taliban and the dissatisfaction of the afghan population are a reflection of the problems that threaten peacebuilding in Afghanistan. The fact that this country appears as a priority of President Obama's foreign policy and that the international operation in that country has become the topic of numerous international meetings, suggests the precarious state of the situation. Through this contribution, we analyze the present conditions and whether the new U.S. strategy for Afghanistan will be able to provide an effective framework for peacebuilding.

Keywords: United States, Afghanistan, security, development, peacebuilding.

Résumé: Les croissants affrontements avec les talibans et le mécontentement de la population afghane sont le reflet des problèmes qui menacent la consolidation de la paix en Afghanistan. Le fait que ce pays soit une des priorités de la politique internationale du président Obama et que l'opération internationale dans ce pays est devenu le sujet de nombreuses réunions internationales, suggère la gravité de la situation. Par cette contribution, nous analysons l'état de la situation et si la nouvelle stratégie américaine pour l'Afghanistan est en mesure de fournir un cadre pour construire la paix.

Mots clés: États-Unis, Afghanistan, sécurité, développement, consolidation de la paix

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA NUEVA ESTRATEGIA PARA AFGANISTÁN. III. SEGURIDAD. IV. CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO. V. DESARROLLO. VI. ENTORNO REGIONAL. VII. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

En la actualidad, el aumento de los enfrentamientos con los talibanes y el manifiesto descontento de la población afgana son reflejo de los problemas que amenazan la construcción de la paz en Afganistán. De hecho, nos encontramos en el momento más crítico del proceso de rehabilitación iniciado en 2001, debido a que tanto los enfrentamientos como los atentados terroristas se encuentran en su peor momento, la producción de opio registra unos niveles récord, los comandantes y «señores de la guerra» –a los que hoy se unen los «señores de la droga»– retienen el poder en las regiones socavando el proceso de estabilización y los niveles de pobreza continúan entre los mayores del mundo a pesar de los miles de millones invertidos¹.

En este contexto, los afganos –que celebraron la intervención internacional en 2001– resienten hoy la presencia extranjera, mientras empieza a debilitarse el abrumador apoyo que dieron al presidente Karzai, tal y como se ha constatado en los procesos electorales celebrados en 2009 y 2010². La mayoría de la población no ve en su vida los prometidos beneficios de la paz y sí la ostentación de sus dirigentes, la corrupción en todos los niveles administrativos, las graves carencias de los servicios básicos y lo que consideran un despilfarro de las organizaciones internacionales³. El modelo de éxito que representó Afganistán hasta 2005 –en contraste con Irak– parece disolverse en un mar de amenazas y los elogios que la comunidad internacional prodigó al proceso de reconstrucción y al presidente Karzai en la Conferencia de Londres se han transformado en un intercambio de recriminaciones.

Los distintos actores tratan de explicar qué ha pasado y reconducir la situación de forma acelerada. Un análisis de las causas del fracaso remite a cuestiones de fondo de la misma concepción de la operación: una intervención que se enmarcó en la «guerra contra el terror», relegando a un segundo plano las tareas de consolidación de la paz y rehabilitación. A la vista de los acontecimientos, resulta evidente que este enfoque ha alimentado la insurgencia,

¹ RUBIN, B.R.: *Afghanistan's Uncertain Transition From Turmoil to Normalcy*, Council on Foreign Relations, CSR, marzo de 2006, n° 12, p. 13.

² La combinación de baja participación y sospechas de fraude, muchas confirmadas, ha supuesto un golpe devastador para la legitimidad, que era –precisamente– uno de los pilares sobre los que estaba previsto sustentar la nueva estrategia estadounidense en Afganistán.

³ RASHID, A.: «Afghanistan on the Brink», *New York Review of Books*, vol. 33, n°11 (22 de junio de 2006).

multiplicado las víctimas civiles e incrementado las violaciones de derechos humanos –desde la creación de Guantánamo hasta las torturas de la prisión afgana de Bagram–. En la acumulación de tareas que la comunidad internacional se proponía, las prioridades se ordenaron respondiendo más a los intereses de los actores internacionales que a las propias necesidades de los afganos⁴. Un hecho que ha obligado a reconocer los errores cometidos en la gestión de la crisis afgana, a la sazón, uso desproporcionado de la fuerza, lentitud en el establecimiento de lazos con los aliados locales, carencias a la hora de dar seguridad a la población local y fallos de la inteligencia para recabar información sobre los insurgentes⁵.

A medida que la situación empeora y aumenta el número de víctimas, los actores internacionales se enfrentan a una creciente dificultad para mantener su presencia en el país, ya cuestionada en los distintos parlamentos y entre la opinión pública de los países involucrados en la misión internacional⁶. En este contexto, los talibanes –así como otros grupos opuestos al proyecto– son conscientes de que el factor tiempo corre a su favor, por lo que su actual intensificación de la lucha precisamente va dirigida al desgaste de los apoyos a la presencia internacional en el país. Un escenario, en el que la reconstrucción de Afganistán podría quedar inconclusa.

II. LA NUEVA ESTRATEGIA PARA AFGANISTÁN

El hecho de que Afganistán figure entre las prioridades de la política exterior del presidente Obama –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

⁴ Por ejemplo, en el año 2004, EEUU dedicó 15.000 millones de dólares al componente militar en Afganistán, frente a los 540 millones de dólares dedicados a asistencia. A ello cabe sumar que la precipitación por estabilizar el país llevó a la comunidad internacional a fijar objetivos inalcanzables en plazos demasiado cortos. Para más información véase GONZÁLEZ DEL MIÑO, P., CALVILLO CISNEROS, J.M.: «La Conferencia de Londres para Afganistán: un nuevo impulso a un Estado frágil mediante una agenda multidimensional», ARI 41 (2010).

⁵ BENDER, B.: «Analysts assess tactics in Irak, Afghanistan», *The Globe* (16 de agosto de 2006).

⁶ BRZEZINSKI, Z.: «From Hope to Audacity. Appraising Obama's Foreign Policy», *Foreign Affairs*, vol. 89, n° 1 (enero/febrero 2010).

en todos los ámbitos de actuación –seguridad, consolidación del Estado, reconstrucción y estabilidad regional–, algo en absoluto previsto cuando EEUU y el Reino Unido intervinieron en el país en octubre de 2001⁷. Algunas de las dificultades que ahora pretende contrarrestar la nueva estrategia tienen su causa en el enfoque, estructuras y tácticas que la misión adoptó en sus orígenes, esto es, tanto en el entramado ideológico en que se insertó la operación –la guerra contra el terrorismo– como en los objetivos poco realistas que se fijaron entonces –crear un nuevo Afganistán democrático a partir de un país en ruinas en un breve plazo– y los mecanismos adoptados –desde una «coalición de las voluntades» sin coordinación hasta la marginación de las necesidades de los afganos, eclipsadas por el grado en que se sobredimensionó el componente militar⁸–.

Sin embargo, Afganistán necesitaba una estrategia diferente para lograr –en palabras del presidente Obama– «*acabar el trabajo*» con la colaboración de los demás socios de la ISAF, haciendo frente a los costes políticos que comporta la estabilización del país en los planos de seguridad y desarrollo⁹.

⁷ La Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 constata que el mundo está cambiando y que, ya que EEUU no puede configurar la realidad internacional, debe adaptarse a ella. Por su parte, las estrategias anteriores apostaban por un enfoque proactivo de la acción exterior por el que EEUU debería configurar el orden mundial fomentando la democracia, el desarrollo y la seguridad por todo el mundo, especialmente allí donde los estados fueran más débiles o fallidos. Una estrategia que la antigua Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, tradujo en su *transformational diplomacy* y en cambios en el Servicio Exterior. Ahora, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2010 sustituye este liderazgo decidido y transformador por otro más pragmático y compartido, puesto que la Administración Obama entiende que hay que cambiar muchas cosas en EEUU antes de poder cambiarlas fuera y que es necesario compartir la responsabilidad de la seguridad global con los aliados, socios e instituciones internacionales. Para más información, véase ARTEAGA, F.: «La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama», ARI 104 (2010).

⁸ OTTAWAY, M., LIEVEN, A., *Rebuilding Afghanistan: Fantasy versus Reality*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., enero de 2002. Versión electrónica disponible en www.ceip.org.pubs. Fecha de la consulta 23/09/2010.

⁹ La Estrategia de Seguridad Nacional de 2006 ya mencionaba la necesidad de potenciar la capacidad de planeamiento de todas las agencias y departamentos que contribuyen a la seguridad, un llamamiento que reitera la Estrategia de 2010 al hilo del ya famoso enfoque integral (*comprehensive approach*) que consiga no sólo coordinar las contribuciones de las agencias, sino fomentar en las civiles una capacidad de planeamiento estratégico y de previsión que acabe con un modelo descentralizado de planeamiento y ejecución por agencias. En este sentido, las experiencias de Irak y Afganistán sugieren un cambio hacia un modelo interagencias (*whole of government approach*) en el que se actualicen, equilibren e integren sus distintos instrumentos. En esto la Estrategia Nacional de Seguridad de 2010 no hace más que seguir el modelo de gestión por el que se encaminan gobiernos europeos y organizaciones como la UE o la OTAN. Aunque cambiar de modelo no será fácil, los progresos hacia ese modelo podrían aliviar alguno de los

Un enfoque integral que surge de la insatisfacción por los resultados obtenidos en la gestión de las crisis recientes, en los que las lecciones aprendidas muestran que «cualquier solución estable y duradera sólo puede alcanzarse si se combinan acciones y efectos procedentes del ámbito diplomático, informativo, militar, económico, político o civil. Un enfoque integral que pretende que todos los actores participantes concierten sus estrategias y acciones desde el primer momento y al más alto nivel, compartiendo objetivos y planeamiento para evitar que la gestión de la crisis pueda verse afectada por factores como la divergencia de prioridades, la falta de realismo en los objetivos, la duplicación en las actividades o el enfrentamiento entre estrategias»¹⁰.

Un elemento central en esta nueva estrategia es la población. El objetivo, pues, ya no consiste únicamente en ocupar terreno y vencer a las fuerzas insurgentes, sino también –y sobre todo– en centrar la atención en la población civil. Resulta preciso ganarse el apoyo de la sociedad afgana, lo que requiere un mejor entendimiento de las aspiraciones y necesidades de la gente. Para ello deviene indispensable proteger a la población y aumentar la confianza en su gobierno y en la coalición internacional, además de propiciar un cambio en la «cultura operacional»¹¹ de los aliados con el objeto de conectar con la población, interactuar más estrechamente con ella y concentrarse en operaciones que le proporcionen estabilidad y protección de la violencia insurgente, la corrupción y la coacción. En definitiva, una estrategia basada en una triada de objetivos interconectados, a saber, seguridad, gobernanza y desarrollo. Parece evidente que la clave del éxito a medio y largo plazo residirá en una adecuada transferencia de responsabilidades de las fuerzas multinacionales a las locales¹²,

problemas de ejecución de las anteriores estrategias en las que el sistema de gestión empleado centralizaba en exceso las decisiones en el presidente (*Chief Executive Officer*) y descentralizaba su ejecución en las distintas agencias, sin que el Consejo de Seguridad Nacional contara con capacidad suficiente para integrar y supervisar el planeamiento y ejecución de las decisiones y políticas derivadas de las Estrategias. Para más información, véase GOLDGEIER, J.: «Making a difference? Evaluating the impact of President Barack Obama», UNISCI Discussion Papers, n° 22, enero 2010.

¹⁰ PAREJA RODRÍGUEZ, I., COLOM PIELLA, G.: «El Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) a la gestión de crisis internacionales», ARI 115 (2008). Versión electrónica disponible en <http://www.tinyurl.com/y97tstj>. Fecha de la consulta 30.09.2010.

¹¹ CALVO ALBERO, J.L.: «El difícil camino del presidente Obama hacia un cambio de estrategia en Afganistán», ARI N° 148 (2009).

¹² Se han necesitado ocho años para formar un ejército afgano de 90.000 efectivos, de los cuales quizá solo dos tercios pueden ser empleados en operaciones, y una policía con 80.000 efectivos que sigue siendo ineficaz por falta de formación y exceso de corrupción.

partiendo de la premisa de que no existe una solución puramente militar a la situación en Afganistán, sino que ésta debe ser política y llevada a cabo por los propios afganos¹³.

III. SEGURIDAD

En los últimos meses, los talibanes han fortalecido su lucha con tácticas terroristas probadas en Irak, consiguiendo incrementar su control en zonas remotas del sur del país y –lo que resulta más preocupante– logrando un creciente apoyo de la población, bien sea mediante la coacción o como fruto del desencanto con el proyecto de Karzai. Con un contingente considerado insuficiente por los mandos militares, EEUU y la OTAN recurrieron 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 hacia su propio Gobierno¹⁴. A ello cabe sumar la distracción de fondos, personal y atención que supuso la intervención de Irak y que resultó clave en el agravamiento de la situación, puesto que al desviarse la atención y los recursos en un periodo crucial para el país se abrió la vía al deterioro de las condiciones de vida.

La nueva estrategia de EEUU pretende poner remedio al efecto de marginación que sufrió Afganistán después de la invasión de Irak. Ante todo, el plan pretende acelerar, en lo posible, la formación de las fuerzas de seguridad afganas –pasaporte de salida de las tropas internacionales– en un momento en el que los gobiernos de los países participantes se ven presionados

¹³ En efecto, el futuro de Afganistán ha de replantearse para que el incremento de tropas efectuado facilite la formación de las fuerzas militares y policiales afganas que puedan encargarse de la seguridad, mientras que el nuevo impulso civil deberá pilotar proyectos de desarrollo y asistencia al país que puedan ofrecer más servicios públicos y bienestar a la población y permitir al gobierno afgano aumentar su protagonismo y responsabilidades de gobierno, así como luchar contra la corrupción para que la comunidad de donantes transfiera la gestión y los fondos de la asistencia al gobierno de Kabul, en lugar de encargarse directamente como hasta ahora. Tal y como salta a la vista, la estrategia elegida no es fácil de aplicar, ya que requiere muchos recursos militares y civiles. Pero ante todo, se precisa paciencia estratégica, un recurso escaso en las sociedades avanzadas donde se buscan resultados inmediatos.

¹⁴ Para más información, véase AAVV, *Posible evolución de Afganistán*, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 2007.

por el progresivo rechazo a la operación por parte de sus opiniones públicas¹⁵. Desafortunadamente, de nuevo se ha señalado un plazo poco realista –en relación con la tarea a realizar– para culminar el adiestramiento, ya que se ha previsto que, para finales de 2011, las fuerzas de seguridad deberán ser capaces de proteger a la población y proporcionar un espacio seguro para el desarrollo y la buena gobernanza.

La realidad del país hace de la estrategia de contrainsurgencia¹⁶ el método adecuado de aproximación al conflicto, constituyendo el aumento de tropas tan solo una parte del enfoque integral del conflicto. En este sentido, EEUU ha presentado su plan de acción como una estrategia de contrainsurgencia avanzada destinada a separar a la insurgencia afgana de la población civil, por lo que ésta pasará a ser el centro del enfrentamiento para lo bueno –sentirse protegida de la coacción violenta de la insurgencia y de los daños colaterales de la contrainsurgencia– y para lo malo –corriendo el riesgo de que cualquier colaboración con los soldados o cooperantes extranjeros pueda ser castigada antes, durante o después de su retirada de Afganistán¹⁷–. Por desgracia, aunque se logre estabilizar la seguridad, las operaciones militares sólo podrán proporcionar un tiempo limitado para que los responsables de la asistencia civil solucionen los problemas estructurales de la sociedad afgana y aseguren una verdadera construcción de la paz; por lo que resulta indispensable que la cooperación entre los diferentes actores intervinientes se dé desde un primer momento.

¹⁵ De hecho, ya existen casos como el de Canadá, cuyo Parlamento, ante la presión ciudadana, ha aprobado la salida de las tropas en 2011.

¹⁶ Las fuerzas de seguridad llevan a cabo sus operaciones siguiendo la dinámica «*shape, clear, hold and build*». Una estrategia que 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, operaciones guiadas por la inteligencia, aislamiento de los insurgentes, seguridad bajo el imperio de la ley, y sobre todo, compromiso a largo plazo. Asimismo, 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, bajo el prisma 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.

¹⁷ ARTEAGA, F.: «Del general McChrystal, el presidente Obama y la estrategia estadounidense en Afganistán», ARI 111 (2010).

IV. CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO

Con un gobierno débil, los mayores avances en la expansión y consolidación del Estado se han registrado en las áreas donde la comunidad internacional se ha implicado más. En un primer momento, la arquitectura de construcción del Estado diseñada en Bonn¹⁸ supuso grandes avances en los ámbitos de celebración de elecciones y de aprobación de una nueva Constitución en 2004. Unos avances que, si bien eran necesarios, han constituido sólo la fachada de todo el proceso y se han visto gravemente amenazados en los últimos tiempos¹⁹.

Junto a los muchos méritos del Acuerdo de Bonn, la necesidad de identificar una solución rápida para el escenario postalibán dio cabida a poderosos señores locales y comandantes de milicias privadas en puestos de responsabilidad sin valorar ni su compromiso con la democracia ni sus responsabilidades durante la guerra civil de los años noventa. Por el contrario, al excluir a los talibanes en la configuración del nuevo Afganistán, se sentó una pauta para la división y nuevos enfrentamientos. Tal y como señaló el representante de la ONU en Afganistán, KOENIGS, uno de los problemas del proceso fue que *«la democracia vino de arriba, y ahora hay que implantarla de arriba hacia abajo. El gobierno básicamente no tiene control de lo que ocurre a nivel local. Los talibanes, por otra parte, son un movimiento que viene de abajo»*²⁰. En este contexto, la decisión de EE UU de apoyarse en un primer momento en los «señores de la guerra» para la lucha antiterrorista, así como la estrategia internacional de incluirlos en el Gobierno, han tenido un alto coste político para Karzai. Una situación que ha propiciado que los «señores de la guerra» hayan ampliado su poder en las regiones, en detrimento de la autoridad del gobierno más allá de Kabul, por no mencionar que buena parte de los gobernantes locales tienen lazos con el creciente negocio de la droga, que está alimentando la corrupción

¹⁸ La Conferencia de Bonn, auspiciada por la ONU en diciembre de 2001, reunió a los principales grupos que habían combatido a los talibanes. El resultado fue el Acuerdo de Bonn, suscrito el 5 de diciembre, que traza los pasos para la reconfiguración del «nuevo Afganistán».

¹⁹ A esto se añade el grotesco espectáculo de las recientes elecciones afganas. Las evidencias empíricas de fraude y la naturaleza clientelar de las mismas han cuestionado el propio proceso electoral y los esfuerzos por construir una democracia liberal, dañando irremediabilmente la legitimidad del presidente Karzai.

²⁰ SULTAN, C.: «Democracy Remains the Goal», *Der Spiegel* (10 de agosto de 2006).

en el país hasta extremos preocupantes²¹. El resultado ha sido la decepción de los afganos, quienes ven cómo los responsables de crímenes –de guerra y narcotráfico– no sólo continúan libres, sino que además ocupan cargos gubernamentales²².

La negociación con los llamados «talibanes moderados» constituye uno de los pilares de la nueva estrategia del presidente Obama para Afganistán 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 cercados²³. Una primera objeción que cabe realizar a la fórmula propuesta por el presidente Obama es la distinción entre talibanes moderados y talibanes extremistas, lo cual resulta cuestionable. En segundo lugar, se trata de una estrategia peligrosa, no por el hecho de negociar 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 en negociar con los comandantes insurgentes que operan en cada región afgana, con la declarada intención de romper el movimiento desde dentro. No obstante, parece ol-

²¹ El negocio de la droga es el motor de la corrupción, que alcanza a todos los niveles de la Administración afgana. Pese a los esfuerzos de la comunidad internacional, la estrategia de erradicación aplicada hasta ahora no ha conseguido reducir la producción. Aproximadamente, el 50% del PIB proviene del narcotráfico y el opio producido en Afganistán alcanza el 90% de la producción mundial. A la luz de estos datos, el responsable de la Oficina sobre Drogas y Crimen de la ONU (UNODOC), COSTA, aseguró que en el sur «*la situación está fuera de control*». Una situación en la que los narcotraficantes han unido fuerzas con los talibanes que, en parte, se han nutrido de los ingresos del negocio de la droga para sabotear el proyecto del gobierno.

²² El creciente papel político de los «señores de la guerra», algunos de ellos perfectamente imputables por ser autores de crímenes de distinta índole, tampoco conduce precisamente a un incremento en la legitimidad del gobierno afgano, por lo menos de cara a su población. En lugar de ser entregados a la justicia, la necesidad de supervivencia del régimen afgano obliga a otorgarles poder y responsabilidad de gobierno, ya que su apoyo fue y es esencial de cara a incrementar y extender su autoridad de forma efectiva. Frente a esta situación, los propios talibanes han hecho esfuerzos por establecer una justicia –indudablemente bajo sus propias reglas, inaceptables para los parámetros del derecho internacional de los derechos humanos, pero no para una parte de los afganos– y mejorar la gobernanza del creciente territorio que dominan, tratando además de ganarse a la población. Fuente: BARKER, K.: «Letter From Kabul», *Foreign Affairs* (noviembre 2009).

²³ En este punto, cabe recordar que un intento de reconciliación efectivo hubiera sido mucho más sencillo en 2001, cuando el régimen talibán acababa de ser derrocado y sus líderes podrían haber sido acomodados en el mapa político del país.

vidarse el hecho de que tras casi una década de intervención se conoce muy poco de la insurgencia y de sus estructuras y que, por tanto, resulta un terreno de negociación movedizo. En todo caso, 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. Consecuentemente, la negociación grupo a grupo será una táctica laboriosa y, sin duda, parcial, por lo que hablar de reconciliación en estas circunstancias resulta más un *desideratum* que una posibilidad cercana²⁴. 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 captarlos mediante cargos o dinero. Cabe objetar que éste no resulta un método ni muy ético ni demasiado coherente con los «altos estándares» que Occidente quiere implantar allí, ni tampoco muy operativo o duradero, a la luz de la experiencia y la historia afgana de alianzas endebles y bandos difusos. Además, dicha 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 todavía está por ver. 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.

V. DESARROLLO

Una de las causas de los problemas que atraviesa Afganistán reside en los escasos avances en la erradicación de la pobreza y el desarrollo²⁵. Afganistán continúa siendo uno de los cinco países más pobres del mundo y los afganos

²⁴ RUBIN, B.R.: «Constructing Sovereignty for Security», *Survival*, vol. 47, n°4, invierno de 2005, pp. 93-106.

²⁵ Las conclusiones del Afghanistan Study Group coinciden en gran medida con las contenidas en el último estudio divulgado por el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos. Ambos informes coinciden en que no se alcanzará la paz en Afganistán mediante la fuerza, puesto que «mantener una prolongada guerra contra la insurgencia ayuda a los talibanes a reclutar gente, a pagar el conflicto hacia Pakistán, a unificar grupos que podrían estar enfrentados entre sí, así como a poner en riesgo la salud de la economía de Estados Unidos». Para más información, véase AFGANISTAN STUDY GROUP: *A new way forward: Rethinking US Strategy in Afghanistan*, agosto 2010. Versión electrónica disponible en http://www.afghanistanstudygroup.org/NewWayForward_report.pdf. Fecha de la consulta. 01.10.2010. IISS, «Obama's War in Afghanistan», *Strategic Comments*, vol. 15, n° 10, 2010.

apenas han registrado mejoras en sus condiciones de vida²⁶, pese a los aproximadamente 20.000 millones de dólares destinados a su rehabilitación²⁷. Entre las limitaciones figura la extrema dependencia del Gobierno afgano de los fondos de la cooperación, ya que la Administración sólo recauda en torno al 10% de sus gastos, la tasa más baja del mundo. A ello cabe sumar que la mayor parte de la ayuda la gestionan directamente los países donantes, dejando al Gobierno de Kabul con multitud de compromisos y muy pocos fondos para cubrirlos. Por no olvidar cómo la lenta recuperación de la economía y la desigual distribución de la riqueza han impedido la generación de empleo a un ritmo suficiente, lo que ha dificultado que los prometidos «beneficios de la paz» alcancen a la mayoría de la población.

Existe un intenso debate sobre las causas del limitado impacto obtenido en la reconstrucción. Algunos investigadores apuntan a la limitación de los fondos en relación con otras operaciones de paz recientes y a los «cuellos de botella» de la ayuda internacional²⁸, argumentando a favor de aumentar los recursos y mejorar los mecanismos de la ayuda. Otros analistas rechazan la teoría de «más recursos» y achacan el fracaso a como se ha distribuido la ayuda, a la escasa atención prestada a la construcción del Estado y a la limitada capacidad de absorción de los fondos por parte de la Administración afgana²⁹. Asimismo, no podemos olvidar que los problemas de seguridad han condicionado en gran medida la reconstrucción, sobre todo en el sur del país, donde es casi inexistente³⁰. En definitiva, nos hallamos ante un contexto en el que la ausencia de mejoras y el sentimiento de exclusión han conformado un campo abonado para el reclutamiento de la insurgencia³¹.

²⁶ Según el informe de 2009 para Afganistán del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, titulado *Security with a Human Face: Challenges and Responsibilities*, Afganistán ocupa la posición 175 en la lista de 178 países del Índice de Desarrollo Humano del PNUD.

²⁷ La conferencia de donantes de Tokio (2002) comprometió 5.000 millones de dólares para un periodo de seis años; en la de Berlín (2004) se comprometieron 8.200 millones de dólares y en la Conferencia de Londres (2006), 10.500 millones de dólares para un periodo de 5 años.

²⁸ Para más información, véase RUBIN, «Propuestas para la estabilización de Afganistán», en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño 2005, n° 91, pp. 91-102.

²⁹ SUHRKE, A.: «When More is Less: Aiding Statebuilding in Afghanistan», The Chr. Michelsen Institute, junio de 2006.

³⁰ Según el Instituto Estadounidense para la Paz, Afganistán es más peligroso para el personal humanitario y de las ONG que cualquier otro país en conflicto o donde se acabe de producir un conflicto, superando en términos de riesgo a Angola, Liberia y Somalia.

³¹ Estas limitaciones y políticas equivocadas han conducido a una distribución de la ayuda muy poco equitativa entre las regiones, existiendo un fuerte desequilibrio de los proyectos entre el

Aunque el componente civil ya se contemplaba en las operaciones puestas en marcha desde 2001, éste quedó eclipsado por la obsesión militar de la «guerra contra el terrorismo». Aprendiendo del error que supuso descuidarlo, ahora la nueva estrategia del presidente Obama trata de revitalizarlo en forma de una «ofensiva» civil. Un planteamiento que consiste, en primer lugar, en promover un Gobierno afgano más capaz y transparente que ponga coto a la corrupción y a los efectos indeseados de una democracia ficticia diseñada por actores externos³². El segundo aspecto se dirige a impulsar, esta vez de una manera real y efectiva, la mejora de las condiciones de vida en Afganistán a través de la financiación de programas de asistencia para la puesta en marcha de servicios básicos, mejora de la agricultura y desarrollo de las instituciones de justicia. Con la intención de alcanzar este fin, EEUU está enviando numerosos especialistas civiles y espera que la ONU y los países de la OTAN le acompañen en esta iniciativa.

En el contexto actual, resulta clave reconducir la reconstrucción de forma que se plasme en resultados tangibles para la población, tanto por razones éticas –ligadas al principio de la asistencia internacional–, como para mantener el compromiso de los afganos con el proyecto del gobierno. Para ello, será necesario seguir un modelo de desarrollo económico más equitativo y unas pautas de asistencia internacional que cuiden el equilibrio entre las regiones y el balance urbano-rural, haciendo especial hincapié en el desarrollo del sector agrario y el combate de la pobreza extrema³³. Un enfoque que –ante todo– debe tener como centro de gravedad a la población afgana. En este sentido, 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 proporcionar la seguridad, el desarrollo y la creación de las instituciones realmente requeridas.

entorno urbano y el rural, donde vive el 70% de los afganos y donde hay pocos resultados palpables. El Programa Nacional de Solidaridad, dirigido al desarrollo rural, constituye una valiosa iniciativa en este sentido. Sin embargo, ha estado limitado por la falta de recursos, un diseño apresurado con una implementación insuficiente, la desconexión con programas nacionales, un protagonismo excesivo de las agencias internacionales, así como la apropiación de proyectos por parte de las élites locales.

³² BARANYI, S.: *¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?*, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), informe, septiembre de 2006; ZAKHILWAL, O., MURPHY THOMAS, J.: *Afganistán: El papel del desarrollo rural en la consolidación de la paz*, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), informe, septiembre de 2009.

³³ Para más información véase DONINI, A. et al (eds.): *Nationbuilding Unravelling? Aid, Peace and Justice in Afghanistan*, Kumarian Press, Bloomfield 2004.

VI. ENTORNO REGIONAL

A los problemas internos de Afganistán, cabe sumar los añadidos por su ubicación en un entorno con múltiples tensiones. Por tanto, si la comunidad internacional quiere evitar un nuevo desastre, deberá mirar más allá de sus intereses estratégicos en favor de las necesidades comunes, a través de un acuerdo regional que proporcione estabilidad³⁴. Un acuerdo en el que deberían participar no sólo EEUU y los aliados europeos, sino también Irán, Arabia Saudita, Rusia, Pakistán e India, así como el resto de Estados de Asia Central³⁵.

La estrategia estadounidense presenta una importante novedad en este ámbito, a saber, el reconocimiento del papel de Pakistán en los problemas de Afganistán. Una situación que contrasta con la estrategia de acción anterior, puesto que la Administración Bush trató como aliado preferente al régimen del general Musharraf³⁶, tolerando la ambigua política del general, quien combatía y consentía –alternativamente– a los combatientes de Al Qaeda y talibanes. Una estrategia que terminó por contribuir al fortalecimiento de estos grupos y al desarrollo de sus estructuras. Teniendo en cuenta estos antecedentes, debemos señalar que la actual posición estadounidense hacia Pakistán combina la doble dimensión de «*mano de hierro en 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 Pakistán³⁷. En paralelo al componente civil, la nueva estra-

³⁴ WEINBAUM, M.G., *Afghanistan and Its Neighbours*, US Institute of Peace, junio de 2008, p. 21.

³⁵ El fracaso en Afganistán supondría, en primer lugar, la propagación del ideario de Al Qaeda cuando –en momentos de relativa debilidad y fatiga– busca Estados frágiles como Yemen, Níger, Mali y Somalia. En segundo lugar, aportaría una visión de derrota en Asia Central y el debilitamiento de la posición de EEUU en la zona frente a Rusia y China (e Irán). Finalmente, cabría considerar el fracaso en Afganistán como el golpe de gracia a las relaciones transatlánticas y a su principal instrumento, la OTAN, ya de por sí heridas por el uso indiscriminado de la crisis de Irak por parte de sectores políticos –tanto en EE UU como en Europa– y la percepción de un declive estadounidense irreparable, azotado por la crisis económica actual. Fuentes: GARCÍA CANTALAPIEDRA, D.: «Afganistán, EE UU y el ‘síndrome de Vietnam’», *Política Exterior*, n°132, noviembre / diciembre 2009 y SLOAN, S.: NATO in Afghanistan, UNISCI Discussion Papers, n° 22, enero 2010.

³⁶ Al que proporcionó 10.000 millones de dólares para la «guerra contra el terrorismo», buena parte en fondos sin justificar

³⁷ En todo caso, 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.

tegia estadounidense también incluye el empleo de la fuerza armada para atajar a la insurgencia. En este marco, se desarrolla una guerra encubierta en las zonas tribales³⁸, bombardeadas regularmente por aviones estadounidenses no tripulados y –en fechas más recientes– también objeto de operaciones terrestres. Desafortunadamente, aunque estos ataques tengan como objetivo eliminar a los cabecillas de Al Qaeda, también causan numerosas víctimas civiles y han provocado ya el desplazamiento de un millón de personas. En consecuencia, además de alimentar el pronunciado antiamericanismo de los paquistaníes, estas acciones están provocando una progresiva regionalización del conflicto afgano³⁹.

El hecho de que Pakistán pueda convertirse en un Estado fallido es un escenario que el gobierno de Obama necesita evitar a toda costa, debido tanto a su tamaño, como a sus implicaciones regionales y, en especial, a su armamento nuclear y al posible acceso de grupos terroristas a ese arsenal. Por tanto, la prioridad de fondo de la Administración Obama deberá residir en equilibrar la defensa de sus intereses en el marco del conflicto afgano con el mantenimiento de la estabilidad del régimen paquistaní, trabajando tanto con su gobierno civil como con su poderoso estamento militar. Paradójicamente, aunque la solución para Pakistán propuesta en la nueva estrategia estadounidense se consiguiera, esto no garantiza la desaparición de la amenaza que a largo plazo puede extenderse por toda la región. Así pues, deviene indispensable involucrar a los países del entorno en la búsqueda de una salida sostenible para Afganistán, a través de la creación de un Grupo de Contacto que incluya a los países de la OTAN y a los vecinos de Afganistán. Llegados a este punto, no podemos pasar por alto el gran avance que supone 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. Desgraciadamente, a estas alturas los efectos resultan mucho más difíciles de revertir.

³⁸ Los santuarios terroristas en las zonas tribales paquistaníes son uno de los principales escollos para el avance de la nueva política estadounidense para Pakistán y Afganistán. Ante la persistencia del problema, EEUU necesita valorar las ganancias de sus operaciones militares unilaterales en territorio paquistaní, frente a las bajas civiles y las consecuencias negativas en la frágil democracia y en las relaciones civiles-militares, ya que la estabilidad de Pakistán con su armamento nuclear es también una prioridad para el gobierno del presidente Obama.

³⁹ Una situación que, sumada a las tensiones y contradicciones propias de Pakistán y a los desastres naturales sufridos, amenaza seriamente la paz en el país.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

Afganistán se está acercando a un punto de no retorno entre su estabilización definitiva o su descenso hacia un nuevo caos. Aunque se han realizado progresos considerables, la mayoría de los analistas coinciden en que las tendencias actuales son extremadamente preocupantes y que la comunidad internacional deberá permanecer en Afganistán durante mucho más tiempo⁴⁰. La experiencia ha demostrado que la solución militar, aisladamente considerada, no es la vía para derrotar a la insurgencia⁴¹. En un contexto tan volátil, resulta imprescindible conocer mejor sus objetivos y estudiar cómo contrarrestarlos, así como una mayor implicación de las tropas internacionales con los líderes locales. Igualmente, deviene fundamental impulsar la integración de áreas claves como la lucha contra la pobreza, las labores de reconstrucción, la consolidación del Estado de Derecho y la normalización de relaciones con los Estados vecinos. La estructura e instituciones para ello ya están creadas en virtud del Proceso de Bonn, el Pacto de Afganistán, la Estrategia Nacional de Desarrollo y la Nueva Estrategia Estadounidense, entre otros instrumentos. Ahora, lo que deviene indispensable es pasar a la acción y concentrar los esfuerzos en la obtención de resultados tangibles.

Por desgracia, la implementación de la nueva estrategia estadounidense se enfrenta a serios inconvenientes derivados de las dinámicas institucionales previas y de la evolución de la insurgencia. De hecho, aunque la estrategia se encuentra en una fase inicial de aplicación, ya se ha enfrentado a tres problemas básicos: la falta de coordinación y cooperación, la necesidad de priorizar «más gobierno» antes que más «gobernanza», así como la ausencia de un mayor énfasis en la solución regional. Efectivamente, en primer lugar, la

⁴⁰ En este sentido, debemos ser conscientes de que se está perdiendo es un tiempo precioso en desarrollar una sociedad y un gobierno que carecen de los recursos y –hasta– de la voluntad para hacerlo. Pese a que algunos indicadores han mejorado ostensiblemente (sanidad, escolarización, PIB, carreteras...), sus problemas estructurales (pobreza, hambre, desempleo, corrupción, elevada tasa de fertilidad) y el desfase entre la ayuda prometida y la entregada por la comunidad de donantes ponen en riesgo la ejecución de la Estrategia de Desarrollo Nacional Afgana. Un contexto, en el la desproporción entre el esfuerzo invertido y los resultados obtenidos está cuestionando la capacidad internacional para construir Estados y naciones en condiciones similares.

⁴¹ Coincidiendo con la opinión de GARCÍA CANTALAPIEDRA, ni el enfoque de EEUU reflejado en la Operación Libertad Duradera, ni la estrategia de estabilización y reconstrucción europea se han adecuado a las necesidades del país. GARCÍA CANTALAPIEDRA, D.: «¿Existe una estrategia mejor para Afganistán?», *Policy Brief*, nº 11, FRIDE (mayo 2009).

estrategia debe solucionar el problema que plantea la falta de coordinación y cooperación entre los organismos intervinientes, puesto que se aprecia una falta de unidad de esfuerzo y de mando, cuestiones fundamentales para llevar a cabo cualquier estrategia encaminada a la construcción de la paz. En segundo lugar, el programa diseñado en la nueva estrategia estadounidense sigue estando dirigido desde fuera. Dos elementos clave de la construcción del Estado –el capital y la fuerza armada– son suministrados por potencias extranjeras, lo que crea una serie de problemas, sobre todo en una tercera área necesaria para la construcción del Estado: la legitimidad. Al haber establecido unas estructuras de responsabilidad ajustadas a las demandas de los donantes externos, en lugar de a las necesidades de los ciudadanos afganos, se han favorecido las capacidades importadas en lugar de potenciar el compromiso con el lento proceso de construcción de capacidades locales, perpetuando así la dependencia exterior. Una dependencia que podría resultar fatal para el proyecto en su conjunto, ya que las tropas y el dinero extranjeros están minando la legitimidad del gobierno, convirtiéndolo en blanco permanente de protestas.

Desde 2003, el revivido movimiento talibán se ha convertido en el desafío más directo al proyecto de construcción del Estado, llegando a neutralizar la estrategia –basada en la combinación de fuerza militar, proyectos de desarrollo y una declarada política de reconciliación– del gobierno y de sus apoyos exteriores. De hecho, la gestión de la fuerza militar y la presencia de tropas extranjeras han terminado por potenciar un movimiento de resistencia más poderoso. Consecuentemente, cabría apostar por una estrategia alternativa que fuese reduciendo progresivamente el componente militar de la ecuación, en especial a través del cese de las operaciones extranjeras de combate y de la retirada de las fuerzas militares extranjeras a unas pocas ciudades importantes donde pudieran cumplir con funciones de asistencia a las fuerzas locales. Un contexto en el que la colaboración de los países vecinos deviene indispensable, ya que el mayor riesgo reside en que la insurgencia talibán haga derivar la situación en un conflicto regional, malogrando así todos los esfuerzos realizados hasta el momento.

En la consolidación de la paz no cabe la precipitación. Ya en el siglo XIX, CLAUSEWITZ estableció que lo primero que debe hacerse es identificar correctamente el tipo de conflicto existente y después establecer la estrategia correcta para abordarlo. Sin embargo, en el siglo XXI, ni EEUU ni los aliados europeos hicieron una previsión correcta de la situación de Afganistán, poniéndose sobre el terreno menos medios de los necesarios con un desplie-

que no siempre afortunado, tanto en su cantidad como en su funcionalidad y coordinación. Esperemos que la nueva estrategia estadounidense, pese a las limitaciones señaladas, suponga un punto de inflexión en el tortuoso proceso de construcción de la paz en Afganistán.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFGANISTAN STUDY GROUP: *A new way forward: Rethinking US Strategy in Afghanistan*, agosto 2010.
- ARTEAGA, F.: «Del general McChrystal, el presidente Obama y la estrategia estadounidense en Afganistán», *ARI*, 111 (2010).
- «La Estrategia de Seguridad Nacional del presidente Obama», *ARI*, 104 (2010).
- BARANYI, S.: *¿Estabilización o paz sostenible? ¿Qué clase de paz es posible después del 11-S?*, Centro de Investigación para la Paz, septiembre de 2006.
- BARKER, K.: «Letter From Kabul», *Foreign Affairs* (noviembre 2009).
- BRZEZINSKI, Z.: «From Hope to Audacity. Appraising Obama's Foreign Policy», *Foreign Affairs*, vol. 89, n° 1 (enero/febrero 2010).
- CALVO ALBERO, J.L.: «El difícil camino del presidente Obama hacia un cambio de estrategia en Afganistán», *ARI*, n° 148 (2009).
- DONINI, A. et al (eds.): *Nationbuilding Unravelling? Aid, Peace and Justice in Afghanistan*, Kumarian Press, Bloomfield 2004.
- GARCÍA CANTALAPIEDRA, D.: «Afganistán, EE UU y el 'síndrome de Vietnam'», *Política Exterior*, n°132, noviembre / diciembre 2009.
- «¿Existe una estrategia mejor para Afganistán?», *Policy Brief*, n° 11, FRIDE (mayo 2009).
- GOLDGEIER, J.: «Making a difference? evaluating the impact of President Barack Obama», *UNISCI Discussion Papers*, n° 22, enero 2010.
- GONZÁLEZ DEL MIÑO, P., CALVILLO CISNEROS, J.M.: «La Conferencia de Londres para Afganistán: un nuevo impulso a un Estado frágil mediante una agenda multidimensional», *ARI* 41 (2010).
- HEROLD, M.W.: *Afganistán como un espacio vacío: el perfecto estado neocolonial del siglo XXI*, Foca, Madrid, 2007
- INTERNATIONAL INSTITUTE OF SECURITY STUDIES: «Obama's War in Afghanistan», *Strategic Comments*, vol. 15, n° 10, 2010.
- JOHNSON, C., LESLIE, J.: *Afghanistan: The Mirage of Peace*, Zed, Londres, 2004.
- OTTAWAY, M., LIEVEN, A.: *Rebuilding Afghanistan: Fantasy versus Reality*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C, enero de 2002.
- PAREJA RODRÍGUEZ, I., COLOM PIELLA, G.: «El Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) a la gestión de crisis internacionales», *ARI* 115 (2008).



- PARIS, R.: *At War's End*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- POZO, P.: «Evolución del mandato de la Fuerza Internacional para la asistencia en la seguridad de Afganistán: entre la imposición de la paz y la reconstrucción del Estado», en Eugenia LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ (coord.), *La Política de seguridad y defensa en Europa*, EUNSA, Pamplona, 2006, pp. 227-268.
- RASHID, A.: «Afghanistan on the Brink», *New York Review of Books*, vol. 33, n°11 (22 de junio de 2006).
- RUBIN, B.R.: *Afghanistan's Uncertain Transition From Turmoil to Normalcy*, Council on Foreign Relations, CSR, marzo de 2006, n° 12.
- SLOAN, S., NATO in Afghanistan, UNISCI Discussion Papers, n° 22, enero 2010.
- SUHRKE, A., STRAND, A., HARPVIKEN, K.B.: *Conflictual Peacebuilding: Afghanistan Two Years after Bonn*, Michelsen Institute, Bergen, 2004.
- SULTAN, C.: «Democracy Remains the Goal», *Der Spiegel* (10 de agosto de 2006).
- WEINBAUM, M.G.: *Afghanistan and its neighbours*, US Institute of Peace, junio de 2008.
- ZAKHILWAI, O., MURPHY THOMAS, J.: *Afganistán: El papel del desarrollo rural en la consolidación de la paz*, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), informe, septiembre de 2009.