

La estrategia de la OTAN en Afganistán: visión y contribución de España

Íñigo Pareja Rodríguez

Tema: En la cumbre de abril de 2008 en Bucarest, la OTAN adaptó su estrategia en Afganistán para acentuar el control político del Consejo del Atlántico Norte sobre las operaciones que desarrolla la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), una adaptación que coincide con la visión española.

Resumen: La OTAN se hizo cargo de la conducción de la ISAF en agosto de 2003. Su contribución es parte del esfuerzo internacional para la estabilización de Afganistán que incluye, además de la seguridad, la reconstrucción y el desarrollo. La estrategia seguida por la OTAN ha evolucionado desde un enfoque reactivo frente a la evolución militar de la situación, a otro más pro-activo, otorgando prioridad al control político del Consejo del Atlántico Norte. El proceso de ajuste que condujo a la Visión Estratégica de ISAF – aprobada en abril de 2008– ha sido largo y controvertido, y refleja los postulados que ha venido defendiendo España.

Este ARI describe el proceso de evolución de la estrategia seguida por la OTAN en Afganistán y analiza los elementos de la contribución española a la misma. Entre otros, España ha apostado por que la estrategia seguida por la OTAN se oriente hacia la “afganización”, la mejora de la coordinación internacional, el incremento del control político de ISAF por el Consejo Atlántico, el equilibrio entre la seguridad, la reconstrucción y el desarrollo como elementos inseparables de la estabilización, un enfoque regional inclusivo y la prevención y gestión transparente de los incidentes con bajas civiles.

Análisis: El devenir de la asistencia internacional a Afganistán se ha regido por unos hitos clave. El proceso civil de reconstrucción y desarrollo, iniciado en Bonn en 2001, permitió la aprobación de una Constitución en enero de 2004, las elecciones presidenciales de octubre de 2004 y la celebración de las elecciones parlamentarias y regionales a finales de 2005 y mantendrá su continuidad con la convocatoria, en otoño de 2009, de un nuevo proceso electoral. En enero de 2006, la comunidad internacional dio en Londres un nuevo impulso con el Pacto de Afganistán y en junio de 2008 se celebró en París una nueva conferencia internacional para reafirmar el compromiso a largo plazo con la seguridad, prosperidad y los derechos humanos del pueblo afgano. España ha contribuido significativamente a estos esfuerzos, como corresponde a un país con voluntad y capacidad de compromiso.

En el proceso de seguridad, la OTAN se hizo cargo de la ISAF en agosto de 2003. En 2005, la Alianza dio un paso importantísimo al ampliar el despliegue de ISAF fuera de Kabul –ámbito de competencia del mandato inicial– llevando a cabo la asunción

progresiva de la autoridad en las regiones norte, oeste, sur y este. Este orden no fue elegido al azar, sino en razón de una creciente peligrosidad y se modificó el Plan de Operaciones para que la OTAN asumiera esta expansión geográfica, siendo validada la nueva versión por los ministros de Asuntos Exteriores aliados en diciembre de ese año. En esta época también se afianza el concepto de los Equipos de Reconstrucción Provincial (*Provincial Reconstruction Team, PRT*), una idea que no es ni un invento de ISAF ni diseñado específicamente para Afganistán, ya que se llevaron a cabo experiencias similares en otros escenarios, como la Argelia de los años 50.

España ha acompañado muy activamente estos procesos, comprometiéndose progresivamente con los esfuerzos de la comunidad internacional en materia de reconstrucción y desarrollo de Afganistán. En materia de estabilización, y dentro de la estrategia político-militar de la OTAN, España ha venido manteniendo una visión propia de la estrategia a seguir por la OTAN que incluye elementos que se refrendaron en la cumbre de Bucarest y que ahora se reconocen como condiciones necesarias para el éxito de la misión en Afganistán. La ministra de Defensa ha definido recientemente tres rasgos que comparten las misiones exteriores de las Fuerzas Armadas españolas: (1) responder a nuestras necesidades de seguridad (nacional e internacional); (2) ser conformes a la legalidad internacional; y (3) enmarcarse en dispositivos conformes al multilateralismo y la Carta de las Naciones Unidas.

En el caso de Afganistán, donde la misión cuenta con el respaldo de múltiples resoluciones del Consejo de Seguridad (1386/2001, 1510/2003 y 1833/2008, entre otras), España participa en el compromiso internacional para extraer a Afganistán de la Edad Media, contribuyendo a su gobernanza y desarrollo, objetivos que satisfacen al mismo tiempo nuestros objetivos nacionales de seguridad evitando que Afganistán sirva de plataforma para la exportación del terrorismo y de la heroína hacia Europa.

ISAF es la contribución de la Alianza Atlántica al proceso afgano. Como operación militar se centra en la consecución de la seguridad a través de una estrategia con claridad en sus objetivos, medios y líneas de actuación. Sin embargo, la estrategia empleada hasta ahora no ha seguido una línea tan clara, debido a las cambiantes condiciones de la situación y a las diversas interpretaciones de los aliados sobre la problemática afgana. Durante sus primeros pasos, ISAF carecía de una clara guía estratégica o de líneas maestras políticas. La Alianza consideraba que un documento militar, el Plan de Operaciones, bastaba como referencia político-estratégica de la operación. Sin embargo, España defendió siempre la necesidad de explicitar por otro medio unos grandes objetivos políticos en Afganistán, como son: apropiación local o *afganización*, coordinación internacional, control político de ISAF, equiparar la reconstrucción y desarrollo con la seguridad como elementos inseparables de la estabilización, un enfoque regional inclusivo y la prevención y gestión transparente de los incidentes con bajas civiles. Estas posiciones españolas¹ se comparten por aliados como Alemania, y Francia, entre otros, y su acumulación tuvo reflejo en la Visión Estratégica de ISAF aprobada en abril de 2008 por la OTAN en la cumbre de Bucarest, que refleja la reivindicación española de un mayor control político de la operación de ISAF.

Nuestra primera premisa: el control político de la operación

Las resoluciones del Consejo de Seguridad no sólo tienen importancia por la legitimidad que otorgan a la misión y por atraer la participación de las naciones. También sirven para

¹ Una exposición detallada de estas posiciones se encuentra en la comparecencia de la ministra de Defensa, Carme Chacón, ante la Comisión de Defensa del Congreso del día 17 de noviembre de 2008 y del antiguo embajador ante la OTAN, Pablo Benavides Orgaz, "La OTAN y su realidad", Política Exterior, noviembre-diciembre de 2008, vol. XXII, nº 126).

subrayar que la OTAN no dirige el proceso porque es una responsabilidad que recae en las Naciones Unidas. Este es el trasfondo a tener en cuenta cuando hablemos de un Enfoque Integral o *Comprehensive Approach* para Afganistán.

El Pacto de Afganistán creó una Junta Mixta de Coordinación y Seguimiento (*Joint Coordination and Monitoring Board*, JCMB) que se encarga de materializar el liderazgo de las Naciones Unidas. Sin embargo, para que este liderazgo fuera efectivo, las Naciones Unidas deberían tener una presencia real en el país, materializada por una estructura que llegase a todas las provincias y esta no parece ser aún la situación. El proceso de Bonn sirvió de referente político para las decisiones sobre ISAF de la Alianza. El Pacto de Afganistán tomó el relevo como referente, marcando tres áreas de actuación: seguridad, gobernanza y desarrollo. Son estas las líneas en las que trabaja ISAF, como actor principal en la primera de ellas y como secundario en las demás.

Sin embargo, ISAF necesitaba unos referentes políticos enfocados a la misión, que fueran claros, decisivos y alcanzables. Hasta entonces, los elementos políticos que surgieron durante los debates previos a la aprobación por el Consejo Atlántico del Plan de Operaciones se consideraban una referencia. El Consejo emite Directivas que, al ser parte de un estricto procedimiento de planeamiento, no dejan toda la libertad que debieran a los representantes permanentes para reflejar las inquietudes políticas nacionales. Las Directivas acaban siendo demasiado abiertas y difusas, lo que dificulta la interpretación por parte de los militares de la situación final deseada, del propósito y de los objetivos políticos en Afganistán.

El Plan de Operaciones es un documento estratégico de carácter eminentemente militar. Es verdad que sus cometidos están condicionados por el interés político, pero hacía falta una visión de más alcance y más definida. Este es quizá el hueco que pretende cubrir la Visión Estratégica, que dará lugar a documentos subordinados de carácter político-militar, más detallados y sujetos quizá a revisión periódica, como es habitual en la Alianza.

España no pretende un control político tan exhaustivo como para que el Consejo Atlántico acabe cayendo en una micro-gestión y decidiendo sobre cuestiones del nivel operacional, pero la situación anterior era poco satisfactoria y se reflejaba, por ejemplo, en la descoordinación de la política de comunicación, ya que los mensajes aliados transmitidos eran distintos según se dijeran en Bruselas, en las capitales o en Afganistán. Se trata de no malograr los esfuerzos militares por carecer de una dirección política que anteponga siempre los verdaderos objetivos políticos y humanitarios.

La transferencia de responsabilidades: “afganización” y “enfoque regional”

Tras el control político de la operación, hay dos conceptos clave para España: fomentar el sentimiento de apropiación local como parte de una afganización sostenible y, como camino para lograrlo, empezar a trabajar en el ámbito local y tribal.

La “afganización” consiste en la progresiva asunción de responsabilidades en materia de seguridad, gobernanza y desarrollo, por los propios afganos. Es un proceso que lleva tiempo y, por eso, los talibán tienen claro que, para evitar el apoyo del pueblo afgano a la comunidad internacional, su estrategia de propaganda debe resaltar la caducidad del compromiso internacional (“vosotros tenéis los relojes, nosotros el tiempo”). Las fuerzas de ISAF –dicen los talibán a los afganos– se irán y los que hayáis colaborado tendréis que afrontar las consecuencias, por lo que la estrategia aliada debe evitar poner fecha fija a su retirada y vincularla a la progresiva asunción de responsabilidades de seguridad por las fuerzas del Ejército y de la Policía de Afganistán.

Ambas instituciones están desarrollándose con apoyo de ISAF y, en el caso de la policía, con apoyo de la UE y de EEUU. El Ejército afgano ha aumentando su influencia en la decisión y dirección de las operaciones de seguridad y su participación activa en las mismas. Su fuerza se acerca a los 70.000 efectivos y la Junta Mixta de Coordinación y Seguimiento ha decidido en septiembre de 2008 aumentar su plantilla hasta 122.000 para 2013.

Dentro de la estrategia aliada de “afganización”, es de destacar la importancia para la creación del Ejército Nacional Afgano de los Equipos Operativos de Apoyo y Enlace (*Operational Mentoring and Liaison Teams*, OMLT). Son el relevo de los equipos de formación, instrucción y adiestramiento que EEUU “empotró” en unidades afganas, también con la misión de coordinar las operaciones conjuntas. En la actualidad hay más de 30 equipos, que han contribuido a la creación de 13 batallones o *kandaks* afganos y España se ha implicado de manera directa en la creación del Ejército, mediante el despliegue de dos equipos OMLT en la región Oeste y con el apadrinamiento de unidades afganas en la provincia de Badghis. La Policía afgana es el otro objetivo del esfuerzo para la “afganización”. Sin agencias que se encarguen de velar por la aplicación de la ley, poco se puede hacer en el desarrollo y buen gobierno. La Policía está más retrasada que el Ejército, por motivos fáciles de entender como la de la mayor descentralización de su estructura, mayor peligro para sus miembros y menores salarios y atractivos profesionales que el Ejército.

La implantación de ambas organizaciones, Ejército y Policía, está ligada al problema que trasciende todos los pilares y elementos del país: el cultivo y tráfico de la droga. No es sólo un problema “criminal”, sino que impacta en el despegue del comercio y de la economía, supone el control de la población por parte de las mafias y se traduce en la financiación de los grupos que se oponen al mandato de ISAF. En este sentido, es de especial relevancia la reciente decisión de los ministros de Defensa aliados, de octubre de 2008, de responder a la petición del Gobierno afgano de aumentar el papel de ISAF en la lucha contra los narcóticos. Si anteriormente las tareas eran de apoyo a otros actores en información pública, logística, inteligencia y apoyo total en casos extremos, ahora podrá actuar de manera más directa y activa, sujeta a la decisión de cada nación el alcance de su participación. Quedan por determinar las modalidades, siempre conformes al marco establecido por Naciones Unidas, que subrayan el liderazgo afgano en esta materia.

No obstante, la “afganización” y la consolidación del Ejército y la Policía sólo ayudarían a articular el Estado afgano si se establecen con el respeto a las estructuras sociales y a la idiosincrasia afgana. Si no es así, pueden fracasar y peligraría el relevo que ISAF espera, en un futuro no muy lejano, en la responsabilidad sobre la seguridad en el país. Afganistán es una sociedad tribal, históricamente sin un Estado articulado.

Si se pretende acabar con esta desarticulación, la “afganización” debe empezarse de abajo a arriba, de lo local a lo nacional. Como apoyo, en nuestro intento de ayudar al Gobierno afgano, haría falta una estructura internacional, articulada sobre la base del enfoque integral de todas las organizaciones que actúen sobre el terreno y que ayudaran a cumplir el mandato, asentando unas bases sólidas en el nivel local-provincial. Los PRT adolecen de insuficiencia de medios, realizando con un esfuerzo loable una distribución de ayuda y la propagación de proyectos que son de impacto relativo y de difícil sostenimiento; pero su labor necesita de esa estructura integral desde el nivel local que permita el sostenimiento del apoyo.

Otro paso a tomar es una exigencia mayor al Gobierno de Kabul en la selección de los líderes del nivel regional, provincial y local.

Evidentemente, la “afganización” pasa por la instauración definitiva de los procesos electorales como vía para canalizar la voluntad de la sociedad. Por eso, las elecciones del próximo otoño tienen una importancia que no conviene desdeñar. ISAF apoyará activamente su celebración proporcionando seguridad y apoyando al registro de votantes.

Elemento importante es el proceso de reconciliación nacional que ha provocado malentendidos entre el Gobierno de Karzai y algunos sectores de la Administración norteamericana saliente. Se trata de sanar las profundas heridas de una sociedad desarticulada e integrar en el modelo sociopolítico actual a todos los afganos, incluyendo los talibán que decidan aceptar el marco constitucional. Derechos Humanos, preponderancia de la sociedad civil, derechos de la mujer y reconciliación nacional son también metas del proceso de “afganización”.

A conseguir lo anterior ayudaría bastante la colaboración de los Estados vecinos para estabilizar –o al menos no desestabilizar– Afganistán. España ha insistido en la necesidad de un enfoque regional inclusivo, de forma que no excluya a ningún vecino, y que contribuya a la estabilidad en la zona. Dos son de especial relevancia por su voluntad de inmiscuirse en los problemas afganos: Irán y Pakistán. El cambio que vendrá tras el relevo del presidente Musharraf es un factor que merece ser analizado. Pakistán apoyó a los talibán hasta que en 2001 abrazó la guerra de Bush contra el terrorismo. Sin embargo, las provincias noroccidentales son un santuario talibán y las *madrasas* siguen siendo la base intelectual y logística de los oponentes de ISAF. El relevo del Gobierno tras la salida de Musharraf abre nuevas oportunidades y refuerza más, si cabe, la idea española de abogar por un enfoque inclusivo con los vecinos. La comunidad internacional debe aprovechar la coyuntura de cambio en el interior de Pakistán para alentar una cooperación eficaz con este país que repercuta en el escenario afgano. Tampoco conviene olvidar, en este enfoque inclusivo, el papel de Irán, adversario declarado de los talibán aunque también de EEUU. La cooperación con Pakistán para facilitar el control de la frontera con Afganistán es otro factor cuya evolución marcará el futuro regional.

Tres pilares de la estabilización: seguridad, reconstrucción y desarrollo

Aunque los comandantes militares son los verdaderos responsables de evaluar el progreso de la misión en lo que se refiere a la seguridad, la percepción de los analistas es que los objetivos no se están cumpliendo como sería deseable. Hay más inestabilidad en el país, aunque esto puede tener una explicación ya que al expandirse hacia el sur y este, ISAF se ha hecho responsable de todo el país, entrando en zonas que hasta ahora eran evitadas. La táctica aplicada por ISAF sobre el terreno es la llamada *shape-clear-hold-build*, por la que las operaciones en cada zona siguen varias etapas: configurar las condiciones para la seguridad en la zona (*shape*), librar las áreas de la presencia insurgente (*clear*), mantener con la presencia duradera de fuerzas de seguridad afganas (*hold*) y desarrollar la zona para permitir la expansión de un gobierno y desarrollo viable (*build*).

La operación “Medusa” en el verano de 2006 es un ejemplo de cómo la OTAN ha ido aprendiendo sobre la marcha. Diseñada sin pensar detenidamente en los efectos no deseados que las operaciones militares tendrían en otros aspectos clave para la estabilización, España tuvo mucho que ver en que se corrigiera esta mentalidad tras el juicio crítico de la operación “Medusa” para asentar las bases del inseparable binomio “seguridad y reconstrucción”. Esta lección aprendida se aplicó en una operación posterior

llamada “Aguiles”, que centró las operaciones militares en un objetivo de reconstrucción: habilitar la presa de Kajaki. Otra consecuencia ha sido la creación de un fondo de apoyo humanitario post-operaciones, con la intención de aliviar el sufrimiento consecuencia de las operaciones de envergadura, mediante proyectos de impacto que repercutan en el bienestar de la población.

Es indudable que tener dos misiones radicalmente distintas –Libertad Duradera e ISAF– compartiendo un mismo ambiente operativo plantea muchos problemas y un indicador es el de las bajas civiles provocadas en el ámbito de Libertad Duradera, pero con participación de ISAF. En toda operación de las características de la que se desarrolla en territorio afgano el objeto es conseguir y mantener el respaldo popular. Las bajas civiles, en sí un desgraciado hecho, se agravan por la mala gestión de la comunicación pública, por lo que son un arma contra ISAF. España ha propuesto e insistido en una política de prevención de incidentes y de gestión de sus consecuencias.

Desarrollo

El desarrollo sólo se consigue cuando se progresa simultáneamente junto a la reconstrucción, el buen gobierno, el imperio de la ley y, como no, también mediante el respaldo de las capacidades militares. El enfoque integral (*comprehensive approach*) parte de la hipótesis de que la solución no viene por la aplicación exclusiva de las capacidades militares, que es una de las grandes lecciones ya aprendidas en Afganistán. Se precisa un planeamiento y acción concertados de las capacidades civiles y militares y de las organizaciones internacionales. Este enfoque integral ha sufrido muchas vicisitudes como concepto general o política común aliada. Por el contrario, su necesidad en Afganistán es reconocida por todos (véase G. Colom e I. Pareja, “El enfoque integral a la gestión de crisis internacionales”, ARI nº 115/2008, Real Instituto Elcano).

Aunque se intenta presentar a los PRT como el ejemplo del enfoque integral, quizá esto no sea así porque los PRT se acercan más a un enfoque nacional en el que prima la coordinación de todas las agencias y actores estatales (*whole of government approach*) en apoyo al desarrollo. La seguridad es la principal misión de ISAF y no el desarrollo, por lo que los esfuerzos de los PRT en las provincias y sus resultados son muy desiguales y reflejan la concepción de la nación que los lidera. Por el contrario, dentro de un enfoque integral se buscarían unos resultados similares homogéneos y coordinados en todo Afganistán.

Los PRT no deben ser una especie de fortines dedicados a la auto-administración con un impacto sobre el proceso general de estabilización menor del que se transmite a las opiniones públicas de los Estados contribuyentes. Es necesario no caer en la autocomplacencia y hacer un esfuerzo en aprender las lecciones de estos años. Aunque entre los españoles ya es un lugar común considerar que tenemos una idiosincrasia que nos hace ganar afectos allá donde vamos, no deberíamos perder de vista que la estima de los afganos, como cualquiera en situación de sufrimiento, depende del resultado eficaz de la asistencia más que del aprecio emocional. Por eso, nuestros soldados, cooperantes y funcionarios en Afganistán están trabajando, con gran dificultad y sacrificio, por ofrecer resultados concretos y sostenibles. Y para hacerlo hay que profundizar en la comprensión cultural de los actores afganos, amigos o enemigos, en la zona donde se opera para tener en cuenta las claves culturales del lugar en el que se despliega, en todas las fases de gestión de la crisis, desde el planeamiento a la salida. Ganar las mentes y los corazones no consiste sólo en convencer para vencer, sino también es que los talibán y sus apoyos conozcan el alcance del mandato y reconozcan la voluntad de cumplimentarlo.

La referencia del Pacto de Londres es la Estrategia de Desarrollo Afgana. La medida de su implantación dará cuenta del grado de éxito. También es un indicio importante de la evolución, tanto en seguridad como en desarrollo, de la región sur, la zona en la que los soldados aliados están encontrando más resistencia, ya que su capital –Kandahar– es un objetivo moral y propagandístico para la insurgencia.

Conclusiones: La misión española en Afganistán cuenta con un apoyo parlamentario mayoritario y España continuará contribuyendo pese al esfuerzo material y humano que supone. Como ha señalado la propia ministra de Defensa, una retirada precipitada podría provocar la desestabilización de la región, la violación de derechos humanos y la recuperación de una poderosa plataforma para el terrorismo. No es un problema lejano para España, afecta a nuestra seguridad (droga, terrorismo, Estado fallido...) y formamos parte de un legítimo esfuerzo internacional.

Sobre la estrategia a seguir, España mantiene una postura favorable al control político de la operación que permita incorporar los demás elementos: apropiación local, coordinación internacional, reconstrucción y desarrollo, enfoque regional inclusivo o la prevención y gestión de bajas civiles, y que defendemos en los demás foros relacionados con Afganistán, como son Naciones Unidas y la UE.

La posición española ha variado poco en los últimos años. Si acaso, insistiendo en la necesidad de prevenir y gestionar los incidentes de bajas civiles. Ahora hay nuevos elementos que convendrá seguir de cerca, como son la política que siga el nuevo Gobierno de Pakistán, las modalidades que se decidan para la implicación de ISAF en la lucha contra el narcotráfico y el cambio –a peor– de las condiciones de seguridad de la operación.

La entrada en zonas de Afganistán hasta ahora vetadas a la comunidad internacional, salvo para Libertad Duradera, ha iniciado una etapa de inestabilidad. Esta nueva fase de la operación ha hecho necesario que la fuerza de ISAF haya aumentado de 20.000 a 50.000 efectivos en dos años. Esperemos que con el éxito de la “afganización” y la transferencia de la responsabilidad de la seguridad al Gobierno afgano, se pueda hacer frente en un futuro a las necesidades de seguridad. Un momento que no parece cercano.

Una vez asumidos los principales rasgos de nuestra concepción sobre la estrategia a seguir en Afganistán, junto a los de otros aliados, en la nueva Visión Estratégica de abril de 2008, procedería ahora poner en práctica los elementos ya admitidos de dicha estrategia, cuya aplicación efectiva supondría el reto más importante de la Alianza. Sería conveniente un seguimiento continuo de la aplicación práctica de la Estrategia, evaluando cuáles de sus elementos se materializan adecuadamente y cuáles necesitan una revisión.

Íñigo Pareja Rodríguez