

Afganistán, julio de 2011: comienza la cuenta atrás

Félix Arteaga *

Tema: En julio de 2011 comenzará la retirada de tropas internacionales de Afganistán en un proceso (*inteqal*) que se prolongará hasta 2014 si se cumplen las condiciones previstas.

Resumen: EEUU y los miembros de la coalición que forman la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) de Afganistán han decidido poner fin a la presencia de sus tropas tras una década de intervención internacional. El proceso (*inteqal*) hacia una transferencia de la responsabilidad de la seguridad al gobierno afgano y a sus fuerzas de seguridad, Ejército Nacional Afgano y Policía Nacional Afgana, comenzará en 2011 y finalizará en 2014. Tras varios cambios de estrategia y sin alcanzar los objetivos estratégicos fijados en la operación, la prioridad actual de las fuerzas internacionales es la de acelerar la formación y el despliegue de las fuerzas de seguridad afganas para que pueda efectuarse el relevo.

Este ARI estudia los cambios de estrategias seguidos y el estado de la situación operativa y del proceso de transición en general. También analiza la misión española y su situación operativa en detalle. Finalmente, apunta dos escenarios de transición, favorable y desfavorable, cuya evolución no dependerá tanto del calendario fijado o de las condiciones sobre el terreno como de la percepción de las opiniones públicas.

Análisis:

Introducción al estado de la operación

El liderazgo de la intervención internacional en Afganistán corresponde a EEUU debido a su mayor aportación material, a su conducción estratégica de la Operación Libertad Duradera y al control de la cadena de mando de ISAF. EEUU ha ido definiendo la estrategia a seguir, compartiendo su ejecución con quienes compartían riesgos y reglas de enfrentamiento o asumiendo su ejecución en solitario cuando no contaban con apoyos de terceros, mientras ha ido tejiendo una estructura militar y civil paralela a la intervención internacional. Conscientes del estancamiento de la operación, los Estados miembros de la OTAN aprobaron en su Cumbre de Bucarest de abril de 2008 un Plan Estratégico Político-Militar para reforzar la dimensión política y civil de su actuación. El presidente Obama anunció el 27 de marzo de 2009 una Estrategia para Afganistán y Pakistán de contrainsurgencia avanzada destinada a proteger la población, quitar la iniciativa a la insurgencia y dar al gobierno afgano tiempo para mejorar sus servicios a la población. La aplicación de esta estrategia, a cargo del general McChrystal, entró en crisis debido a la necesidad de enviar más tropas y a los malos resultados obtenidos. El 1 de diciembre de 2009, el presidente Obama enunció su Nueva Estrategia sobre Afganistán y Pakistán que mantenía los objetivos básicos de las anteriores y aumentaba

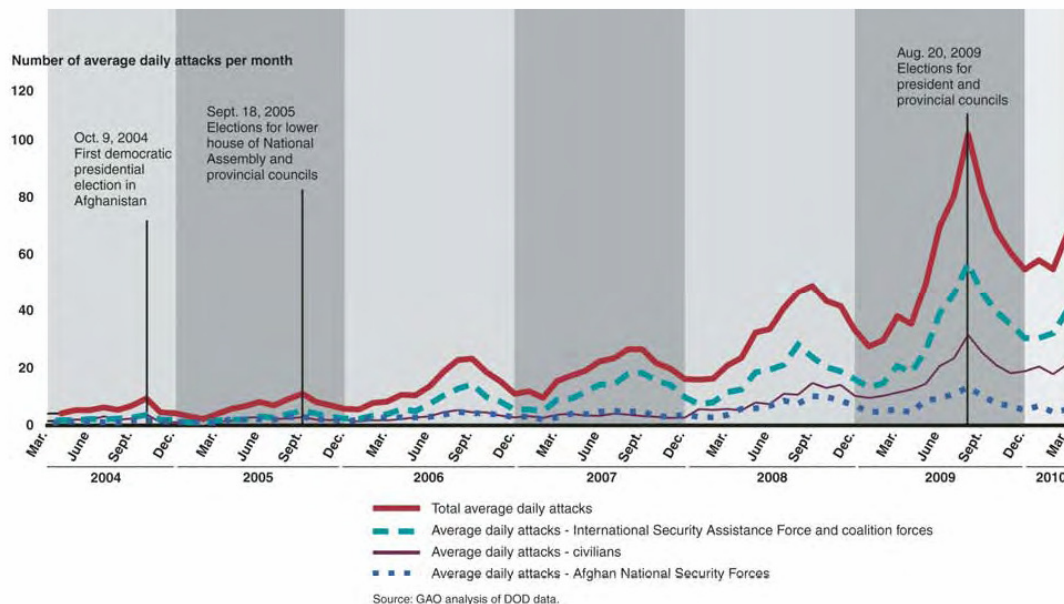
* Firma.

los recursos civiles y militares comprometidos aunque a cambio aunque fijaba la fecha de julio de 2011 como la del inicio de la retirada. La estrategia pretendía reforzar el gobierno afgano, prevenir santuarios terroristas y proteger a la población de la influencia insurgente, para lo que se anunció el envío de 30.000 soldados adicionales (*surge*). En la Cumbre de la OTAN de noviembre de 2010, ISAF volvió a dar prioridad a los objetivos de seguridad sobre los objetivos de gobernanza y desarrollo, centrando su actuación en la formación de las fuerzas afganas de seguridad, Ejército Nacional Afgano y Policía Nacional Afgana, para permitir el traspaso de responsabilidades a principios de 2011 y completarlo en 2014. Aunque en la [Declaración final](#) se reiteró que la transición no se haría en función del calendario sino de las condiciones y que el traspaso no implicaba la retirada de fuerzas, sobre el papel quedaron más claras las fechas que las condiciones. Los cambios de estrategia, el desfase entre los objetivos y los recursos disponibles y, sobre todo, el anuncio del inicio de salida, han tenido una influencia psicológica y política innegable entre los contendientes y sus opiniones públicas (véase Félix Arteaga, “Del general McChrystal, el presidente Obama y la estrategia estadounidense en Afganistán”, ARI nº 111/2010, Real Instituto Elcano) aunque los responsables políticos y militares se esfuerzan por relativizar su efecto.

Situación operativa general

Sobre el terreno, las condiciones de seguridad han seguido empeorando desde 2006 y las operaciones de combate y autodefensa de las fuerzas internacionales y gubernamentales han aumentado debido a la proliferación de enfrentamientos armados con grupos compuestos por talibán, islamistas del Hezb-i-Islami Gulbuddin (HIG) y de la red Haqqani (HN), voluntarios de al-Qaeda y delincuentes a los que hay que unir un grupo amplio de grupos armados, desafectos del gobierno afgano o insurgentes de alquiler. La evolución es distinta según las regiones, siendo más negativa la seguridad en las zonas menos controladas de algunas provincias y distritos del sur y del este (el 80% de los incidentes se centró en el 15% de los 367 donde vive el 21% de la población). Los ataques de la insurgencia presentan el patrón del Gráfico 1: aumentan en los meses de verano, con motivo de las elecciones (en septiembre de 2010 hubo elecciones legislativas para cubrir la Cámara Baja, con numerosos incidentes de seguridad pero sin gran eficacia o repercusión) y de forma progresiva (21.000 en 2009, con un incremento total del 75%).

Gráfico 1. Media de ataques diarios iniciados por la insurgencia de marzo de 2004 a marzo de 2010



Fuente: GAO, "Afghanistan's Security Environment", 5/V/2010.

La mayor parte de los enfrentamientos tienen lugar sobre la frontera paquistaní en la zona nordeste donde actúa el grupo pastún de Hezb-I-Islami Gulbudinn (HIG), en la zona central de las siete áreas tribales (*Federal Administered Tribal Areas*, FATA) que incluyen las dos de Waziristan del Norte y del Sur desde donde actúan el grupo de Sirajuddin Haqqani y en la zona sur donde operan los insurgentes talibán que obedecen al mulá Omar y los grupos criminales vinculados al narcotráfico. Todos ellos se han aprovechado de la falta de control paquistaní sobre los territorios fronterizos o la colaboración de algunos sectores islamistas radicales que proporcionan santuarios a los insurgentes y paso franco a los voluntarios de al-Qaeda. La inestabilidad se ha extendido a zonas menos conflictivas como las del oeste (incluida la provincia de Badghis y, especialmente, el distrito de Bala Murghab donde operan tropas españolas) y el norte del país, donde se ha intensificado la frecuencia de los combates debido a la mayor presencia y actividad de las fuerzas afganas e internacionales y al desplazamiento de insurgentes.

En su Informe de 10 de diciembre de 2010 (S/2010/630) al Consejo de Seguridad, el secretario general de Naciones Unidas estimó que en los 10 primeros meses de 2010 se habían producido 2.412 muertos y 3.803 heridos civiles (un incremento del 20% respecto al mismo período de 2009) de las cuales más de tres cuartas partes se causaron por la insurgencia y una cuarta parte (742 muertos y 162 heridos) a acciones de las fuerzas gubernamentales o de la coalición. Los cambios adoptados en las reglas de enfrentamiento de ISAF a partir de 2008, especialmente con la Directiva Táctica de julio de 2009, han reducido el número de víctimas causadas (el 18% para el período e informe anteriores) mientras que las causadas por la insurgencia se ha incrementado un 25%, incluyendo 403 asesinatos y ejecuciones y 219 secuestros (el 107% de incremento).

Sobre el terreno existen dos misiones: la de ISAF, dedicada a la estabilización y reconstrucción, y la operación Libertad Duradera (*Operation Endurance Freedom*, OEF), dedicada a la lucha contra el terrorismo y la insurgencia, aunque ambas se han integrado formalmente bajo ISAF y ahora coinciden circunstancialmente bajo el mando del general

David Petraeus. También comparten la misma estrategia, al secundar los miembros de ISAF la estrategia estadounidense aprobada por el presidente Obama, por lo que aunque cada contingente sigue combatiendo con las mismas reglas de enfrentamiento que antes, operaciones como las de Mushtarak y Marjah se atribuyeron ya abiertamente a la OTAN sin diferenciar entre contingentes. Sea en acciones ofensivas o defensivas, la intensidad y frecuencia de los combates ha aumentado para todos y se ha traducido en el número creciente de víctimas que refleja el Gráfico 2.

Gráfico 2. Víctimas mortales anuales entre las fuerzas de la coalición



Fuente: elaboración propia con datos de <http://icasualties.org/>.

Durante 2010, EEUU envió 30.000 tropas adicionales y sus coligados 9.000 más para reforzar la seguridad y acelerar la instrucción y adiestramiento de las fuerzas de seguridad afganas. Desde febrero de 2010 se han llevado a cabo operaciones en las provincias de Helmand y Kandahar para demostrar a la insurgencia que ISAF podía desalojarlos de sus feudos tradicionales. El resultado no es tan rotundo como se esperaba porque, a pesar de las bajas producidas entre la insurgencia y a su menor actividad en esas zonas, no se ha traducido en un mayor control gubernamental de las mismas debido a la proliferación de asesinatos selectivos, atentados y coacciones contra los representantes del gobierno afgano. La insurgencia no puede derrotar militarmente a las fuerzas de ISAF, por lo que recurre a acciones irregulares que incluyen atentados, acciones llamativas y hostigamientos con los que tratan de desgastar y desmotivar a las fuerzas regulares afganas e internacionales. Ya que éstas carecen por el momento de suficientes unidades para permanecer sobre el terreno tras los combates, las victorias militares que se logran sobre la insurgencia se malogran después cuando se abandonan las zonas despejadas y la insurgencia vuelve a hacerse presente, poniendo de nuevo en riesgo a la población y a los programas de reconstrucción.

Con este balance estratégico de fondo, las fuerzas internacionales han comenzado a preparar su relevo. El proceso de transición (*inteqal*) quedó fijado cuando el presidente Karzai propuso 2014 como fecha final para el traspaso de responsabilidades y el presidente Obama estableció la de julio de 2011 como fecha de inicio. Las expectativas de un relevo rápido y fiable de las fuerzas situadas en provincias seguras crecieron tras la Conferencia de Londres de febrero de 2010, con los éxitos iniciales de las operaciones militares de 2010 y durante la reunión ministerial de la OTAN de abril en Tallin, Estonia. Sin embargo, las expectativas empeoraron con el retroceso en los avances militares y con las negativas valoraciones de la situación del nuevo comandante de ISAF, David Petraeus, por lo que no se pudo fijar el calendario de transferencias, provincia a provincia, que estaba previsto para la Conferencia Internacional de Kabul en julio de 2010 y que se postergó a la cumbre de la OTAN de Lisboa en noviembre de 2010.

Para poder realizar el relevo de fuerzas, se está acelerando el programa de formación y adiestramiento de las fuerzas de seguridad afganas. En términos absolutos, parece posible disponer de 171.600 militares en el Ejército Nacional Afgano y de 134.000 policías en la Policía Nacional Afgana en 2011 (en octubre de 2010 se disponía ya de unos 140.000 y 109.000, respectivamente), pero los avances cuantitativos se ven lastrados por las carencias de mando y control, planeamiento, equipamiento y logística (véase Félix Arteaga y Carlota García Encina, "Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán: ¿listas para el relevo?", DT nº 32/2010, Real Instituto Elcano). Además, el número de reclutas que ingresan se pierde por una elevada tasa de abandono, especialmente cuando son destinados a zonas distintas de sus lugares de procedencia o a unidades destinadas en zonas conflictivas. Estas dudas sobre la sostenibilidad de las fuerzas de seguridad afganas, unido a la falta de progresos notorios en los aspectos de reconstrucción y desarrollo arrojan dudas sobre la viabilidad de un relevo controlado. Tampoco ayuda la deslegitimación creciente del gobierno Karzai, su dudosa política de reconciliación y la vacilante cooperación de Pakistán a la lucha contra la insurgencia.

La participación española: evolución y balance del contingente militar

La [resolución 1.386 de 20 de diciembre de 2001](#) del Consejo de Seguridad autorizó la creación de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) de Afganistán. [El Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2001](#) autorizó la participación española. La ayuda humanitaria comenzó a llegar por vía aérea ese mismo mes y el primer contingente de 450 soldados lo hizo en febrero de 2002. Mientras se desarrollaba en el sur la [Operación Libertad Duradera](#) contra los talibán, la OTAN se hizo cargo de la gestión de ISAF en agosto de 2003 para ayudar a que el gobierno afgano progresara en la estabilización y reconstrucción del país con la colaboración de Naciones Unidas y de los donantes internacionales. En mayo de 2005 y dentro de la ampliación del despliegue de ISAF para cubrir todo el territorio, España se hizo cargo del Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) de Badghis, estableciendo su base principal en Qala-e-Naw, y pasó a liderar la Base de Apoyo Avanzada de Herat para apoyar la acción de los tres PRT bajo el Mando Regional Oeste (RC-W) de ISAF. También participa en los cuarteles generales de Kabul, Herat y en la instrucción de unidades de las fuerzas afganas de seguridad. A noviembre de 2010, el contingente español en Afganistán (ASPFOR) mantenía un número total autorizado de 1.521 militares a los que hay que añadir 40 guardias civiles. La misión española, por la que han rotado 16.627 militares en las sucesivas rotaciones en las que han fallecido 93 personas: ocho por ataques con explosivos, tres por disparos directos, 80 por accidentes y dos por infarto. La misión ha costado 1.550 millones de euros hasta 2009 (465 millones estimados para 2010) y España no ha anunciado hasta el momento ninguna fecha concreta para iniciar o concluir el repliegue de tropas.¹

La misión española se ha mantenido dentro del mandato del Consejo de Seguridad y de los acuerdos con ISAF-OTAN. La protección militar española ha permitido que progresaran las tareas de reconstrucción civil en su zona de despliegue aunque la situación no ha permitido pasar de la estabilización a la normalización y, en los últimos meses la seguridad se ha deteriorado seriamente. En la zona de responsabilidad española, la influencia insurgente se produce en el valle del Murghab, al norte de Muqur, pasando por Darre-e-Bun hasta Murghab pero las fuerzas españolas desplegadas en Badghis han pasado de controlar la zona próxima a Qala-e-Naw, mientras sólo disponían

¹ Para una valoración de la situación y de la transición, ver la comparecencia del Presidente del Congreso de 15 de septiembre de 2010 ante el Pleno del Congreso de los Diputados, http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_189.PDF.

de los efectivos del PRT, a controlar más territorio y las rutas de comunicaciones señaladas en el Mapa 1 una vez que dispusieron de la unidad de maniobra.

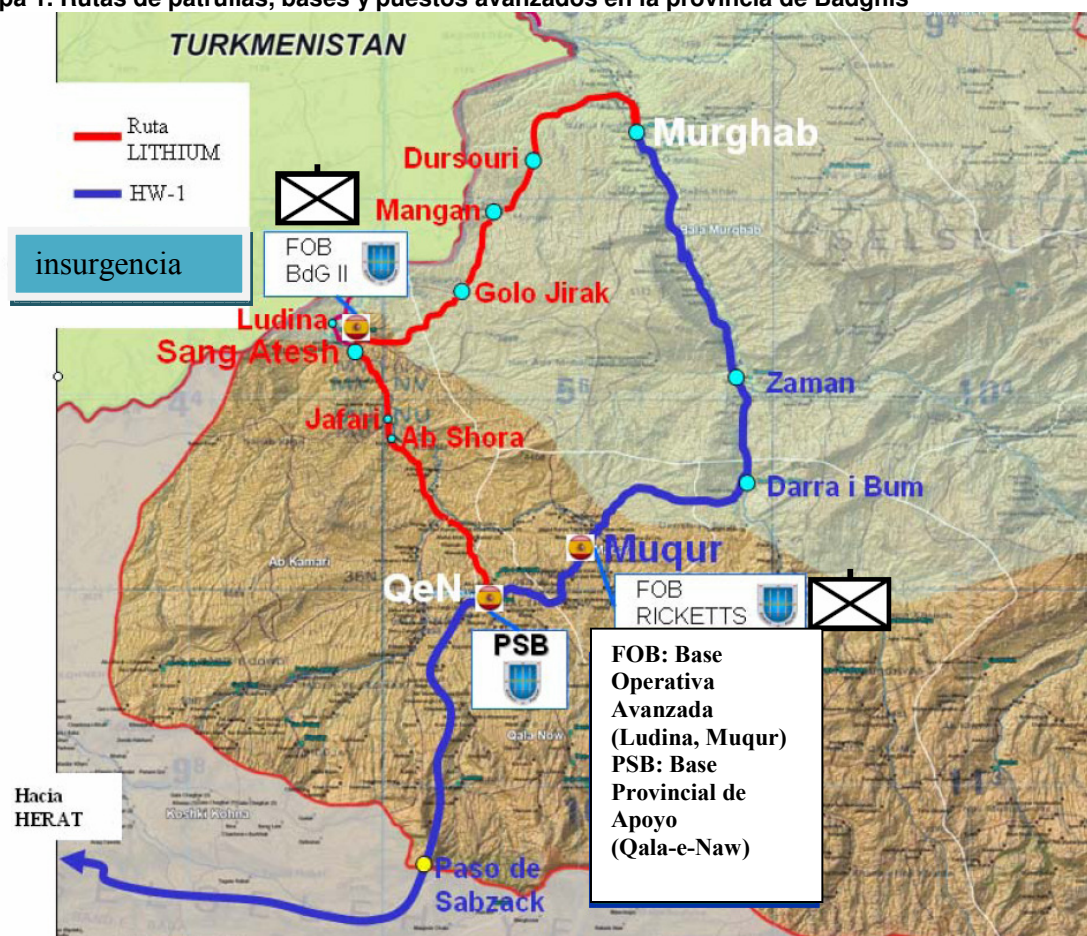
A noviembre de 2010, España tenía distribuidos 462 soldados en Herat, 443 en Qala-e-Now, 52 encargados de dos OMLT en Herat y otros 24 militares en la unidad de aviones no tripulados (PASI UAV). Los 511 nuevos efectivos autorizados en febrero de 2010 se desglosaban en 155 para tres nuevos OMLT, 180 para una compañía de maniobra (la tercera), 90 para apoyo logístico, 46 para los cuarteles generales de ISAF y 40 para su transporte intrateatro. A lo anterior había que añadir los guardias civiles que realizaban labores de adiestramiento policial (17) y de policía militar en Qala-e-Now (cuatro), Herat (cinco) y el aeropuerto de Kabul (cuatro), junto con los destinados en Eupol (dos), Ministerio del Interior (dos) y la Academia de Mazar-e-Shariff (cinco). España contaba con dos equipos operativos de asesoramiento y enlace (*Operational Mentoring Liaison Team*, OMLT) en Camp Stone, a pocos kilómetros de Herat, para adiestrar al Grupo Logístico y a la Unidad de Servicios de una Brigada afgana a los que se podrían añadir otros tres OMLT para adiestrar a una unidad de Cuartel General y a dos batallones de afganos (*kandaks*) a lo largo de 2010 según avance el reclutamiento. También dispone de un equipo policial operativo de asesoramiento y enlace (*Police Operational Mentor and Liaison Team*, POMLT) que se está ocupando del adiestramiento policial y, para 2011, está previsto enviar instructores para helicópteros y artillería. Además, y dentro del acuerdo de entendimiento con el gobierno afgano el 28 de julio de 2008 para patrocinar su despliegue en la zona española de responsabilidad, se está construyendo un acuartelamiento junto a la base provincial de apoyo (*Provincial Support Base*, PSB) de Qala-e-Now para un *kandak* y se está formando, equipando y adiestrando una compañía afgana de ese *kandak* por un importe de 14,5 millones de euros, a los que hay que unir otros 4,5 millones asignados al Fondo Fiduciario de la OTAN.

Además de las actividades anteriores, las tropas españolas llevan a cabo el plan de seguridad acordado con las autoridades locales, protegen las tareas de reconstrucción del componente civil PRT, dan seguridad a la base provincial de apoyo “Ruy González Clavijo” de Qala-e-Now, patrullan las rutas terrestres para mantenerlas abiertas al tráfico y apoyan a las fuerzas policiales afganas. La mayor presencia militar en la zona debido al incremento de fuerzas, a la necesidad de llevar a cabo los programas de adiestramiento militar y a los programas de reconstrucción civil en las zonas más alejadas de la provincia como la de Bala-Murghab ha aumentado la frecuencia de los incidentes. Entre los registrados en los últimos meses hay que destacar un ataque con IED en febrero de 2010 que causó la muerte de un soldado y heridas a otros seis al norte de Sang Atesh, en una patrulla por la Ruta Lithium. El 15 de abril se produjo otra explosión en la misma ruta que sólo produjo heridas a un soldado gracias a los blindajes de los nuevos vehículos, seguido de otro con heridos el 6 de junio. El 25 de agosto se produjeron tres víctimas mortales cuando un talibán infiltrado como conductor de la policía afgana disparó en la antigua base de Qala-e-Now sobre dos miembros de la Guardia Civil, matándoles junto con un intérprete del POMLT. El último herido se ha registrado el 25 de enero de 2011 en la zona de Ludina.

La situación militar ha mejorado sensiblemente desde el envío de refuerzos que permiten actuaciones tácticas de nivel compañía, con lo que las tropas españolas han ganado en capacidad de respuesta e iniciativa. Aunque las tropas de ISAF no llevan a cabo todas las misiones de contrainsurgencia posibles debido a sus reglas de enfrentamiento específicas, sí que realizan algunas de ellas y otras veces apoyan a las fuerzas que las realizan (las de la Operación Libertad Duradera). Dentro de la estrategia de

contrainsurgencia aplicada en Badghis, las fuerzas españolas –como el resto de fuerzas de ISAF y las fuerzas de seguridad afganas– se dedicarían a las distintas fases de preparación (*shape*), ocupación y limpieza (*clean*), mantenimiento (*hold*) y reconstrucción (*build*) dentro de la provincia. Dentro de estas tareas, las fuerzas afganas de seguridad y las del PRT son las más adecuadas para la preparación y reconstrucción, las unidades de maniobra (*task forces*) españolas y afganas lo son para la ocupación y limpieza, mientras que las fuerzas afganas apoyadas por ISAF son ideales para el mantenimiento. Dentro de las modalidades de adiestramiento e instrucción de las fuerzas afganas, el contingente español realiza funciones de *embedding* (incrustar algunos miembros para vivir y operar con una unidad afgana) y *partnering* (acompañar una unidad española a una afgana durante su adiestramiento). Los enfrentamientos se localizan en zonas de paso obligado entre Qala-e-Naw y Herat (Sabzak, ahora bajo responsabilidad italiana), entre Qala-e-Naw y Bala Morghab (Sang-Atesh al norte) o en la zona de Muqur hacia el sur del valle del Morghab. Consisten habitualmente en hostigamientos de la insurgencia desde posiciones dominantes con armas ligeras y lanzagranadas, a los que se responde combatiendo con los medios de autodefensa y solicitando apoyo aéreo que se emplea sólo en caso de que no se puedan producir daños colaterales. La falta de fuerzas militares afganas (acaba de comenzar la formación de la futura Brigada que actuará en Badghis) y la escasa entidad de las policiales dificultan el control de las comunicaciones y el territorial especialmente en la zona norte de la provincia, por lo que se ha instalado una base operativa avanzada en Sang Atesh para proteger la ruta Lithium entre Qala-e-Naw y Bala Murghab (200 km sin asfaltar) que se va a trasladar a otra en construcción en Ludina junto con la de Muqur sobre la carretera circular (*ring road*) según muestra el Mapa 1 adjunto. Los estadounidenses e italianos tienen también bases sobre ambas rutas, al norte de Mangán en la ruta Lithium y al sur de Darre e Bum sobre la carretera circular. Según fuentes abiertas, la insurgencia cuenta entre 900 y 1.100 miembros liderados por los mulás Jamaloddin Mansoor y Hayatoulah, sucesores del mulá Dasteguir (Ismail Barazkai, Abdul Manan), muerto por un ataque aéreo estadounidense en febrero de 2009.

Mapa 1. Rutas de patrullas, bases y puestos avanzados en la provincia de Badghis



Conclusión

Balace de la situación y escenarios de evolución

En un escenario optimista de transición, el refuerzo de la presencia militar y policial afgana con infraestructuras y apoyo militar de las fuerzas internacionales podría facilitar el relevo de las fuerzas a partir de julio de 2011. EL apoyo económico y militar permitiría al gobierno de Kabul ejecutar los programas de reconstrucción y desarrollo que financian los fondos internacionales, asentando la confianza de la población local en la eficacia de los gobiernos central, provincial y local. Un escenario de transición de este tipo disminuiría la influencia de las acciones armadas o terroristas sobre la población y la salida de las tropas se vería de forma natural como la culminación de un proceso de transición. En este escenario sería factible desarrollar un proceso de transición de acuerdo a las condiciones sobre el terreno que coincida sensiblemente con el calendario fijado.

Para que se dé un escenario negativo, no es necesario que la insurgencia sea capaz de derrotar militarmente a las tropas internacionales y gubernamentales: le basta demostrar que ellas tampoco pueden hacerlo y que la propaganda insurgente haga creer a la población local que tarde o temprano acabarán bajo su control. La población no se distanciará de la insurgencia si se continúa su presencia entre ella, aunque no desarrolle acciones militares y se limite a consolidar su gobierno en la sombra. La insurgencia puede presentar a la población local una “narración” de su futuro donde la presencia de

fuerzas internacionales le acarrearía más peligro que protección, tras lo que se acabarían marchando y el gobierno de Kabul no sería capaz de proporcionar ni seguridad ni desarrollo a la población local. En un escenario desfavorable donde calara esa narración entre la población y los enfrentamientos se reprodujeran sería difícil organizar un proceso de transferencias de seguridad ordenado y conforme a un calendario establecido.

La victoria o la derrota en la percepción social no se va a decidir por el número de víctimas, el coste o el esfuerzo de la misión sino por la percepción de posibilidades de éxito o fracaso que hacia esos objetivos se obtenga entre la población afgana y las opiniones públicas nacionales (la batalla de las narraciones). Mientras las anteriores crean que existen posibilidades de éxito parece asegurado el apoyo a la misión internacional pero darán paso al derrotismo cuando crezcan las dudas sobre la utilidad de la presencia. Respecto a la opinión pública, la encuesta *Transatlantic Trends Survey 2010* muestra que el 49% de los encuestados estadounidenses y el 72% de los europeos es pesimista, en mayor o menor medida, sobre las posibilidades de estabilizar Afganistán. Por su parte, el Barómetro del Real Instituto Elcano de diciembre de 2010 (http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/barometro/oleada25) revela que el 80% de los encuestados españoles piensa que la situación en Afganistán es complicada, el 50% piensa que los talibán van ganando en el conflicto y al 16% que piensa que lo van haciendo las fuerzas occidentales. Con estos datos, el ritmo de la transición puede acabar no dependiendo ni de las condiciones ni del calendario, sino de la percepción.

Félix Arteaga

Investigador principal de Seguridad y Defensa en el Real Instituto Elcano y director del Grupo de Trabajo dedicado al seguimiento de las Misiones Internacionales de las Fuerzas Armadas españolas

<http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/MisionesDePaz>