

LA OTAN Y EL RETO DE AFGANISTÁN

Por JOSÉ LUIS CALVO ALBERO

Introducción

La implicación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en las operaciones en Afganistán, asumiendo la responsabilidad de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, ISAF (*International Security Assistance Force*) en Afganistán se ha convertido en una auténtica prueba de fuego para la Alianza, sobre todo en los últimos años, que han presenciado un notable deterioro de la situación de seguridad en todo el país.

Afganistán ha supuesto todo un tesoro de lecciones aprendidas para la Alianza, pero ha sido también un serio aviso sobre las limitaciones de la Organización para las intervenciones fuera de área, sobre todo cuando es preciso enfrentarse a un adversario de cierta entidad. La campaña desarrollada por la ISAF ha dejado en evidencia las tradicionales carencias de la Alianza: la dificultad para lograr la coherencia estratégica y operacional, la falta de doctrina y preparación en las operaciones de contrainsurgencia, la tendencia a crear estructuras de mando y control excesivamente complejas o la dependencia casi absoluta de Estados Unidos a la hora de plantear una campaña de cierta entidad.

Todo este cúmulo de defectos ha llevado a la paradoja de presenciar como los ejércitos más potentes del mundo se encuentran enfangados frente a una insurgencia de aspecto medieval, equipada con sistemas de armas obsoletos, y cuyo presupuesto no alcanzaría para cubrir los gas-

tos anuales dedicados a reuniones y seminarios en el seno de la Alianza Atlántica.

Evidentemente todas estas dificultades significan que habrá un antes y un después de Afganistán para la OTAN. La Organización que surja del conflicto afgano no puede ser la misma que entró en él, y sería deseable que el periodo de reflexión que se producirá en los próximos meses, dedicado a la confección de un nuevo Concepto Estratégico, sirva para buscar soluciones a las múltiples deficiencias experimentadas en la campaña de Afganistán. No se trata de que la OTAN se juegue su supervivencia en Afganistán, como en ocasiones se afirma. La Alianza tiene poderosas razones para existir, y sobre todo no existen de momento alternativas a su existencia. Pero si las lecciones de Afganistán no sirven para lograr una Organización más eficiente puede que algunos aliados comiencen a considerar la viabilidad de esas alternativas

La implicación de la OTAN en Afganistán. El periodo de Kabul

La situación en Afganistán tras la caída del régimen talibán

La campaña norteamericana en el año 2001 contra el régimen talibán fue inesperadamente corta y victoriosa. La clave del éxito quizás estuvo en el hecho de que la administración Bush pensaba ya en Irak, y no quería distraer recursos militares excesivos para el conflicto afgano. También pesó la influencia del secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, que apoyaba un nuevo modelo de intervención militar alejada de los parámetros convencionales, y que aprovecharse al máximo la superioridad tecnológica y la capacidad para gestionar la información.

Enfrentados al problema de ganar un conflicto aparentemente difícil con medios limitados, los planificadores del Pentágono y la Agencia Central de Inteligencia (CIA) estadounidense adoptaron un enfoque diferente al habitual. En lugar de buscar simplemente cómo aplastar al adversario, realizaron un detallado estudio sobre la naturaleza del poder talibán, y buscaron sus puntos débiles. No fue difícil descubrir que, en realidad, los estudiantes islámicos eran un movimiento minoritario, que se había aprovechado de un momento de caos y del apoyo paquistaní, para arrastrar hacia su causa a una mayoría de tribus pastún. Sin el apoyo de las tribus, los talibanes y sus aliados yihadistas de Al Qaeda eran una fuerza marginal tanto en Afganistán como en Pakistán. El segundo punto clave era

que las tribus comenzaban a estar un tanto hartas del régimen talibán, que había prohibido el cultivo de adormidera del opio, mantenía a decenas miles de jóvenes pastunes lejos de sus hogares en la interminable guerra contra la Alianza del Norte, y estaba volviéndose excesivamente poderoso para el gusto de los jefes tribales.

Con estas premisas fue fácil planear una campaña que buscara como objetivo el abandono de la causa talibán por parte de las tribus pastún. Para ello se articuló una típica estrategia de «palo y zanahoria». Por un lado se apoyó decididamente a la Alianza del Norte, integrada esencialmente por tayikos, uzbekos y hazaras, proporcionándoles asistencia militar, equipo pesado, y apoyo aéreo gestionado por equipos de operaciones especiales. Con ello se creó una máquina de guerra a la que los talibanes difícilmente podían oponerse siguiendo sus tácticas habituales, y menos en la zona norte, donde se encontraba el frente, en la que la población pastún era minoritaria.

Por otro lado, equipos de la CIA y de las fuerzas de operaciones especiales entraron en contacto con los líderes tribales a ambos lados de la frontera afgano-paquistaní, prometiendo una situación más favorable para sus intereses que la que podían proporcionar los talibanes. Estados Unidos tenía de su lado el apoyo internacional después de los terribles atentados en Nueva York y Washington, y la antipatía generalizada que provocaba el régimen talibán en la opinión pública mundial. Las gestiones diplomáticas consiguieron convencer a Arabia Saudí y Pakistán, los dos Estados que habían creado a los talibanes, y los únicos que todavía reconocían su régimen, para cesar cualquier apoyo.

El resultado fue espectacular. Cuando la Alianza del Norte comenzó su ofensiva en noviembre, pronto quedó claro que sería muy difícil para las fuerzas talibán oponerse eficazmente a ella. Cuando el frente se derrumbó, los milicianos tribales sencillamente desaparecieron, dejando solos al núcleo duro del régimen y a los yihadistas extranjeros, que fueron casi exterminados en Kunduz. Conscientes de la pérdida de apoyo de las tribus, los estudiantes islámicos iniciaron un rápido repliegue hacia la frontera paquistaní, siendo imitados por la plana mayor de Al Qaeda que consiguió escapar por poco de la aniquilación en Tora Bora.

En unas semanas, lo que inicialmente aparecía como una dura y prolongada campaña de contrainsurgencia casi podía darse por terminada. La Alianza del Norte tomó Kabul, y allí se instaló un régimen provisional

bajo la Presidencia de Hamid Karzai, un pastún opuesto a los talibanes, aceptable para los jefes tribales de todas las etnias y que contaba con el apoyo de Washington. Karzai fue reconocido por la *Loya Jirga*, la tradicional asamblea tribal y pronto orientó su esfuerzo a la recuperación de la endeble Administración estatal, pero lo cierto es que los «señores de la guerra» de las diferentes etnias quedaron como dueños de la situación en provincias. La presencia militar norteamericana era muy reducida, apenas 12.000 efectivos, desplegados inicialmente en las principales ciudades del país, y pronto concentrados en la frontera con Pakistán, donde talibanes y yihadistas seguían manteniendo algunos enclaves.

Para los jefes tribales pastunes la situación era muy favorable. Liberados de los rígidos talibanes, ahora podían reanudar el cultivo de opio, fuente de ingresos esencial para consolidar su poder. En Kabul se había instaurado un régimen tan débil que difícilmente suponía una amenaza a sus intereses. Los milicianos empeñados en la guerra en el norte regresaron a casa, y la presencia extranjera, que se limitaba a las ciudades y a remotas áreas montañosas en la frontera, resultaba molesta pero aceptable.

Para consolidar el débil Gobierno provisional afgano, Naciones Unidas llamó a la comunidad internacional a constituir una fuerza militar que garantizase la seguridad en la capital, y permitiese al nuevo Gobierno al menos organizarse. Se convocó una conferencia internacional en Bonn para diseñar un plan de transición y reconstrucción en Afganistán, y después otra en Tokio para intentar conseguir la financiación que permitiese reconstruir un país asolado por 25 años de guerra y caos.

El proceso para la normalización política se diseñó para que culminase en unos años con una consolidación de las instituciones afganas que incluyese la redacción de una constitución, y la convocatoria de elecciones presidenciales y legislativas. Cinco Estados del G-8 se comprometieron a liderar la reforma del sector de la seguridad, que se consideraba esencial para conseguir un Estado viable. Estados Unidos se comprometió a crear un ejército nacional, Alemania a reconstruir y entrenar las fuerzas de policía, Reino Unido a liderar la lucha contra el narcotráfico, Italia a reformar el sistema judicial y Japón a llevar a cabo el desarme de las numerosas milicias y grupos armados todavía existentes en el país.

En cuanto a la búsqueda de financiación los resultados fueron un tanto decepcionantes. En Tokio se comprometieron apenas 12.000 millones de dólares para el periodo entre los años 2002-2005. Posteriormente estos

presupuestos se aumentaron en cierta medida, especialmente mediante contribuciones norteamericanas, pero aún así era demasiado poco para la titánica tarea de arrancar al país de un atraso medieval. La escasez de aportaciones económicas se combinaba con la absoluta inexperiencia del Gobierno de Kabul para gestionar presupuestos, y con un alto grado de corrupción, que se había convertido en endémica entre los políticos afganos. El Banco Mundial se ofreció a asesorar al nuevo gobierno en la gestión de sus propios presupuestos, y dada la casi inexistencia de un sistema de impuestos se creó un fondo con aportaciones internacionales para garantizar el funcionamiento de las instituciones esenciales del Estado (1).

La naturaleza de la ISAF y su asunción por la OTAN

Para apoyar al régimen interino del presidente Karzai, Naciones Unidas creó una fuerza multinacional que debería desplegarse inicialmente en Kabul, apoyando al nuevo Gobierno en el establecimiento de un entorno seguro, y evitando que el frágil embrión de Estado que se intentaba crear pudiese ser destruido por alguno de los numerosos grupos armados que campaban a sus anchas por el país. La fuerza multinacional recibió el nombre de ISAF y sus términos fueron establecidos en la resolución 1386 del Consejo de Seguridad.

La misión de la ISAF se limitaba inicialmente a Kabul y se definía como:

«Apoyar a la autoridad provisional afgana en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y zonas circundantes, para que la Autoridad Provisional Afgana y el personal de Naciones Unidas puedan realizar sus actividades en un entorno seguro» (2).

Reino Unido se ofreció para el liderazgo inicial de la fuerza, y 18 Estados miembros, entre ellos España, ofrecieron contingentes para participar en la misión. Se esperaba que el número de efectivos alcanzase los 5.000, aunque durante el primer año el número real osciló alrededor de los 4.500.

(1) Su denominación es ARTF (*Afghan Reconstruction Trust Fund*). Está gestionado por el Banco Mundial y recibe aportaciones de los Estados y organizaciones que colaboran en la reconstrucción de Afganistán..

(2) Resolución 1386 del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU), 20 de diciembre de 2001, consultado en: <http://daccessdds.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N01/708/58/PDF/N0170858.pdf?OpenElement>

Mientras la ISAF se hacía cargo de la asistencia a la seguridad, Naciones Unidas diseñó otro organismo para apoyar al Gobierno afgano en las tareas de reconstrucción, desarrollo y normalización institucional. Se creó así la Misión de Naciones Unidas para la Asistencia a Afganistán (UNAMA) bajo la autoridad de un representante especial del secretario general. El Mandato de UNAMA quedó definido en la resolución 1401 de 28 de marzo de 2002.

La tarea de la ISAF era pues inicialmente muy limitada. Sus medios y estructura tampoco permitían excesivas ambiciones. Los menos de 5.000 efectivos contaban con equipos muy ligeros, pues transportar equipo pesado a Kabul era una tarea titánica, y gran parte del transporte y apoyo logístico debía hacerse por medios aéreos. La estructura de mando y control no estaba excesivamente clara. Reino Unido se había ofrecido inicialmente como líder, pero las crecientes perspectivas de un conflicto en Irak motivaron el repliegue británico.

En junio de 2002 Turquía se hizo cargo de la misión que transfirió en febrero de 2003 a Alemania y Holanda. La ISAF no era una fuerza de Naciones Unidas, ni tampoco una fuerza OTAN, aunque gran parte de sus contingentes procedieran de miembros de la Alianza. Inevitablemente las estructuras de mando y los procedimientos de la OTAN se impusieron pronto en la Organización. Desde el primer momento destacó la aportación alemana, que durante mucho tiempo mantuvo el contingente más numeroso de la ISAF.

Durante el año 2002 la misión se desarrolló aparentemente sin excesivos problemas. Se produjeron algunos ataques terroristas, pero sus efectos fueron limitados, y en general la fuerza multinacional fue bien acogida por la población local. Pero una mirada más crítica ponía de manifiesto muchos problemas en el proceso de estabilización. El Gobierno afgano era incapaz de extender su autoridad más allá de la capital, hasta el punto de que el presidente Karzai era jocosamente definido como «el alcalde de Kabul». Las fuerzas internacionales tampoco salían de la capital, y las fuerzas norteamericanas se encontraban muy ocupadas intentando neutralizar lo que quedaba de Al Qaeda y los talibanes en la frontera este. En gran parte del país los tradicionales «señores de la guerra», reconvertidos en ocasiones en gobernadores provinciales, dictaban su voluntad. La reconstrucción se desarrollaba con muchas dificultades por la escasez de fondos, las dificultades burocráticas para su libramiento efectivo, la corrupción de gran parte de los miembros de la Administración y la

incapacidad tanto del Gobierno como de UNAMA a la hora de diseñar una estrategia coherente de reconstrucción y desarrollo.

Pronto se hizo patente que sería imposible mantener el calendario previsto para la normalización política si la autoridad del nuevo Gobierno no se consolidaba en el resto del territorio. Y esto era bastante difícil sin el apoyo de fuerzas extranjeras. Pero la ISAF era una fuerza muy reducida, y estaba sujeta a la voluntad de algunas naciones para asumir su liderazgo cada seis meses. Por su parte Estados Unidos no parecía muy dispuesto a aumentar sus contingentes en Afganistán en plena preparación del ataque a Irak. Así pues, se llegó a un cierto consenso internacional acerca de la necesidad de que la OTAN asumiese la responsabilidad de la ISAF, organizando una fuerza más sólida que progresivamente se iría expandiendo por todo el territorio afgano, en misión de apoyo a las autoridades e instituciones del nuevo Gobierno afgano.

La mayoría de los aliados aceptaron participar en la misión por diversas circunstancias. Afganistán era entonces un escenario relativamente tranquilo, en el cuál la mayoría de la población local parecía apoyar con entusiasmo la presencia de fuerzas extranjeras. En la frontera con Pakistán se producían todavía combates esporádicos, aunque eso sólo afectaba a las fuerzas norteamericanas encuadradas en la operación *Enduring Freedom*. Además, enviar un contingente militar a Afganistán era una forma de colaborar con Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo internacional, sin embarcarse en la mucho más problemática e impopular aventura contra Irak.

En febrero de 2003 el Cuartel General del Cuerpo de Ejército germano-holandés, una unidad asignada a la Alianza, se hizo cargo del mando de la ISAF. Y, tras la petición tanto del secretario general de Naciones Unidas como del Gobierno afgano, la OTAN decidió hacerse responsable a partir del 11 de agosto de 2003 del cumplimiento del Mandato asignado a la ISAF.

Ya en el año 2003 se había producido iniciativas para ampliar las operaciones de las fuerzas internacionales fuera de Kabul. Concretamente Alemania había instalado un equipo de reconstrucción provincial en la ciudad de Kunduz, al norte del país. Se trataba de una zona de población mayoritariamente tayika y uzbeka, inicialmente poco problemática para la presencia de fuerzas extranjeras, aunque no exenta de rivalidades entre los «señores de la guerra» locales. Pero la autorización expresa para

la expansión de la ISAF al resto del país llegó en octubre de 2003, mediante la resolución 1510 del Consejo de Seguridad.

La expansión. Años 2004-2006

La estrategia de expansión: PRT,s (Provincial Reconstruction Teams) y Mandos Regionales (MR,s)

La expansión a todo el territorio afgano, que implicaba un considerable aumento de fuerzas y recursos, constituía un reto de primera magnitud para la Alianza. Desde el punto de vista militar Afganistán es un escenario de pesadilla. Sin acceso al mar, sin apenas recursos, con una geografía muy difícil, y unas vías de comunicaciones de una precariedad difícilmente imaginable en el siglo XXI, el país no permite mantener a una fuerza militar de cierta entidad.

La mayoría de los abastecimientos hay que traerlos desde el exterior, pero la situación de los países vecinos no permite establecer rutas logísticas seguras y fiables. Las rutas que proporcionan mayor capacidad son las que parten de los puertos iraníes y paquistaníes. Obviamente Irán no permitía el tránsito de abastecimientos para la OTAN a través de su territorio. Y aunque Pakistán ofreció el gran puerto de Karachi, las comunicaciones con Afganistán eran muy problemáticas. En primer lugar las dos rutas principales, bien a través de la carretera Peshawar-Kabul, o bien utilizando la que une Quetta con Kandahar, atraviesan el territorio paquistaní controlado por las tribus pastún, que es utilizado como refugio por los talibanes y Al Qaeda. Además, el tránsito por Pakistán no resulta nada sencillo, incluso sin tener en cuenta el peligro de los insurgentes. La precariedad de las carreteras, el mal tiempo o las frecuentes huelgas del transporte pueden interrumpir el flujo de suministros por semanas.

Muchos países buscaron solución en el transporte aéreo, especialmente Estados Unidos, que dispone de amplias capacidades en este aspecto. Pero en el interior del territorio afgano las únicas infraestructuras aéreas existentes eran las construidas en los años ochenta por los soviéticos, que se encontraban en su mayoría en un estado lamentable. Aún así se intentaron aprovechar las que presentaban mejores condiciones. Estados Unidos puso en funcionamiento de nuevo la gran base de Bagram al norte de Kabul, y el aeropuerto de Kandahar. Reino Unido y Alemania

activaron Mazar-e Shariff y la ISAF se encargó del acondicionamiento y gestión del aeropuerto internacional de Kabul.

Pero como estas instalaciones se encontraban en pésimo estado, y algunas de ellas eran esporádicamente atacadas por los insurgentes, fue preciso buscar alternativas en los países vecinos. Estados Unidos aprovechó la antigua base soviética de Manas en Kirguizistán, que también fue utilizada por España. Alemania arrendó el uso de la base de Termez en Uzbekistán, muy cercana a la frontera de Afganistán. Francia utilizó la base aérea de Dushanbe, en Tayikistán, y Reino Unido utilizó con frecuencia sus bases en Omán como punto de tránsito intermedio hacia Afganistán. Sin embargo, pese a todos estos esfuerzos, el transporte aéreo era insuficiente y muy caro, especialmente para suministrar equipo pesado y combustible. Así pues fue preciso activar la ruta paquistaní, pese a sus múltiples inconvenientes.

Las dificultades para el apoyo logístico pesaron enormemente en la actuación de la OTAN en Afganistán. Sencillamente era imposible mantener una fuerza de gran entidad en el país. E incluso mantener un contingente pequeño era una tarea costosa. En el año 2004, el presupuesto para mantener las fuerzas norteamericanas en Afganistán, que apenas sumaban 12.000 efectivos, supuso casi el 30% de los 4.000 millones de dólares mensuales que costaba mantener 150.000 efectivos en Irak. Esta dificultad para el sostenimiento de fuerzas militares se convirtió en una de las principales rémoras de la ISAF, hasta el punto de que en ella se encuentra la explicación para muchas de las dificultades sufridas posteriormente.

Volviendo a la expansión, su desarrollo se diseñó mediante un despliegue militar progresivo de las fuerzas multinacionales, lo suficientemente discreto como para no convertirse en un factor de inestabilidad, pero lo suficientemente sólido como para proporcionar un apoyo efectivo a la consolidación de las instituciones estatales en provincias.

Se consideró que el momento más adecuado para iniciar esa expansión era la coincidencia con las elecciones presidenciales en el año 2004. La creación de órganos de gobierno representativos tras unas elecciones democráticas proporcionaría el argumento adecuado para el despliegue generalizado de fuerzas multinacionales, y el refuerzo de las Fuerzas de Seguridad locales.

Los planes para la ampliación preveían cuatro fases. Inicialmente la ISAF ampliaría su despliegue a las relativamente tranquilas zonas del norte

(Fase I) y el oeste del país (Fase II). Posteriormente, la ampliación se extendería hacia el sur (Fase III), lo que implicaría penetrar en zonas, como la ciudad de Kandahar, en las cuales el movimiento talibán contaba con sólidos apoyos. Por último, la ISAF se haría cargo también de la zona este (Fase IV) relevando al mando de la operación *Enduring Freedom*, que a partir de ese momento se dedicaría exclusivamente a tareas de adiestramiento de unidades afganas y lucha contra el terrorismo.

El instrumento inicial utilizado para la expansión eran las PRT,s. Se trataba de una idea norteamericana, ya aplicada en algunas zonas del país, que consistía en una unidad civil-militar desplegada en una provincia para apoyar a las autoridades locales en la mejora de la estabilidad, la consolidación de las instituciones y la reconstrucción y el desarrollo económico. El componente militar proporcionaba seguridad y apoyaba a las fuerzas locales en el mantenimiento del orden, mientras el componente civil se centraba en cuestiones de desarrollo institucional y económico. Las PRT,s eran de tamaño reducido y tenían unas capacidades también limitadas, pero se esperaba que su mera presencia sirviese para reforzar las instituciones locales y promover la estabilidad. En la ISAF el despliegue de las PRT,s se hizo de acuerdo con las propuestas nacionales para aceptar el liderazgo de cada una de ellas.

El carácter nacional de las PRT,s aportaba numerosas ventajas, la más importante era quizás la coherencia en la acción entre fuerzas militares y equipos de las agencias de cooperación exterior, ya que ambos pertenecían a la misma nación. Pero también implicaba inconvenientes. Las naciones tenían cierta tendencia a perseguir sus propios objetivos, ya que empeñaban cada una sus propios recursos y dinero, y la coordinación era problemática.

Evidentemente, la coordinación de unas PRT,s nacionales, con una gran dependencia de las instrucciones recibidas de sus respectivos gobiernos, aparecía compleja. Y aún se complicaría más con la progresiva expansión de la ISAF y el aumento de PRT,s desplegadas. Además, las PRT,s tenían unas capacidades muy limitadas en el aspecto operativo. Algunas de ellas tenían problemas incluso para garantizar su propia seguridad. Así pues era preciso contar también con unidades de combate y apoyo al combate, que mejorasen la seguridad de las PRT,s, facilitasen su acción en el apoyo a las Fuerzas de Seguridad afganas y proporcionasen una cierta capacidad de reacción regional en caso de emergencia.

Para cubrir estas necesidades en un marco regional, se crearon las Bases de Apoyo Avanzadas, FSB (*Forward Operations Bases*). Una FSB estaba desplegada normalmente junto a un aeropuerto e incluía un pequeño cuartel general que controlaba una fuerza de reacción rápida de entidad entre compañía y batallón, órganos y unidades para el apoyo a las operaciones aéreas, elementos de apoyo al combate como helicópteros, ingenieros, equipos cívico-militares o unidades de inteligencia, y órganos de apoyo logístico como instalaciones médicas. La idea era que, al menos una FSB apoyase a las PRT,s de cada área regional a la que se extendiese la expansión.

Por encima de las FSB se crearon los Coordinadores de Área Regional (RAC,s). Inicialmente se trataba de autoridades militares apoyadas por un pequeño estado mayor, que debían coordinar PRT,s y FSB durante el proceso de expansión. Al no gozar de la consideración de mandos reales, su autoridad era muy restringida y se limitaba a solucionar problemas locales de coordinación.

Pronto se comprobó que con una mera labor de coordinación iba a ser difícil conseguir la coherencia en las actividades y operaciones de los diferentes elementos desplegados en cada área regional. Así pues, se decidió que en el año 2005 los RAC,s se transformasen en MR,s con unas mayores atribuciones de mando sobre los FSB y las PRT,s. Sin embargo, el grado de autoridad de los MR,s sobre las unidades a su cargo nunca fue del todo satisfactorio, y se convirtió en un problema endémico con graves repercusiones sobre la efectividad de las operaciones de la Alianza en Afganistán.

Los MR,s tenían muchas dificultades para ejercer su autoridad sobre unas PRT,s que se mantenían bajo un estricto control de sus respectivas naciones. E incluso las fuerzas asignadas a los FSB estaban afectadas por numerosas limitaciones a su empleo (las denominadas *caveats*) impuestas por sus autoridades nacionales respectivas. Esto hacía que la autoridad real del jefe del MR,s fuera muy poco sólida y le obligaba a complejos ejercicios de diplomacia si quería llevar a cabo cualquier tipo de operación fuera de la rutina habitual.

La primera FSB organizada fue la de Mazar-e Shariff, gestionada inicialmente por Gran Bretaña y Alemania. En Kabul, las especiales condiciones de la ciudad que continuaba absorbiendo la mayor parte de la fuerza de la ISAF, llevaron a la constitución de una Brigada Multinacional,

compuesta por batallones de diferentes nacionalidades, que se mantuvo independiente de los RAC,s y directamente subordinada al Cuartel General de la ISAF.

Fase I. Norte y oeste

En diciembre de 2003 la ISAF se hizo cargo de la PRT alemana en Kunduz, con lo que se iniciaba oficialmente el proceso de expansión. Al mismo tiempo se solicitó a las naciones aliadas la disponibilidad para proporcionar más PRT,s con las que pudiera completarse la Fase I de la expansión. Los ofrecimientos permitieron completar otras cuatro PRT,s, que se instalaron en Baghlan, Mazar-e Shariff, Meymana y Feyzabad. Todas estas PRT,s estaban ya desplegadas en noviembre de 2004, junto con la FSB y el RAC de Mazar-e Shariff, lo cual suponía la finalización de la Fase I en la expansión de la ISAF.

El siguiente paso era la expansión hacia el oeste. Para ello se contaba con los ofrecimientos de Italia, España y Lituania. España aceptó hacerse cargo de una PRT en la provincia de Bagdhis, mientras Italia hacía lo propio en Herat y Lituania ofrecía una pequeña PRT para la provincia de Ghor en el desolado macizo montañoso central. Estados Unidos mantuvo su PRT, previamente desplegada en Farah, una provincia especialmente problemática por ser ruta de enlace de diversos grupos pastún en el oeste con la insurgencia en la zona de Kandahar. La FSB se instaló en Herat, bajo mando español y con medios tanto de España como también de Italia.

El despliegue al oeste se desarrolló sin problemas excesivos, aparte de la escasez de fuerzas. En el año 2005 la presencia de la ISAF en la región oeste se limitaba a menos de 1.500 efectivos para cubrir una zona de más de 150.000 kilómetros cuadrados. Sin embargo, la entidad de la ISAF había aumentado espectacularmente en poco más de un año. De los alrededor de 5.000 efectivos en Kabul se había pasado en el año 2005 a unos 15.000, que desplegaban en la mitad del país.

Las dimensiones tanto de la fuerza como del área de operaciones obligaban a una estructura de mando y control más sólida. Y esto llevó a la conversión de los RAC,s en MR,s en el año 2005. A partir de ese momento, el jefe de la ISAF tendría como interlocutores a los jefes de los sucesivos MR,s creados mediante la expansión, y al jefe de la Brigada Multinacional en Kabul.

Mientras la ISAF se expandía, las fuerzas norteamericanas de *Enduring Freedom* comenzaron a detectar un cierto renacer de la insurgencia liderada por los talibanes en la frontera con Pakistán. En los años 2002 y 2003 las bajas mortales norteamericanas en Afganistán se habían mantenido sobre las 50 anuales, una gran parte provocadas por accidentes, no por acciones de combate. Sin embargo, en el año 2005 las bajas ascendieron al centenar, de ellas 60 en incidentes hostiles.

En junio de ese año las tropas de *Enduring Freedom* sufrieron su mayor revés hasta la fecha, cuando una operación de fuerzas especiales en la provincia de Kunar fracasó, y en el intento de recuperar a los supervivientes de la unidad fue derribado un helicóptero pesado CH-47. Se produjeron 19 muertos en total. El incidente puso de manifiesto el reforzamiento de la insurgencia en las provincias fronterizas de Kunar y Nangarhar, donde operaba el grupo *Hezb al Islami*. Su jefe, Gulbudin Hekmatyar, no era propiamente un talibán, sino uno de los antiguos «señores de la guerra» que habían luchado primero contra los soviéticos, y después entre sí y contra los estudiantes islámicos. Desde ese momento Kunar se convirtió en una provincia especialmente problemática para las fuerzas de Estados Unidos.

En el verano de 2005 la expansión al norte y el oeste podía considerarse terminada. En julio el Cuartel General del NRDC (3) italiano se hizo cargo del Cuartel General de la ISAF, reemplazando al NRDC turco. La expansión al sur comenzó a planearse, aunque las dificultades aparecían cada vez más claras al aumentar sensiblemente la conflictividad en esta región. Los intentos del Gobierno de Kabul por extender su autoridad a las provincias del sur eran violentamente contestados no sólo por los talibanes, sino también por muchas tribus locales, que se oponían a cualquier extensión de la autoridad estatal a sus territorios. En el año 2005, los ataques contra la mal equipada e instruida policía afgana se multiplicaron en Kandahar y Helmand, lo cual no hacía prever un fácil despliegue de fuerzas extranjeras en la zona

(3) NRDC (*NATO Rapid Deployable Corps*), recibían este nombre las unidades de despliegue que algunas naciones pusieron a disposición de la OTAN a partir del año 2002 para mejorar la rapidez de la respuesta en operaciones.

La expansión hacia el sur y la rebelión pastún

El sur de Afganistán incluye una gran parte de la población pastún del país, y lo que durante mucho tiempo se consideró el corazón del movimiento talibán, la zona de unión entre las provincias de Kandahar, Helmand y Uruzgan. Además, en esta zona, especialmente en la provincia de Helmand se localizaba una de las mayores zonas de cultivo de adormidera de opio del país.

La zona sur, que incluía las provincias de Zabul, Kandahar, Helmand, Uruzgan y Nimroz tenía una extensión considerable, casi 200.000 kilómetros cuadrados. Y el paisaje variaba desde las zonas montañosas de Uruzgan hasta el fértil valle del río Helmand pasando por los áridos desiertos de Nimroz. Hasta el año 2005 la zona había permanecido relativamente tranquila, pero esto se debía en gran medida a la escasa presencia tanto de la Policía afgana como de las fuerzas de *Enduring Freedom*.

Desde el primer momento se consideró que la expansión al sur implicaría un aumento de la inestabilidad, y la probable necesidad de emprender operaciones de combate. Sin embargo, se estimaba que la zona sur no presentaría unos riesgos tan altos como la este, en la que continuaban registrándose los mayores niveles de actividad insurgente.

Para materializar la expansión era necesario encontrar aliados dispuestos a aceptar el riesgo de empeñar a sus fuerzas en operaciones de combate. El núcleo de lo que después sería el MR,s Sur se constituyó inicialmente en torno a un contingente de 7.000 efectivos enviados a Gran Bretaña, cuyo Gobierno se mostró también dispuesto a liderar la ISAF durante el crítico periodo de expansión, enviando el Cuartel General Aliado de Reacción Rápida (ARRC) para ello.

Aparte del contingente británico, Canadá aceptó la responsabilidad de la provincia de Kandahar, proporcionando un contingente de 2.500 efectivos que incluía sus fuerzas en Kabul que fueron trasladadas al sur a finales del año 2005. Estados Unidos aceptó mantener su responsabilidad sobre la provincia de Zabul, aunque con un contingente reducido que incluía una PRT, fuerzas especiales y un Batallón de Infantería. Por último Holanda aceptó encargarse de la provincia de Uruzgan, decisión que provocó una auténtica crisis política ante la oposición de uno de los grupos políticos en el Gobierno, el Partido de Demócratas 66, al despliegue de fuerzas. Finalmente, la provincia de Nimroz, fronteriza con Irán, quedó guarnecida sólo por fuerzas locales.

En abril de 2006 el ARRC se hizo cargo del mando de la ISAF. Durante la primera mitad del año el nivel de violencia se había mantenido moderado. Pero el despliegue de tropas británicas en Helmand provocó una respuesta especialmente violenta de las tribus en la zona. Los planes del ARRC contemplaban un amplio despliegue de fuerzas en el curso alto del río Helmand, al norte de la capital provincial, Lashkar Gar. Ésta era una de las zonas que mantenía una mayor producción y elaboración de opio en el mundo. Las tropas británicas comenzaron a desplegarse en múltiples puestos avanzados (*platoon houses*) intentando extender su presencia por todo el territorio, mantener el contacto con la población y localizar los principales reductos de la insurgencia.

El plan de expansión no sólo contemplaba aspectos militares. El teniente general Richards, jefe del ARRC y nuevo comandante de la ISAF había convencido al Gobierno afgano para colaborar en un plan de reconstrucción de urgencia de aquellas zonas controladas por los insurgentes y reconquistadas por la ISAF y las fuerzas del Gobierno (4). Con ello se pretendía que la población local percibiese las ventajas de vivir bajo el Gobierno de Kabul, y retirase su apoyo a los insurgentes.

Pero la reacción de las tribus pastún a esta estrategia fue tan violenta que obligó a reconsiderar todo el plan de expansión. Las *platoon houses* comenzaron a ser atacadas por grupos de airados guerreros tribales, que bajo ningún concepto estaban dispuestos a soportar una guarnición extranjera en sus territorios. Los ataques se recrudecieron de tal manera que algunas guarniciones se encontraron aisladas, y en riesgo de ser aniquiladas por los insurgentes. Después de sufrir una veintena de bajas mortales en el verano de 2006, las tropas británicas debieron aceptar la evacuación de algunas de las posiciones más expuestas, y la reorganización del despliegue, sustituyendo las *platoon houses* por bases operativas avanzadas, con una guarnición mayor y con mejores posibilidades de supervivencia.

El levantamiento de las tribus pastún en Helmand significó un acontecimiento de la mayor importancia en la campaña. Desde ese momento la insurgencia talibán dejó de ser un movimiento marginal, y recuperó parte de su potencia de antaño gracias al renovado apoyo de las tribus. Alar-

(4) El plan incluía la definición de áreas prioritarias para la inversión en infraestructuras y programas de ayuda a la población. Estas áreas se denominaron *Afghan Development Zones*.

mados por el despliegue de tropas extranjeras y fuerzas del Gobierno, que expresaban públicamente su objetivo de terminar con los cultivos de opio y extender la autoridad de Kabul a todo el territorio, muchos jefes tribales se sintieron amenazados. Y no dudaron en apoyar de nuevo a los estudiantes islámicos.

El agravamiento de la situación en Helmand se trasladó rápidamente a la vecina Kandahar. El contingente canadiense pronto se dio cuenta de que la actividad insurgente en torno a la capital estaba aumentando dramáticamente. Y de hecho podía considerarse que la ciudad se encontraba rodeada por insurgentes al oeste y al noroeste, con ataques crecientes sobre la carretera Kabul-Kandahar. Ante el peligro de aislamiento de la segunda ciudad del país, se decidió lanzar una serie de ofensivas en el verano de 2006 sobre las zonas controladas por la insurgencia. La operación más importante, que era también la mayor lanzada por la ISAF hasta la fecha, se denominó *Medusa* e implicó a fuerzas canadienses, británicas, holandesas y norteamericanas.

Los insurgentes intentaron resistir acogiéndose a posiciones fortificadas, pero ante la potencia de fuego de las fuerzas occidentales sufrieron centenares de bajas, teniendo que retirarse de la mayoría de sus posiciones. Pese a la victoria, la ISAF sufrieron también numerosas bajas, especialmente el contingente canadiense que perdió casi un centenar de efectivos en septiembre y octubre, entre muertos y heridos. Y lo peor fue que resultó imposible consolidar el control de las Fuerzas de Seguridad afganas sobre las áreas liberadas. Los ataques con Artefactos Explosivos Improvisados (IED,s) o suicidas, y las amenazas a la población, hacían muy difícil que los intentos de reconstrucción prosperaran.

Las operaciones en Helmand y Kandahar en el año 2006 constituyeron un ejemplo típico de las dificultades a las que se enfrenta una fuerza extranjera para combatir una insurgencia local. Pese a que desde un punto de vista militar clásico los insurgentes habían sido batidos claramente, sufriendo un gran número de bajas, fueron las fuerzas occidentales las que sufrieron un revés estratégico. El levantamiento pastún en Helmand había roto el aislamiento de los talibanes, conseguido desde el año 2001. Y las operaciones en torno a Kandahar enseñaron a los insurgentes a evitar el choque convencional, concentrándose en cambio en hostigar a las Fuerzas de Seguridad afganas e internacionales mediante IED,s y ataques suicidas, evitando que pudieran consolidar su control sobre el terreno y la población.

Pese a la difícil situación en el sur, se continuó con el proceso de ampliación de la ISAF hacia el este. Paradójicamente, este paso, que era el más temido, se realizó en octubre de 2006 sin apenas problemas. La principal razón para ello fue que la ampliación se limitó a una transferencia de autoridad de las fuerzas norteamericanas ya desplegadas en la zona de *Enduring Freedom* a la ISAF. Por último, se decidió crear un V MR en Kabul, que englobaría a todas las fuerzas desplegadas para la protección de la capital.

Para evitar las tensiones que pudieran surgir por la subordinación de una considerable fuerza norteamericana a un comandante que podía no ser de esa nacionalidad, se reformó el sistema de cobertura del Cuartel General de la ISAF. Se terminó con las rotaciones de los NRDC,s y se creó un Cuartel General compuesto, al mando de un general norteamericano (Dan McNeill). La integración de la región este significó que el contingente norteamericano en la ISAF era, a finales del año 2006, de 15.000 efectivos. Se trataba de un contingente demasiado numeroso como para que Estados Unidos permitiese que un general de otra nacionalidad dirigiese las operaciones

El final de la expansión y el recrudecimiento de la insurgencia

A finales del año 2006 la OTAN se encontró con que las operaciones en Afganistán iban a resultar más difíciles de lo previsto. La ISAF contaba ya con 35.000 efectivos, y su despliegue se extendía a todo el territorio afgano. Pero los incidentes violentos habían alcanzado su mayor nivel desde el año 2001, y la insurgencia se mostraba especialmente fuerte en el sur.

El recrudecimiento del conflicto había provocado además una cierta fractura en el seno de los países aliados contribuyentes a la ISAF. En un lado se encontraban aquellos gobiernos convencidos de que la neutralización de la insurgencia era la primera prioridad para conseguir el éxito de la campaña. Para ello estaban dispuestos a emprender operaciones bélicas de entidad, y a sufrir en consecuencia bajas significativas. En el otro lado estaban aquellos otros que preferían continuar con la estrategia de apoyo al Gobierno afgano señalada en el Mandato, dando prioridad a las tareas de reconstrucción, desarrollo y preparación de las Fuerzas de Seguridad locales. En el primer grupo se alineaban Estados Unidos, Canadá, Reino Unido y Holanda (este último con ciertas reticencias). En

el segundo grupo se encontraban sin embargo Alemania, España, Italia y Francia (con cierta ambigüedad).

Resultó inevitable que, cuando el número de bajas comenzó a aumentar en el sur, los gobiernos implicados en las operaciones en esa zona acusasen de falta de solidaridad a sus aliados desplegados en las zonas más tranquilas del norte. El principal punto de discordia era la imposibilidad de mover fuerzas de una región a otra debido a las restricciones que algunos gobiernos ponían a este recurso.

Alemania sufrió presiones especialmente duras, probablemente porque disponía de un gran contingente con más de 3.000 efectivos estacionado en la región norte, equipados con helicópteros de gran capacidad CH-53. Sin embargo, el Gobierno alemán no cedió a estas presiones y rechazó que sus soldados desplegasen en el sur, aunque compensó en cierta medida esta decisión poniendo a disposición de la ISAF una unidad de aviones *Tornado* de reconocimiento que podían operar en todo el territorio afgano. Otras naciones como Italia, España o Francia se unieron a esta postura, aunque también flexibilizaron el posible apoyo a otras regiones, aunque sólo en situaciones excepcionales y de forma limitada.

También a partir de ese momento se sucedieron los llamamientos del secretario general de la OTAN para que los aliados incrementasen sus aportaciones a la ISAF, especialmente en algunos equipamientos críticos como los helicópteros. Pero los aumentos de fuerzas fueron limitados. Las fuerzas norteamericanas integradas en la ISAF superaban las 15.000 a finales del año 2006, y superaron las 20.000 al año siguiente. A ellas había que añadir las tropas todavía dependientes de *Enduring Freedom*, esencialmente dedicadas a la preparación del Ejército afgano y operaciones especiales contra los líderes talibanes y de Al Qaeda, y que elevaban el contingente norteamericano a casi 30.000 efectivos. Por su parte, Reino Unido, siguió reforzando su contingente en Helmand que creció hasta los 8.000 efectivos en el año 2008.

Las dificultades para conseguir fuerzas internacionales adicionales reavivó el interés por disponer de fuerzas locales eficientes. Pero la situación tanto del Ejército como de la Policía afgana en el año 2006 era decepcionante.

Estados Unidos había asumido la organización, equipamiento y preparación del Ejército Nacional Afgano. El instrumento principal para ello era el OSC (*Office of Security Co-operation*) en Afganistán que en el año 2006

se convirtió en el CSTC-A (*Combined Security Transition Command-Afghanistan*). Pero la tarea se mostró difícil desde el primer momento, tanto por la escasez de recursos asignada inicialmente, como por la escasa voluntad de los afganos para enrolarse y permanecer en el Ejército.

La deserción era un fenómeno endémico, que afectaba enormemente a la operatividad de las unidades creadas. En algunas unidades, la mitad de los reclutas inicialmente alistados desertaron llevándose con ellos su equipo (5). A la deserción había que añadir la ausencia sin permiso de los destinos, un fenómeno muy típico de la cultura afgana. Acostumbrados a las reglas de las milicias tribales, los soldados consideraban que tenían derecho a abandonar su unidad en época de cosecha, o para atender asuntos particulares.

Además, el ingreso en el Ejército no era excesivamente popular. Los soldados cobraban poco, debían desplegarse lejos de sus hogares y, al contrario que la Policía, no podían beneficiarse de las corruptelas para incrementar sus sueldos. Como consecuencia de todos estos problemas la generación de unidades militares afganas avanzó muy lentamente. En enero de 2006 el Ejército Nacional Afgano estaba integrado por sólo 26.900 efectivos, de los que menos de la mitad podían ser empleados en operaciones con alguna garantía.

Si decepcionante era la situación de las Fuerzas Armadas afganas, aún era peor la de la Policía. Aunque su número de efectivos era mayor, y superaba los 50.000 en el año 2006 (6), el nivel de corrupción y de ineficacia en su trabajo era alarmante. El problema era explicable porque los policías, mal pagados, equipados y entrenados, debían desplegar en áreas en las que constituían la única representación del Gobierno Central, sin ningún apoyo de otras instituciones ni de las fuerzas internacionales. Evidentemente, su única oportunidad de supervivencia en áreas controladas por las milicias tribales, o por los insurgentes, era llegar a un acuerdo de coexistencia, que implicaba mirar hacia otro lado cuando éstos actuaban.

(5) TYSON, Ann Scott: «Desertions Deplete Afghan Army», *Christian Science Monitor*, 17 diciembre 2003, consultado en: <http://www.csmonitor.com/2003/1217/p06s01-wosc.html>

(6) GILMORE, Gerry G.: *Supplemental Request Funds Iraqi*, *Afghan Security Forces*, Official Says. US Department of Defense, consultado en: <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=15523>

Los policías intentaban además completar sus magros sueldos con diversas modalidades de corrupción. La más extendida era establecer puestos de control en los que se extorsionaba a los transeúntes exigiéndoles un pago para poder continuar su camino. Evidentemente, estas prácticas no contribuyeron a que la población mirase con aprecio a las fuerzas policiales. Y como éstas eran representantes del Gobierno de Kabul, muchos afganos identificaban la corrupción e ineficacia de la Policía con la del Gobierno Central, restando legitimidad y apoyo popular a todo el proceso de estabilización.

Como ya se ha señalado anteriormente, Alemania asumió la responsabilidad de la preparación de la Policía en el año 2002. Pero la tarea pronto se demostró excesiva para las capacidades que el Gobierno germano estaba dispuesto a empeñar. La labor de los equipos de entrenamiento de la policía alemana apenas rebasó el área de Kabul, y los intentos por organizar una Policía «a la europea» dieron muy pocos resultados. En consecuencia Estados Unidos asumió en 2005 el entrenamiento de la policía afgana a través del OSC, mientras que las labores de asesoramiento y preparación técnica desempañadas hasta entonces por Alemania fueron asumidas por una fuerza policial de la Unión Europea.

La nueva organización dio cierto impulso a la reorganización de las fuerzas policiales. Se disolvió la policía de carreteras, considerada como la más corrupta de las agencias policiales, con vínculos además con el narcotráfico, y se creó la nueva *Afghan National Civil Order Police* especializada en el control de disturbios y manifestaciones civiles. El Ministerio del Interior sufrió una reestructuración, y se elevó el número de efectivos de policía hasta los 70.000 a finales del año 2007. Pero, pese a todas estas medidas, las fuerzas policiales afganas seguían siendo consideradas como aún menos fiables que el Ejército.

La cosecha de opio en Afganistán había crecido año tras año desde 2001, hasta alcanzar una cifra récord en 2007, que podía proporcionar un beneficio de alrededor de 4.000 millones de dólares una vez exportada, según cifras de Naciones Unidas (7). Los beneficios iban a parar a organizaciones internacionales de narcotráfico y a los líderes tribales que cobraban un impuesto a los campesinos que cultivaban opio, y otro, en concepto de «protección» a los narcotraficantes que negociaban en sus

(7) UNODC: *Afganistán Opium Survey 2008*, consultado en: www.unodc.org/unodc/en/crop_monitoring.html

territorios. Parte de este beneficio iba a parar también a la insurgencia, bien indirectamente a través de los jefes tribales pastún que apoyaban a los talibanes, bien directamente a través de impuestos que estos últimos imponían en las áreas bajo su control.

La lucha contra el narcotráfico era un asunto muy sensible para las fuerzas internacionales en Afganistán. Se asumía que la cosecha de opio estaba proporcionando una importante financiación a la insurgencia, pero al mismo tiempo resultaba esencial para la economía doméstica de millones de personas en el país. Tanto que la imagen de soldados extranjeros destruyendo las cosechas podría provocar un levantamiento popular en muchas zonas. Además no resultaba fácil encajar la lucha contra el narcotráfico dentro del Mandato de la ISAF.

Reino Unido se había comprometido en el año 2002 a liderar los esfuerzos contra el narcotráfico, pero los resultados habían sido muy negativos. No obstante, el Gobierno británico se comprometió indirectamente en esa lucha cuando aceptó desplegar el grueso de su contingente en la provincia de Helmand, auténtico vivero del opio en el país. La idea era que la estabilización de la provincia y la penetración de instituciones estatales, agencias internacionales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) disminuirían el interés de los granjeros por cultivar opio, al presentarse muchas otras oportunidades. Pero las dificultades a la hora de controlar la provincia mantuvieron el cultivo del opio como la posibilidad más atractiva tanto para los granjeros como para los líderes tribales, necesitados de dinero fácil para sostener a sus milicias en la lucha contra la ISAF.

Crisis. Años 2007-2008

El fracaso de la reconstrucción

Mientras las operaciones militares se complicaban progresivamente, las cosas no iban mucho mejor en el frente civil, responsable de los procesos de reconstrucción, consolidación de las instituciones y desarrollo. Desde un primer momento la reconstrucción se había enfrentado con dos inmensos problemas: por un lado los recursos internacionales comprometidos eran muy escasos, y frecuentemente laboriosos de gestionar hasta hacerse efectivos; por otro lado la devastación y el atraso del país tras 25 años de conflictos sucesivos eran pavorosos. A estas dificulta-

des de base se sumó una deficiente coordinación de los procesos de reconstrucción y desarrollo y la endémica corrupción de los políticos y funcionarios afganos.

En las conferencias de Tokio de 2002 y 2003 diversos donantes internacionales se comprometieron a proporcionar unos 12.000 millones de dólares entre los años 2002 y 2005. Dada la situación del país, y la práctica imposibilidad de obtener ingresos mediante impuestos o exportaciones, tal cantidad era poco menos que ridícula. En el año 2005, la evidencia de que la ayuda financiera era totalmente insuficiente llevó a convocar una nueva conferencia internacional en Londres para enero de 2006. Esto permitió obtener otros 10.000 millones para los años 2006-2010, aunque Estados Unidos aumentó progresivamente sus aportaciones. En Londres se aprobó también el *Afghan Compact*, un programa de reconstrucción y desarrollo que pretendía proporcionar cierto grado de planificación a un proceso hasta entonces muy descoordinado.

El libramiento de los fondos estuvo sujeto a múltiples problemas. En ocasiones los Estados comprometidos tardaban mucho tiempo en hacer efectiva la financiación, en otros casos era la falta de capacidad de gestión de los ministerios afganos la que retrasaba enormemente la realización de los proyectos. Muchos gobiernos, conscientes de la gran corrupción de las instituciones afganas preferían canalizar sus aportaciones a través de ONG o de sus propias agencias de cooperación y desarrollo exterior. UNAMA se encontró impotente para coordinar incluso las propias agencias de Naciones Unidas, y mucho menos la gran pléyade de ONG que trabajaba en el país, y que llegó a casi 3.000 en el año 2005.

La canalización de la mayor parte de los fondos internacionales hacia las ONG y no hacia el Gobierno afgano, provocó una agresiva actitud de este último hacia las primeras. En los años 2005-2006, el Ministerio de Economía lanzó una campaña para registrar las organizaciones que operaban en el país y que podían ser consideradas no gubernamentales. La campaña rebajó el número de ONG de más de 3.000 hasta unas 800. Además el Gobierno amenazó con obligar a pagar impuestos a las ONG y dificultó todo lo que pudo sus actividades. La presión del Gobierno y el recrudecimiento de los ataques insurgentes sobre los trabajadores humanitarios terminaron por reducir sensiblemente las actividades de las ONG en el país.

Pero el Gobierno no se mostraba todavía lo suficientemente fiable como para que la comunidad internacional canalizara la mayor parte de sus

fondos a través de sus ministerios. Había notables excepciones, como el Ministerio de Reconstrucción y Desarrollo Rural, liderado por Hanif Atmar, que se desveló como uno de los ministros más eficientes del Gabinete, poniendo en marcha un programa de pequeños proyectos en áreas rurales. Pero en otros casos la desconfianza internacional estaba justificada. Por ejemplo el antiguo «señor de la guerra» tayiko, Ismail Khan había sido nombrado ministro de Agua y Energía, con control sobre los interesantes proyectos de gaseoductos desde Turkmenistán hasta Pakistán, que deberían pasar por su antiguo feudo de Herat.

Karzai se veía obligado a un complejo equilibrio entre etnias y tribus a la hora de formar sus ejecutivos. Y le fue imposible organizar el gabinete de técnicos que la situación demandaba. El Gobierno era excesivamente grande, con 27 ministerios en el año 2006, muchos de ellos inoperantes, y muchos otros convertidos en canal para desviar fondos y recursos al grupo étnico o tribal al que el ministro de turno pertenecía.

A la incapacidad del Gobierno y la progresiva neutralización de las ONG se añadió la mala coordinación del proceso de reconstrucción y desarrollo. Ningún organismo fue capaz de erigirse en líder de ese proceso. De forma natural le correspondía al Gobierno afgano esa responsabilidad, pero sus múltiples deficiencias lo anularon para ello. La ONU, a través de UNAMA tampoco dispuso nunca de autoridad y recursos para efectuar esta coordinación. La falta de liderazgo provocó que se acometiesen proyectos redundantes por parte de varias organizaciones, o que amplias zonas del territorio quedasen totalmente privadas de la ayuda internacional.

Los Estados donantes tenían varias opciones para canalizar sus fondos. Podían contribuir al fondo para garantizar el funcionamiento del Gobierno afgano; también podían poner esos fondos a disposición del Gobierno, las agencias de Naciones Unidas o diversas ONG para la realización de proyectos concretos. Asimismo podían utilizar sus agencias de cooperación y desarrollo exterior para liderar proyectos, modalidad que se utilizaba especialmente en el marco de las PRT,s. Por último, las fuerzas militares también manejaban fondos que podían utilizarse para proyectos de reconstrucción y desarrollo si encajaban con las necesidades militares. Coordinar todas estas modalidades de ayuda era algo fuera de las posibilidades del Gobierno afgano, y que tampoco pudo asumir UNAMA.

Algunos de los criterios utilizados para la reconstrucción fueron muy discutibles. Por ejemplo el esfuerzo realizado en la rehabilitación de vías de comunicación se centró en gran medida en la *Ring Road*, una carretera-autopista con forma de anillo que debería unir Kabul con Kandahar, Herat y Mazar-e Shariff. Como los recursos eran escasos, la prioridad dada a la *Ring Road* impidió que pudieran mejorarse las redes secundarias y locales, que tenían un impacto mucho mayor en el desarrollo de una sociedad mayoritariamente agraria como la afgana. En el año 2008 se habían reparado casi 2.700 kilómetros de la *Ring Road*, pero apenas 1.400 kilómetros de vías provinciales y locales, la mayoría no asfaltadas (8).

Paradójicamente esta política ha favorecido también la actuación de la insurgencia. La precariedad de la red secundaria provoca que en muchas zonas apenas existan alternativas a la *Ring Road* con lo cual se facilitan las emboscadas y los cortes de comunicaciones entre las principales ciudades. Además, la insurgencia se beneficia de las dificultades que encuentran las fuerzas enemigas para reaccionar con rapidez a través de una red viaria muy deficiente. La falta de comunicaciones favorece de hecho que los insurgentes puedan moverse sin dificultades en las numerosas zonas casi incomunicadas que existen en el país.

La estrategia insurgente y el problema paquistaní

Mientras la OTAN comprobaba que las dificultades para extender sus operaciones a todo el país eran mayores de las esperadas, la insurgencia se reorganizaba. Con el renovado apoyo de las tribus del sur, el movimiento talibán volvía a convertirse en el centro de un movimiento rebelde que podía poner en serias dificultades al Gobierno de Kabul y sus aliados extranjeros.

Durante los años de debilidad, entre 2001 y 2005, la dirección del movimiento talibán se había ejercido mediante dos *shuras* o asambleas. La más veterana e importante de ellas era la establecida en Quetta, que dirige las operaciones en el núcleo insurgente del sur del país. Después se creó una segunda *shura* en Peshawar, que encontraban mayores dificultades para controlar a los diversos y ferozmente independientes movimientos que actuaban en la frontera con Pakistán. Entre éstos se

(8) US GAO (Government Accountability Office), *Afghanistan Reconstruction. Progress made in constructing roads, but assessment for determining impact and a sustainable maintenance program are needed*, p. 14, GAO, julio de 2008.

encontraba el ya citado movimiento *Hezb al Islami* de Gulbudin Hekmatyar, y la denominada red Haqqani. Jalaluddin Haqqani era un antiguo combatiente *muyahid* de etnia pastún, que se alió con el régimen talibán a finales de los años noventa. Sus objetivos han sido tradicionalmente obtener el control de las provincias de Paktya, Paktika y Jost en el este de Afganistán.

Sobre ambas *shuras* ejercía su autoridad teórica el *mullah* Omar, jefe supremo del movimiento, aunque este punto siempre ha estado sujeto a dudas. Probablemente el papel de Omar sea más el de una figura espiritual e institucional que el de un jefe operativo.

Un componente de la insurgencia, con frecuencia sobrevalorado lo constituyen los grupos yihadistas que apoyan al movimiento talibán, y cuyo representante más conocido es Al Qaeda. No se sabe demasiado sobre la evolución del grupo de Ben Laden tras el desastre del año 2001, en parte porque sus huellas se pierden en el intrincado mundo del yihadismo internacional. No obstante, las redes yihadistas proporcionan financiación, equipo y entrenamiento a los grupos insurgentes. También envían voluntarios extranjeros, aunque las tribus pastunes que componen el movimiento talibán siempre se han mostrado extremadamente celosas de su autonomía y, al contrario que en Irak, nunca han permitido que ningún extranjero llegue a alcanzar una posición relevante dentro del movimiento insurgente.

Un último elemento de la insurgencia lo componen los movimientos paquistaníes, muy próximos a los talibanes, y que a veces reciben su misma denominación. Estos grupos se han desarrollado en la provincia fronteriza con Afganistán, cuya administración corresponde a las asambleas tribales pastunes, y donde la autoridad del Gobierno paquistaní es muy tenue. Entre estos grupos, cuya acción se centró en la región de Waziristán Sur, pronto destacó el liderazgo por Beitullah Mehsud, denominado *Tehrik i Taliban* que ejercerá un papel decisivo en la progresiva desestabilización de Pakistán.

Precisamente la situación en este país se deterioró sensiblemente durante los años 2006 y 2007 volviéndose tan compleja que el régimen del general Musharraf debía realizar un auténtico ejercicio de equilibrio para sobrevivir cada día.

La intervención norteamericana en Afganistán en el año 2001 descalabró totalmente la línea estratégica tradicional de Pakistán. Hasta entonces,

los sucesivos Gobiernos de Islamabad habían mantenido una actitud de constante intervencionismo en los asuntos de su vecino afgano. La existencia de una zona fronteriza habitada por belicosas tribus pastunes, donde además se hacinaban millones de refugiados tras la invasión soviética del país vecino en el año 1979, siempre había sido una preocupación para la seguridad paquistaní. La forma tradicional de neutralizarla consistía en orientar la agresividad de las tribus hacia el vecino Afganistán, consiguiendo además con ello influir en los acontecimientos del país vecino de acuerdo a los intereses paquistaníes. Así, se había apoyado primero a los *muyahidin* afganos contra los soviéticos, después a Gulbuddin Hekmatyar y finalmente a los talibanes. Y todo ello se había hecho siempre con apoyo abierto o tácito de Estados Unidos.

Pero, después de 2001, fue preciso revisar toda esta estrategia. Estados Unidos exigía el cese del apoyo a los talibanes, la expulsión de los yihadistas de Al Qaeda de las áreas tribales fronterizas y el final de los intentos por influir en los acontecimientos en Afganistán. Pakistán no podía oponerse a Estados Unidos abiertamente, pero el general Musharraf era consciente de que aumentar la presión sobre los talibanes y la comunidad pastún en las zonas fronterizas significaría serios problemas de seguridad. Todo el irredentismo pastún, cuidadosamente orientado contra Kabul, podría volverse contra Islamabad. Y Pakistán no podía permitirse un conflicto interno en el oeste, cuando todos sus esfuerzos estaban concentrados en el enfrentamiento con la India en Cachemira.

Así pues, la estrategia paquistaní consistió en perseguir a los yihadistas extranjeros y a los líderes de Al Qaeda en Pakistán, pero sin presionar excesivamente a las tribus pastún locales. Este enfoque era de por sí problemático, pues los líderes tribales interpretaban los ataques contra sus «invitados» yihadistas, y el aumento de fuerzas militares en las regiones tribales, como una agresión a sus propios intereses. Pese a todos los problemas Musharraf consiguió diezmar la plana mayor de Al Qaeda en Pakistán, pero la actitud de los grupos tribales y los movimientos fundamentalistas paquistaníes fue cada vez más hostil hacia su régimen.

Los intentos por penetrar en las zonas donde se suponía que se refugiaban la mayoría de los yihadistas llevaron a una sucesión de enfrentamientos y treguas con las tribus locales. Pero en este escenario de tensión creciente, el movimiento de apoyo a los talibanes creció. No sólo eso sino que los movimientos integristas de Pakistán se hicieron cada

vez más agresivos, desafiando la autoridad del régimen y extendiendo sus actividades fuera de las zonas tribales.

En el año 2006, los intentos de las tropas gubernamentales por afianzar su control sobre la región de Waziristán (norte y sur) llegaron a un punto muerto. El Ejército paquistaní había sufrido bajas significativas y la alternativa de una escalada militar haría inevitable retirar fuerzas de la frontera con la India. Así pues, se alcanzaron acuerdos de alto el fuego con los líderes tribales de ambos waziristanes. Los acuerdos podían resumirse en pocas palabras: los talibanes se comprometían a no atacar a las fuerzas del Gobierno y a cambio se reconocía su control del territorio, y su derecho a implantar en él una versión especialmente estricta de la *sharia*, o ley islámica. Estos acuerdos significaron de hecho la aparición de un santuario insurgente en Pakistán.

Obviamente Estados Unidos protestó por el acuerdo, pero Musharraf lo mantuvo. Sin embargo, pronto quedó claro que ese tipo de estrategia sólo envalentonaba aún más a los grupos insurgentes, y además les proporcionaba un territorio libre de interferencias para organizar y entrenar a sus fuerzas. La pasividad paquistaní llevó al Gobierno norteamericano a plantearse la posibilidad de generalizar los ataques aéreos en el interior del territorio paquistaní. Para ello se utilizaba la versión de ataque del vehículo no tripulado *Predator*, armado primero con misiles contracarro *Hellfire*, y más tarde con bombas guiadas por satélite.

Los primeros ataques con este tipo de aparatos se realizaron en Pakistán en el año 2004, pero su uso se generalizó a partir del año 2008. Los ataques iban dirigidos contra líderes talibanes y de Al Qaeda (9) y el Gobierno paquistaní se opuso a ellos enérgicamente, aunque esa oposición se quedó más bien el plano de las declaraciones públicas.

La progresiva degradación de la situación en Pakistán llevó al régimen del general Musharraf a un punto límite, y en el año 2007 se vio obligado a convocar elecciones legislativas con la participación de los líderes de la oposición Benazir Bhutto y Nawaz Shariff. Las posibilidades de que el Partido que le apoyaba, la Liga Musulmana de Pakistán, obtuviese la mayoría eran cada vez menores, y Musharraf declaró en noviembre de 2007 el estado de excepción en el país, una maniobra que fue vista como

(9) En enero de 2006 uno de estos ataques estuvo a punto de acabar con la vida de Zayman al Zawahiri, número dos de Al Qaeda.

un intento para obstaculizar la labor de la oposición, y neutralizar a un poder judicial cada vez más hostil hacia el dictador.

El asesinato de Benazir Bhutto en diciembre de 2007, presuntamente por los talibanes de Beitullah Mehsud, sacudió el país y demostró lo cerca que podía estar el Estado de la desintegración. Tras el atentado, los partidos de la oposición ganaron las elecciones, Musharraf se vio forzado a dimitir, y el viudo de Bhutto, Así Alí Zardari, se convirtió en nuevo presidente de la nación.

La desaparición de la escena de Musharraf trajo consigo consecuencias contradictorias para la influencia de Pakistán en el conflicto de Afganistán. Por un lado, el nuevo Gobierno se mostraba mucho menos tolerante hacia los grupos talibanes en su suelo. Pero por otro, al tratarse de un Gobierno civil, no gozaba de la capacidad de Musharraf para mantener bajo control a las Fuerzas Armadas, y especialmente al poderoso Servicio Nacional de Inteligencia, responsable de la creación y apoyo a los talibanes desde los años noventa. Además, en el caótico estado en el que se encontraba el país, el nuevo Gobierno daba sensación de debilidad y esto fue aprovechado por los talibanes para extender su presencia fuera de las zonas fronterizas. Concretamente grupos de milicianos comenzaron a forzar el establecimiento de la *sharia* en la región de Swat, al noroeste de Islamabad.

Mientras la situación se deterioraba en Pakistán, los acontecimientos tampoco presentaban visos de mejorar en territorio afgano. En el año 2007 las fuerzas británicas lanzaron la operación *Achilles*, la de mayor entidad lanzada hasta el momento en el país. El objetivo era en esta ocasión liberar de presencia insurgente los alrededores de la presa de Kajaki, una instalación hidroeléctrica sobre el río Helmand que, de ponerse de nuevo en funcionamiento, podría suministrar energía a grandes áreas del sur del país y contribuir en gran medida al desarrollo. La operación fue un éxito relativo, pues los británicos consiguieron asegurar la presa e iniciar su reconstrucción. Pero los talibanes nunca dejaron de hostigar los trabajos aunque, escarmentados después de la negativa experiencia en la operación *Medusa*, evitaron la confrontación directa.

En el año 2007 también adquirió notoriedad el establecimiento de una tregua en Musa Qala (Helmand) entre las tropas británicas y el consejo de ancianos de la ciudad. Los británicos se retiraron de la zona a cambio de que los ancianos se comprometiesen a no dejar que la ciudad cayese

en manos de los talibanes. El acuerdo formaba parte de la estrategia del general británico Richards, orientada a consolidar acuerdos locales que aislasen a los grupos insurgentes. Pero sobre el terreno los talibanes utilizaron Musa Qala como una zona segura, y en la primavera de 2007 la convirtieron sencillamente en un bastión insurgente. Como el nuevo jefe de la ISAF, el norteamericano McNeill, no apreciaba en absoluto la estrategia de pactos de Richards, decidió lanzar una ofensiva en julio de 2007. Pero los insurgentes recuperaron la ciudad de nuevo en diciembre, por lo que fue necesario lanzar una nueva operación que finalmente expulsó a los grupos talibanes.

El experimento de Musa Qala fue un ejemplo de las dificultades para aislar a los grupos insurgentes dentro de una población en la que se encontraban perfectamente integrados. Los acuerdos con los consejos de ancianos se presentaban muy difíciles cuando la actitud de muchos de los miembros de estos consejos era ambigua, y los insurgentes podían hacerse rápidamente dueños de la situación.

La presión en Helmand llevó a algunos grupos insurgentes a penetrar cada vez con mayor frecuencia en la vecina provincia de Farah, donde la presencia de fuerzas norteamericanas y británicas era menor. Los acuerdos con tribus locales permitieron a los insurgentes hostigar las comunicaciones entre Kandahar y Herat, sobre todo en el distrito de Shindand, perteneciente ya a la provincia de Herat, que se convirtió en un «punto caliente» dentro de la región oeste.

En la zona este del país se produjo también una progresiva expansión de la insurgencia hacia la capital, Kabul. Los insurgentes se concentraron alrededor de bolsas de población pastún en las provincias que rodean Kabul como Logar, Wardak o Laghman, en donde los niveles de violencia, antes bajos, se dispararon.

Con esta doble expansión, la insurgencia repetía en gran medida la estrategia utilizada por los talibanes en los años noventa. Asentar su base de operaciones en la zona de Kandahar-Helmand, y desde allí expandir sus operaciones hacia Herat en el oeste y hacia Kabul en el este, rodeando el macizo montañoso central, y aprovechando las bolsas de población pastún. La progresiva inestabilidad en Pakistán, y el también progresivo cansancio de la población local con el régimen de Karzai, y con la ineficacia de la ayuda internacional favorecían esta expansión. Además, la excepcional cosecha de opio recogida en el año 2007 permitía a los

insurgentes ampliar tanto su equipamiento como sus efectivos humanos. Muchos líderes talibanes podían contratar milicianos por un sueldo que llegaba a multiplicar por tres los recibidos por soldados y policías del Gobierno. En muchos casos se trataba de pequeños agricultores arruinados, jóvenes sin empleo en las áreas urbanas del sur o desplazados que retornaban desde los campos de refugiados en Pakistán, o debían vivir todavía en míseros campos en territorio afgano.

A principios del año 2008 la situación no había hecho sino empeorar, pese a que los efectivos militares sumando la ISAF y *Enduring Freedom* ascendían ya a más de 60.000. Las tensiones entre aliados se habían recrudecido, con norteamericanos, británicos y canadienses sufriendo el 80% de las bajas y recriminando a otros aliados su pasividad en zonas relativamente seguras. Las tensiones llegaron a afectar incluso a las relaciones entre los dos aliados más sólidos: Estados Unidos y Reino Unido. A principios del año 2008 se generalizaron los comentarios en medios militares norteamericanos sobre la escasa profesionalidad y la falta de recursos demostrada por las tropas británicas tanto en Afganistán como en Irak, que había llevado a sendos fracasos en Helmand y Basora. El punto álgido de esta crisis fueron unas declaraciones del secretario de Defensa norteamericano, Robert Gates, ahondando en las críticas tanto hacia el aliado británico como hacia la OTAN (10).

Resultaba evidente la necesidad de variar la estrategia aplicada en el conflicto. A esto también contribuía el éxito que comenzaba a percibirse después del cambio de estrategia en Irak liderado por el general David Petraeus el año anterior y popularmente conocido como la *Surge*. La administración Bush estaba dispuesta a iniciar ese cambio, pero a menos de un año de las elecciones presidenciales era dudoso que pudiese llevarlo a cabo con suficiente energía.

No obstante, en el año 2008 comenzaron a apreciarse las primeras señales de un cambio de estrategia. En primer lugar, el inicio del repliegue de fuerzas en Irak, después de la *Surge*, permitió un incremento de fuerzas de combate norteamericanas en Afganistán. Este incremento fue inicialmente reducido, pero era evidente que se trataba sólo del primer paso para una *Surge* afgana. En el verano de 2008 una Brigada de Infantería

(10) *Los Angeles Times*, 16 de enero de 2008, consultado en: <http://articles.latimes.com/2008/jan/16/world/fg-usafghan16>

de Marina estadounidense desplegó en Helmand para apoyar a las tropas británicas, que encontraban especiales dificultades en la zona.

El aumento en la intensidad de las operaciones militares provocó también un incremento de bajas civiles como consecuencia de ataques aéreos de la ISAF o *Enduring Freedom*. Este tipo de incidentes se habían producido esporádicamente en años anteriores, y siempre habían causado un hondo malestar en la población afgana.

Pero la escasez de fuerzas sobre el terreno hacía muy difícil limitar el apoyo aéreo. Algunas unidades bloqueadas en emboscadas insurgentes corrían un serio riesgo de resultar aniquiladas si no se les proporcionaba apoyo desde el aire. Y los procedimientos utilizados por los insurgentes favorecían las bajas civiles. En ocasiones los milicianos se escondían en aldeas y caseríos, mezclados con la población civil. En otras ocasiones, simplemente se retiraban a sus hogares, tras hostigar a cualquier unidad militar que pasase cerca de sus aldeas. En cualquier caso, cuando se atacaban los edificios en los que se habían refugiado los insurgentes, siempre se ocasionaba un alto número de víctimas civiles.

El incremento de este tipo de bajas causó agrias protestas por parte del presidente Karzai, y de algunas ONG. Según datos de *Human Right Watch* los ataques aéreos causaron 116 muertes civiles en el año 2006, 321 en 2007 y 119 en los primeros siete meses de 2008 (11). Algunos incidentes, como el ataque aéreo sobre Azizabad (Herat) en agosto de 2008 fueron causa de polémica entre las autoridades militares de la ISAF y *Enduring Freedom*, el Gobierno afgano y la propia UNAMA. En dicho ataque se dio en un principio la cifra de 90 civiles muertos, que fue corroborada por personal de UNAMA y negada por el mando de *Enduring Freedom* (12). Una investigación norteamericana posterior reconoció que pudieron producirse 33 bajas civiles.

Las bajas civiles causadas por los ataques aéreos se convirtieron en uno de los mayores puntos de discordia con las autoridades y la población civil afgana. De hecho era frecuente que estos incidentes provocasen manifestaciones y disturbios entre algunos sectores de la población civil

(11) *Human Right Watch: Troops in Contact. Airstrikes and civilian deaths in Afghanistan*, Nueva York, 2008, consultado en: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/afghanistan0908web_0.pdf

(12) «UN says air strike killed 90 Afghans», *Financial Times*, 26 de agosto de 2008, consultado en: http://us.ft.com/ftgateway/superpage.ft?news_id=fto082620080939057078

en contra de la presencia de fuerzas internacionales. Y lógicamente tales disturbios eran fácilmente aprovechables por los insurgentes.

En el verano de 2008 la inminencia de un cambio en la estrategia se hacía cada vez más clara. Sin embargo, no se trataba de un impulso liderado por la OTAN sino por Estados Unidos. De hecho, el resto de los aliados estaban o bien al límite de sus posibilidades, o bien atezados en sus decisiones por una opinión pública muy poco favorable a la escalada en el conflicto. Pero, al igual que en Irak el año anterior, Estados Unidos mantenía todavía la capacidad de realizar un considerable esfuerzo para intentar reconducir la situación.

La reacción de la mano de Estados Unidos

Los preliminares

En la primavera de 2008 el secretario de Defensa anunció que el general David Petraeus, el conductor de la *Surge* en Irak, dejaría en breve su puesto al mando de la fuerza multinacional en Irak para convertirse en jefe del Mando Estratégico Central. Esto situaba al general norteamericano como responsable de la conducción estratégica de las campañas en Irak y Afganistán, y daba una idea de que se intentaba lograr en el segundo escenario un vuelco de la situación como el que parecía haberse ya logrado en el primero.

Para dirigir las operaciones sobre el terreno fue nombrado en octubre el general David Mckiernan, en sustitución de Dan MacNeill. Mckiernan fue nombrado también jefe operacional de *Enduring Freedom* en Afganistán. Al unificar ambas operaciones bajo el mismo mando, se neutralizó en gran medida el problema de la falta de coordinación, una de las críticas habituales a la coexistencia de dos operaciones diferentes en un mismo escenario.

Al igual que su predecesor, Mckiernan mostró pronto una actitud agresiva, que contrastaba con la visión moderada que habían intentado introducir los británicos en las operaciones. Sin embargo, así como el enfoque británico había mostrado sus muchas limitaciones en Helmand, la actitud norteamericana tampoco consiguió invertir la situación de deterioro generalizado de la seguridad. En el año 2008 los insurgentes lanzaron golpes especialmente audaces, como el asalto a la cárcel de Kandahar

en enero, en la que se liberó a centenares de prisioneros talibanes, el ataque en julio contra un puesto avanzado norteamericano en Kunar, que se saldó con nueve soldados norteamericanos muertos y una veintena heridos, o la emboscada en agosto contra una patrulla francesa en Surobi, al este de Kabul, que acabó con la vida de 10 militares galos.

Los insurgentes continuaron estrechando el cerco sobre Kabul, intensificando sus actividades en zonas como Logar o Wardak. La segunda mitad del año 2008 fue testigo de una campaña contra el personal de las organizaciones internacionales y ONG en la capital, que causó media docena de muertes entre el personal extranjero, y redujo al mínimo las actividades de estas organizaciones.

Las operaciones insurgentes también se ampliaron en la zona oeste. La adhesión de grupos tribales pastún a la insurgencia creó bolsas hostiles a muy poca distancia de Herat, y convirtió la habitualmente tranquila provincia de Bagdhis, donde desplegaba la PRT española, en un punto caliente. Incluso en la relativamente apacible región norte se incrementó la violencia, bien por parte de los escasos núcleos de población pastún, bien por el resurgimiento de grupos violentos de otras etnias que se aprovechaban de la sensación general de inseguridad para redoblar sus actividades violentas.

Un fenómeno especialmente preocupante para las fuerzas multinacionales fue la nueva estrategia insurgente, orientada a hostigar las líneas de comunicaciones aliadas a través de Pakistán. Esta estrategia alcanzó un punto álgido en diciembre de 2008, cuando centenares de camiones con suministros para la ISAF fueron destruidos en sus áreas de estacionamiento en Pakistán. El peligro de que las ya de por sí problemáticas líneas de abastecimiento paquistaníes quedasen inutilizables llevó a que tanto Estados Unidos, como la OTAN, como algunos Estados aliados por su cuenta, intentasen negociar nuevas rutas a través de los Estados vecinos.

Los resultados de estas negociaciones fueron diversos, pero en ningún caso alentadores. La ruta más aprovechable, ya que permitía el transporte por mar hasta las cercanías del teatro de operaciones, era a través de Irán. Pero obviamente el régimen iraní se negaba a que los convoyes de la OTAN, y menos los norteamericanos, atravesasen su territorio. Aún así algunos aliados, como Alemania, han conseguido que el Gobierno iraní acepte el tránsito de mercancías no bélicas para sus tropas, siempre y cuando sean transportadas por empresas civiles.

Las rutas con más posibilidades de utilización son las que penetran en Afganistán desde Asia Central. Pero su capacidad resulta más limitada debido a que las mercancías deben situarse previamente en alguno de los Estados fronterizos con Afganistán bien mediante el costoso transporte aéreo, bien mediante largos transportes por ferrocarril y carretera, atravesando Rusia.

El Gobierno ruso mostró su disposición a aceptar este tránsito, siempre que no incluyese equipos bélicos, y de hecho la ruta se activo a título experimental en 2009. Pero, aunque supone una gran ayuda para el abastecimiento de combustible, está lejos de constituir una alternativa viable a la ruta paquistaní. De hecho Rusia ha maniobrado mediante un doble juego, aceptando el tránsito de suministros para los aliados, pero prometiendo sustanciosas ayudas económicas a los gobiernos de la zona si suspenden sus contratos con Estados Unidos para la cesión de instalaciones militares. En el caso de Kirguizistán, estas presiones han estado a punto de acabar con la utilización norteamericana de la base de Manas.

La cuestión de contar con unas líneas de abastecimiento seguras resulta esencial para poder realizar un incremento significativo de fuerzas en Afganistán, y más todavía si ese incremento va acompañado de una actitud más ofensiva. Los enormes consumos de combustible, munición y repuestos que son propios de las operaciones ofensivas necesitan de un flujo constante y seguro de abastecimientos.

Cambio político y nueva estrategia norteamericana para Afganistán

La llegada de Barack Obama a la Casa Blanca supuso la adopción de un nuevo enfoque para resolver el conflicto afgano. Obama había declarado durante la campaña que Afganistán se convertiría en el teatro principal de la «guerra contra el terrorismo» en detrimento de Irak, donde la nueva Administración se mostraba partidaria de acortar los plazos de repliegue previamente marcados por la administración Bush.

La materialización de la nueva estrategia se produjo el 27 de marzo, cuando el presidente Barack Obama hizo una declaración pública en la que exponía las líneas principales previamente recogidas en un *white paper* (13). La novedad más llamativa de la nueva estrategia era la consi-

(13) «White Paper of the Interagency Policy Group's report on US Policy toward Afganistán and Pakistan», 27 de marzo de 2009, consultado en: http://www.whitehouse.gov/assets/documents/afghanistan_pakistan_white_paper_final.pdf

deración de Afganistán y Pakistán como un escenario estratégico único, lo que llevó a que se hablase popularmente de estrategia AF-PAK.

El Documento reconocía la decepcionante marcha de los acontecimientos en Afganistán y proponía una nueva línea estratégica basada en las siguientes recomendaciones principales:

- Ejecutar una estrategia de contrainsurgencia con integración civil y militar.
- Dar prioridad y proporcionar recursos a una estrategia civil en Afganistán.
- Expandir las Fuerzas de Seguridad locales, Ejército y Policía.
- Dar responsabilidades al Gobierno afgano y reforzar su legitimidad.
- Apoyar los esfuerzos del Gobierno afgano para entablar conversaciones con los insurgentes reconciliables.
- Romper el vínculo entre la insurgencia y el narcotráfico.
- Mejorar las relaciones con Pakistán, animar a Islamabad a combatir la amenaza común y proporcionarle los recursos para ello.

El Documento recordaba que el objetivo principal de Estados Unidos en la región era destruir a Al Qaeda e impedir que volviese a utilizar el territorio afgano como base de operaciones. La definición de este objetivo abría la puerta a las conversaciones con líderes insurgentes no vinculados claramente a los grupos terroristas internacionales, como también se contemplaba en el texto. Asimismo, la nueva estrategia, que remarca la importancia de la organización y adiestramiento de fuerzas locales, así como del refuerzo de la legitimidad y capacidades del Gobierno de Kabul, reconocía implícitamente que el esfuerzo militar internacional no podría mantenerse a largo plazo.

Ambos elementos daban al Documento redactado por la administración Obama un cierto aire de «estrategia de salida», que no resultó nada beneficioso para los acontecimientos en el teatro de operaciones. Sobre todo cuando además se supo que los refuerzos norteamericanos para intentar materializar la *Surge* afgana se reducían a 17.000 efectivos de combate y 4.000 para el adiestramiento a lo largo del año 2009, y que los aliados europeos no iban a aumentar sus fuerzas significativamente y, lo que era más importante, tampoco iban a cambiar radicalmente de actitud. Ante estas noticias la insurgencia redobló su actividad, e incluso reaccionó agresivamente según los sucesivos refuerzos norteamericanos iban desplegando en el teatro, especialmente en la conflictiva región sur.

La nueva estrategia sufrió su primera crisis en el mes de mayo, cuando el general Mackiernan fue repentinamente sustituido en el mando de la ISAF y *Enduring Freedom* en Afganistán. Las causas de su destitución no estaban inicialmente demasiado claras, aunque pronto se supo que el carácter y el enfoque estratégico de Mackiernan no encajaban con los del jefe de la Junta de Estado Mayor, almirante Mike Mullen, ni con los del secretario de Defensa, Robert Gates. Sencillamente el general era demasiado convencional para aplicar una compleja estrategia que incluía una estrecha coordinación con actores civiles y una sutil combinación de acciones militares, políticas y económicas.

El sustituto de Mackiernan fue Stanley McChrystal, un especialista en operaciones especiales, con experiencia en la eliminación de líderes insurgentes en Irak. McChrystal había colaborado con Petraeus en la *Surge* iraquí, pero no está claro si fue él quien le sugirió como sustituto de Mackiernan. De hecho, en algunos medios de comunicación se sugirió que, en realidad, el nombramiento de McChrystal era la manifestación del nuevo tipo de estrategia que quería aplicar Obama, y en cierto modo suponía un golpe a la estrategia de Petraeus. Los métodos utilizados por este último en Irak, que se basaban en el despliegue de fuerzas considerables para controlar el terreno y proteger a la población civil, contrastaban con una visión aparentemente más económica de McChrystal, orientada a la Inteligencia y la eliminación de líderes insurgentes.

La llegada de McChrystal al mando de la ISAF trajo consigo una pequeña revolución. Una de las primeras medidas fue el rediseño de la estructura del cuartel general, un ente que se había convertido en gigantesco, empleando a casi 1.700 personas, pero al que le faltaba flexibilidad para dirigir las operaciones sobre el terreno. De hecho eran los mandos regionales los que ejercían esa dirección, y teniendo en cuenta que había cinco de esos mandos resultaba difícil que actuaran de forma coordinada.

El nuevo comandante propuso una nueva estructura, más parecida a la que existía en Irak. El Cuartel General de la ISAF asumiría todos los aspectos del mando operacional, desde el planeamiento de la campaña hasta las relaciones con los actores civiles, pasando por la logística de teatro, pero de él se desgajaría un cuartel general de operaciones, que coordinaría la actuación de los MR,s, proporcionando coherencia a la campaña.

La segunda medida de McChrystal fue dar instrucciones para disminuir el recurso a los ataques aéreos, especialmente cuando éstos debieran efectuarse en zonas con presencia de población civil. En cuanto a las operaciones sobre el terreno, se mantuvo la consideración de la zona sur, y especialmente la provincia de Helmand, como el centro de gravedad de la insurgencia. Y en consecuencia se destinaron allí la mayor parte de los refuerzos norteamericanos que se incorporaban al teatro de operaciones.

La estrategia de McChrystal se veía inicialmente limitada por la celebración de elecciones presidenciales en agosto de ese año. Las elecciones eran un hito esencial para mantener la legitimidad del Gobierno de Kabul, base de toda la nueva estrategia; y a garantizar su celebración dentro de la mayor normalidad posible debía orientarse la mayor parte del esfuerzo militar aliado.

Obviamente, para los insurgentes las elecciones presidenciales eran también un hito estratégico de primera magnitud. Y su objetivo esencial era sabotearlas. A partir de junio la actividad insurgente se recrudeció en todo el país. Los enfrentamientos fueron especialmente duros en el sur, donde las tropas británicas lanzaron la operación *Panther Claw* en julio, para permitir la celebración de las elecciones en algunos distritos bajo control talibán. Como siempre, los insurgentes dejaron penetrar a las tropas internacionales sin excesiva resistencia, pero después saturaron las vías de comunicación con IED,s. En julio murieron 22 soldados británicos, y en agosto 19 más. La elevada cifra de bajas produjo un importante debate en la sociedad británica, progresivamente cansada del interminable conflicto.

La esperanza de que unas elecciones limpias y con amplia participación pudiesen suponer un golpe para la insurgencia se fue desvaneciendo según se acercaba el día de las votaciones. Los Estados occidentales no apoyaban a Hamid Karzai con el entusiasmo con que lo habían hecho en el pasado. Y éste tomó medidas muy polémicas para asegurar su reelección. Una de ellas fue el apoyo a una ley de la familia chií que, entre otras cosas, autorizaba al padre de familia a privar de alimento a su esposa en caso de que ésta se negase a mantener relaciones sexuales. El apoyo a la ley suponía ganar votos entre la minoría chií hazara, y Karzai no renunció a ello pese a las críticas occidentales. Pero el golpe de efecto más polémico lo realizó en agosto, cuando recuperó al «señor de la guerra» uzbeko Dostum como aliado político para ganar apoyos entre la minoría

uzbeka. Dostum había sido uno de los «señores de la guerra» menos fiables y más sanguinarios durante la guerra civil de los años noventa, y se le señalaba como autor de varios crímenes de guerra.

Karzai tomó esas medidas porque por primera vez se sentía amenazado por otro candidato. Abdullah Abdullah, antiguo portavoz de la Alianza del Norte y ministro de Exteriores en el Gobierno de transición, consiguió ganarse a muchos afganos descontentos con Karzai, especialmente tayikos. Karzai contaba teóricamente con los votos de la mayoría pastún, pero en las zonas pobladas por esa etnia la insurgencia campaba por sus respetos, por lo que era muy probable que la abstención fuese muy elevada.

Las elecciones se celebraron finalmente con un nivel de violencia no excesivamente alto para lo que se esperaba. Pero la decepción llegó cuando se supo que la campaña de intimidación talibán había obtenido sus frutos. Aunque en un principio se aseguró que el porcentaje de participación estaba entre el 40% y el 50%, los primeros recuentos de votos pusieron en evidencia que había votado poco más del 35% de la población. Además las acusaciones de fraude eran tan numerosas y evidentes que la comisión electoral tuvo que aceptar la anulación de cientos de mesas y el recuento de otros cientos. Los observadores internacionales tuvieron que reconocer que se había producido un fraude importante y, aunque los resultados teóricamente definitivos dieron la victoria a Karzai con un 54% de los votos, los recuentos de las mesas dudosas sólo finalizaron en octubre, cuando se constató que los votos fraudulentos podían ser cientos de miles. La previsible falta de legitimidad de un gobierno formado en base a tales resultados llevó a la comunidad internacional a presionar a Karzai para que aceptase una segunda vuelta contra su rival Abdullah. Esta segunda vuelta debería haberse realizado el 7 de noviembre, pero la retirada de Abdullah ha llevado de nuevo a Karzai a la Presidencia del país, aunque en unas deterioradas condiciones de legitimidad.

La combinación de baja participación y evidencia de fraudes masivos supuso un golpe devastador para la moral de los gobiernos occidentales, más acusado si cabe por el hecho de que se había realizado un gran sacrificio para permitir el desarrollo normal de las elecciones. Sólo entre los meses de julio y agosto habían muerto 152 soldados internacionales, y los heridos superaban el millar.

Así pues, la situación en la segunda mitad del año 2009 se presenta muy difícil. La insurgencia se ha mostrado más poderosa que nunca y

las elecciones presidenciales han supuesto una gran decepción para la comunidad internacional, aunque algunas buenas noticias procedentes de Pakistán contribuyen a mejorar ligeramente el panorama. La ofensiva paquistaní sobre Swat y Buner ha conseguido arrojar a la mayor parte de los insurgentes de estas áreas, las operaciones se han extendido después a Waziristán del Sur, y en agosto de 2009 un ataque de un avión no tripulado norteamericano acababa con la vida de Beitullah Mehsud, el líder más peligroso de la insurgencia paquistaní.

En estas circunstancias se ha producido dos hechos de suma importancia para el futuro desarrollo del conflicto, y también de la propia Alianza Atlántica. Por un lado, el decepcionante desarrollo de las elecciones ha impulsado a algunos líderes europeos, como Angela Merkel y Gordon Brown, a convocar una conferencia sobre Afganistán a finales de año, en la que debería establecerse una clara estrategia de salida, fijando un calendario para la progresiva asunción de responsabilidades por parte de las autoridades afganas. Algunos países, como Canadá y Holanda, ya habían expresado su intención de retirar el grueso de sus contingentes en los años 2011 y 2010 respectivamente. El primer ministro italiano Silvio Berlusconi también anunció en el mes de septiembre su intención de reducir el contingente italiano después de que un atentado suicida en Kabul acabase con la vida de seis soldados de esa nacionalidad. Todas estas iniciativas refuerzan la idea de que muchos aliados están deseando desengancharse cuanto antes de un conflicto, cuyo resultado ven cada día más dudoso.

El segundo acontecimiento ha sido la publicación del informe del general McChrystal realizado tras sus dos primeros meses como comandante en jefe. El informe hacía una dura crítica a la actuación aliada hasta ese momento y señalaba que, aunque el conflicto afgano podría todavía ganarse, sería necesario realizar un esfuerzo considerable para ello. Ese esfuerzo implicaría empeñar más tropas, pero sobre todo debería materializarse en un cambio de actitud sobre el terreno. La insurgencia estaba obteniendo ventaja por su capacidad para mostrarse cercana a la población, en contraste con el aislamiento habitual de las fuerzas internacionales, encerradas en sus bases fortificadas, y alejadas de la población por infinidad de medidas de protección de la fuerza. Se hace preciso por tanto, acercarse a la población y reforzar las capacidades de las fuerzas locales, que son las que realmente pueden integrarse con toda la población civil

Aunque McChrystal no hacía referencia en el informe al número de tropas que necesitaría como refuerzo, la mera referencia a que dicho refuerzo sería necesario cayó como un jarro de agua fría en la Casa Blanca. McChrystal terminaba por asumir las tesis de Petraeus, y consideraba que la mera combinación de operaciones selectivas y refuerzo de las capacidades del Ejército y la Policía afganas no sería suficiente para invertir la situación. Por tanto pedía más tropas, y una estrategia de escalada que, si bien de duración limitada (McChrystal señalaba que si la nueva estrategia no funcionaba en el año 2010, no funcionaría después) exigía un esfuerzo notable y auguraba más gastos y más bajas, en un momento en el que la administración Obama difícilmente podría asumir unos y otras.

La progresiva pérdida de apoyo popular al conflicto, reflejada en las encuestas en Estados Unidos, arrojaba además una sombra sobre las perspectivas electorales demócratas en los comicios al Congreso y al Senado de 2010, lo que podría hacer perder la mayoría en ambas Cámaras. Así pues, la actitud del presidente hacia el informe de McChrystal se tornó fría, y declaró públicamente que no aprobaría futuros refuerzos si no se le presentaba una estrategia clara sobre cómo iban a utilizarse. Además, solicitó al secretario de Defensa, Gates que se diseñase una estrategia alternativa, que pudiese ser efectiva para invertir el rumbo del conflicto sin que eso implicase aceptar las peticiones de aumentos de fuerzas.

Lógicamente esto dejaba en muy mal lugar a McChrystal, ya que si su propuesta estratégica no era aceptada la actitud más lógica era la dimisión. Y con su dimisión podría producirse también la de Petraeus, que respaldaba totalmente esa estrategia. Evidentemente tal muestra de desacuerdo entre la Casa Blanca y sus principales mandos militares en el conflicto supondría un golpe casi mortal para toda la campaña. Sobre todo si se añade al cansancio y la urgencia por el repliegue de muchos de los aliados de la OTAN.

Las consecuencias del conflicto afgano para la Alianza Atlántica

Cuando la OTAN aceptó implicarse en el conflicto de Afganistán lo hizo sin una verdadera conciencia de que estaba introduciéndose en uno de los escenarios de conflicto más difíciles que pueden encontrarse en el mundo. El optimismo de aquellos días se debió en parte a que las cosas en el país asiático parecían marchar razonablemente bien. Tanto las

valoraciones de Inteligencia como los estudios prospectivos sobre la posible evolución del conflicto que entonces se hicieron fallaron estrepitosamente. No se supo comprender ni la naturaleza ni el potencial de la insurgencia, y eso llevó a estrategias equivocadas, como la penetración en Helmand en el año 2006 con fuerzas insuficientes.

Pero de la negativa evolución del conflicto desde el año 2005 no cabe culpar en exclusiva a la OTAN. En realidad se trata de un fracaso en el que se ha visto envuelta gran parte de la comunidad internacional. Estados Unidos no dedicó al conflicto afgano los medios militares y económicos que hubieran sido necesarios en un principio, con la administración Bush ofuscada con el conflicto contra Irak. Naciones Unidas se mostró de nuevo incapaz de articular el trabajo de agencias humanitarias, tanto propias como externas, en un esfuerzo coherente. Y los Estados contribuyentes a la reconstrucción y el desarrollo del país se comportaron con tanta cicatería como ineptitud, proporcionando fondos escasos, librándolos con cuentagotas, y primando la visibilidad nacional de cada proyecto específico sobre la eficacia de la acción general.

El temor a iniciar un conflicto interminable llevó inicialmente a permitir que «señores de la guerra» y líderes tribales, cuyos nombres estaban asociados a crímenes brutales, se convirtiesen en la única alternativa a los talibanes. Se olvidó que precisamente los talibanes pudieron hacerse con el poder en los años noventa debido a que constituían una esperanza de cierta honradez y eficacia en el gobierno, en contraste con el desgobierno reinante hasta entonces. El resultado fue que muchos afganos, especialmente las clases más preparadas que poseen la capacidad de transformar el país, se han sentido profundamente decepcionadas con la forma en la que se ha emprendido el proceso de normalización política.

En muchos aspectos la estrategia occidental en el país ha sido mucho menos ambiciosa y comprometida que la aplicada por los soviéticos en los años setenta y ochenta, que llevaron a miles de jóvenes a estudiar en el exterior, construyeron la mayor parte de las infraestructuras que todavía sobreviven, e intentaron fomentar la emigración a las ciudades, rompiendo con ellos el sistema tribal que está en el origen del secular atraso afgano.

Pero dentro de la dificultad general del proyecto, de los errores cometidos y la escasez de medios asignados, la OTAN ha mostrado muchas de sus deficiencias estructurales a la hora de afrontar operaciones fuera

de área. En este sentido, la experiencia afgana contiene lecciones de valor incalculable para las futuras actuaciones de la Alianza.

La primera experiencia es ya sobradamente conocida. Las operaciones de la Alianza dependen cada vez más estrechamente de Estados Unidos. Sólo el aliado norteamericano tiene la capacidad para cambiar el curso de un conflicto, aplicando un esfuerzo decisivo e invirtiendo una situación desfavorable. Esto se vio ya claramente durante la campaña aérea sobre Kosovo en el año 1999, cuando Estados Unidos tuvo que proporcionar el 80% de los aparatos y el 90% de las municiones inteligentes que se arrojaron sobre el territorio balcánico. En Afganistán todos los aliados, incluso los habitualmente agresivos y eficientes británicos, se han visto sobrepasados por el crecimiento de la insurgencia. Esto ha obligado a un refuerzo constante del contingente norteamericano que no ha sido correspondido por el resto de los aliados. Así, si en el año 2006 el porcentaje de soldados norteamericanos en el país era del 50%, en el año 2009 alcanzará el 66% y superará el 70% el próximo año, incluso en la más moderada de las más previsiones (14).

De entre los aliados sólo el Reino Unido ha sido capaz de proporcionar un contingente relevante, que ha alcanzado entre 8.000 y 9.000 efectivos en el año 2009. Pero, aún así, los soldados británicos se han visto impotentes para reducir la tenaz insurgencia pastún. De hecho, Estados Unidos se vio obligado a reforzar a los británicos con una Brigada de Infantería de Marina en el año 2008, y unos 10.000 de los 17.000 refuerzos recibidos en el año 2009. Del resto de los aliados poco puede decirse. Aquellos que actúan en zonas de menor actividad insurgente como los alemanes en el norte, y los italianos y españoles en el oeste, han tenido algo más de éxito, pero no han podido evitar que los insurgentes aumenten progresivamente el territorio bajo su control. En cuanto a aquellos que han aceptado desplegar en áreas más problemáticas, como los canadienses en Kandahar, han sufrido bajas considerables viéndose obligados a limitar sustancialmente sus operaciones.

Frecuentemente se critica a las fuerzas norteamericanas por su enfoque excesivamente duro y agresivo a la hora de afrontar las operaciones contra la insurgencia. Ciertamente esta dureza ha ocasionado múltiples

(14) Si el general McChrystal solicita un refuerzo de solo 15.000 efectivos para el año 2010. En ese caso habría unos 83.000 soldados norteamericanos de un total de entre 115.000 y 118.000.

problemas, especialmente los relacionados con un inaceptable número de bajas civiles. Pero lo cierto es que otros enfoques más moderados adoptados por fuerzas europeas se han revelado tan ineficaces como los aplicados por los norteamericanos.

Uno de los puntos de reflexión más importantes surgidos de la experiencia afgana se refiere a la relación entre una fuerza militar llevando a cabo una campaña de contrainsurgencia en un territorio extranjero y la población que habita en él. Uno de los pilares clásicos de la estrategia de contrainsurgencia es ganarse los «corazones y mentes» de la población local, para aislar a los insurgentes de ella. En Afganistán esa labor se ha afrontado con numerosas deficiencias. En ocasiones, la obsesión de los contingentes militares para garantizar su propia seguridad los separaba totalmente de la población, poniendo toda una serie de barreras de protección, procedimientos de seguridad y actitudes agresivas que animaba a los civiles a evitar, más que a acercarse, a los soldados extranjeros.

Pero incluso en las zonas en las que se ha hecho un esfuerzo por aproximarse a la población, los resultados han sido a la larga decepcionantes. Sencillamente las diferencias culturales son tantas, y la presencia de soldados extranjeros en el propio suelo resulta tan insoportable según pasa el tiempo, que la población local termina por unirse a los insurgentes por una mezcla de hastío y afinidad cultural. En realidad cabe preguntarse si la estrategia de corazones y mentes no es realmente inaplicable en este tipo de conflictos, y a lo más que se puede aspirar es a que las fuerzas extranjeras sean toleradas por un tiempo por la población civil; tiempo que debe utilizarse para poner en pie fuerzas locales con las que la población se sienta identificada, siendo ellas las que realmente deben ganarse sus corazones y mentes.

Otra de las lecciones aprendidas tiene que ver con las dificultades para coordinar las tareas de seguridad, responsabilidad de las fuerzas militares, con las de reconstrucción y desarrollo, responsabilidad de agencias e instituciones civiles. En Afganistán este problema se agravaba por el hecho de que tanto las fuerzas militares como los actores civiles sufrían de graves problemas internos de coordinación, lo cual se traducía en una incoherencia aún mayor cuando intentaban colaborar unos con otros. Parte del problema se intentó solucionar en el año 2007 proponiendo el nombramiento de un representante de Naciones Unidas con poderes reforzados, capaz de coordinar todos los actores civiles que participaban en el proceso de reconstrucción y desarrollo. El nombre del británico

Paddy Ashdown, que ya ejerció un papel similar con éxito en Bosnia, fue propuesto, pero se encontró con el rechazo del presidente Karzai a lo que consideraba una intromisión inaceptable en la soberanía del país.

En cualquier caso, los problemas encontrados en este campo han forzado un debate a la búsqueda de soluciones. Y dentro de él, la Alianza ha desarrollado conceptos como el de Operaciones Basadas en Efectos o el de *Comprehensive Approach*. En ambos casos se trata de abordar el problema de una operación militar (especialmente de una operación de estabilización) desde un punto de vista multidisciplinar, y tratando de integrar los esfuerzos de todos los actores presentes en el teatro de operaciones, civiles y militares.

El enfoque integral o *Comprehensive Approach* se ha convertido en un concepto estrella dentro de la Alianza, que tendrá sin duda su reflejo en el próximo Concepto Estratégico. Sin embargo, la aplicación práctica de ese concepto en operaciones no deja de presentar serios problemas para la Alianza. El primero de ellos es que, pese a que la OTAN, es una organización política, su estructura es en gran medida militar, y por tanto carece de la mayor parte de los instrumentos civiles que facilitarían la integración de esfuerzos con las fuerzas militares, y permitirían una comunicación más fluida con otros actores civiles externos a la Organización. Pero un problema aún mayor es que parece difícil que el enfoque integral pueda realmente funcionar sin una autoridad común para civiles y militares. Y eso parece de momento una utopía. No obstante, el concepto puede ser todavía útil para facilitar la cooperación entre civiles y militares mediante procedimientos establecidos de antemano, presencia de representantes civiles en los órganos de decisión militares y viceversa, o incluso establecimiento de acuerdos permanentes de colaboración entre la Alianza y algunas agencias civiles, especialmente las incluidas en el sistema de Naciones Unidas.

Pero la mayor lección que la OTAN puede extraer del conflicto afgano se refiere a su propia capacidad para afrontar misiones fuera de área. Es cierto que Afganistán está sin duda entre los escenarios más difíciles del mundo para una campaña militar. Pero en la intervención de la Alianza han quedado patentes las enormes dificultades para que la OTAN, con su estructura y su sistema actual de toma de decisiones, pueda emprender operaciones fuera de área en las que exista un adversario de cierta envergadura.

La explicación a esta paradójica desproporción entre la potencia militar teórica de la Alianza y sus pobres resultados en operaciones exteriores resulta por otra parte muy sencilla. En realidad, la OTAN nunca fue una organización demasiado exigente en cuanto a compromisos de sus miembros. Incluso el famoso artículo V del Tratado del Atlántico Norte, que se esgrime siempre como muestra del compromiso aliado en la defensa colectiva, apenas exige que cada Estado miembro «actúe en la forma que considere conveniente» en apoyo de otro miembro que sufra una agresión.

Durante la guerra fría esta laxitud en el compromiso aliado se neutralizaba en gran medida por la naturaleza inmensa e inminente de la amenaza que acechaba al este de las fronteras de la Alianza. La posibilidad de una ofensiva soviética hacia que todos los aliados reforzasen al máximo su compromiso mutuo ante lo que podía ser una catástrofe de gran magnitud.

Evidentemente, desaparecida esa amenaza, y enfrentados a operaciones en escenarios alejados, donde las amenazas son difusas y los intereses nacionales de cada Estado miembro pueden ser diversos, la cohesión de los aliados se resiente considerablemente. Y aún más cuando la OTAN es hoy en día una organización que prácticamente ha doblado el número de sus miembros desde los años ochenta, convirtiendo los procesos de decisión en interminables rondas de negociaciones. No cabe duda de que la Alianza debe afrontar un profundo proceso de reflexión sobre su propia naturaleza, que quizás pudiera comenzar con el nuevo Concepto Estratégico, actualmente en proceso de desarrollo. La Organización debe decidir entre convertirse en un foro político de discusión sobre asuntos de seguridad, o mantener su naturaleza previa de herramienta militar, adaptándola a las peculiaridades de las operaciones fuera de área.

Se afirma con frecuencia que la OTAN se juega en Afganistán su futuro. Quizás esta afirmación sea exagerada; la supervivencia de la Alianza está prácticamente garantizada sencillamente por el hecho de que, de momento, no existen alternativas a su papel como instrumento de seguridad. Pero puede que lo que se esté jugando en territorio afgano sea algo incluso más importante que la existencia o no de la OTAN. Una derrota de los Ejércitos occidentales en el país asiático, o un final del conflicto que pudiera interpretarse como tal, significarían un formidable revulsivo no sólo para el terrorismo yihadista, sino para cualquier régimen, movimiento o ideología contraria a los intereses y valores de Occi-

dente. Y, probablemente, la incapacidad para apagar la hoguera afgana terminaría por encender muchas otras hogueras, cada vez más cercanas a nuestro suelo.

En cualquier caso, Afganistán ha demostrado, como también lo hizo la crisis de Kosovo hace una década, que la transformación de la Alianza tras la guerra fría, aún siendo apreciable y meritoria, no ha sido suficiente para convertir a la Organización en un instrumento capaz de generar estabilidad fuera de las fronteras de sus miembros. La OTAN debe todavía encontrar su camino para la actuación exterior o la falta de capacidad política y militar que ha demostrado en Afganistán terminará por colocar de nuevo a los aliados en la poco envidiable postura defensiva que mantuvieron durante décadas.