



La “trampa” afgana

Luis Elizondo Belden

¿El fin de la historia?, o ¿el retorno de la historia?

Históricamente Afganistán ha sido el cementerio de diversas aventuras militares imperiales (basta con recordar las experiencias del Imperio Británico y de la Unión Soviética). En octubre de este año, la operación “Libertad Duradera” (OEF), emprendida por Estados Unidos tras los ataques terroristas de Nueva York y Washington, cumplió siete años. El próximo 27 de diciembre marcará otro aniversario: los 29 años de la entrada al territorio afgano de otra superpotencia, la Unión Soviética. Desde entonces, la conjugación de las dinámicas internas y externas no ha permitido que Afganistán viva en paz.

En la década de los ochenta, con la guerra fría en pleno auge, el Asesor de Seguridad Nacional de la Administración de Carter, Zbigniew Brezinski, estableció las bases para que el Ejército Rojo cayese en lo que el propio Brezinski llamó la “trampa” afgana. La trampa consistió en financiar la insurgencia afgana que nueve años más tarde terminaría por derrotar a la URSS. A juzgar por el curso que toman los acontecimientos, tal parece que

la “trampa” de Brezinski opera a dos tiempos, con treinta años de diferencia, y ahora engulle a Estados Unidos y a sus aliados.

La sensación de *déjà vu* es inevitable. La actual situación evoca la impresión de que la “trampa” afgana, en su “versión siglo XXI”, es mucho más peligrosa (y global). La tendencia actual conduce a pensar que se trata del retorno (trágico) de la historia.

El tablero geopolítico

En los últimos 200 años la identidad geopolítica de Afganistán ha girado en torno a su función en la región: la de servir como “Estado tapón”; sea entre el Imperio Ruso y el Británico, o entre el expansionismo soviético y la contención estadounidense. Como señala Barnett Rubin, Afganistán ha hecho depender su estabilidad de acuerdos con los imperios/potencias en turno como parte de un arreglo de seguridad más amplio al servicio de actores externos. La actuación de Estados Unidos en Afganistán, luego complementada con el apoyo de la OTAN, parece repetir la historia. En esta ocasión, como Estado de contención contra el radicalismo islámico, y como puesto de avanzada para la presencia de Washington en la región frente a regímenes hostiles a sus intereses, como Irán, o frente a competidores geopolíticos, como China y

Rusia.

El Gobierno del presidente iraní Muhammad Jatami (1997-2005) jugó un papel importante en el establecimiento del orden “pos-Talibán” (contra quienes estuvo a punto de entrar en guerra en 1998). La cooperación de Irán en las fases iniciales de la OEF fue poco reconocida y aprovechada por el Occidente. La retórica simplista de la Administración de Bush de catalogar a Irán como parte del llamado “Eje del Mal” terminó por debilitar al moderado Jatami frente al conservador Ahmadineyad.

Alrededor de dos millones de afganos (refugiados y “sin papeles”) viven en Irán. Irán representa, para Afganistán, una ruta alternativa a Pakistán para la salida al mar. Sin desear el retorno de los Talibán y/o al-Qaeda (ambos suní), se reporta que, desde 2007, Irán (chii) ha estado enviando armas a la insurgencia afgana en un cálculo frío para mantener el status quo, y así limitar la capacidad de actuación de Estados Unidos. Aislar a Irán del proceso que vive Afganistán ha sido un error. La ecuación de la paz en Afganistán es inviable sin Irán. Con la caída libre de Pakistán, la importancia de Irán se vuelve aun más evidente, y ello genera nerviosismo en Arabia Saudí que busca contener el protagonismo regional de Teherán. En todo caso, la cooperación de Irán será importante y, por consiguiente, urge crear los incentivos y las garantías para asegurar que desempeñe un papel más positivo.

“La actual situación evoca la impresión de que la ‘trampa’ afgana, en su ‘versión siglo XXI’, es mucho más peligrosa (y global)”

“Así como Washington —y otros miembros de la OTAN— están revisando su estrategia, España tendrá que evaluar sus prioridades estratégicas en Afganistán y, a partir de ahí, redefinir la naturaleza y el alcance de su compromiso con Afganistán, con la región y con los Aliados en el marco de su acción exterior”



Luis Elizondo Belden es Investigador Asociado del ICEI
elizondo@icei.ucm.es

Instituto Complutense de Estudios Internacionales
Campus de Somosaguas. Finca Mas Ferré, Edif. A.
28223 Madrid
www.ucm.es/info/icei/

Rusia y China observan la presencia de Estados Unidos y de la OTAN con desconfianza pragmática. En respuesta al acuerdo de asociación estratégica entre Washington y Kabul en 2005, Rusia y China, vía la Organización de Cooperación de Shanghai, pidieron a Estados Unidos que fijara una fecha para la retirada de sus tropas de Afganistán y de las repúblicas centroasiáticas. Posteriormente, Pekín y Moscú realizaron por primera vez en la historia ejercicios militares conjuntos.

Las actuales tensiones entre Rusia y Estados Unidos (OTAN incluido) a causa de la crisis en Georgia y del escudo antimisiles, complica la situación aun más. No obstante, el pragmatismo de Moscú (y de las repúblicas centroasiáticas) frente al radicalismo islámico en Chechenia (y en la región) no ha significado la rescisión del acuerdo entre Rusia y la OTAN firmado en Bucarest en abril de este año (aun pendiente de entrar en vigor), que permite el uso del territorio ruso para el transporte terrestre de provisiones no letales a Afganistán. A pesar de las amenazas del Kremlin, su espacio aéreo permanece abierto para las operaciones de la OTAN en Afganistán; sin embargo, Moscú ha suspendido las negociaciones sobre un posible acuerdo que contemple el apoyo de aviones militares rusos a las misiones de la OTAN.

La imbricación de intereses geopolíticos y del juego de sus resultantes riesgos, amenazas y oportunidades impide la consolidación de una estabilidad sostenible en la región. Hace falta, por tanto, un marco multilateral que atienda los múltiples desafíos regionales, y que, en el caso de Afganistán, establezca un consenso internacional respecto a su función geopolítica. Tal función, debería caracterizarse por una soberanía sustentada sobre la neutralidad permanente, “a la suiza”. Dicha soberanía, “respetada” por todos desde afuera” debería servir para que los afganos puedan crear la legitimidad de su propio Estado “desde adentro”. Sin

embargo, las posibilidades de que esto ocurra son prácticamente nulas, independientemente de quien ocupe la Casa Blanca, ya que la tarea trasciende la capacidad y la voluntad de Washington. El presidente electo, Barack Obama, parece estar más inclinado hacia el multilateralismo que su antecesor. Obama ha expresado cierta disponibilidad para trabajar con Irán, aunque mantiene una posición sumamente crítica con Pakistán.

Ante la aparente falta de dicho marco multilateral y del consenso sobre el papel internacional de Afganistán, las perspectivas (para el futuro) indican que se retornará al pasado para vivir otro ciclo de una historia conocida, esta vez, con las particularidades del siglo XXI. La contención y el oportunismo económico y geopolítico parecen dictar un camino sobre las huellas de los siglos XIX y XX.

La “A” y la “K” de “Pakistán”

Conforme se acercaba la retirada soviético-estadounidense de Afganistán en los ochenta, Pakistán preparó el camino para llenar el vacío que dejarían las superpotencias, asignando a Afganistán una nueva función geopolítica. Aprovechando la debilidad del Estado afgano, Pakistán vio en Afganistán la oportunidad de dotarse de “profundidad estratégica” como medio para defenderse de la India, y de paso, para contener el nacionalismo de Kabul y, evitar el establecimiento de un Pastunistán independiente. Esta visión condujo a que Islamabad (por medio de las Fuerzas Armadas y de los servicios de inteligencia) apoyase durante la década de los noventa primero a Hizb-i-Islami y luego a los Talibán.

El nombre de “Pakistán” es un acrónimo que contiene las iniciales de cuatro de sus cinco regiones (Balochistán brilla por su ausencia). La letra “A” significa *Afgán* (Provincia de la Frontera del Noroeste; NWFP, por sus siglas en inglés), y la “K” hace referencia a *Kashmir*. Las dos regiones son centrales para la doctrina de seguridad

nacional de Pakistán, y por ende, para el conflicto afgano. El conflicto entre Pakistán y la India, ambas potencias nucleares, en Cachemira, condujo a que Islamabad recurriera al radicalismo islámico para combatir la presencia india en Cachemira. Para ello, los militares y los servicios de inteligencia pakistaníes han utilizado a las Áreas Tribales bajo Administración Federal (en NWFP) para el reclutamiento y el entrenamiento de distintos grupos de *muyahidín* dispuestos a luchar contra la India. El resultado ha sido una “alianza” entre los *mulás* y los militares pakistaníes que desde hace varias décadas constituye uno de los rasgos constantes de la política exterior y de defensa de Pakistán.

Pese al poco control que tiene en la zona, Islamabad ha instrumentalizado las Áreas Tribales para librar una guerra asimétrica contra la India en Cachemira. Poco hizo, el entonces presidente Musharraf para capturar a los líderes Talibán, limitándose a reducir la presencia de al-

Qaeda. Hoy por hoy, estas áreas son dominadas por los Talibán, al-Qaeda, las milicias de Haqqani, Hibz-e-Islami y Tehrik-i-Talibán Pakistán (TTP), y, constituyen espacios de refugio para la insurgencia afgana. Estas áreas tribales son el puente a través del cual el campo de batalla se está expandiendo hacia Pakistán. La consolidación de los Talib de Pakistan (TTP) es uno de los fenómenos más recientes en la región. Con agenda propia e independiente, el TTP, encabezado por Baitullah Mehsud, constituye una importante amenaza para Pakistán.

Estos últimos años, los Talibán, al-Qaeda, Estados Unidos y la OTAN han coincidido en utilizar a Pakistán como la base estratégica de su enfrentamiento en Afganistán. Paradójicamente, el resultado ha sido crear un santuario de la insurgencia en las Áreas Tribales, la “alineación” de Islamabad con la “Guerra Global contra el Terror”, y el mantenimiento del doble

Mapa: El campo de batalla transnacional, caracterizado por una insurgencia heterogénea



Glosario:

→ Líneas de abastecimiento de OEF y de ISAF/OTAN

Frente norte: Hizb-i-Islami (Hekmatyar); Tehrik-i-Talibán Pakistán (Mehsud); al-Qaeda (Bin Laden)

Frente central: Milicias de Haqqani (Haqqani); Tehrik-i-Talibán Pakistán; Frente Islámico Internacional, al-Qaeda

Frente sur: Talibán (mulá Omar); al-Qaeda

juego del ex-presidente/general Musharraf que leyó la situación en clave de la seguridad nacional frente a la India. Todo ello, en detrimento de la democracia, de la economía y del Estado de derecho pakistani.

Mientras tanto, Pakistán está en caída libre. Con 165 millones de habitantes, radicalismo islámico, armamento nuclear, pobreza endémica y economía débil (inflación del 25%), separatismos regionales, Fuerzas Armadas divididas y fuera del control del Gobierno civil, más de 50 atentados suicidas en 2007, y, una constante tensión con la India, Pakistán vive uno de sus momentos más oscuros. Los 11.800 millones de dólares de ayuda y el apoyo incondicional que ha recibido de la Casa Blanca han sido poco eficaces en la guerra contra el terrorismo y para el fortalecimiento del Estado. Los aviones caza F-16 que adquirió son poco útiles para luchar contra al-Qaeda, pero eficaces para cerrar la brecha de paridad militar con la India. En este contexto, el espacio del conflicto afgano se amplía, y se convierte en un campo de batalla transnacional con las tierras pastunas como su epicentro.

El Gobierno civil del nuevo presidente, Asif Ali Zardari (viudo de Benazir Bhutto), tiene el desafío histórico de colocar (y mantener) bajo control civil tanto a las Fuerzas

Armadas como a los servicios de inteligencia, en un contexto en el que Estados Unidos está penetrando su territorio para acabar con el santuario de la insurgencia y en el que la India incrementa su influencia en Afganistán. El historial de corrupción y la inexperiencia de Zardari podrían propiciar una actitud complaciente ante el próximo inquilino de la Casa Blanca, pero también, podría generar mayor división entre los militares pakistaníes. En todo caso, la primera tarea de Zardari será mantenerse vivo (basta con recordar el atentado del Hotel Marriott, o al menos eso fue lo que se quiso comunicar).

Una de las tantas claves para la estabilidad de la región consiste en lograr cambiar el significado estratégico de la "A" y de la "K" de "Pakistán". En vez de simplemente catalogarla como "paranoia", es importante que la comunidad internacional comprenda las preocupaciones de seguridad de Pakistán. Dichas preocupaciones han sido utilizadas y manipuladas por los militares pakistaníes como justificación para controlar el país. Es importante que la comunidad internacional dé garantías reales de seguridad a Islamabad, e impulse el proceso de paz con Nueva Delhi (tras el atentado contra la embajada india en Kabul, las relaciones indo-pakistaníes están muy deterioradas). Hasta ahora, la historia de Pakistán

ha oscilado entre gobiernos civiles y gobiernos militares, ¿se repetirá la historia? o, ¿esta dualidad se hará historia?

La (re)construcción armada de Afganistán

Independientemente del ángulo desde el que se mire, Afganistán se dilucida por la dialéctica entre insurgencia y contrainsurgencia. A juzgar por los movimientos de ISAF/OTAN y OEF, y, los de la insurgencia, parece que en 2009 aumentará aun más la violencia.

Al escribir este artículo, la Administración de Bush está revisando su estrategia en Afganistán, donde en 2008 han muerto más soldados estadounidenses que en Irak. Parte de esta revisión, incluye la elaboración a cargo de las dieciséis agencias de inteligencia de Estados Unidos de la Estimación Nacional de Inteligencia (NIE) para Afganistán. Según *The New York Times*, el contenido del borrador de la NIE señala que Afganistán se encuentra en una "espiral descendente", y que la debilidad del Gobierno de Karzai se intensifica bajo el peso de la corrupción.

El aumento de tropas y las incursiones de soldados y de aviones no tripulados estadounidenses en territorio pakistaní, la falta de confianza en la capacidad del Gobierno de Karzai, y el incremento de disposición para un diálogo

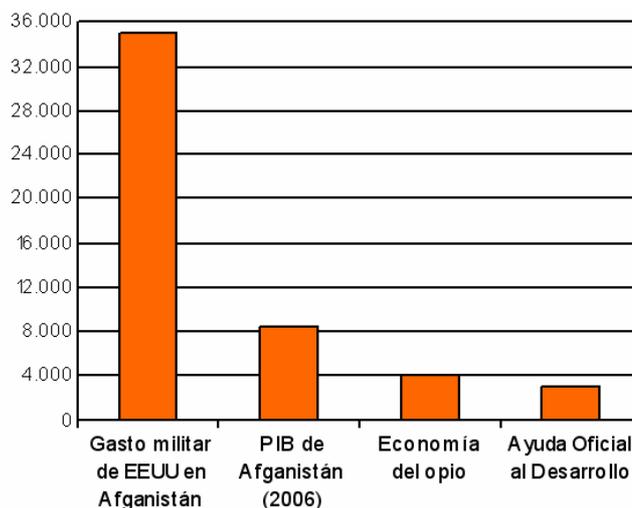
político con ciertos grupos de la insurgencia, podrían constituir algunos elementos del nuevo enfoque.

Con el General Petraeus a cargo del Mando Central, es probable que se aplique y ajuste a Afganistán la "formula iraquí" de incrementar tropas y de cooptar (y armar) a milicias locales para que luchen contra la insurgencia. Mayores tropas estadounidenses en Afganistán podrían significar importantes cambios en la cadena de mando de ISAF, y por tanto, en la relación entre la OTAN y el Pentágono. Ello podría generar tensiones transatlánticas entre algunas capitales europeas y Washington.

Desde Washington, la actuación en Afganistán es definida en términos militares, y por consiguiente, el dinero que le llega tiene esta naturaleza (véase Gráfico). Recientemente Petraeus subrayó el papel dual que deben desarrollar las tropas estadounidenses al ser "tanto constructores [de Estados] y diplomáticos, como guardianes y guerreros". No obstante, las operaciones de contrainsurgencia, entendidas por la doctrina del Pentágono como "trabajo social armado", están deteriorando seriamente el espacio humanitario en el que operan las ONG y las

La misión definida según las tropas, y el dinero destinado en 2007 (en millones de dólares)

| Fecha | Soldados internacionales |
|-----------------------|--------------------------------|
| marzo de 2004 | 8.000 (OEF) 5.000 (ISAF) |
| junio de 2005 | 18.000 (OEF) 8.000 (ISAF) |
| primavera de 2006 | 20.000 (OEF) 9.000 (ISAF) |
| septiembre de 2006 | 20.000 (OEF) 20.000 (ISAF) |
| mayo de 2008 | 10.000 (OEF) 41.700 (ISAF) |
| septiembre de 2008 | 17.000 (OEF) 53.000 (ISAF) |
| década de los ochenta | 105.000 (tropas soviéticas) |



agencias humanitarias. Tanto la cooperación al desarrollo como la acción humanitaria están siendo reducidas a meros instrumentos “no militares, no letales” al servicio de los imperativos político-militares (Elizondo, 2008). Según Naciones Unidas, las muertes de civiles causadas por las operaciones de OEF, de ISAF/OTAN y de las Fuerzas Armadas afganas se han incrementado en un 27% con respecto al año pasado. En lo que va del año han muerto más de treinta cooperantes y trabajadores humanitarios a causa de ataques violentos.

Pese a la retórica de algunos, tal parece que Washington empieza a reconocer que no existe una solución militar al conflicto afgano, lo que podría significar mayores fondos para el desarrollo en un esfuerzo por “ganar las mentes y los corazones de los afganos”. Recientemente, el almirante Mike Mullen, Presidente del Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos, confesó no estar convencido de que se estaba ganando. Ambos, Mullen y Petraeus, señalaron que matar simplemente a más insurgentes no asegura la victoria. En todo caso, los caminos entre el *lexis* y la *praxis* son múltiples, siendo unos más violentos que otros.

A propósito de la revisión de la estrategia de Washington, quedan importantes dudas sobre si se “desmilitarizarán” otras áreas e instrumentos como la diplomacia, la cooperación al desarrollo, la acción humanitaria, el desarrollo económico y la voluntad política. Conforme se redefina la estrategia de Washington, habrá primero que evaluar su profundidad; y, a partir de ahí, su definición (si es que cambia) de Afganistán, de Pakistán, de Irán, de la región, de los aliados, del narcotráfico, del desarrollo, del humanitarismo, y, de la insurgencia (que no es una unidad homogénea).

Afganistán se hunde en el caos. Sin el apoyo internacional, Afganistán colapsaría de nuevo. Muchos afganos viven “fuera” del Estado. Fiscalmente insostenible, y con tan sólo el 8% del PIB en recaudaciones, el Estado afgano sólo gestiona alrededor del 30% de la ayuda internacional que llega al país. Los siete años de (re)construcción han resultado en un Gobierno afgano corrupto y poco capaz. En 2005 el Banco Mundial señaló que 90% del presupuesto total del Gobierno era financiado desde el exterior. En vez de construir capacidades institucionales afganas, los donantes las compran de proveedores y consultores externos, y con ello la legitimidad del Gobierno (y del Estado) afgano se vuelve insignificante. El 40% de la ayuda internacional retorna a los donantes vía salarios, comisiones, impuestos y demás vías. Como productor del 93% del opio del mundo, la narcoeconomía afgana equivale a alrededor del 50% de su PIB, la cual corrompe al Gobierno afgano y ayuda a financiar a una insurgencia con presencia en más del 50% del territorio.

Tiempo de dilemas

Este es el contexto afgano. Este es el legado de la Administración de Bush tras siete años de “Guerra contra el Terror” y, por tanto, el que heredará su sucesor. Será también el contexto en el cual se buscará organizar las próximas elecciones presidenciales de Afganistán programadas para 2009.

La coyuntura que presenta el ciclo político estadounidense, la actual revisión de la estrategia de Washington, el recrudescimiento de la situación en Afganistán, la inestabilidad en Pakistán y la aparente disponibilidad de algunos en el Occidente para encontrar una solución política al conflicto abren

importantes interrogantes respecto al futuro. Se avecinan tiempos de dilemas. Para los aliados, dichos dilemas incluyen la toma de posiciones frente a un proyecto de (re)construcción estatal que se debilita ante los avances de la insurgencia y que se agota bajo el peso de la corrupción de Kabul. Incluyen la necesidad de una diagnosis de los signos vitales de la misión de la OTAN, que adolece del pesimismo de algunos de sus miembros y que cada vez más es percibida como una misión netamente estadounidense. Implica, en última instancia, la toma de posturas respecto a un conflicto que difícilmente puede ser resuelto por la vía militar.

De estos dilemas no escapa España. El mandato de la misión española, aprobado por el Parlamento, ya no responde al escenario afgano de 2004. Un debate político sobre la participación española en Afganistán parece inevitable. Así como Washington —y otros miembros de la OTAN— están revisando su estrategia, España tendrá que evaluar sus prioridades estratégicas en Afganistán y, a partir de ahí, redefinir la naturaleza y el alcance de su compromiso con Afganistán, con la región y con los Aliados en el marco de su acción exterior.

Al escribir este ICEIpaper, llegan noticias de intentos de contacto entre el Gobierno afgano y los Talibán, bajo la mediación de Arabia Saudí. Confirmadas por algunos, negadas por otros, el Occidente parece estar abierto a explorar el camino del dialogo, lo que ilustra su agotamiento político, militar y económico frente al conflicto. La hipotética senda del dialogo no será fácil, ya que la insurgencia no es una unidad homogénea, sino una compleja aglomeración de diversos grupos armados no-

estatales de diversas nacionalidades (véase el mapa).

La actual (re)construcción armada de Afganistán, inspirada en el ideal de crear un Estado weberiano / wesfaliano al estilo OCDE, pero en realidad impulsado por el objetivo pragmático de (re)crear un Estado (o entidad política) “tapón” con suficiente capacidad para contener el fundamentalismo islámico y de servir de puesto de avanzada frente a los competidores geopolíticos de la región, parece reproducir los errores cometidos por los soviéticos bajo la Doctrina Brezhnev, en tanto que no se podrá abandonar el país hasta que se logre el objetivo político-militar. Abandonar a Afganistán a su suerte no parece ser la mejor opción; sin embargo, es importante entender que la vía militar no es la única de las opciones. Se viven tiempos de dilemas frente a una “trampa” afgana que está tendida y que, en esta ocasión, parece incluir a Pakistán.

BIBLIOGRAFÍA

- Elizondo, L. 2008: Espacio para Respirar: El humanitarismo en Afganistán (2001-2008). *Policy Paper*. ICEI. Madrid.
- Rashid, A. 2008: *Descent into Chaos. The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan and Central Asia*. Viking. Nueva York.
- Rubin, B. R. 2008: “Afghan Dilemmas: Defining Commitments” en *The American Interest*. Mayo – junio.
- Sanahuja, J. A. 2008: “Después de Bush: la difícil reconstrucción del vínculo transatlántico” en *Foreign Affairs Latinoamérica*. Vol. 9. No. 4. México, DF. pp. 99-108.