

La guerra de España en Afganistán

Edward Burke

>> Hacia el final de 2009, el gobierno español se ha moderado de forma muy notoria en su reacción ante la nueva estrategia del presidente Obama para la guerra en Afganistán. Ahora que España va a asumir la presidencia de la UE, el presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, todavía no ha convencido sobre su compromiso con ganar la guerra en Afganistán. Para hacerlo debe proporcionar suficientes recursos militares y civiles para que España se imponga sobre los talibanes en su área de operaciones de la provincia de Badghis y liderar un compromiso europeo mucho mayor con Afganistán y Pakistán durante la presidencia de España.

Después de que Zapatero y el presidente estadounidense se reunieran el pasado mes de octubre, la Casa Blanca habló de la futura cooperación entre Estados Unidos y España en Afganistán y poco más, mientras que el gobierno español apenas mencionó este asunto en su resumen de las conversaciones. Tras el anuncio de Obama de un aumento de efectivos militares y civiles, España tiene un tiempo limitado para reflexionar sobre el grado de su futuro compromiso en Afganistán.

A finales de 2009, España reconoció tardíamente la necesidad de cambiar su estrategia en Afganistán, tras el anuncio de la ministra de Defensa, Carme Chacón, de que España iba a consolidar sus tropas en la provincia noroccidental de Badghis, donde dirige un Equipo Provincial de Reconstrucción (PRT, por sus siglas en inglés). Esta nueva estrategia prevé aumentar el despliegue militar español a más de 1.500 soldados, muchos de los cuales asumirán responsabilidades adicionales de combate. España también está construyendo una nueva base militar en Badghis para el despliegue permanente de un batallón de 600 miembros o kandak del Ejército Nacional Afgano, que será patrocinado por un Equipo de Adiestramiento Operacional de Enlace (OMLT, por sus siglas en inglés) español.

CLAVES

- La contribución de España a la misión en Afganistán es útil aunque discreta. Ha emprendido valiosas labores civiles, pero su papel militar es más limitado.
- Ahora, la ministra de Defensa de España propugna con elocuencia una participación española más sólida para expulsar a los rebeldes talibanes, pero no cuenta con un respaldo claro de los demás miembros del gobierno.
- La presidencia de la UE ofrece una oportunidad, pero también un desafío, para que España lidere una respuesta europea categórica a la nueva estrategia del presidente Barack Obama para Afganistán. Hacen falta medidas tanto en el aspecto militar como en el civil y, en especial, en la conexión más sistemática de estas dos dimensiones.

»»»»» Para un país que no está acostumbrado a despliegues militares ofensivos en épocas recientes, la estrategia española prevista para 2010 es tanto audaz como necesaria. Señala un cambio tardío de nivel desde el relativo olvido de los aspectos militares que afectan a Badghis. Zapatero debería reconocer la urgencia de la situación en esta provincia en lugar de eludir dar prioridad a la guerra en Afganistán. Y, al hacerlo, debería respaldar con energía a Chacón, que es la única entre sus colegas que ha advertido de los desafíos sin precedentes que afrontan las tropas españolas y de la necesidad de dotar de recursos adecuados a su misión para tener éxito sobre la sublevación de los talibanes.

DEL MANTENIMIENTO DE LA PAZ A LA CONTRAINSURGENCIA

España ha eludido sistemáticamente asumir el mando regional en Afganistán, se ha negado a desplegarse en el sur y, en general, ha preferido concentrarse en las tareas de reconstrucción y logísticas a asumir un papel de combate. Durante la mayor parte del periodo comprendido entre 2005 y 2009, España ha contribuido con poco menos de 800 soldados a la ISAF, los cuales han desempeñado un importante papel logístico en la provincia de Herat, bajo el Mando Regional Oeste dirigido por Italia, y también han formado parte de la Fuerza de Reacción Rápida encabezada asimismo por Italia y proporcionado dos Equipos de Adiestramiento Operacional de Enlace. España es un donante constante, si bien relativamente modesto, de ayuda internacional a Afganistán, que ha desembolsado 136 millones de euros en ayuda desde 2001 hasta 2005 y comprometido 150 millones más en la conferencia de Londres de 2006 que se desembolsarán entre 2006 y 2010. En 2008 España dedicó 50 millones de euros a asistencia para Afganistán, de los que 17 millones de euros se repartieron a través de agencias españolas y el resto se asignó a programas multilaterales.

En 2005 España trató de hacerse cargo de uno de los Equipos Provinciales de Reconstrucción (PRT) “menos problemáticos” en el norte del

país, pero se encontró con que el Reino Unido y Alemania no iban a cedérselo y se vio obligada, por tanto, a aceptar la “última opción” de liderar el PRT de Badghis. Sin ir más lejos, el pasado verano el oficial español al mando en Badghis, coronel Emilio Sarabia-Griera, observó (con razón) que el papel de un PRT no es tomar la ofensiva contra los rebeldes, sino concentrarse en la reconstrucción. No obstante, en una región tan necesitada de suficientes tropas de la ISAF y afganas, el despliegue de tropas de combate con instrucciones de no combatir contra los talibanes ha causado cierto resentimiento entre otros países que contribuyen con tropas a la ISAF. No habría sido tan difícil destacar del PRT tropas de combate de élite, como el Regimiento Paracaidista español, y asignarles otras funciones; al mismo tiempo que continuaran proporcionando la protección necesaria al PRT.

Ahora la lucha ha llegado a España. Sigue sin estar claro cómo va a reaccionar este país ante el desafío. Hasta ahora, la ministra Chacón ha empleado un tono resuelto y tranquilizador: España no va a echarse atrás en Badghis. Sin embargo, no es nada seguro que el reciente aumento de tropas españolas sea suficiente para poner la balanza en contra de los talibanes ni si el gobierno seguiría siendo consecuente en respaldar una estrategia más proactiva en el caso de que España sufriera muchas más bajas a manos de los rebeldes que las ocho que ha tenido hasta la fecha.

Si España desea que la balanza cambie contra los rebeldes, tendrá que abandonar cualquier ilusión de emprender una misión de mantenimiento de la paz o incluso de reconstrucción. No tiene ningún sentido una misión de reconstrucción si España no mantiene un territorio en el que construir. Como ha observado un alto cargo español, el regreso de los talibanes a Badghis ha “cambiado por completo” la forma en que España debe enfocar su misión. No es probable que Estados Unidos despliegue tropas suficientes en Badghis en el 2010, pues la mayoría de los refuerzos serán enviados al sur y al este del país. Badghis es la lucha de España. Ahora depende del gobierno español proporcionar los recursos necesarios para imponerse ahí.

LA PROVINCIA DE BADGHIS: “MANTENER” ANTES DE “CONSTRUIR”

La asunción con reticencias del mando del PRT de Badghis por parte de España no ha impedido la entrega de una asistencia muy necesaria allí. Hasta 2009, España mantenía desplegados 230 soldados, además de casi 20 expertos civiles de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el contexto del PRT en

La respuesta de Zapatero a la Estrategia de Obama en Afganistán definirá la futura credibilidad de España como socio de la OTAN

Badghis. Más tarde se les unió un diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores español. El PRT ha concentrado sus actividades en desarrollar una infraestructura básica mediante la construcción de carreteras, la mejora del suministro de agua en la región, la renovación del aeropuerto y la construcción de hospitales, consultas médicas y escuelas, lo

que ha producido una disminución significativa de la mortalidad infantil y mejorado en gran medida el acceso a la educación. En 2009, España anunció planes para promover un centro de formación de profesorado y un instituto para el desarrollo rural.

Sin embargo, durante los primeros años de la presencia española en Badghis, se pusieron en marcha pocos recursos o programas para mejorar la gobernanza y reforzar la capacidad local, que representaron poco más del 6 por ciento de la ayuda española a Badghis en 2007. Aunque las autoridades de desarrollo españolas consideran la creación de capacidad una segunda fase de las actividades del PRT en la provincia, la debilidad y corrupción en el gobierno siguen siendo fuente de considerables quejas locales.

Pese a esta escasez de proyectos de gobernanza en Badghis, los beneficios de la presencia española son patentes. La labor del PRT se ha granjeado la admiración de otros países miembros de la ISAF y no

debería subestimarse. España también ha sido elogiada por su compromiso con contratar a empresas locales para proyectos de reconstrucción, ayudando a pequeñas empresas a través del programa TRAGSA y creando una fuerte relación con BRAC, una respetada ONG bangladeshí que trabaja con la AECID para mejorar las estructuras de salud locales. No obstante, el deterioro de la situación de la seguridad amenaza con socavar estos éxitos. Las tropas españolas batallan ahora por el control de la carretera construida por el PRT que une Qala-e-Naw con la provincia vecina de Herat, actualmente considerada insegura para el tránsito civil.

La mayor parte de la ayuda española se viene invirtiendo en las zonas relativamente seguras de los alrededores de Qala-e-Naw, donde se concentra una minoría de la población. La AECID se ve cada vez más impotente para emprender proyectos en la peligrosa “zona roja”, que abarca más de la mitad de la provincia. La falta de seguridad y la casi inexistente infraestructura en esta zona hace que las afirmaciones del gobierno español de haber proporcionado atención para la salud en toda la provincia se deban tomar con cierto escepticismo. También existe una reticencia institucional entre las autoridades españolas de desarrollo a la hora de incorporar un “enfoque integrado” en los proyectos de estabilización de estas zonas que permita que los militares supervisen y pongan en marcha proyectos donde los homólogos civiles no pueden hacerlo debido al elevado nivel de amenaza. Si España quiere realmente librar una “guerra entre el pueblo”, como ordenó el comandante de la ISAF, general Stanley McChrystal, tendrá que encontrar un modelo de trabajo civil y militar eficiente para proporcionar ayuda a las zonas más afectadas por la insurgencia.

EMPEORAR ANTES DE QUE MEJORE

España hace frente a desafíos de enormes proporciones para estabilizar la provincia de Badghis. Esta es, con mucho, una de las regiones más pobres de Afganistán: en 2007 se calculaba que la esperanza de vida era de 45 años y que más del 75 por ciento de sus 500.000 habitantes nunca había ido a la escuela. El acceso a más de dos tercios de la provincia es difi-



cil debido a su terreno montañoso y a la deficiente infraestructura. El establecimiento sistemático de miembros de la tribu pastún en la región en el pasado ha dejado un legado de relaciones tensas con la mayoría tayik. Los abusos perpetrados durante el régimen talibán e inmediatamente después de la invasión liderada por Estados Unidos de 2001 han alimentado el conflicto en la región y la polarización del apoyo al gobierno y los rebeldes en función de la etnia.

La ausencia de tropas españolas y de otras tropas de la ISAF en gran parte de la provincia ha permitido que los talibanes recuperen con rapidez el control de los distritos predominantemente pastún. La ausencia de un Ejército Nacional afgano en Badghis ha exacerbado el vacío producido con la retirada de la ISAF. De los 600 agentes de la Policía Nacional Afgana, 300 estaban desplegados en la capital provincial de Qala-e-Naw, lo que dejaba a sólo 40-50 policías mal adiestrados para el resto de los distritos, muchos de los cuales tienen más población que los 700.000 habitantes de Qala-e-Naw y representan una mayor amenaza rebelde para la estabilidad de la provincia.

España y la ISAF tienen un incentivo diplomático evidente para trabajar con Pakistán en tratar de revertir los recientes éxitos rebeldes en Badghis. Muchos agentes de los servicios de inteligencia afganos están convencidos de que Pakistán está apoyando a los talibanes en Badghis. En una entrevista para la Jamestown Foundation, un ex viceministro del Interior, el teniente general Hadi Khalid, ha afirmado que la Dirección de Servicios de Información de Pakistán considera que una victoria talibán ahí es fundamental para sus planes de oponerse al aumento de la supremacía tayik, de habla dari, en Afganistán.

España no ha desempeñado un papel significativo en los esfuerzos de mediación en la provincia, y ha preferido dejar la iniciativa en manos de las autoridades afganas locales. Durante la campaña para las elecciones presidenciales de 2009, el gobierno afgano inició un esfuerzo de mediación para sobornar a la milicia talibán local a fin de que respetase un alto el fuego en una zona del distrito de Balamurghab. El acuerdo

obtuvo el apoyo de la ministra de Defensa española, que estaba en el país en aquel momento, y al parecer se entregó el dinero. Aparentemente, los mandos talibanes locales faltaron a su promesa pocas horas después de que se anunciara el acuerdo.

Con la extensión de la rebelión durante 2008, Estados Unidos, Italia y España establecieron una base de operaciones avanzadas en Balamurghab (bautizada apropiadamente “Columbus”, aunque posteriormente pasó a llamarse “Todd”, en memoria de un soldado estadounidense que perdió la vida en el distrito), pero los intentos de asegurar la zona fueron insuficientes debido a la ausencia de tropas de la ISAF y afganas y hubo denuncias perjudiciales de que una empresa local contratada por la ISAF estaba pagando a los jefes talibanes a cambio de protección. España sólo ha desempeñado un papel periférico en la operación de recuperación de Balamurghab, escoltando ocasionales convoyes y evacuando por avión víctimas militares y civiles. Badghis es un caso que pone evidentemente a prueba al ISAF, y la ausencia de tropas sobre el terreno ha producido una perjudicial dependencia de los ataques aéreos que en ocasiones han provocado la muerte de civiles no combatientes, incluidos los hijos de un representante elegido del distrito de Gormach.

QUÉ TIENE QUE HACER ESPAÑA

Carme Chacón ha advertido con franqueza a la opinión pública española de los desafíos que afrontarán las tropas españolas en Afganistán durante 2010, calificando el despliegue ampliado de la misión más difícil y peligrosa en la que han participado las tropas españolas en 20 años de despliegues en el extranjero. Chacón ha afirmado también que una retirada apresurada de la ISAF de Afganistán tendría consecuencias catastróficas para la seguridad de la región y expondría a España a un riesgo mayor de sufrir un ataque terrorista de islamistas extremistas. Esta amenaza no es una exageración: la red de Al Qaeda responsable de los atentados de Madrid de 2004 no podría haber actuado sin las capacidades y el liderazgo de quienes habían combatido y se habían adiestrado en Afganistán y Pakistán.

La victoria de la línea dura de la dirección talibán derrocada en 2001 no es un resultado que España debería estar dispuesta a tolerar, ni es en modo alguno inevitable. A diferencia de los ejemplos tan citados de Vietnam y Argelia, la sublevación sigue siendo muy poco popular en gran parte del país. El retorno de los talibanes es en gran medida una consecuencia de las deficiencias del esfuerzo internacional para brindar seguridad. En su comparecencia ante el parlamento, Chacón ha reconocido todo esto y ha prometido redoblar los esfuerzos de España, aunque no está del todo claro que tenga el respaldo del resto del gobierno aunque no está nada claro que tenga todo el apoyo del resto del gobierno.

España ha hecho bien en concentrar sus recursos en Badghis, pero ahora necesita garantizar que son suficientes para impedir que los talibanes se impongan allí. También tiene que superar su reticencia a intervenir en la creación de capacidad en gran escala.

Para alcanzar su potencial en Afganistán, España tendrá que:

- garantizar un importante aumento de tropas españolas en Badghis para arrebatar la iniciativa militar a los talibanes;
- establecer un nuevo modelo civil y militar similar a los desarrollados por algunos de los aliados españoles en la OTAN, a fin de asegurar que la ayuda llega a las zonas de Badghis más afectadas por la sublevación;
- realizar actividades diplomáticas en nombre de Badghis subrayando la importancia estratégica de la provincia ante el gobierno afgano y los aliados de España en la ISAF, y obtener así recursos adicionales para las actividades de estabilización y reconstrucción: un único diplomático para toda la provincia no es suficiente;
- iniciar un programa de envergadura de creación de capacidad para las instituciones locales de Badghis que incluya un “aumento civil” de expertos técnicos que ofrezcan formación en áreas como gobernanza local, gestión del agua, salud y creación de pequeñas empresas;

- trabajar con los gobiernos local y central afganos para crear un plan de reconciliación coherente para la provincia a fin de abordar quejas antiguas y debilitar la sublevación. Existen muchas oportunidades para hacerlo: el actual jefe talibán en Badghis está luchando para mantener unidos unos 85 grupos milicianos diferentes;
- anunciar la duplicación en dos años de la ayuda a Afganistán desde los niveles de 2008-2009 en la conferencia internacional de Londres sobre este país;
- presionar para que mejore en gran medida la intervención de la UE en Afganistán y Pakistán mediante el desarrollo de una serie de programas coherentes y dotados de los recursos necesarios encaminados a cumplir los objetivos de la estrategia de la UE para Afganistán y Pakistán acordada durante la presidencia sueca. La Misión de Policía de la UE sigue teniendo unos recursos lamentablemente insuficientes. España debería liderar con el ejemplo durante su presidencia enviando más expertos civiles;
- instar a la ampliación de la cooperación de la Gestión de Fronteras de la UE con los Estados de Asia Central. Esto es especialmente pertinente para Badghis, donde los talibanes usan la frontera con Turkmenistán como refugio y zona esencial de la que obtener suministros.

Al planificar su futura participación, España no necesita otro plan más para su amplia estrategia Af-Pak que se suma a la montaña de documentos producidos por otros Estados miembros de la OTAN. Lo que hace falta con urgencia es un plan civil y militar que sea ejecutable y en el que se detalle cómo se impondrá España en su área de operaciones durante 2010 y 2011. El premio es Badghis.

Edward Burke es investigador de FRIDE

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**