

Afganistán: a siete años del inicio de la reconstrucción

Rodrigo Azaola

La reconstrucción política y la pacificación de Afganistán se han prolongado por siete años sin resultados que permitan hablar de un mejoramiento general de la situación en el país. Si bien es cierto que en algunos aspectos se ha avanzado considerablemente, en otros empeora día con día, y en áreas donde se registraba progreso, ahora se percibe un deterioro paulatino. La consolidación y el prestigio de la coalición de Estados Unidos y la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se erosionan mientras los combatientes talibán¹ recuperan terre-

¹ En forma general se califica como combatientes talibán a los grupos armados opuestos a la presencia de tropas extranjeras, característica horizontal a todos los grupos que, sin embargo, se diferencian por sus objetivos tácticos: oposición a gobiernos provinciales; protección de rutas de contrabando, o grupos dedicados al cultivo, procesamiento y tráfico de estupefacientes; alianzas transfronterizas regionales con grupos por afinidad étnica, religiosa o ideológica. A estos grupos se añade un número importante de combatientes de Asia Central y Pakistán, cuyos objetivos son regionales (instauración del califato de Asia Central, para el Movimiento Islámico de Uzbekistán (IMU, por sus siglas en inglés); la instauración del emirato de Waziristán, Pakistán, para las tribus pashtun de la región del sureste de ese país), e incluso combatientes de otras nacionalidades, países árabes principalmente, cuyos objetivos son de carácter global: la “cruzada contra Estados Unidos e Israel”, asociados a Al Qaeda y a sus ramificaciones en el Sudeste Asiático, Palestina, Medio Oriente y África del Norte. Ahmed Rashid estima que entre 1982 y 1992, cerca de treinta y cinco mil radicales musulmanes provenientes de

no y la población los percibe nuevamente como proveedores de seguridad. De manera adicional, los acontecimientos recientes en Pakistán (estado de emergencia en noviembre de 2007; asesinato de Benazir Butto en diciembre, y postergación de las elecciones presidenciales hasta febrero de 2008) y en la franja fronteriza que comparten son prueba de que la estabilidad de uno y otro país está indisolublemente ligada y, con ella, la seguridad de la región misma.

Formación del gobierno afgano y resurgimiento del talibán

Históricamente, Afganistán ha carecido de identidad nacional por encima de lealtades tribales, étnicas o confesionales, o de las efímeras coaliciones de las mismas impulsadas por un enemigo común (británicos en el siglo XIX, soviéticos en el XX). Los procesos de reconstrucción nacional o de formación de identidad nacional impulsados por actores externos han fallado en admitir que la sola presencia de tropas extranjeras es un factor de cohesión que agrupa a varios segmentos de la sociedad en su contra.

Durante la invasión de la Unión Soviética, grupos con objetivos antagónicos unieron sus esfuerzos en contra del Ejército Rojo. Una vez retiradas las tropas comunistas, inició una guerra civil que se prolongó hasta la aparición del movimiento talibán, que coronó sus esfuerzos de control territorial —por medio de una interpretación rigorista y sui generis de la Ley islámica— con la toma de Kabul en 1996. Durante más de vein-

43 países islámicos se entrenaron y combatieron en Afganistán. Cerca de cien musulmanes radicales tuvieron contacto con Pakistán y Afganistán en la misma época. Véase Ahmed Rashid, *Taliban*, Inglaterra, Pan Books, 2001, p. 130.

te años, el subtexto de las confrontaciones entre los distintos grupos fueron diferencias étnicas y religiosas; sus objetivos perseguían más la predominancia política por medios militares y la supresión de sus antagonistas, que la reconciliación o el diálogo, y menos aún la instauración de mecanismos de gobernabilidad nacional.

En el escenario geopolítico posterior al 9-11, Afganistán despuntó como un escenario clave. Sin embargo, los intentos por lograr una estabilidad política, social y militar, establecidos en los Acuerdos de Bonn (2001), han sido cumplidos nominalmente en tiempo y forma: reunión de una Loya Jirga² para decidir la composición del gobierno de transición y del Parlamento; elaboración de un proyecto de Constitución, realización de elecciones generales. Empero, sus resultados han fallado en incidir directamente en la población y en las estructuras de gobierno central o provincial, con la consiguiente decepción de los afganos que, al igual que durante los años previos a la invasión estadounidense en 2001, acuden nuevamente a los mecanismos tribales de legislación y seguridad, influenciados por los talibán.

Especialmente en el sur del país y a lo largo de la frontera con Pakistán, la población acepta como legítimo el control de los militantes talibán, siempre y cuando aseguren suficiente

² Loya Jirga, o gran asamblea, es una tradición centroasiática que consiste en agrupar a la mayoría de los clanes y las tribus posibles para alcanzar el consenso, sin voto, en temas de interés común. Se considera como una de las únicas instituciones que podrían compararse con los mecanismos democráticos de Occidente, aunque la preeminencia de un argumento sobre otro se debe más a la elocuencia de un actor, a la fuerza de su tribu o incluso a la amenaza física, véase Olaf Caroe, *The Pathans*, Pakistán, Oxford University Press, 2004, p. 411. Destaca, sin embargo, que durante este proceso, de temporalidad no limitada, los temas deben discutirse abiertamente y la presencia de representantes de todas las tribus y etnias dificulta que se organicen negociaciones secretas. La Loya Jirga de 2003 permitió la aprobación de la Constitución afgana.

estabilidad y seguridad sobre la propiedad privada para llevar a cabo actividades económicas básicas (agricultura, intercambio de bienes y manufacturas, al igual que, recientemente y con mayor intensidad, cultivo de amapola, así como actividades relacionadas con el tráfico de narcóticos y de mercancías de contrabando provenientes de Pakistán).

No es novedad alguna que el presidente Hamid Karzai, electo en octubre de 2004, sea calificado como el “alcalde de Kabul”, mientras que en el resto del país los gobernadores locales, con sólidos y a veces históricos nexos con los combatientes talibán, las milicias remanentes de la guerra civil, disponen de su territorio con completa autonomía del gobierno central, el que, por otra parte, carece de cuadros suficientes³ para satisfacer las necesidades de la administración de Kabul (tres millones de personas), no se diga del país entero (32 millones).

La debilidad en la infraestructura de servicios básicos (la red carretera es deplorable, cuando no inexistente; el tendido ferroviario no existe; la distribución de electricidad es mínima),⁴ incide directamente en la legitimidad de las fuerzas

³ Los funcionarios civiles con preparación son atraídos por los altos sueldos, comparados con los salarios de la administración pública afgana, de los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales. La mayor parte de las clases educadas afganas han abandonado el país en forma continua desde 1979.

⁴ La principal ruta carretera del país es un anillo que, partiendo de Kabul, se dirige hacia el sur, Kandahar, luego al noroeste hacia Herat y regresa, bordeando la frontera con Tayikistán, por el noreste hacia Mazar-e-Sharif, de donde desciende nuevamente hacia Kabul. Otra ruta une a Herat con Kabul, por el centro del país. En octubre de 2006, el autor, en ruta de Herat a Kabul, tomó conocimiento de que la ruta vía Kandahar estaba tomada por los talibán, la ruta del norte era custodiada (*check points*) por bandas de asaltantes y la ruta del centro estaba destruida. La velocidad promedio, cuando las vías están en buen estado, es menor a 30 kilómetros por hora. Respecto a la red eléctrica se estima que sólo el 6% de la población tiene acceso al servicio (Energy Sector Management Assistance Program, septiembre de 2005). Un estimado más reciente (HEDON Household Energy Network, agosto de 2007) se expande hasta el 10% de la población.

extranjeras que permanecen en el país. De manera adicional, los niveles de violencia se han incrementado (desde octubre de 2001 hasta 2005 se registraron 22 ataques suicidas comparados con 123 tan sólo en 2006 y 77 hasta junio de 2007),⁵ a la par que la sociedad descubre que la presencia de fuerzas extranjeras y los esfuerzos de reconstrucción no han modificado radicalmente la situación del país, comparada con los años anteriores a la invasión de 2001.

Es necesario reconocer, por otra parte, que existe un entramado de relaciones políticas que permiten mantener el diálogo entre el gobierno central, los gobernadores provinciales, los combatientes y las fuerzas de la coalición. De hecho, ante la innegable presencia de los talibán y su ocupación gradual de espacios geográficos y políticos, la postura de Estados Unidos se ha flexibilizado notoriamente.

De un rechazo total a su participación en la vida política del país, a partir de las elecciones parlamentarias de 2005 (cuando fue manifiesto que en algunas zonas del país los únicos líderes con representatividad real habían combatido, por conveniencia o lealtad, con el talibán) se ha instrumentando, más por necesidad que por estrategia, un diálogo con los líderes talibán moderados (sin nexos con Al Qaeda). Esta postura fue mantenida por el gobierno afgano a lo largo de 2007 y, en septiembre de ese año, el presidente Hamid Karzai ofreció a líderes talibán, incluido el Mullah Omar, participar en el gobierno por medio del proceso electoral de 2009.⁶

⁵ *Suicide Attacks in Afghanistan (2001-2007)*, United Nations Assistance Mission to Afghanistan, 1 de septiembre de 2007.

⁶ En respuesta a la oferta de Karzai, un vocero de los talibán, Qari Mohammad Yousuf, comunicó que no se mantendrían conversaciones mientras que tropas extranjeras permanecieran en el país. "Si el gobierno de Karzai no tiene autoridad, ¿para qué gastar nuestro tiempo y esfuerzo?". Véase Syed Saleem Shahzad, "Al-Qaeda Wants a Part of Afghan Talks", *Asia Times*, 2 de octubre de 2007.

Factores para la seguridad del país

Formación del Ejército nacional

Otro de los principales obstáculos a la seguridad del país y por ende a la consolidación del gobierno es la formación del Ejército nacional. En diciembre de 2007, sus fuerzas ascendían a 57 000 efectivos, con la intención de reclutar y entrenar suficientes soldados a fin de lograr un total de 70 000 militares en abril de 2008. Para el vocero del Ministerio de Defensa, este número de soldados es aún insuficiente para “hacer frente a amenazas internas o externas”, con respecto a lo cual afirma que un número realista es de 200 000 efectivos, lo que podría permitir el retiro gradual de tropas de la coalición.⁷ La formación de esta fuerza es indispensable para actuar en las regiones del país que no cuentan con bases permanentes de tropas estadounidenses o de la OTAN.

Otro problema que enfrenta el Ejército nacional afgano es la falta de recursos materiales (equipos de comunicación, vehículos y armamento), lo que dificulta una verdadera integración de las fuerzas de seguridad. Las precarias condiciones del equipo militar al igual que los sueldos bajos (cuatro dólares diarios, comparados con los 12-14 dólares que gana un insurgente) provocan niveles alarmantes de desertión. Por otra parte, los combatientes del talibán han realizado atentados en contra de cuarteles y transportes militares, lo que disuade poderosamente el reclutamiento.

A lo anterior, se suma la falta de oficiales y de rangos militares superiores, cuyo entrenamiento es más específico y tardado, lo que ha llevado a la instrumentación de una estrategia

⁷ Hamid Shalizi, “Afghanistan Army to Reach Targeted Strength by March”, *Reuters*, 2 de diciembre de 2007.

de refuerzo, así como a la capacitación de la policía a nivel de distrito,⁸ aunque también aquí la corrupción y la intimidación por parte del talibán merma la posibilidad de formar fuerzas de seguridad leales y profesionales. Cualquiera que sea la estrategia, se coincide en que llevará años para que el país cuente con un ejército regular, numeroso y entrenado.

Fuerzas militares extranjeras

De manera paralela a la formación del Ejército nacional afgano, existen dos fuerzas militares que han fallado en integrar sus objetivos y estrategias. Por un lado, la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán (ISAF, por sus siglas en inglés), bajo el comando de la OTAN, con 43 250 tropas (cifra que incluye personal administrativo y encargado de tareas no militares, que no implica que todos los efectivos estén desplegados al mismo tiempo), provenientes de 40 países,⁹ se ha abocado a tareas de reconstrucción (14 000 proyectos de acuerdo con el secretario general de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, además de los Equipos de Reconstrucción Provincial)¹⁰ y de vigilancia. La mayoría de los contingentes están distribuidos en el país, con

⁸ Ronald E. Neumann (embajador estadounidense en Afganistán de 2005 a abril de 2007), "Afghans: Report for Duty", *International Herald Tribune*, 14 de enero de 2008.

⁹ La cifra total corresponde a información provista por la ISAF al 10 de febrero de 2008. Los contingentes más numerosos (cifras hasta el 6 de febrero de 2008) pertenecen a Estados Unidos (15 000), Inglaterra (7800), Alemania (3210), Canadá (2500), Países Bajos (1650), Italia (2880), Francia (1515) y Polonia (1200). Otros países participan con tropas menores al millar de soldados: Albania, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Georgia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Jordania, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Nueva Zelandia, Noruega, Portugal, República Checa, Rumania, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.

¹⁰ Ron Synovitz, "Afghanistan: Taliban Stronghold Recaptured Near Strategic Dam Area", *Radio Free Europe*, 11 de diciembre de 2007.

una ausencia notoria en el sur, la zona más conflictiva, donde se encuentran desplegadas fuerzas británicas, canadienses, holandesas y australianas, aunque la mayoría de las operaciones en esta región recaen en las tropas estadounidenses.

En sucesivos reportes de prensa han trascendido desavenencias entre los distintos países que participan en la ISAF. No sólo los contingentes militares nacionales responden a las agendas internas políticas y electorales, sino también a distintas consideraciones; algunas tropas tienen mandatos limitados a zonas geográficas sin conflicto; otras, muestran reticencia a involucrarse en operaciones en contra del narcotráfico, y hay países que tienen compromisos en otras regiones (Francia en Líbano, los Balcanes y, recientemente, en Chad; Italia en Líbano).¹¹

La doctrina militar, al ser ésta la primera operación de la OTAN a gran escala fuera del teatro europeo, es esencialmente la misma (enfocada en una invasión terrestre de líneas enemigas fijas y fuerzas de contención móviles), lo que ha dificultado la planeación de una estrategia que agrupe los objetivos y procedimientos de los diferentes ejércitos nacionales en un terreno de operaciones no convencional, *i. e.*, contrainsurgencia.

Lo anterior fue expresado en diciembre de 2007 por el secretario de Defensa estadounidense Robert Gates, quien señaló que las tropas de la ISAF necesitan “hacer un mejor trabajo” en el área de contrainsurgencia, lo que ciertamente causó malestar en Bruselas.

A pesar de las diferencias obvias de las estrategias militares entre Bruselas y Washington, las operaciones militares de Estados Unidos no han demostrado ser más efectivas ni haber llegado a “los corazones y mentes” de los afganos.

¹¹ “Getting Boot off the Ground”, *The Economist*, 26 de enero de 2008, p. 58.

Las tropas estadounidenses en el país constan aproximadamente de veintiséis mil efectivos; de éstos, 15 000 sirven bajo el comando de la ISAF y el resto forma parte de la Fuerza Operativa Combinada 82,¹² enfocada principalmente a la persecución de combatientes del talibán y Al Qaeda, aunque también al entrenamiento del Ejército nacional afgano y a operaciones civiles y humanitarias. Dicha fuerza desempeña un rol militar protagónico que, con mayor movilidad y recursos militares y financieros, logra constantes victorias sobre los “remanentes” de los talibán.

La actuación de los militares estadounidenses ha sido en ocasiones ampliamente criticada (al menos en las operaciones que llegan a la luz pública) por su excesiva violencia en contra de la población civil,¹³ lo que ha mermado el capital político del que gozaban en meses posteriores a la invasión.

Aunque este tipo de elementos puedan calificarse como aislados, lo cierto es que su impacto en la sociedad afgana ha sido definitivo para modificar la percepción de un ejército extranjero que libera al país de un régimen opresor, a la de un ejército de ocupación con nula deferencia hacia el pueblo liberado.

Los abusos en la prisión de Bagram —un verdadero abismo para el derecho internacional al igual que Guantánamo—¹⁴

¹² Véase <http://www.cjtf82.com/>, parte de la campaña global Enduring Freedom con operaciones en Filipinas, el Sahara y África Nororiental.

¹³ En marzo de 2007, insurgentes afganos realizaron un ataque suicida en contra de un convoy que transportaba tropas estadounidenses, y luego dispararon con armas ligeras. No hubo víctimas fatales y sólo un soldado fue herido. El convoy emprendió la huida a toda velocidad, disparando a objetivos no militares a lo largo de 12 kilómetros de carretera. Entre 8 y 16 civiles murieron, y 25 resultaron heridos. La Presidencia afgana repudió el hecho. Human Rights Watch y la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán coincidieron en calificar de desproporcionada la respuesta de las tropas estadounidenses. Este caso obtuvo resonancia mundial, y quizá sea uno de los más documentados.

¹⁴ Tim Golden, “In U.S. Report, Brutal Details of 2 Afghan Inmates’ Deaths”, *The New York Times*, 20 de mayo de 2005.

y la existencia, y aparente impunidad, de decenas de empresas privadas de seguridad,¹⁵ algunas de ellas subcontratadas por el Departamento de Defensa estadounidense, refuerzan esta imagen.

Si bien la acción de las tropas estadounidenses ha evitado la reagrupación masiva de la insurgencia, al menos en territorio afgano, y con suficiente periodicidad logra victorias importantes en contra de su dirigencia (la más reciente, en enero de 2008, la muerte, en territorio pakistaní, de Abu Laith al-Libi, comandante de los talibán en Afganistán), su desempeño en lo general no ha logrado pacificar el país, y menos aún la aceptación de la población afgana.

Afganistán como un narcoestado

Como el tercer vector que amenaza la gobernabilidad y estabilidad del país, además de la debilidad del Ejército nacional afgano y la falta de estrategias coordinadas entre la OTAN y Estados Unidos, se encuentra el narcotráfico.

Afganistán ha sido terreno de cultivo de amapola desde antaño, pero la colusión entre movimientos armados y el narcotráfico como medio para obtener ganancias inició durante la invasión soviética. Actualmente este vínculo sobrevive, aunque en una escala mucho mayor. En 1999, se dedicaban al cultivo de amapola 90 000 hectáreas. En los dos años posteriores a la invasión estadounidense los cultivos declinaron por obvias razones, pero desde 2003 la superficie de Afganistán dedicada

¹⁵ Diez mil guardias de seguridad privados operan sólo en Kabul. El Ministerio del Interior afgano informa que 59 empresas de seguridad, nacionales y extranjeras, han obtenido su registro. De estas 59 empresas, de acuerdo con el jefe general de la Policía afgana, Ali Shah Paktiawal, "algunas están siendo investigadas por asesinato y robo". Véase "Afghanistan Shuts Security Firms", *CNN*, 11 de octubre de 2007.

al cultivo de opio ha ido aumentando a un ritmo creciente. En 2007, se registraron 193 000 hectáreas dedicadas al cultivo de amapola, superficie mayor a las zonas combinadas de Bolivia, Colombia y Perú en las que se cultiva la hoja de coca.

El país es actualmente origen del 93% de la heroína que se consume en el mundo, y los ingresos provenientes de dicho ilícito representan 4000 millones de dólares, o cerca del 53% del producto interno del país (2007). La cantidad de narcóticos provenientes del país es tal, que se estima que la oferta de opio sobrepasa por 3000 toneladas la demanda mundial.¹⁶

Las verdaderas proporciones del problema del abuso de drogas, sobre todo en una región empobrecida y brutalizada por casi tres décadas de guerra, apenas comienzan a emerger. Como punto de comparación, Pakistán es un buen ejemplo: en 1979, año de la invasión soviética a Afganistán, no había adictos a la heroína —poco después, la resistencia afgana acudió a la obtención de recursos monetarios por medio del cultivo de la amapola, en estos dos países, y a su posterior tráfico—; en 1999, se registraban ya cinco millones. Estas cifras representan cargas onerosas para el Estado en salud pública, disponibilidad de la fuerza de trabajo, índices de criminalidad, tráfico de armas y corrupción de las instituciones, factores que inciden además en la desintegración del tejido social.

En Afganistán se registra además un problema adicional, la colusión de grupos armados (bandas criminales, milicias privadas, combatientes de Al Qaeda), que se brindan protección unos a otros a fin de mantener un flujo constante de narcóticos

¹⁶ De acuerdo con el reporte sobre Afganistán (2007) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 3.3 millones de personas en Afganistán están involucradas en el cultivo de amapola, lo que equivale al 14.3% de la población (23 millones). El mismo reporte indica la vinculación directa entre la insurgencia (compra de armas, logística y pago a combatientes) y las ganancias del narcotráfico.

hacia el exterior,¹⁷ cuyas ganancias se traducen en expansión de la infraestructura para posibilitar el tráfico a mayor escala, la corrupción de funcionarios gubernamentales y la compra de armamento. Año con año, el ciclo de cosecha de opio y compra de armamento se intensifica.

El informe 2008 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito señala que es interés de las fuerzas militares extranjeras apoyar las operaciones en contra del narcotráfico, dada la vinculación con la insurgencia, cuya capacidad creciente imposibilita la viabilidad del país. La libertad con la que dichos grupos operan depende de dos circunstancias fundamentales; por un lado, la debilidad de las fuerzas nacionales para enfrentarlos; por el otro, que tanto las tropas de la OTAN como las de Estados Unidos no tienen, dentro de sus directrices (*rules of engagement*), la injerencia en operaciones en contra del narcotráfico.

El problema del narcotráfico es una amenaza regional y sus consecuencias empiezan ya a filtrarse a Irán (aumento de grupos criminales en la zona de Baluchistán), Pakistán (donde se encuentran centros de procesamiento de heroína y punto de tránsito para el armamento) y, por supuesto, Asia Central (región en la que la pobreza y la debilidad institucional ofrecen poca resistencia a la corrupción). Si bien es cierto que la ISAF y Estados Unidos consideran el narcotráfico como uno de los principales vectores del deterioro de Afganistán, su concepción del problema ha fallado en involucrar a los países de la región, por cuyas fronteras cruzan las rutas del tráfico de narcóticos.¹⁸

¹⁷ Hacia Irán, vía Baluchistán, Asia Central y Pakistán. El destino principal de los narcóticos es Europa.

¹⁸ De acuerdo con un especialista en Asia Central del World Security Institute, Moscú, la OTAN y los gobiernos de Asia Central no han establecido un mecanismo conjunto para compartir inteligencia relativa al narcotráfico, lo que facilita el arribo de estupefacientes a Rusia y Europa Oriental.

La debilidad institucional, el declive de la seguridad y el narcotráfico dan lugar a situaciones en las que las soluciones militares son cada vez menos útiles, lo que da paso al reacomodo de fuerzas entre los combatientes del talibán, el gobierno central, los grupos criminales y las fuerzas extranjeras. La negociación legítima paulatinamente a grupos, como los elementos del talibán no asociados a Al Qaeda, que han sido sistemáticamente descartados del proceso de reconstrucción política desde 2001.

Musa Qala: el nexo entre la insurgencia, el narcotráfico y la negociación

Como ejemplo del nexo que existe entre la insurgencia, el narcotráfico y el imperativo que representa negociar con la insurgencia, se pueden mencionar los acontecimientos en el pueblo de Musa Qala, en la provincia de Helmand. Dicho lugar estuvo bajo el control de las tropas de la ISAF británicas hasta septiembre de 2006, cuando en una supuesta tregua con los grupos locales del talibán se decidió su salida del pueblo, de alrededor de dos mil personas, a cambio de que no se realizaran más ataques en la región.

En febrero de 2007, fuerzas del talibán retomaron el pueblo y mantuvieron su control a lo largo de 11 meses. A pesar de sucesivas batallas y ataques aéreos, los talibán mantuvieron a raya a las tropas de la ISAF hasta que, finalmente, en diciembre se inició una ofensiva que provocó su retirada. Cuando las tropas de la ISAF y de Estados Unidos entraron al pueblo, encontraron docenas de laboratorios de procesamiento y cantidades de heroína valuadas en 500 millones de dólares.¹⁹ Un mes des-

¹⁹ Jason Straziuso, "US General Predicts Record Poppy Haul", *AP*, 2 de enero de 2008.

pués, el embajador de Estados Unidos en Afganistán, William Wood, se reunió con el jefe de la administración de Musa Qala, Mullah Abdul Salaam, quien durante el gobierno talibán fungió como gobernador de la provincia de Oruzgan.²⁰

La importancia de Musa Qala, además de la necesidad de neutralizar un foco de insurgencia y narcotráfico, está relacionada con el desarrollo de la infraestructura del país que, a pesar de las sumas millonarias destinadas para tal fin, no ha repercutido en la vida cotidiana de la población afgana. Musa Qala atraviesa la ruta que une la capital de la provincia, Lashkar Gah, con la presa hidroeléctrica de Kajaki, la cual, una vez en operaciones (2009), proveerá de electricidad a alrededor de dos millones de personas en la provincia de Helmand. Estados Unidos ha invertido cantidades millonarias en este proyecto, por las obvias implicaciones de proveer de electricidad a una zona que es tradicionalmente apoyo del talibán.

Conclusiones

Afganistán no es hoy una guerra perdida, pero se ha derrochado capital político, además de siete años de esfuerzos poco coordinados, para encontrarse en una situación en la que se requiere de un cambio vigoroso de estrategias. Las fuerzas del talibán no representan un problema grave a las tropas internacionales, pero éstas tampoco podrán derrotar la insurgencia con tan sólo un enfoque militar.

La estrategia del talibán, por otra parte, no es el control de espacios políticos o geográficos, sino su ocupación tempo-

²⁰ Ron Synovitz, "Afghanistan: Former Taliban Commander Advises U.S. Ambassador", *Radio Free Europe*, 16 de enero de 2008.

ral y repetida, lo que obliga a las tropas extranjeras a lanzar campañas militares —rechazadas por la sociedad— y, cuando éstas han probado ser inútiles, a la negociación, aunque existen grupos radicales que recurren a ésta como una manera de recuperar fuerzas, sin pretender su inserción en las estructuras de gobierno actuales.

No obstante, la negociación con las alas moderadas del talibán, fuerza omitida en el proceso de reconstrucción desde el Proceso de Bonn, es ahora indispensable para cualquier estrategia que busque pacificar el país y, sobre todo, desvincular la violencia del tráfico de drogas.

La única manera en la que la comunidad internacional puede asegurarse de que Afganistán no sea un Estado fracasado, presa de grupos armados, narcotraficantes y de nuevo refugio para ideologías radicales, es aumentando y coordinando con mayor rigor la reconstrucción de la infraestructura del país.

Hasta la fecha, la comunidad internacional ha recurrido a una aproximación fragmentada, en la que cada país tiene zonas geográficas, competencias y objetivos distintos, esquema que se reproduce también a nivel de las organizaciones no gubernamentales y las diferentes agencias de las Naciones Unidas. El esfuerzo es el adecuado, pero su instrumentación es deficiente.

El talibán verá mermadas sus fuerzas cuando el sistema legal sea coherente y el apoyo de la policía nacional desplace la impartición de justicia llevada a cabo por líderes tribales o grupos armados. Al mismo tiempo, la difusión de servicios básicos (la construcción de una red carretera, sanidad, educación, etcétera) debe consolidar en la sociedad afgana la noción de que existen alternativas a la guerra, y de que la comunidad internacional es capaz de proveerlas.

Para lograr lo anterior se requiere, sin embargo, de una comprensión integral y de una sensibilidad respecto de las complejidades étnicas, tribales y religiosas del país, conocimiento

que no ha sido usado hasta el día de hoy, sino para alienar segmentos de la sociedad en favor de grupos más abiertos a la colaboración con las fuerzas extranjeras. Un acercamiento sin privilegios ni favoritismos a estos matices evitará que la sociedad afgana siga fragmentándose a lo largo de líneas geográficas y tribales.

Por supuesto, la consolidación del Ejército y de la Policía es fundamental para dar legitimidad al gobierno central, sobre todo para que pueda extender su control a nivel provincial. La formación de tales fuerzas debe ser una prioridad para las tropas extranjeras, puesto que su salida del país depende, en buena medida, de la sofisticación y el profesionalismo que sean capaces de imbuir en las nuevas fuerzas afganas.

Estas fuerzas deben dedicarse de manera prioritaria a combatir el problema del narcotráfico. A propósito de ello, deberán incluir importantes componentes civiles y administrativos que ofrezcan incentivos y recompensas a los cultivos de otros productos por encima de los de opio. En este aspecto, la comunidad internacional debe apoyar dichos esfuerzos para que estos productos se comercialicen dentro y fuera del país, puesto que el hecho de debilitar al narcotráfico implica la creación de redes de comercio y distribución alternativas al tráfico de drogas.

Un enfoque regional es, por otra parte, indispensable para permitir a Afganistán erigirse como un país que no represente un foco de inestabilidad en la región. En este panorama, no existe un país con mayor importancia que Pakistán. Desafortunadamente, dicho país no parece estar en condición de contener las fuerzas que amenazan la desintegración de su propio orden político, sobre todo en la franja fronteriza con Afganistán. La efervescencia de los últimos meses en las áreas tribales federalmente administradas, por no mencionar la inestabilidad a nivel federal, no son señales alentadoras para el proceso de reconstrucción afgana. La necesidad que tienen las capitales occi-

denciales de contar con el apoyo de Pakistán (por cuyo territorio transita el 90% de los suministros para la ISAF) es proporcional al apoyo que Islamabad requiere de Occidente para evitar su desintegración política. Esta reciprocidad dará sin duda espacio a alianzas y acomodos inusuales, aun para el escenario difuso de la política interna pakistaní.

En este orden de ideas, es también esencial la colaboración de los países de Asia Central, de la Organización de Cooperación de Shanghai, de India e Irán. Si bien estos actores internacionales cuentan con visiones estratégicas distintas sobre el futuro de Afganistán, y en particular sobre la permanencia de fuerzas militares extrarregionales, se coincide en una responsabilidad perentoria capaz de aglutinar sus esfuerzos: evitar que el país sea un exportador de narcóticos y terrorismo a sus territorios.

La estabilidad de Afganistán es finalmente importante por dos factores, cuya relevancia trasciende las fronteras del país. El primero es la credibilidad de la OTAN como una alianza militar operativa y relevante en la arquitectura de la seguridad internacional. Las agendas nacionales europeas contribuyen a minar un esfuerzo conjunto, lo que permite que la política exterior europea, al menos en Afganistán, sea percibida como una serie de esfuerzos diplomáticos inconexos cuyo último recurso, la amenaza y el uso de la fuerza, es deficiente.

La OTAN debe recalibrar su visión, así como su cadena de mando y su equipo militar, para hacer frente a las realidades militares del siglo XXI. Las doctrinas de guerra convencional son ya insuficientes, sobre todo para una alianza que pretende proyectarse como capaz de desplegar su fuerza a escala global. El riesgo para la OTAN es simplemente devenir una estructura anacrónica en un mundo de riesgos y amenazas cambiantes, en el que ni aliados ni enemigos esperarán por su necesaria revitalización. Europa, en un contexto internacional de terrorismo a

gran escala y coordinación internacional de células de militantes radicales, necesita más que el poder suave para defender sus propias ciudades —lección aprendida por Estados Unidos en septiembre de 2001.

Finalmente, el riesgo más importante y a largo plazo se encuentra en el plano de las ideas. Si bien el país no es más un santuario para radicales islamistas, por lo menos en la escala en que lo fue durante el régimen talibán, la sola presencia de tropas extranjeras alienta la noción de una confrontación “civilizacional”, planteamiento erróneo que sin embargo atrae a seguidores a lo largo de un arco geográfico que se extiende desde Casablanca hasta Yakarta. Afganistán, después de todo, en el transcurso de los últimos dos siglos ha visto salir de su territorio a dos imperios derrotados.

Los elementos más radicales del talibán, así como los combatientes de Al Qaeda y otros movimientos que plantean la guerra santa mundial, abrevan en la resistencia afgana para vigorizar sus propias agendas políticas e integrar nuevos reclutas a sus filas. Mientras la coalición internacional no presente a la opinión pública mundial, especialmente a los países islámicos, que los costos de la ocupación han sido opacados por los beneficios de la reconstrucción, existirá la creencia de que un grupo de potencias ocupa y somete a una nación islámica.

La seguridad en Afganistán puede mejorar en un par de años y la reconstrucción puede tomar aún más tiempo, pero el campo de las ideas requiere acciones más inmediatas. Sin voluntad política en las capitales occidentales, la pérdida de Afganistán, no en términos militares, puede representar un fracaso estratégico y, mientras haya elementos radicales que las culpen del declive del mundo islámico, sus sociedades y vida cotidiana serán vulnerables a ataques, los que, aunque esporádicos, serán calculados y violentos.

Uno de los principales ideólogos de la “resistencia islámica global”, Abu Musab al-Suri, ha escrito que Al Qaeda se ha transformado, de una organización a “un llamado, una referencia y una metodología”. Si éste es el caso, y dada la situación imperante al día de hoy, debe admitirse que Afganistán podría convertirse también en su libro de texto.