

135/2014

27 noviembre de 2014

Mario Laborie Iglesias*

INFORME SOBRE EL PROGRESO HACIA
LA SEGURIDAD Y LA ESTABILIDAD EN
AFGANISTÁN (OCTUBRE 2014)

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

INFORME SOBRE EL PROGRESO HACIA LA SEGURIDAD Y LA ESTABILIDAD EN AFGANISTÁN (OCTUBRE 2014)

Resumen:

El Departamento de Defensa de Estados Unidos ha publicado la 14ª edición del "Informe sobre el progreso hacia la seguridad y la estabilidad en Afganistán" que, en esta ocasión, cubre el periodo comprendido entre el 1 de abril y 30 de septiembre de 2014. Desde junio de 2008, fecha de la primera versión, este informe semestral viene asesorando al Congreso norteamericano sobre la evolución de la seguridad en Afganistán y del estado de la campaña que lleva a cabo la Coalición Internacional en aquel país asiático. El presente Documento del IEEE resume y analiza las principales cuestiones contenidas en el citado informe estadounidense.

Abstract:

The US Department of Defense (DoD) has issued the 14th edition of its "Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan" covering the period from April 1 to September 31, 2014. Since the first one published in June 2008, this report has provided the U.S. Congress semi-annual assessments with developments in Afghanistan's security and the state of the International Coalition's campaign. This IEEE's paper summarizes and analyzes the major issues contained in the aforementioned DoD report.

Palabras clave:

Afganistán, ISAF, seguridad, estabilidad, transición

Keywords:

Afghanistan, ISAF, security, stability, transition.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

ANÁLISIS

Elaborado por Departamento de Defensa de Estados Unidos (DoD en siglas en inglés), el pasado 1 de noviembre se publicó la 14ª edición del “Informe sobre el progreso hacia la seguridad y la estabilidad en Afganistán”¹. Por su veracidad y alcance, este informe se ha convertido, a lo largo de los años, en una valiosa fuente de información para analistas e investigadores interesados en la evolución de la seguridad de la República Islámica de Afganistán (RIA) y de la situación actual de la campaña que lleva a cabo la Coalición Internacional en aquella nación. Esta nueva edición cubre el periodo comprendido entre el 1 de abril y el 30 de septiembre de 2014² y es, por lo tanto, la última antes de que se produzca el final de la misión de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF), liderada por la OTAN, el próximo 31 de diciembre.

En los últimos meses, la situación política y de seguridad de Afganistán ha estado marcada por el proceso electoral abierto para suceder al frente del país a Hamid Karzai. Tras una primera ronda electoral, que finalizó sin que ninguno de los aspirantes a la presidencia alcanzara la mayoría absoluta de los votos, en junio se llevó a cabo la segunda vuelta. En esta ocasión, ya sólo concurrieron Ashraf Ghani y Abdullah Abdullah como los dos candidatos que habían obtenido los mejores resultados en la primera oportunidad. Pero, esta segunda ronda electoral se vio empañada por acusaciones de fraude masivo. Los tres largos meses de incertidumbre que siguieron, sin que se declarase formalmente un vencedor, paralizaron el gobierno y minaron la confianza de la población en las instituciones. Finalmente, no se produjo una declaración definitiva de resultados, sino que Ghani y Abdullah llegaron a un acuerdo para formar un gobierno de unidad nacional³. Según este compromiso, Ashraf Ghani asumió el cargo de presidente de la República Islámica el 29 de septiembre, mientras que Abdullah Abdullah se convertía en su primer ministro –un puesto de nueva creación no contemplado en la constitución afgana–.

-
- 1 Informe disponible en inglés en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2014/141031_US_DoD_Report_Final.pdf
 - 2 Un análisis de la edición anterior de este informe (abril 2014) se encuentra disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO60-2014_Informe_ProgresoSeguridad_Afganistan_MLI.pdf
 - 3 Este acuerdo para compartir el poder fue posible tras meses de intensa presión estadounidense, como queda demostrado por las más de 30 veces que, desde el 14 de junio, el secretario de Estado estadounidense, John Kerry, contactó con los dos candidatos rivales. Stancati, M. “Afghan Power-Sharing Deal Made Possible By Months of U.S. Pressure”. The Wall Street Journal. 21.09.2014. Disponible en <http://online.wsj.com/articles/afghan-power-sharing-deal-made-possible-by-months-of-u-s-pressure-1411304985>

Además de la disputada sucesión presidencial, el documento del Pentágono destaca otros dos eventos ocurridos durante el periodo cubierto por esta nueva edición de su informe: primero, el anuncio del Presidente Obama de que EEUU mantendrá 9.800 militares en Afganistán a partir del 1 de enero de 2015, poniendo así fin a las especulaciones sobre la temida posibilidad de completar la retirada internacional, una vez finalice la actual misión que lleva a cabo la OTAN en el país asiático⁴; y segundo, la firma del esperado acuerdo bilateral de seguridad afgano-estadounidense⁵ que permite la continuidad de la presencia militar norteamericana en el país hasta el año 2024. Hay que señalar que simultáneamente a la firma de este acuerdo, la OTAN selló un pacto similar con las nuevas autoridades de Kabul que incumbe al resto de países aliados con fuerzas militares en Afganistán.

A continuación, y teniendo en consideración otros documentos e informaciones, se analizan los principales aspectos que el informe del DoD plantea en lo referente a cinco aspectos: seguridad; progreso, crecimiento y operaciones de las Fuerzas de Seguridad Nacional Afganas⁶ –ANSF en siglas en inglés–; gobernanza; reconstrucción y desarrollo; y, compromisos de los países de la región.

Seguridad

La firma de los dos citados acuerdos de seguridad de la OTAN y EEUU con Afganistán, permitirá a la Alianza Atlántica iniciar el 1 de enero de 2015 *Resolute Support*, misión que sustituirá a partir de ese momento a la ISAF⁷. Esta nueva operación tendrá como objetivo el adiestramiento, asesoramiento y asistencia para el desarrollo de las instituciones de seguridad afganas, completando lo ya realizado por años de esfuerzo internacional continuado. Se trata de que los organismos gubernamentales afganos puedan llevar a cabo las funciones, a nivel nacional, que son cruciales para la generación, la dotación de recursos,

4 De Young; K. "Obama to leave 9,800 U.S. troops in Afghanistan". The Washington Post. 27.05.2014. Disponible en http://www.washingtonpost.com/world/national-security/obama-to-leave-9800-us-troops-in-afghanistan-senior-official-says/2014/05/27/57f37e72-e5b2-11e3-a86b-362fd5443d19_story.html

5 En inglés, el nombre oficial del acuerdo es: "Security and Defense Cooperation Agreement between the United States of America and the Islamic Republic of Afghanistan".

6 El término ANSF incluye al Ejército Nacional Afgano (ANA) y la Policía Nacional Afgana (ANP). El ANA engloba a la Fuerza Aérea Afgana (AAF), a las Fuerzas de Operaciones Especiales (ANASOF), y al Ala para Misiones Especiales –unidad aérea de apoyo a las misiones de las ANASOF–. En la ANP se integran el Mando General de las Unidades Especiales de la Policía, la Policía de Fronteras Afgana, la Policía Nacional de Orden Civil, la Policía Afgana Uniformada, y la Policía Antinarcoóticos de Afganistán. La Policía Local Afgana (ALP) no es oficialmente una parte de las ANSF pero proporciona seguridad adicional, bajo el control del Ministerio del Interior, a nivel de pueblos y aldeas.

7 Según el concepto operativo de la nueva misión, aproximadamente 12.000 soldados de la OTAN y de otros países permanecerán en territorio afgano –9.800 estadounidenses–.

y el mantenimiento de las fuerzas policiales y militares en sus actividades operativas⁸. Además y en la misma fecha, EEUU dará por concluida su operación “Libertad Duradera”, pero sus militares que permanezcan en el país continuarán presionando a los restos de Al-Qaeda y a grupos afiliados, en el marco de una nueva misión contraterrorista.

Aunque esta es la política oficial estadounidense, el auge global de los grupos yihadistas, y en especial del Estado Islámico, junto a las grandes carencias en seguridad y desarrollo que todavía perviven en Afganistán, parecen haber provocado un cambio de opinión en la Casa Blanca. Según informaciones aparecidas en prensa, el presidente Obama habría firmado una orden secreta que permitiría una implicación mayor de las fuerzas militares estadounidenses en 2015. Se trataría de ampliar las acciones contra los Talibán, extender el apoyo directo a las ANSF en misiones de combate e incrementar el apoyo aéreo y las acciones con drones. Además, el nuevo gobierno de Kabul estaría dispuesto a aceptar una misión militar extranjera mayor de lo que estaba el anterior presidente Hamid Karzai⁹. Esta orden de la Casa Blanca daría la razón a aquellos que ya habían advertido que la decisión de Obama de fijar un calendario para la retirada completa de Afganistán, sin tener en consideración la evolución del entorno, podría exponer a los afganos a la misma violencia e inestabilidad que sacude a Irak en la actualidad¹⁰. La reciente dimisión del Secretario de Defensa estadounidense, Chuck Hagel, puede ser enmarcada en este giro de la política exterior y de defensa de EEUU¹¹.

La Coalición internacional

A fecha 1 de octubre de 2014, la ISAF contaba con aproximadamente 34.000 efectivos – 24.000 estadounidenses– pertenecientes a 47 naciones que, en los últimos meses, han centrado su actividad en preparar el inicio de *Resolute Support*, al mismo tiempo que han proseguido con las labores de repliegue y la entrega de bases a las ANSF. Mientras que en

8 En julio de 2014, se celebró en Bélgica la Conferencia de Generación de Fuerzas de esta nueva misión, en la que los países aliados acordaron ocupar el 80% de los puestos de la nueva organización operativa de la OTAN.

9 Mazzetti, M; Schmittnov, Eric. “In a Shift, Obama Extends U.S. Role in Afghan Combat”. The New York Times. 21.11.2014. Disponible en http://www.nytimes.com/2014/11/22/us/politics/in-secret-obama-extends-us-role-in-afghan-combat.html?_r=0

10 Laborie, M. “Afganistán: ¿así se pone fin a las guerras en el siglo XXI?”. Esglobal. 30.06.2014. Disponible en <http://www.esglobal.org/afganistan-asi-se-pone-fin-a-las-guerras-en-el-siglo-xxi/>

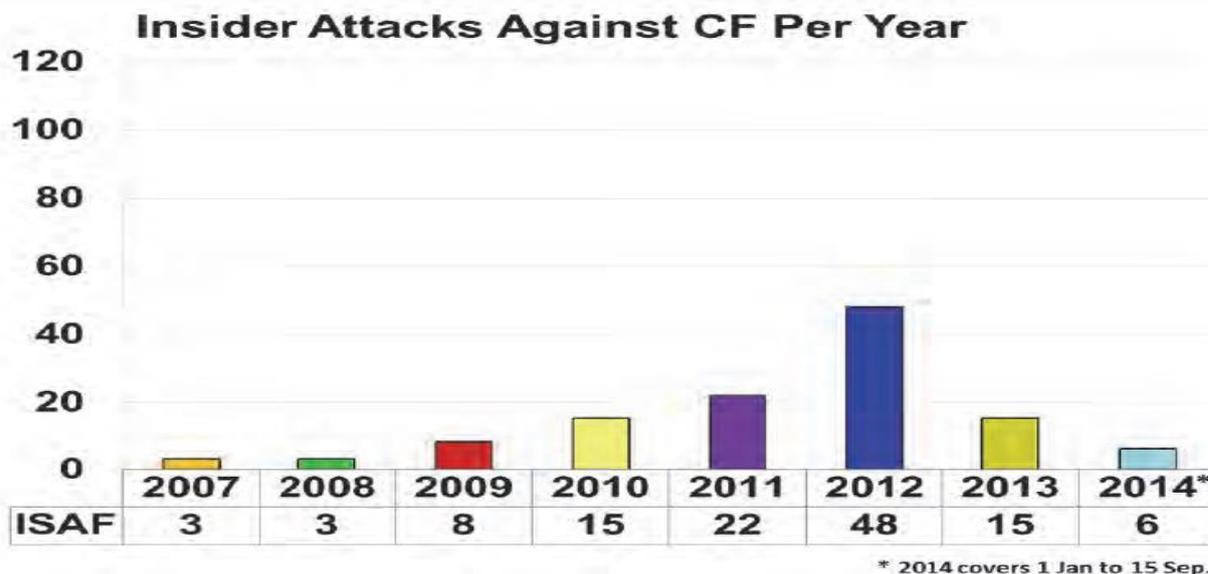
11 Cooper, H. “Hagel Resigns Under Pressure as Global Crises Test Pentagon”. The New York Times. 24.11.2014. Disponible en http://www.nytimes.com/2014/11/25/us/hagel-said-to-be-stepping-down-as-defense-chief-under-pressure.html?_r=0

Mario Laborie Iglesias

2012 la Coalición disponía de más de 850 bases y puestos avanzados, en la actualidad únicamente controla 35, lo que representa una muestra positiva de la progresiva devolución de la soberanía a la sociedad afgana.

A medida que ha progresado el proceso de repliegue de las fuerzas de combate de la Coalición, el número de bajas de militares extranjeros se ha reducido radicalmente¹², aunque por el contrario, como se verá más adelante, han aumentado entre las ANSF. Este hecho es consecuencia de que, en el último año, los ataques contra la ISAF han disminuido en un 60%.

Al mismo tiempo, se han reducido los ataques internos realizados por miembros de las ANSF contra personal de la ISAF. Desde mayo de 2007, los militares han sufrido 120 ataques confirmados de este tipo, que han producido 161 muertos y 251 heridos— el gráfico inferior, extraído del informe del DoD muestra la evolución de estos ataques—. Entre abril y septiembre de 2014 se han perpetrado cuatro de estas acciones —en la del 5 de agosto, encontró la muerte del general estadounidense Harold Greene y otros 14 militares norteamericanos resultaron heridos—.



12 El informe del DoD señala que entre abril y septiembre de 2014, 24 militares estadounidenses perdieron la vida en Afganistán mientras que 264 resultaron heridos.

La insurgencia

En el conjunto del país y a la vista de los datos disponibles¹³, la violencia ha decrecido en los últimos meses. Comparando el número de ataques iniciados por el enemigo entre los meses de abril y agosto de 2014, con el mismo periodo del año anterior, se observa una disminución total del 30%.

Estos datos son coherentes por los proporcionados por la Dirección Nacional de Seguridad Afgana, que estima que el número de ataques llevados a cabo por los Talibán en todo el país ha decrecido en un 45%. No obstante, las mismas fuentes reconocen un incremento del 68% de las acciones insurgentes en Kabul y en el resto de las grandes ciudades afganas¹⁴.

Durante el periodo cubierto por el informe del Pentágono, la insurgencia talibana ha tratado preferentemente de perturbar los preparativos y ejecución de las elecciones presidenciales, algo que no ha logrado a la vista de los relativos bajos niveles de violencia que han rodeado todo el proceso electoral.

Con una libertad de acción reducida, los Talibán recurren a ataques complejos de alto perfil contra autoridades, centros de población y puestos de la policía y el ejército en áreas remotas. La mayoría de sus ataques comprenden fuego directo y acciones con “*artefactos explosivos improvisados*” –IED en siglas en inglés–. Sin embargo, se muestran incapaces de mantener el terreno que capturan y son superados por las ANSF apoyadas por el poder aéreo de la Coalición, por lo que no han sido podido tornar los limitados éxitos tácticos en beneficios operacionales o estratégicos.

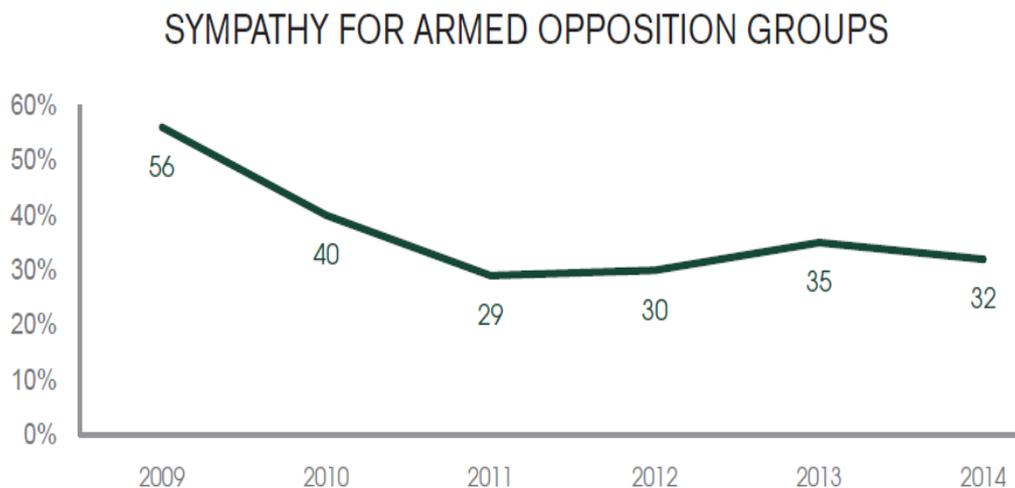
Entre abril y septiembre de 2014, los insurgentes llevaron a cabo más de diez ataques de alto perfil en Kabul. Pero, a pesar de que la cobertura de los medios de comunicación, locales e internacionales, ha promovido una percepción de inseguridad en el país, esos ataques no han proporcionado un impulso estratégico a la insurgencia, aunque han reforzado su moral. Hay que resaltar que ninguno de los centros urbanos importantes de Afganistán se encuentra en poder de los Talibán.

13 Una parte de los datos utilizados en este informe proceden de fuentes oficiales afganas por lo que, en algunos casos, el DoD afirma desconocer su validez.

14 Syed Sharif Amiri. “Taliban Focus Attacks on Cities: NDS”. Tolo News. 19.11.2014. Disponible en http://www.tolonews.com/en/afghanistan/17176-taliban-focus-attacks-on-cities-nds?utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_term=%2AAfPak%20Daily%20Brief&utm_campaign=2014_The%20South%20Asia%20Daily%2011-20

Entre los distintos grupos que conforman la insurgencia, la *red Haqqani* continúa siendo la organización más violenta y peligrosa que actúa en la RIA. La *red*, que mantiene estrechos contactos con miembros de Al-Qaeda, tiene como objetivo la expulsión de las fuerzas militares extranjeras, la desestabilización del gobierno afgano y el restablecimiento de un Emirato Islámico en Afganistán. Sin duda, los Haqqani seguirán siendo la amenaza más significativa para las fuerzas de la Coalición durante 2015, sobre todo si no se les niega su tradicional santuario pakistaní.

Al contrario de lo que afirma su propaganda, los insurgentes siguen siendo impopulares entre la mayoría de los afganos, fundamentalmente porque la población civil les identifica como la razón fundamental de que se produzcan víctimas en todo el país. De hecho, la simpatía popular hacia estos grupos se ha reducido considerablemente desde 2009 –ver gráfico inferior¹⁵–.



Según el DoD entre abril y septiembre de 2014, la insurgencia causó la muerte a 3500 civiles, el 94% del total del conflicto, mientras que la ISAF solo habría producido el 1% y las ANSF el 2% –el resto no tienen asignada causa conocida–.

En su último informe sobre víctimas civiles, la Misión de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) señala que, en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 30 de junio de

15 Fuente: Warren, Zach. Afghanistan in 2014. A Survey of the Afghan People. The Asia Foundation. Disponible en: <http://www.asiafoundation.org/country/afghanistan/2014-poll.php>

2014, se habrían producido 1564 muertos y 3289 heridos por causa de la violencia, lo que supone un incremento del 17% en el número de víctimas mortales y del 28% en heridos, en comparación con el primer semestre de 2013. La UNAMA atribuye el 74% del total de los damnificados a los grupos antigubernamentales¹⁶, el 8% a las ANSF y el 1% a la ISAF, mientras que el 12% no puede ser adjudicado a ninguna de las partes –por producirse en el marco de combates directos–. Para las Naciones Unidas el mayor número de víctimas civiles se explica por la escalada en los enfrentamientos entre las ANSF y los insurgentes en áreas pobladas¹⁷.

Progreso, crecimiento y operaciones de las Fuerzas de Seguridad Nacional Afganas

Cuando se aproxima el final de la misión de la ISAF en Afganistán, las ANSF se muestran como una fuerza cohesionada que goza del aprecio de su pueblo. A lo largo de todo el proceso electoral para la elección del nuevo presidente, el ejército y la policía afganos han ganado credibilidad, ya que, en gran medida, han garantizado la seguridad durante toda la campaña, contrarrestando los esfuerzos de los insurgentes para perturbarla, y al mismo tiempo, se han mantenido al margen de la pugna política. Un análisis de la Fundación Asia¹⁸ –organización internacional sin ánimo de lucro dedicada al desarrollo– indica que un 46% de los afganos cree firmemente que la acción de la ANP mejora su seguridad, porcentaje que se eleva al 53% en el caso del ANA.

A finales de agosto de 2014, los efectivos totales del ejército y la policía afganos se aproximaban al contingente máximo autorizado de 350 mil, lo que significaba, en esas fechas, 165 mil militares en el ANA y 153 mil policías en la ANP.

Al mismo tiempo que se está produciendo la retirada de las fuerzas de combate de la Coalición, la policía y el ejército afganos están progresivamente asumiendo la plena responsabilidad de la seguridad de su país, y han sido capaces de llevar a cabo de manera autónoma el 99% de todas las operaciones tanto convencionales como especiales. No obstante, la UNAMA ha alertado de que las ANSF no son capaces, por el momento, de

16 Como ejemplo de este tipo de acciones indiscriminadas, el pasado 23 de noviembre, un suicida hizo detonar una bomba durante la celebración de un partido de béisbol en la ciudad de Yahya Khel, provincia de Paktika, causando la muerte a 50 personas, de las que 10 eran policías locales y el resto civiles que presenciaban el evento. GOLDSTEIN, J. “Blast at Game Kills Dozens in Afghanistan”, The New York Times. 23.11.2014. Disponible en http://www.nytimes.com/2014/11/24/world/asia/afghanistan-suicide-bomber-volleyball-match.html?ref=asia&utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm

17 “United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Protection of Civilians in Armed Conflict: Afghanistan, Mid-Year Report 2014, July 2014”. Disponible en línea: http://unama.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=m_XyrUQDKZg%3D&

18 Warren, Op.Cit.

compensar la reducción de fuerzas de la ISAF y que el cierre o transferencia de las bases de la Coalición tiene repercusiones negativas directas sobre la protección de la población civil¹⁹.

Como ya advertían las anteriores ediciones del informe del DoD, las ANSF se enfrentan a una tasa de desertiones más alta de lo deseable, elevada corrupción y gran índice de analfabetismo. Además, desde el punto de vista operativo las fuerzas afganas carecen de ciertas capacidades para combate de alta intensidad, tales como, apoyo aéreo, inteligencia, logística y operaciones especiales. Asimismo, los ministerios de defensa e interior necesitan personal cualificado y se precisan mejoras sustantivas en planificación, programación, presupuestación y adquisición. Este será un aspecto sobre el que *Resolute Support* deberá focalizar sus esfuerzos.

Igualmente, otro de los puntos débiles sigue siendo la muy escasa incorporación de las mujeres a la policía y al ejército, debido en parte a los tabúes religiosos y culturales del país, así como a la amenaza de sufrir abusos sexuales —a finales de agosto de 2014 las mujeres que servían en las ANSF eran aproximadamente 500 oficiales, 1200 suboficiales y 1000 policías y soldados—.

También, la Policía Local Afgana (ALP en siglas en inglés), que actúa bajo las órdenes del Ministro del Interior, continúa desarrollándose y sus 30 mil miembros han mostrado una indudable tenacidad para defenderse de los ataques de los Talibán. No obstante, para lograr que la ALP se convierta en una fuerza eficiente, el Pentágono señala que se debe mejorar en tres aspectos esenciales: primero, a nivel distrito, mayor supervisión de Kabul para garantizar el sostenimiento y reducir el impacto de las redes clientelares que degradan el apoyo popular; segundo, asegurar el apoyo de las ANSF cuando los policías locales se vean atacados; y tercero, atajar la ausencia de liderazgo entre los cuadros de mando.

Gobernanza

Los avances de Afganistán en áreas como la educación, salud, acceso a la electricidad y desarrollo rural son una muestra inequívoca de que sus instituciones nacionales han mejorado la aptitud para gobernar de forma estable y eficaz. Sin embargo, los problemas endémicos ligados a la corrupción, ineficaz seguimiento de los programas, déficit presupuestario a todos los niveles o incorrecta gestión de las finanzas, entre otros, siguen condicionando la acción de la administración pública. Además, más allá de la capital, la eficacia de los gobernadores y miembros de los Consejos provinciales a menudo depende de

19 “United Nations Assistance Mission in Afghanistan, Protection of Civilians in Armed Conflict: Afghanistan, Mid-Year Report 2014, July 2014”. Op.Cit.

su acceso personal a los principales responsables en Kabul y de su capacidad para dar a conocer sus esfuerzos para asegurar fondos para su provincia o pueblo.

Desde su firma en julio de 2012, la Declaración de Tokio –y en especial su anexo, el Marco Mutuo de Rendición de Cuentas²⁰– ha determinado las relaciones entre Afganistán y la comunidad internacional, tanto en términos de que los afganos asuman la responsabilidad sobre su propio futuro, como en las expectativas con respecto a una mayor confianza entre los Estados donantes y el país asiático. Aunque, el gobierno afgano ha progresado en las áreas relacionadas con la responsabilidad de gobierno, como determina la Declaración de Tokio, todavía se detectan importantes deficiencias para cumplir con sus compromisos sobre género y derechos humanos.

Por otro lado, el narcotráfico, que constituye una fuente de financiación primordial para los insurgentes, aumenta la inestabilidad y la corrupción, al mismo tiempo que limita el desarrollo económico y erosiona la legitimidad gubernamental. Por ello, el éxito de la transición hacia la seguridad descansa, en gran parte, en limitar el acceso de los insurgentes a la financiación procedente del mercado de la droga y romper sus vínculos con el crimen organizado.

Pero en este caso, las perspectivas no son esperanzadoras. Un informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito²¹, publicado recientemente, refleja que el cultivo de amapola en Afganistán ha aumentado de manera formidable, en los últimos años. La producción de opio en 2014 alcanzó las 6.400 toneladas, un 17% más que en el año anterior y, de nuevo, se produjo un aumento de la superficie cultivada –con respecto a 2013, se estima que el incremento fue del 7%–. El informe de la ONU también resalta como evidente el vínculo entre la inseguridad y la producción ya que casi el 90% del cultivo de adormidera en este último año se mantuvo limitado a nueve provincias del sur y del oeste país en las que precisamente la insurgencia es más activa –Helmand es la provincia donde más se cultiva y uno de los bastiones de los Talibán–.

Pese a esta situación, el número de operaciones de la Policía Antinarcóticos de Afganistán –cuerpo especializado de la policía nacional encargada de la lucha contra las drogas– y de otras agencias afganas disminuyó durante los seis meses que cubre el informe del

20 El Marco de Tokio enumera cinco objetivos (elecciones, imperio de la ley, finanzas públicas, presupuesto gubernamental y crecimiento) y 16 indicadores que el gobierno afgano se compromete a implementar. Tokyo Mutual Accountability Framework. Ministry of Foreign Affairs of Japan. Disponible en http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/tokyo_conference_2012/tokyo_declaration_en2.htm

21 Afghanistan. Opium Survey 2014. United Nations Office on Drugs and Crime. Noviembre 2014. En línea <http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghan-opium-survey-2014.pdf>

Pentágono, debido al cese del apoyo prestado por la ISAF para su realización y a los problemas de seguridad en algunas provincias del sur.

Reconstrucción y desarrollo

El desarrollo de Afganistán depende, en una gran proporción, de la financiación externa –se calcula que el 90% del presupuesto del Estado proviene de la ayuda que proporciona la comunidad internacional–. Por ello, pese a la ingente labor ya realizada, el papel que los actores externos deben y deberán continuar llevando a cabo en el futuro próximo se antoja de vital importancia para el devenir del pueblo afgano.

El antes mencionado Documento de Tokio determina las prioridades a los países donantes en base a los compromisos de la comunidad internacional con el desarrollo y la seguridad de Afganistán²². Un objetivo clave para la comunidad de donantes, es reducir la dependencia de Afganistán de la asistencia internacional a niveles consistentes con otras naciones menos desarrolladas. Para ello, es preciso dirigir una mayor atención al fortalecimiento de la capacidad del gobierno para generar ingresos y cobrar impuestos. Sin embargo, el crecimiento económico se ha ralentizado en el último año –mientras que en 2012 el PIB creció un 14%, en 2013 solo lo hizo un 3,7 y se espera que en 2014 sea incluso inferior–. En el futuro, la mejora de la economía obedecerá a la evolución de factores, tales como el entorno de seguridad, la estabilidad política, las mejoras en las posibilidades de negocio y, sobre todo, la asistencia internacional.

Las condiciones de vida de las mujeres afganas vuelven a ser objeto de atención en el informe del DoD. Como se sabe, la discriminación por razón de género se encuentra muy arraigada en la sociedad de Afganistán y se considera que la violencia contra la mujer es generalizada. Muchas mujeres afganas observan con escepticismo una posible reconciliación con los Talibán y se muestran preocupadas de que las conversaciones de paz pongan en riesgo los progresos logrados en los últimos 13 años.

22 En la capital japonesa, la comunidad internacional acordó proporcionar 16 mil millones de dólares de ayuda hasta 2015 y mantener el apoyo hasta 2017 en niveles similares a la década pasada. Por su parte, Afganistán aceptó mejorar la gobernabilidad; enfatizar el desarrollo humano y el crecimiento sostenible; garantizar unas elecciones limpias y transparentes; proteger los derechos humanos y garantizar el acceso a la justicia para todos los ciudadanos; y perfeccionar la integridad de la gestión financiera pública y del sector bancario. Un análisis pormenorizado sobre el apoyo internacional a la reconstrucción de Afganistán puede encontrarse en: Laborie, M. “Compromisos e intereses internacionales para el futuro de Afganistán”. Incluido en VVAA. Afganistán después de la ISAF. Cuaderno de Estrategia nº 164. IEEE. Enero 2014. Pp. 55-101. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_164.pdf.

En general, organizaciones de mujeres y de derechos humanos han elogiado el nivel de participación de las afganas en la primera vuelta de las elecciones presidenciales, aunque su representación en las provincias fue mucho más débil que en las ciudades. Del total de 2.595 candidatos a los Consejos provinciales, 299 fueron mujeres (11.5%) de los que han sido elegidas 97. Por otro lado, la alta participación femenina tanto a nivel provincial como en las dos rondas de las elecciones presidenciales es una señal prometedora del progresivo empoderamiento de las mujeres afganas²³.

Compromisos de los países de la región

Afganistán comparte fronteras con seis Estados: Pakistán, Irán, China, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán. Estos países, junto a Rusia, India, y las naciones pertenecientes al Consejo de Cooperación del Golfo²⁴, tienen diferentes niveles de compromiso con el Gobierno afgano, y diversos grados de importancia para la estabilidad general de Afganistán. En este punto, el informe del DoD efectúa un repaso al papel que desempeñan todos estos países en el progreso hacia la seguridad de Afganistán.

Sin duda una de las novedades más llamativas del documento objeto de este análisis es el tratamiento otorgado a Pakistán. En esta ocasión, se abandona el lenguaje diplomático de veces anteriores para afirmar que *“grupos militantes contrarios a Afganistán e India continúan operando desde territorio pakistaní, en detrimento de la estabilidad de Afganistán y de la región. Pakistán utiliza estas fuerzas para protegerse de la pérdida de influencia en Afganistán y para contrarrestar la superioridad militar de la India. Estas relaciones van en contra del compromiso público de Pakistán de apoyar la reconciliación de los afganos. Estos grupos siguen actuando como el principal factor irritante de las relaciones bilaterales entre Afganistán y Pakistán”*. Además el informe deja implícito que el ataque llevado a cabo por el grupo terrorista Lashkar-e-Taiba sobre el consulado de India en Herat, en mayo de este mismo año 2014, estaba relacionado directamente con la toma de posesión del nuevo Primer Ministro de India, Narendra Modi.

Como es sabido, aunque el gobierno norteamericano ha cuidado tradicionalmente las formas sobre este asunto y se ha abstenido de condenar abiertamente al gobierno pakistaní, una variedad de analistas y antiguos miembros de la administración de Washington han

23 La participación femenina en las elecciones presidenciales y provinciales de abril de 2014 fue estimada en 36% y en la segunda ronda de las presidenciales del 14 de junio el 38%.

24 El Consejo lo forman Bahréin, Kuwait, Omán, Catar, Arabia Saudí y Emiratos Árabes Unidos. Web oficial de la organización <http://www.gcc-sg.org/eng/index.html>

comentado que la relación bilateral entre EEUU-Pakistán se basa en el engaño²⁵ y que son indudables los lazos entre los servicios de inteligencia pakistaníes y los grupos insurgentes afganos²⁶.

La reacción del gobierno de Pakistán, en contra de las acusaciones formuladas por el DoD, no se hizo esperar y el 5 de noviembre planteó una queja al embajador de EEUU en Islamabad²⁷. Además, durante su cercana visita a EEUU, el Jefe del Ejército de Tierra de Pakistán recordó que la operación militar en curso lanzada por su país en Waziristán del Norte, contra los grupos insurgentes, se realiza *“sin discriminación alguna, ya sea la red Haqqani o TTP –Tehrik-e-Taliban Pakistán– o lo que sea”*²⁸.

Todo lo contrario sucede con India, país al que el Pentágono elogia en su informe por su papel en la ayuda a la reconstrucción de Afganistán, algo que seguro ha irritado aún más a Pakistán, su histórico antagonista geopolítico. Tradicionalmente, India ha utilizado los instrumentos propios del *“soft power”* en sus relaciones con el gobierno afgano²⁹, lo que le ha granjeado simpatías en muchos sectores sociales del país. Las relaciones indo-afganas, que eran ya cálidas desde que cayera el gobierno Talibán en 2001, sufrieron un impulso decisivo con la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica, en octubre de 2011, formalizando así la cooperación mutua en materias de gobierno, economía, comercio, educación, administración pública y seguridad. Con posterioridad a esa fecha, otros convenios, incluidos los propios de la colaboración en seguridad, están reforzando la ya positiva relación entre Afganistán e India. En la actualidad, el gobierno de Delhi ofrece, en su propio país, formación especializada al personal de las ANSF y Modi se ha comprometido a ampliar este programa.

25 Por ejemplo en enero de este 2014, el antiguo Secretario de Defensa Robert Gates afirmaba abiertamente, durante la presentación de su libro de memorias, que Pakistán no era en absoluto un aliado de EEUU y que el gobierno de Islamabad apoyaba a los Talibán afganos, a la red Haqqani y a otros grupos terroristas indios. Panda, Ankit. “Robert Gates: Pakistan 'Really No Ally At All'”. The Diplomat. 10.01.2014. Disponible en <http://thediplomat.com/2014/01/robert-gates-pakistan-really-no-ally-at-all/>

26 Levine, A. “Pakistan supports Haqqani network, Adm. Mullen tells Congress”. CNN. 23.09.2011. Disponible en <http://edition.cnn.com/2011/09/22/us/mullen-security/>

27 “Pakistan slams Pentagon report on terror safe havens”. The Economist Times. 05.11.2014. Disponible en http://articles.economictimes.indiatimes.com/2014-11-05/news/55798079_1_indian-consulate-pentagon-report-secure-and-stable-afghanistan

28 Haider, M. “IS phenomenon will not be allowed in Pakistan, Afghanistan: General Raheel”. Dawn. 20.11.2014. Disponible en http://www.dawn.com/news/1145750/is-phenomenon-will-not-be-allowed-in-pakistan-afghanistan-general-raheel?utm_source

29 India tiene abiertos cuatro consulados en Afganistán: Kandahar, Jalalabad, Mazar-e-Sharif y Herat.

China, por su parte, sigue preocupada por el futuro de Afganistán, y en especial por aquellos asuntos relacionados con la presencia de separatistas uigures en la frontera afgano-pakistaní, la protección de sus nacionales que trabajan en proyectos en Afganistán y el tráfico de narcóticos con destino al oeste del territorio chino. En lo que respecta directamente a la seguridad, la cooperación chino-afgana continua siendo muy limitada y se circunscribe únicamente a proporcionar formación militar y policial a personal afgano en suelo chino.

La intervención de fuerzas militares rusas en Ucrania y la anexión de Crimea conllevan implicaciones para Afganistán. Hay que recordar que Rusia es parte esencial de la Red de Distribución del Norte, constituida por rutas terrestres y aéreas, y que facilita la entrada y salida del país asiático de una parte de los recursos que precisan las tropas de la Coalición. El conflicto ucraniano ha dado lugar a la suspensión de una significativa cantidad de acciones de cooperación entre EEUU y Rusia, así como de la interrupción de las actividades del Consejo OTAN-Rusia. Sin embargo, Rusia no ha amenazado, de momento, los movimientos logísticos de la OTAN, y de hecho, el presidente Vladimir Putin declaró a mediados de agosto que Rusia no cortarían la Red de Distribución del Norte³⁰.

Las actividades del resto de países con intereses en Afganistán no presentan variaciones sustanciales respecto a anteriores informes del DoD.

Conclusiones

A partir del 1 de enero de 2015, Afganistán será completamente dueño de su propio destino. Aunque, en los últimos años el progreso hacia la estabilidad, la seguridad y el desarrollo del Estado afgano han sido notorios, es cierto que siguen existiendo importantes desafíos. Por ello, es importante resaltar que el pacto Ghani-Abdullah ha llegado en un momento crucial. La alianza de gobierno entre los antiguos rivales políticos ha insuflado nuevos ánimos a la administración de Kabul y creado perspectivas positivas entre la comunidad internacional. En particular, la firma de los acuerdos de seguridad con la OTAN y EEUU, que permiten que continúe la asistencia en materia de seguridad más allá de la ISAF, ha sido recibida con alivio por todas las partes, ya que la ayuda de los países donantes estaba en gran medida comprometida a su ratificación.

30 Kucera; J. "Putin: We're Not Going To Block U.S. Military Transit". Eurasianet.org. 18.08.2014. Disponible en <http://www.eurasianet.org/node/69601>

A partir de ahora, el progreso hacia la estabilidad y seguridad de Afganistán y de sus castigados 30 millones de habitantes, dependerá esencialmente de dos factores. En primer lugar, el nuevo presidente afgano deberá tratar de culminar el complejo proceso de reconciliación con los Talibán, pero sin que ello suponga un retroceso en asuntos que conforman la base de la democracia afgana. Se trataría en definitiva, de combatir sin tregua a la insurgencia, pero dejando abierta la puerta a la negociación, en la certeza de que sólo una solución política traerá la paz a los afganos. En este punto, es esencial que se recompongan las relaciones con Pakistán, ya que sin la colaboración de Islamabad es improbable que Afganistán alcance la ansiada estabilidad. Además, el presidente Ghani deberá acometer un amplio programa de reformas que ataje las debilidades institucionales y reduzca la dependencia del país de la ayuda extranjera, todo ello sin poner en riesgo el desarrollo económico del país.

El apoyo sin reservas de la comunidad internacional constituye el segundo factor que determinará el futuro del país asiático. Como ha quedado repetidamente demostrado, la continuidad de la asistencia que proporcionan los Estados donantes, a través de iniciativas multilaterales o por medio de organizaciones Internacionales, como la OTAN, las Naciones Unidas, o la Unión Europea, resulta fundamental para el futuro de la República Islámica.

En este aspecto, aunque sea de manera extraoficial, la ampliación de las misiones contraterroristas y de asistencia a las ANSF, más allá de lo previsto en *Resolute Support* constituye una excelente noticia. Altos mandos militares norteamericanos habían alertado del riesgo de efectuar una retirada prematura. La nueva orden de la Casa Blanca envía un claro mensaje de que EEUU y sus aliados no dejarán que ocurra en Afganistán, una situación similar a la que vive Irak.

Mario Laborie Iglesias*
COR.ET.DEM

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.