

01/2013

enero de 2013

Mario Laborie Iglesias

INFORME SOBRE EL PROGRESO HACIA
LA SEGURIDAD Y LA ESTABILIDAD EN
AFGANISTÁN (DICIEMBRE 2012)

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

INFORME SOBRE EL PROGRESO HACIA LA SEGURIDAD Y LA ESTABILIDAD EN AFGANISTÁN (DICIEMBRE 2012)

Resumen:

A principios del pasado mes de diciembre de 2012, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos publicó una nueva edición del *"Informe sobre el progreso hacia la seguridad y la estabilidad en Afganistán"* que, en esta ocasión, cubre el periodo comprendido entre abril y septiembre de 2012. El presente Documento del IEEE resume y analiza las principales cuestiones contenidas en ese informe.

Abstract:

Early December 2012, the Department of Defense of the United States issued a new edition of the "Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan" covering the period April - September 2012. This IEEE paper summarizes and analyzes the major issues contained in the aforementioned report.

Palabras clave:

Afganistán, ISAF, seguridad, estabilidad

Keywords:

Afghanistan, ISAF, security, stability.

ANÁLISIS

“Las fuerzas estadounidenses y de la coalición, junto con sus socios afganos, han desarticulado una ofensiva insurgente durante la campaña de verano de 2012, y han progresado hacia el objetivo de que las fuerzas de seguridad nacional afganas se hagan con el control total de la seguridad de Afganistán a finales de 2014”. Esta es quizás la principal conclusión que presenta el último informe semestral publicado por el Departamento de Defensa de los EEUU (DoD en siglas en inglés) relativo a la situación en Afganistán.

El *“Informe sobre el progreso hacia la seguridad y la estabilidad en Afganistán”*¹, que tiene como objeto asesorar al Congreso norteamericano sobre la evolución de la campaña en Afganistán en el periodo comprendido entre abril y septiembre de 2012, se encuentra dividido en cinco secciones: seguridad; crecimiento, desarrollo y operaciones de las fuerzas de seguridad nacionales afganas; gobernanza; reconstrucción y desarrollo; y, actuación de los países de la región. Con este esquema, se ofrece a continuación un breve análisis de las principales cuestiones planteadas en el informe del DoD².

Seguridad

Durante el periodo cubierto por el informe, se ha revisado el Plan de Operaciones de la ISAF (OPLAN 38302 Revisión 6.2) para integrar el desarrollo del Modelo de Asistencia a la Fuerza de Seguridad, un enfoque integral del control de fronteras, las consecuencias de la transición de la responsabilidad de la seguridad a los afganos, el desarrollo de las ANSF y la transición a la nueva misión internacional una vez finalizada la que lleva a cabo la ISAF .

De acuerdo a esta revisión, las Fuerzas de la Coalición han iniciado los planes para racionalizar su estructura de Mando y Control. A la espera del fin de su misión, la ISAF ha solicitado a la OTAN que establezca la *“Afghanistan Transformation Task Force (NATTF)”* a partir del 1 de enero de 2013. La misión de la NATTF será identificar, planificar, gestionar, ejecutar y supervisar los cometidos actuales de la ISAF antes del final de la transición. Igualmente, la NATTF facilitará el inicio de la nueva operación de la OTAN en Afganistán ulterior a 2014.

Por otro lado, los analistas del Pentágono han observado una notable mejoría de la seguridad en las áreas pobladas de Afganistán, en las que los ataques de la insurgencia son más aislados. Así, el DoD sostiene que el 80% de los ataques insurgentes se producen en los distritos que reúnen sólo el 20% de la población del país y que la mitad de los ataques ocurren en 17 distritos, en los que habitan únicamente el 5% de la población.

La insurgencia afgana está compuesta por un consorcio de grupos semiautónomos, incluyendo a la

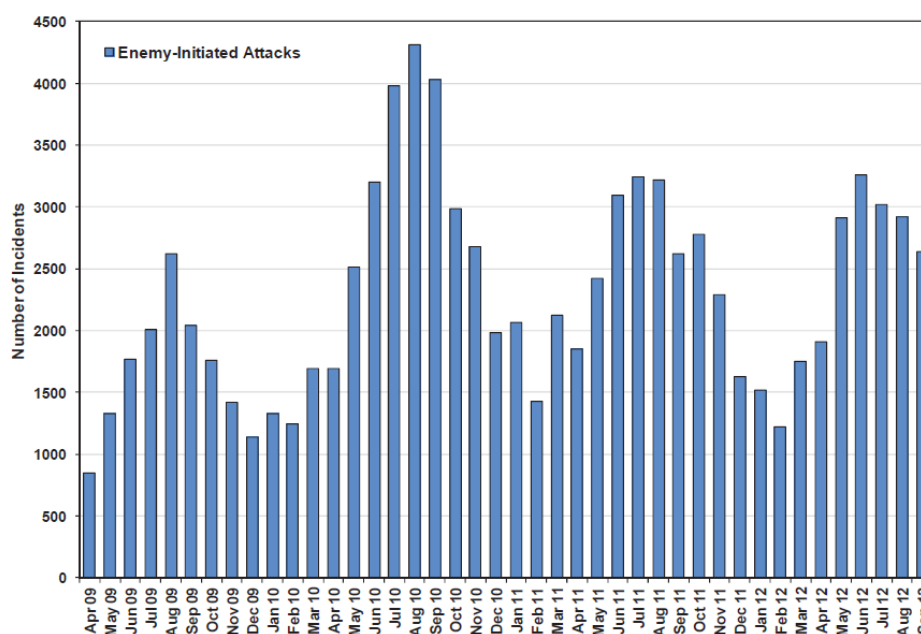
1 Disponible en http://www.defense.gov/news/1230_Report_final.pdf.

2 Un análisis de la edición anterior (Abril 2011) se encuentra disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2012/DIEEEA20-2012_InformeSeguridadAfganistan_MLI.pdf

Mario Laborie Iglesias

red Haqqani. Estos grupos, que se reúnen en un consejo o “shura” en la ciudad pakistaní de Quetta – liderado por el Mullah Omar, guía espiritual de los talibán–, comparten una visión común sobre la creación de un emirato islámico. Al-Qaeda, el Movimiento Islámico de Uzbekistán y algunas otras organizaciones con base en Pakistán, tales como Tehrik-e Taliban Pakistan, prestan apoyo a los talibán afganos.

Con todo, la insurgencia ha sido incapaz de conquistar terreno de manera significativa, a pesar de ser éste uno de sus principales objetivos de su campaña de verano. Al contrario, los insurgentes han continuado perdiendo el dominio de ciertas zonas del país, incluyendo gran parte de sus principales refugios en el sur de Afganistán. Además, esa misma tendencia puede observarse en otros indicadores, como la disminución en el número de ataques iniciados por el enemigo (EIA en siglas en inglés), o en la utilización de Dispositivos Explosivos Improvisados (IED en siglas en inglés). En los gráficos siguientes se muestra la evolución de la actividad insurgente en esos dos aspectos.



Número mensual de EIA

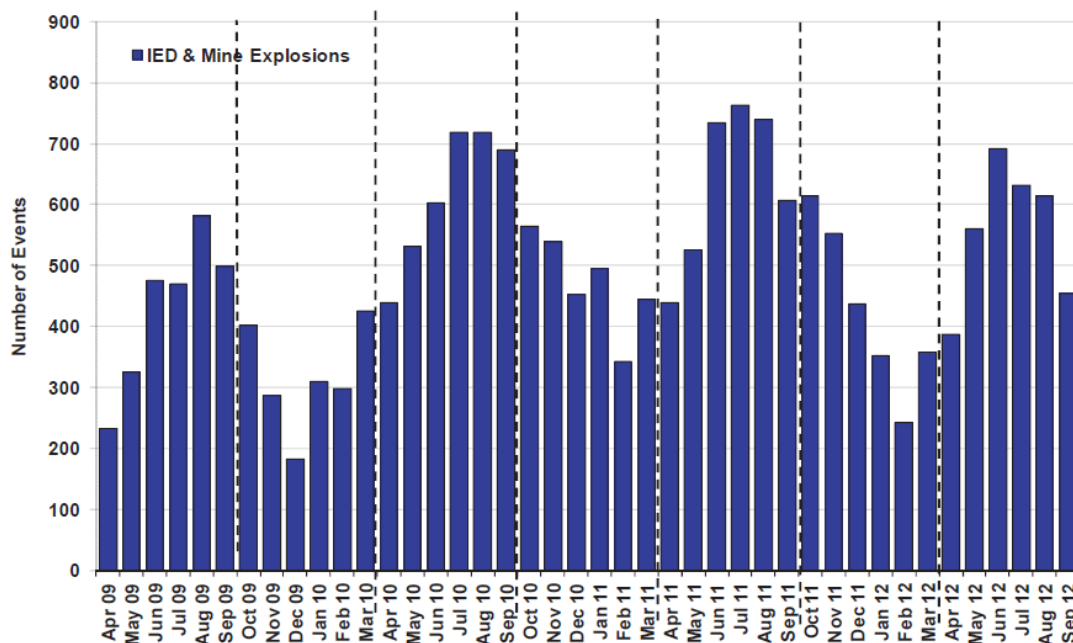
A la vista del gráfico anterior se desprende que los EIA, mayoritariamente ligados a la época estival, se han incrementado en un 1% en comparación con el mismo período del año pasado. No obstante, de enero a septiembre de 2012 se ha observado una disminución del 3% en relación con el mismo periodo del 2011, tras caer un 9% en 2011 con respecto a 2010. En resumen, desde 2010, año de inicio de la “surge”, los EIA han disminuido en un 12%³.

En lo que respecta al Mando Regional Oeste (RC-W en terminología OTAN) en donde se encuentran

3 En términos generales el número de bajas entre los militares de la ISAF ha decrecido un 30% respecto al año 2011. Por el contrario, la cantidad de muertos y heridos entre las ANSF ha crecido y suponen en la actualidad el 60% del total, lo que puede ser una indicación de su creciente participación en las operaciones de combate.

Mario Laborie Iglesias

desplegados la inmensa mayoría de los efectivos militares españoles, entre los meses de abril y septiembre de 2012, los EIA crecieron un 44% en comparación con el mismo periodo del año anterior. La mayoría de esos ataques pueden ser atribuidos a las operaciones dirigidas por las Fuerzas de Seguridad Nacional Afganas (ANSF en siglas en inglés) en la provincia de Badghis y a la de insurgentes expulsados del norte de la provincia de Helmand y del sur de la provincia de Farah.



Número mensual de ataques con IED y minas

Con respecto a los incidentes con IED, durante los seis meses analizados por el informe se contabilizaron un 12% menos de ataques que en el mismo periodo del año anterior.

Por estas razones, el informe resuelve que la denominada “surge” (“oleada”) ha sido un éxito. Hay que recordar que la “surge” consistió en el despliegue, a primeros de 2010, de 30.000 soldados estadounidenses adicionales, con el fin de mejorar la situación de seguridad en Afganistán. Siguiendo el plan del Pentágono, a finales del pasado mes de septiembre, los EEUU terminaron de replegar esos efectivos. Entre el 1 de marzo y 30 de septiembre de 2012, los norteamericanos disminuyeron sus fuerzas militares en Afganistán en un 25%, mientras que las fuerzas de la Coalición aumentaron 1%. Aproximadamente, 66.000 militares estadounidenses y 44.883 de las otras 49 naciones, que conforman hoy la Coalición Internacional, permanecen en el país asiático⁴.

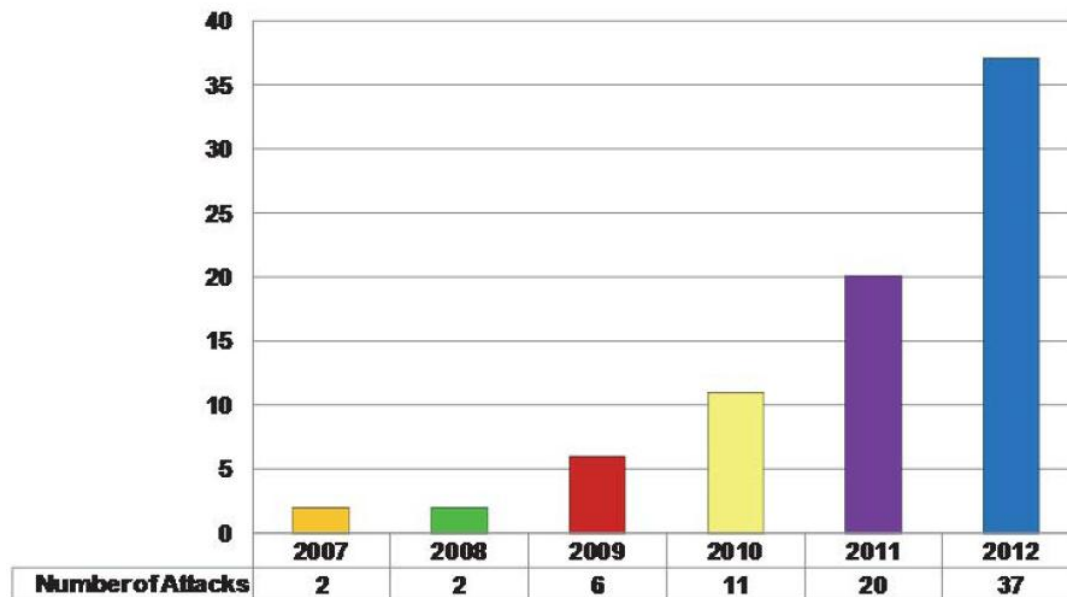
Por otro lado, el proceso para determinar el nivel de fuerzas necesario para culminar el proceso de transición en 2014 se encuentra en marcha. A la vista de los anuncios de retiradas de fuerzas formuladas por algunos países, en los 24 meses que restan hasta el final de la misión, el reto para la

4 En la actualidad, la Coalición de la ISAF está compuesta por los 28 países miembros de la OTAN y por 22 países socios que en total aportan 107,042 soldados.

Mario Laborie Iglesias

Coalición es determinar las contribuciones individuales nacionales, y diseñar las futuras contribuciones para la misión pos-ISAF.

Un factor de gran relevancia para la marcha de la misión, son los incidentes “Green on blue” -ataques realizados por miembros de las ANSF contra personal de la Coalición con la intención de mutilar o matar-. Entre el 1 de enero y el 30 de septiembre se han contabilizado 37 ataques de este tipo contra personal de la ISAF. Las causas de estos ataques, que han aumentado en frecuencia desde 2008, incluyen la infiltración, la suplantación de identidad, el estrés postraumático, los conflictos interpersonales y los puntos de vista extremistas. La propaganda insurgente sigue desempeñando un importante papel en este tipo de incidentes, independientemente de que los insurgentes sean sus responsables directos. El documento del DoD sostiene que la persistencia de este tipo de ataques es probable que debilite la misión de la ISAF en apoyo a las ANSF y refuerce a la insurgencia. El gráfico inferior muestra la evolución anual de los ataques Green-on-Blue.



En este contexto, continúa el proceso de transición con el objetivo final de devolver la plena soberanía al pueblo afgano el 31 de diciembre de 2014. Esta transición, por zonas geográficas, que comenzó en julio de 2011, se está llevando a cabo, en cinco fases sucesivas, de las que las tres primeras se encuentran o finalizadas o en proceso de conclusión. La cuarta fase se iniciará en el primer semestre de 2013⁵ y, como se acordó en la pasada Cumbre de la OTAN en Chicago (mayo de 2012), la quinta y última se anunciará a mediados de 2013⁶. Desde ese momento, las ANSF lideraran

5 El 31 de diciembre el gobierno de Afganistán anunció el comienzo de la 4ª fase de la transición en la que las ANSF asumirán la responsabilidad de la seguridad en otros 52 distritos en los que habitan el 11% de la población afgana. “Afghanistan enters fourth stage in transition of power from US forces”. The Tribune. Disponible en: <http://tribune.com.pk/story/487026/afghanistan-enters-fourth-stage-in-transition-of-power-from-us-forces/> 31/12/2012.

6 Según fuentes de la OTAN, se espera que para el próximo verano de 2013 la transición se haya iniciado en todo el territorio afgano. “ISAF Congratulates Afghan Government on Transition of Security”. ISAF Releases. Disponible en:

las labores de seguridad en todo Afganistán, manteniéndose la ISAF en un mero papel de apoyo. Todas las provincias del RC-W se encuentran en proceso de transición, aunque todavía no ha comenzado en 11 de sus 43 distritos.

Como muestra del compromiso de apoyo a la estabilidad y seguridad de Afganistán a largo plazo y una vez concluida la transición en diciembre de 2014, algunos países de la Coalición se han adelantado a firmar acuerdos de asociación estratégica con las autoridades del país asiático⁷. En mayo, los presidentes Obama y Karzai firmaron un acuerdo bilateral entre ambos países que establece el marco para la presencia y las actividades de las fuerzas de EEUU en Afganistán después de 2014. También la OTAN⁸ y la Comunidad Internacional⁹ en general se han comprometido a seguir apoyando a Afganistán una vez concluido el periodo de transición.

Crecimiento, desarrollo y operaciones de las fuerzas de seguridad nacionales afganas

Como se señaló en la edición de abril de 2012 de este informe, en enero del año pasado, las autoridades afganas publicaron, por primera vez, su propio Plan de Operaciones: el OPLAN NAWEEED ("Buenas Noticias" en dari). Este OPLAN integra las acciones conjuntas del Ejército, la Policía Nacional Afgana y los servicios de inteligencia ya realizadas durante el año 2012, así como las futuras para el primer semestre de 2013. Una parte esencial del NAWEEED es la transición al nuevo modelo de operaciones de la ISAF, denominado "Asistencia a la Fuerza de Seguridad" (SFA en siglas en inglés), para pasar de operaciones de combate directo a centrarse en las de formación y asistencia a la policía y ejército afgano.

Al mismo tiempo que la ISAF ha empezado a distanciarse de las misiones de combate, las ANSF han aumentado sus efectivos en más de 88 mil, alcanzado el límite máximo de 350 mil. Según el informe del DoD, en la actualidad, las fuerzas de seguridad afganas realizan de forma independiente casi el 80% de todas las operaciones y han empezado a expandir sus actividades a ciertas áreas en donde no existe presencia continua de la ISAF. Más de las tres cuartas partes de la población afgana vive en zonas donde la policía y el ejército afganos han asumido la responsabilidad de la seguridad.

<http://www.isaf.nato.int/article/isaf-releases/isaf-congratulates-afghan-government-on-transition-of-security.html>. 31/12/2012.

- 7 Además de los EEUU, Francia, el Reino Unido, Italia, Alemania y Australia, así como India han firmado acuerdos bilaterales con Afganistán. En esta misma línea, el presidente del Gobierno español, Mariano Rajoy, trasladó durante su visita a Afganistán el 22 de diciembre, al presidente de Afganistán, Hamid Karzai, el compromiso de España con ese país una vez acabe en 2014 la misión actual de la OTAN. "Rajoy al presidente afgano: España quiere seguir en Herat después de 2014". Europapress.es. 22/12/2012. Disponible en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-rajoy-presidente-afgano-espana-quiere-seguir-herat-despues-2014-20121222090000.html>
- 8 En la Cumbre de la OTAN celebrada en Chicago el pasado mes de Mayo, la Alianza comprometió su apoyo a la seguridad y estabilidad de Afganistán. Con ese propósito, el Comité Militar de la OTAN ha iniciado el planeamiento de la "Misión Internacional de Adiestramiento, Asesoramiento y Asistencia" (ITAAM en sigla en inglés) que sustituirá a la ISAF a partir del 1 de enero de 2015.
- 9 En Julio de 2012 se llevó a cabo en Tokio la Conferencia de donantes en la que los 55 Estados y 25 organismos internacionales participantes declararon su apoyo financiero para el desarrollo de Afganistán; aunque, esta ayuda estará supeditada a la realización de ciertas reformas institucionales en aquel país.

A pesar de estos progresos, la corrupción sigue siendo un problema crítico, especialmente en el Ministerio del Interior, situación que amenaza con socavar la legitimidad de las fuerzas de seguridad entre el pueblo afgano. Además, persisten todavía importantes retos a la hora de alcanzar el ambicionado desarrollo de las ANSF, entre los que destacan la escasa calidad de los líderes y las limitadas capacidades de planeamiento en personal, administración, logística, y adquisiciones.

Gobernanza

También en este apartado, el documento del DoD cita a la corrupción como un reto a superar si se quieren establecer unas instrucciones gubernamentales que den respuesta a las demandas de los afganos.

El 26 de julio de 2012, el presidente Karzai emitió un decreto presidencial para combatir la corrupción. Este decreto incluye 165 medidas que implican a 36 ministerios y oficinas gubernamentales y están destinadas a reducir la corrupción, aumentar la transparencia y mejorar el Estado de derecho. Pero pese a estas medidas, la realidad del país indica que la lucha contra la corrupción por parte del gobierno ha mostrado escaso progreso en los últimos meses, lo que supone uno de los mayores riesgos para la estabilidad y la seguridad a largo plazo en Afganistán.

En lo que respecta a la lucha contra el tráfico de drogas, liderada por el propio ejecutivo afgano, el principal objetivo es reducir la posibilidad de que la insurgencia obtenga apoyo por parte de los narcotraficantes. Además, se tratan de desarrollar las capacidades de las fuerzas de seguridad para combatir, de manera efectiva, este tráfico ilegal. Para la Coalición internacional, las áreas prioritarias de atención son los Mandos Regionales sur, suroeste y este, que constituyen las principales regiones de cultivo y de proceso del opio, y como tales son origen de ingresos para la insurgencia.

Reconstrucción y desarrollo

El informe del Pentágono recalca que la población afgana sigue beneficiándose de las grandes mejoras en el desarrollo social llevadas a cabo durante la última década, en particular en los campos de la salud y educación, a pesar de que el acceso a los servicios sociales es más difícil en las áreas rurales.

Un asunto de preocupación reside en las consecuencias que la reducción de efectivos militares de la Coalición y el consiguiente cierre de bases tendrán sobre el desarrollo y crecimiento económico de Afganistán. Hay que tener en cuenta que el actual crecimiento del país¹⁰ está siendo impulsado en gran medida por el gasto en servicios de los donantes y de la ISAF. Por ello, la Coalición pondrá en marcha una estrategia de transición con el objetivo de mitigar los efectos del repliegue de fuerzas y favorecer el desarrollo sostenible.

10 Durante la última década, el PIB de Afganistán ha crecido a una media del 9% anual, mientras que su inflación se cifra en el 10%.

El acceso a la educación es otro parámetro que ha mostrado una radical mejora en la última década. El número de estudiantes de primaria y secundaria ha pasado de menos de un millón en 2002 a más de ocho millones en 2012, de los que el 37% son mujeres. Pero al igual que ocurre en otras áreas, el sistema educativo afgano debe afrontar importantes retos. La incapacidad de las instituciones, la pobreza y las normas sociales dificultan el acceso a la educación, en particular de las niñas y de ciertas minorías étnicas

Como es costumbre, la situación de la mujer en Afganistán constituye una cuestión de gran interés para el DoD. En general, las condiciones de vida de las mujeres y niñas afganas han mejorado significativamente desde 2001. Sin embargo, las mujeres siguen siendo vulnerables y marginadas, tanto económica como socialmente. La violencia contra ellas es frecuente, y los problemas de pobreza, analfabetismo y falta de acceso a la sanidad continúan afectándolas de forma desmedida.

Actuación de los países de la región

En este punto del informe, el DoD efectúa un repaso al papel que desempeñan los países de la región con intereses en Afganistán.

Pakistán, actor fundamental para la consecución de una paz estable y duradera, mantiene una doble política. Por un lado, ha declarado públicamente su apoyo al proceso de reconciliación dirigido por los afganos y sigue colaborando en algunas actividades de lucha contra grupos terroristas. Además, las relaciones con los EEUU han comenzado a mejorar tras la reapertura de las líneas de comunicación terrestres y ha habido una mejora incipiente con respecto a la cooperación transfronteriza. Pero por otro lado, su tolerancia con los santuarios de la insurgencia en su territorio y el fracaso a la hora de interceptar los componentes con los que se fabrican los IED, siguen socavando la seguridad de Afganistán y constituyen una amenaza permanente para las fuerzas de seguridad afganas y la ISAF.

Sobre la base del Acuerdo de Asociación Estratégica firmado en Octubre de 2011, India continúa reforzando su cooperación con Afganistán en áreas relacionadas con la economía, la gobernanza, la educación, el comercio, la administración pública y la seguridad. En este último aspecto, la asistencia se realiza en la propia India en lugar de Afganistán, ofreciendo becas para que el personal de las ANSF estudie en sus centros de formación. Asimismo, el gobierno indio ha multiplicado sus esfuerzos para promover la inversión en Afganistán. Con ese fin, en junio de 2012, se celebró en Delhi una conferencia internacional que contó con la participación de ministros afganos y de representantes de empresas interesadas en invertir en Afganistán.

Los Estados de Asia Central son también motivo de atención en el informe. Esos países junto con Rusia acogen la Red de Distribución del Norte, constituida por rutas terrestres y aéreas, y que facilita la entrada y salida de Afganistán de buena parte de los recursos que precisan las tropas de la Coalición. Durante el pasado año, y coincidiendo con el cierre de las fronteras pakistaníes, esta Red se ha diversificado con más permisos de sobrevuelo y nuevos acuerdos de tránsito por ruta

terrestre¹¹.

Las preocupaciones de estos Estados con respecto a Afganistán incluyen la expansión del extremismo violento en la región y las amenazas derivadas del narcotráfico y otras actividades delictivas. Por ello, la seguridad de las fronteras constituye una de las principales obsesiones de los países de Asia Central.

Por su parte, Irán trata de influir en Afganistán por medio del apoyo económico y cultural a la población afgana y en particular a las minorías chiíes. Pero también, los iraníes llevan a cabo actividades encubiertas que incluyen, según el informe del DoD, sobornos y suministro de armas y entrenamiento a los insurgentes.

China sigue buscando mejorar la estabilidad de Afganistán, mientras que dedica esfuerzos diplomáticos para desarrollar relaciones económicas. Las empresas chinas están invirtiendo en el desarrollo afgano, sobre todo en los sectores de las infraestructuras y la minería. Desde 2002, Pekín ha comprometido más de 180 millones de dólares en ayuda al gobierno afgano, y en 2009, China anunció que proporcionaría 75 millones más durante los siguientes cinco años. China mantiene una estricta política de no implicación con la ISAF en operaciones de seguridad, aunque ha proporcionado, en territorio chino, adiestramiento al personal de las ANSF.

Con objeto de minimizar la amenaza del terrorismo y detener el flujo de narcóticos en Asia Central y el Cáucaso del Norte, Rusia ha expresado su apoyo al proceso de estabilización de Afganistán. El gobierno ruso reconoce que terrorismo y el tráfico de estupefacientes están estrechamente relacionados. Por lo tanto, el interés de Rusia en ampliar la cooperación contra este tráfico ilícito ha continuado en los últimos meses. Así lo demuestra su participación en reuniones multilaterales, programas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y la llamada a una mayor colaboración internacional en la lucha contra los estupefacientes en Afganistán.

El informe del DoD recoge la actitud de los Estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) que, como señalaba la anterior edición, continúan procurando apoyo a la Operación Libertad Duradera y sostén financiero a Afganistán. Así, estos países han secundado operaciones humanitarias tales como el establecimiento de campos de refugiados en Pakistán y la prestación de ayuda a los refugiados afganos. Sin embargo, algunos ciudadanos de estas naciones proporcionan fondos a los Talibán así como a otros grupos insurgentes.

Finalmente, y como una novedad con respecto a pasadas ediciones, el documento se hace eco de la participación de Jordania en la campaña afgana. Este país contribuye con fuerzas para adiestrar a las ANSF y facilita capacidades militares especializadas, como fuerzas especiales o asistencia sanitaria. Jordania proporciona más de la mitad de los asesores para la formación del batallón femenino en el Centro de Adiestramiento Militar de Kabul.

11 El futuro de la base de Manas (Kirguizistán) es un asunto relevante. El acuerdo de uso expira en 2014 y el gobierno kirguís ha manifestado su intención de no prorrogarlo.

CONCLUSIÓN

Al igual que en ocasiones anteriores, la última versión del informe del DoD presenta una visión optimista sobre la marcha de las operaciones en Afganistán, y ratifica que la transición está en condiciones de ser completada exitosamente a finales de 2014. Sin embargo, no cabe duda que este proceso estará repleto de desafíos. Una insurgencia activa, corrupción en las instituciones, escasa capacitación de las ANSF y reducción de la ayuda internacional son algunos de los retos que los afganos, con el apoyo de la ISAF, deben afrontar.

El tiempo se agota y los próximos meses serán claves para determinar si las ANSF serán capaces de hacerse cargo, de forma efectiva, de la seguridad de su país, en el instante en que se produzca el final de la misión de la Coalición en su forma actual. Cuando quedan dos años para ese momento, los elementos críticos para la estabilidad del país asiático siguen siendo la seguridad, el desarrollo económico sostenible y la implantación de un estado de derecho. La legitimidad del gobierno afgano dependerá de su capacidad para proporcionar respuesta a estas exigencias.

No obstante, dado que los logros conseguidos en los últimos 11 años están en tela de juicio, la comunidad internacional ha empezado a enviar señales inequívocas sobre su compromiso con el progreso y la estabilidad de Afganistán para después de 2014, como lo demuestran los resultados de las pasadas cumbres de Chicago y Tokio, así como los diversos acuerdos estratégicos bilaterales ya alcanzados.

Mario Laborie Iglesias
Teniente Coronel ET
Analista Principal del IEEE