



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

POLICY
PAPER

Español/Spanish

AFGANISTÁN: LA GUERRA OLVIDADA DE EUROPA

RESUMEN EJECUTIVO

Daniel Korski

Afghanistan: Europe's forgotten war

Daniel Korski
POLICY PAPER



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

La comunidad internacional tiene una segunda oportunidad en Afganistán. El nombramiento de un nuevo enviado especial de la ONU y la próxima cumbre de la OTAN en Bucarest proporcionan a los miembros de la coalición la posibilidad de adoptar una nueva estrategia y de evitar el desastre. Los problemas son bien conocidos.

El poder del gobierno de Hamid Karzai sólo se extiende débilmente fuera de Kabul. La insurgencia talibán seguirá fortaleciéndose al finalizar el invierno. A pesar del gasto de miles de millones de euros, la mayoría de los afganos corrientes aún no ha apreciado las ventajas de la intervención en lo tocante a su seguridad, el acceso a la justicia y la provisión de servicios básicos. Las discrepancias entre europeos y estadounidenses sobre las posibles políticas han agravado todas estas dificultades.

En las críticas fundamentales que ambas partes se dirigen hay elementos valiosos. Mientras que los estadounidenses suelen abordar un problema político desde presupuestos militares, los europeos han ido a la zaga de EEUU desde el punto de vista de sus compromisos financieros y militares, llegando incluso a no coordinar sus propias actividades.

Durante los preparativos de la reunión de Bucarest, ambos socios tendrán la oportunidad de llegar a un “acuerdo global”, en virtud del cual los europeos acepten incrementar su inversión a cambio de que Estados Unidos adopte otra

estrategia. El nuevo enfoque común debería basarse en una estrategia política incluyente, en el incremento de recursos y en un liderazgo internacional más sólido. Esa nueva estrategia habría de cimentarse durante una conferencia como la celebrada en Bonn, que reuniera a los jefes de Estado de EEUU, la UE y a todos los socios regionales de Afganistán.

1. La estrategia política a largo plazo

La coalición internacional debería acordar una estrategia orientada por objetivos políticos y no militares, entre los cuales habría que incluir los siguientes:

- *Tender la mano a los talibanes.* Desde que se alcanzó el acuerdo de Bonn en diciembre de 2001, muchos pastunes se sienten carentes de representación, lo cual concede a los talibanes un vivero de apoyos. La comunidad internacional debe animar al presidente Hamid Karzai a establecer contactos con insurgentes “moderados” de nivel medio, desarrollando un paquete de incentivos financieros y de otra índole que pudiera alentarles a apoyar al gobierno afgano y no a los talibanes. Esos alicientes financieros tendrían que abonarse a plazos, para garantizar la estabilidad del compromiso con el ejecutivo. Con el fin de minimizar la corrupción y extender los beneficios a la sociedad local, también podrían incluir un “paquete de medidas” de reconstrucción –que afectara a centros sanitarios y escuelas-, destinadas al feudo de cada uno de los jefes. La UE debería reservar un mínimo de 50 millones de euros a financiar un programa piloto de ese tipo. Al mismo tiempo, habría que animar al gobierno afgano a colaborar más eficientemente con el parlamento y a introducir un componente de representación proporcional en las próximas elecciones legislativas, lo cual podría generar agrupaciones políticas más estables y representativas.

- *Una nueva forma de abordar la lucha contra la droga.* En lo tocante a políticas civiles, cambiar de enfoque respecto a las drogas constituye un acuciante desafío. Estados Unidos debe abandonar la propuesta de erradicar los cultivos de adormidera mediante fumigación aérea y aceptar que colocar en el punto de mira a los cultivadores de opio sólo avivará el creciente resentimiento que sienten los afganos hacia la coalición internacional. Al igual que en Bosnia y Camboya, merecería la pena considerar la posible incorporación al Tribunal Especial de juristas extranjeros que, trabajando junto a los funcionarios afganos y aplicando el Código Penal del país, pudieran encausar a los criminales, convirtiéndose de paso en auténticos funcionarios de Afganistán.

- *Provisión de servicios locales.* Es preciso remodelar las iniciativas de ayuda, centrándose en la necesidad de proporcionar beneficios claros sobre el terreno, fortaleciendo a las administraciones locales y asegurándose

de que la policía contribuya a incrementar, y no a minar, la seguridad del afgano corriente. Con apoyo de EEUU y la UE, el gobierno debe aceptar que es preciso armonizar y racionalizar los entes locales y la provisión de servicios públicos. Hay que crear mayores incentivos para la mejora de la administración local. La Unión Europea también debería incrementar el número de civiles que trabaja en los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT, en sus siglas en inglés), haciendo que su financiación pase de 10 a 50 millones de euros (este dinero se entregaría a los gobiernos provinciales y, aprovechando la pericia de los PRT, se utilizaría para apoyar los planes de dichos entes). La UE también tendría que considerar el establecimiento de algún tipo de “código de buen gobierno” para todas las administraciones provinciales.

- *Cooperación regional.* Desde el derrumbamiento del Imperio Británico, Afganistán siempre ha ocupado un lugar central en las iniciativas de reformulación del orden político de Oriente Medio. La estabilidad que pueda alcanzar el país será inaceptablemente frágil mientras vecinos como Pakistán, la India, Rusia e Irán lo consideren un peón de su propio juego regional, negándose a aceptar que la estabilidad del régimen afgano favorece a sus intereses a largo plazo. Impedir que las regiones fronterizas de Pakistán sirvan de refugio a la insurgencia talibán no será posible ni de la noche a la mañana ni dejando de lado la razón que tiene dicho país - el miedo a la India- para buscar una “profundidad estratégica”. Tampoco será posible combatir el tráfico de drogas sin la cooperación de Irán. Es necesaria una nueva estrategia transatlántica de larga duración para toda esta zona de Oriente Medio.

2. Un mayor compromiso occidental

El hecho de tender la mano por razones políticas debe ir aparejado a la capacidad y la voluntad de utilizar la fuerza cuando sea necesario. Sin ese “embate”, es absolutamente imposible llevar a cabo las operaciones complejas que, basadas en informes de espionaje y dirigidas contra caudillos insurgentes, pueden generar seguridad con la menor cantidad posible de bajas humanas. Por su parte, la UE, antes de poder influir en el programa de estabilización liderado por Estados Unidos, necesita afianzar su posición. Los objetivos principales deberían ser los siguientes:

- *Incrementar el contingente de tropas y de instructores.* Para ello será necesario enviar más soldados al sur y dar un mayor apoyo a las fuerzas de seguridad afganas. En la actualidad, de los 434 instructores militares previstos inicialmente, sólo hay desplegados 93. Los líderes europeos deben comprometerse a paliar el déficit a este respecto. Es probable que, a corto plazo, en el sur se necesiten entre 2.000 y 2.500 soldados más de la OTAN, que habrían de unirse a los 3.500 marines estadounidenses que está previsto enviar a la zona.

- *Nuevas normas de combate.* Los gobiernos europeos deben acordar el levantamiento de las restricciones operativas que pesan sobre los contingentes actuales y desplazar a sus tropas hacia la zona oriental, ahora más tranquila, permitiendo así a Estados Unidos el traslado de fuerzas hacia el sur con el fin de que ayuden a británicos, canadienses y holandeses.

- *Incremento de la ayuda al desarrollo.* La Unión Europea tiene que invertir la tendencia a la reducción de la ayuda al desarrollo y encontrar formas de destinar más fondos a los ámbitos locales.

3. Un liderazgo internacional más sólido

Para poner en práctica todo lo anterior hace falta un liderazgo que salve las diferencias militares, políticas y de desarrollo, así como las fronteras institucionales; es decir, se precisa un liderazgo que sólo cabe esperar de las Naciones Unidas.

- *Nombramiento de un “Superenviado”.* El rango del Representante Especial del Secretario General de la ONU (SRSG en sus siglas en inglés) debería elevarse a la categoría de un “Superenviado”, a cuyo liderazgo la UE y la OTAN dieran muestras de conceder el máximo apoyo, bien otorgándole ambos su autoridad, bien nombrando cada uno de ellos un Enviado Adjunto. A dicho individuo se le concederían amplias competencias con el fin de que todas las actividades internacionales, entre ellas las acciones militares, siguieran una misma dirección política. Por su parte, la instrucción militar que imparte el Mando Combinado para una Transición Segura en Afganistán, dirigido por EE UU, debería integrarse en la estructura de la ISAF (Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad).

- *Atención a las provincias.* Este enfoque global, liderado por la ONU, debería extenderse a las provincias en las que se registran choques institucionales parecidos a los de Kabul. Con el tiempo, los PRT tendrán que dar paso a una presencia internacional más normalizada, dirigida por las Naciones Unidas. Si ahora se permitiera que la Misión de la ONU en Afganistán (UNAMA, en sus siglas en inglés) estuviera al mando, el proceso sería más fácil.

- *Coordinación de los donantes locales.* Los principales organismos de coordinación internacionales y afganos –el Consejo Conjunto de Coordinación y Supervisión (JCMB), el “Consejo de Guerra” del presidente de EEUU, el extraoficial “Club de Té”, que reúne a un reducido conjunto de países, y el Grupo de Acción de Políticas- no se han revelado eficaces a la hora de priorizar las acciones gubernamentales y, en el caso del Club de Té, tampoco al organizar las iniciativas internacionales. En consecuencia, podría ser útil crear un comité centralizado, parecido al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el que

estuvieran los principales donantes y países con presencia militar.

- *Consolidación de la presencia internacional.* La UE también necesitará introducir cambios en sus propias estructuras, para coordinar las acciones de las oficinas de la Comisión Europea, del Superenviado y de EUPOL (Misión de Policía de la UE).

Para que la nueva estrategia tenga éxito, el pueblo afgano tendrá que comprender lo que la comunidad internacional está haciendo y por qué lo hace. Para ello se necesita un esfuerzo de comunicación conjunto que saque el máximo partido a todos los medios de comunicación disponibles. En conjunto, la comunidad internacional desconoce el medio local afgano y debe tomar decisiones clave partiendo de informes incompletos e insuficientes proporcionados por los servicios de inteligencia. Apenas hay información detallada sobre la dinámica política y tribal, o sobre las relaciones existentes entre los traficantes de drogas y la insurgencia. Para empezar, si los expertos de la coalición no pueden comprender los idiomas locales, pocas posibilidades tendrán de llegar a entender realmente a la población. Se necesita más dinero para impartir clases de idiomas y para que los ministerios de Asuntos Exteriores y las organizaciones internacionales contraten a especialistas en la región.

No será fácil que Estados Unidos y la Unión Europea cambien de rumbo. Los gobiernos y parlamentos de la UE tendrán que convencer a una opinión pública hostil de que son necesarios más sacrificios. Quizá sea difícil, pero las consecuencias de la inacción podrían ser mucho más graves. Existe el peligro de que, antes de que acaben las legislaturas actuales de los gobiernos de la Unión, la intervención en Afganistán se convierta en un elemento más de un gran desastre estratégico. A los estados miembros de la UE les beneficiaría enfrentarse de inmediato a esta realidad. El tiempo se está agotando, para Afganistán y para Europa.

Traducción de Jesús Cuéllar Menezo

The full report *'Afghanistan: Europe's forgotten war'* by Daniel Korski may be found at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR January 2008.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: london@ecfr.eu