

# Diseñar una estrategia europea para Afganistán

Daniel Korski

---

**Reforzar el ejército, adiestrar y equipar a la policía, asesorar en una posible descentralización del poder y en las negociaciones con la insurgencia y emprender una diplomacia activa en la región son algunas de las áreas clave para una verdadera estrategia europea en Afganistán.**

---

**E**stados Unidos sigue siendo el país que más soldados tiene desplegados en Afganistán, entre 10.000 y 12.000 efectivos en la Operación Libertad Duradera, y 29.820 en la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, en sus siglas en inglés) bajo mando de la OTAN. Sin embargo, en los últimos años se ha producido un silencioso aumento de la presencia militar europea en Afganistán. La ISAF ha pasado de 32.800 tropas en noviembre de 2006 a 61.960 en marzo de 2009, y muchas de las nuevas fuerzas provienen de países europeos. Durante este periodo, el número de soldados europeos en Afganistán se ha incrementado en más de un 50 por cien (de 17.433 a 26.389).

De los 25 países europeos que forman parte de la ISAF, 18 han aumentado el número de tropas desde finales de 2006. Alemania ha enviado, 1.000 soldados más, hasta un total de 3.640 (el número más elevado de tropas de combate alemanas desplegadas fuera de sus fronteras desde la Segunda Guerra mundial). De hecho, la UE es ahora responsable del 43 por cien de las fuerzas de la ISAF.

En el sur de Afganistán, donde la lucha contra los talibanes es más intensa, a los soldados canadienses, holandeses y británicos se les ha unido una pequeña coalición de voluntarios, entre los que están Dinamarca, Estonia y Rumania. Dinamarca ha incrementado su presencia militar hasta llegar a unas 700 tropas, a pesar de tener la tasa de víctimas per cápita más alta de los países de la ISAF. Italia y Francia han suprimido

---

**Daniel Korski**, analista político en el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR, en inglés), ha sido subdirector de la Unidad de Reconstrucción Posconflicto de Reino Unido, asesor del ministro afgano encargado de la lucha contra narcóticos y jefe del equipo de reconstrucción provincial en Basora (Irak).

las restricciones operativas sobre sus tropas (*caveats*), lo cual ha dado una mayor flexibilidad al general David McKiernan, comandante en jefe de la OTAN en Afganistán. Algunos países ya han prometido enviar más tropas durante el periodo previo a las elecciones presidenciales previstas para agosto.

Europa también proporciona ayuda técnica y al desarrollo a gran escala. En la conferencia de donantes celebrada en Tokio en 2002, la Comisión Europea prometió asignar 1.000 millones de euros en un plazo de cinco años. Para 2007-10, la Comisión ha ofrecido 610 millones de euros. Además, desde 2007, la Unión Europea ha puesto en marcha una misión de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), conocida como Eupol Afganistán, de asesoramiento y formación a la policía nacional afgana. Eupol ha organizado equipos de emergencia para hacer frente a secuestros, crimen organizado, espionaje y anticorrupción. En mayo de 2008, los ministros de Asuntos Exteriores de la UE decidieron duplicar el personal de la Eupol hasta 400 personas.

Aun así, Europa no está haciendo lo suficiente. Aunque se habla de la importancia de los instrumentos no militares, muchos gobiernos europeos no han sido capaces de proporcionar personal para cuerpos civiles como Eupol, la oficina del representante especial de la UE en Afganistán o la oficina del representante civil de la OTAN. Y mientras muchos gobiernos europeos han presionado a las Naciones Unidas para que asuma un papel más decidido en el desarrollo y la coordinación política, pocos han proporcionado a la misión de la ONU en Afganistán (Unama) y a Kai Eide, representante especial del secretario general, el personal o los recursos necesarios, ya sea en Nueva York o en Kabul.

Para una UE que pretende ser tomada en serio como socio de EE UU, su estrategia en Afganistán y, en general, su forma de abordar los problemas de la región son muy torpes. Puede que los gobiernos europeos hayan gastado miles de millones de euros en la reconstrucción del país y hayan contribuido a la misión de la OTAN con casi el mismo número de tropas que EE UU, pero no han sido capaces de ponerse de acuerdo sobre una estrategia europea con una idea clara de lo que se pretende conseguir.

Aparte de enviar tropas, hay muchas formas en las que Europa puede cambiar las cosas en Afganistán. Aunque los Estados miembros se hayan implicado en diferentes grados en la misión afgana, los dirigentes europeos parecen estar implícitamente de acuerdo sobre lo que hay que hacer: entablar negociaciones con los insurgentes talibanes conciliadores; más reconstrucción civil; una estrategia antidroga basada en el desarrollo; más formación para las fuerzas de seguridad afganas, a fin de que puedan dirigir la lucha contra los insurgentes; e iniciativas regionales que incluyan no sólo a Pakistán sino también a India, Irán y China.

**NÚMERO DE TROPAS DE LA ISAF EN AFGANISTÁN**

Albania	140	Hungría	370
Alemania	3.465	Irlanda	7
Australia	1.090	Islandia	8
Austria	2	Italia	2.350
Azerbaiyán	90	Jordania	7
Bélgica	450	Letonia	160
Bosnia-Herzegovina	2	Lituania	200
Bulgaria	820	Luxemburgo	9
Canadá	2.830	Nueva Zelanda	150
Croacia	280	Noruega	490
Dinamarca	700	Polonia	1.590
Eslovaquia	230	Portugal	30
Eslovenia	70	Reino Unido	8.300
Emiratos Árabes Unidos	25	Rumania	860
España	780	Singapur	20
Estados Unidos	26.215	Suecia	290
Estonia	140	Turquía	660
Finlandia	110	Ucrania	10
Francia	2.780	Yugoslavia/Macedonia	170
Georgia	1		
Grecia	140	<b>TOTAL</b>	<b>58.390</b>
Holanda	1.770		

Fuente: ISAF, abril 2009.

**La política en primer lugar**

La mayoría de los analistas admite que los talibanes no pueden ser derrotados por la vía militar. Ambos bandos (la OTAN y el gobierno afgano a un lado, y los talibanes al otro) pueden apuntarse victorias militares, pero a un precio altísimo. La OTAN se esfuerza en cerrar la porosa frontera de 3.800 kilómetros que separa a Afganistán de Pakistán y permite el acceso de los insurgentes a sus refugios, y puede que la muerte de algunos altos mandos talibanes haya interrumpido las operaciones de la insurgencia, pero en muchos casos ha resultado contraproducente, ya que el poder ha pasado a combatientes más jóvenes y radicales.

Algunos sostienen que Europa debería centrar su atención en mejorar los servicios estatales y reforzar los vínculos entre el Estado y los ciudadanos, para intentar debilitar la influencia de los talibanes sobre la población. Pero es improbable que una estrategia de este tipo dé frutos a corto plazo: pocos expertos creen que la comunidad internacional pueda proporcionar los servicios suficientes para convencer a quienes apoyan tácitamente a los talibanes de que merece la pena respaldar al gobierno afgano. El problema se agrava por el hecho de que, en casi todo el país, la provisión de servicios viene determinada por las políticas europeas, no por las necesidades sobre el terreno. Por ejemplo, el gobierno danés invierte la mitad de su ayuda a la provincia de Helmand en escuelas, a pesar de que la población

local no puede defenderlas de los ataques talibanes. Este planteamiento, además, presenta un problema básico: muchos afganos, especialmente en el Sur, tienen poco interés en establecer vínculos con el gobierno central. Por ello, en lugar de centrarse en combatir a los talibanes o proporcionar servicios, Europa debería dar prioridad a un proceso político y tender la mano a los talibanes abiertos a la reconciliación. No obstante, antes de iniciar un acercamiento a los talibanes, el gobierno afgano y las fuerzas internacionales tienen que garantizar el buen desarrollo de las elecciones presidenciales y provinciales previstas para agosto.

El primer reto es garantizar que las elecciones se celebren en un entorno de relativa seguridad, especialmente en el sur y el este del país. Los temores a un posible fraude electoral se han acrecentado, primero por el nombramiento por parte del presidente, Hamid Karzai, de un hombre de confianza para dirigir el Comité Electoral Afgano, y también por las informaciones según las cuales el número de mujeres que se inscriben es muy superior al de hombres, lo que ha levantado sospechas en un país donde las mujeres ocupan posiciones sociales muy inferiores. El fraude en una zona del país podría exacerbar las tensiones regionales y étnicas, y tener graves consecuencias para un nuevo mandato presidencial.

Los países occidentales que apoyan al gobierno afgano no deberían hacerse ilusiones: las elecciones no generarán por sí mismas la legitimidad necesaria para acallar a la insurgencia, porque los talibanes y otros grupos todavía no están preparados para participar en el proceso electoral. Y si las elecciones no se llevan a cabo adecuadamente, Occidente podría encontrarse con un sinfín de nuevos problemas. En el peor de los casos, la elección presidencial estaría amañada y Karzai se declararía a sí mismo vencedor, enfrentándose a las protestas de la oposición y a las críticas de los observadores.

Algunos diplomáticos han propuesto que se pospongan, pero esto crearía nuevos problemas. Un retraso haría que los afganos tuviesen la impresión de que la comunidad internacional respalda un régimen ilimitado de Karzai, lo que sería perjudicial no sólo para las perspectivas de reconciliación con los talibanes, sino también para la concordia entre el gobierno afgano y el Frente del Norte (el bloque de la oposición en la Asamblea Nacional creado en torno a la antigua Alianza del Norte). Por otra parte, cualquier presión por parte de Occidente para sustituir las elecciones por una *loya yirga* (asamblea de ancianos y otros representantes tribales donde los puestos políticos se reparten a dedo) convertiría a Karzai en un enemigo. En cualquiera de estos casos, la Constitución afgana se debilitaría.

De modo que EE UU y sus aliados europeos deben centrarse en garantizar que las elecciones se celebren de forma segura y en evitar el fraude. Para ello, la UE podría enviar un amplio grupo de observadores electorales, liderados por alguna personalidad europea experimentada y respetada. Asimismo, los europeos deberían desplegar tantas tropas como sea posible

en el sur y el este durante el periodo previo a las elecciones. Los países que no aportan tropas podrían contribuir a sufragar los costes adicionales del despliegue mediante una fórmula temporal de reparto de los gastos.

Por otra parte, los europeos podrían animar a los candidatos presidenciales a trabajar de forma conjunta. En concreto, el representante especial de la UE para Afganistán debería promover que los candidatos presenten listas equilibradas desde el punto de vista étnico y regional. Faizula Zaki, miembro del Parlamento afgano, ha propuesto una enmienda a la ley electoral para que, en caso de una vuelta de desempate (según la ley electoral, debe celebrarse si ninguno de los candidatos recibe más de la mitad de los votos en la primera vuelta), los candidatos presidenciales puedan cambiar los nombramientos de sus vicepresidentes. Esto permitiría combinar las listas y así garantizar que el ganador esté respaldado por una coalición tan amplia como sea posible. Aunque hay cuatro grupos étnicos principales en Afganistán (pastunes, tayikos, hazaras y uzbekos), la Constitución sólo permite incluir a tres candidatos en la lista presidencial, lo que automáticamente elimina la posibilidad de votar a uno de los grupos étnicos en cualquiera de las listas. Por tanto, la UE debería tratar que todos los candidatos presidenciales se comprometiesen a nombrar informalmente a un cuarto miembro para su lista, tal vez para ocupar un puesto destacado en un ministerio.

Finalmente, y tal vez sea lo más controvertido, los gobiernos europeos deberían hacer algo respecto a la opinión generalizada entre los afganos de que Karzai está intentando “robar” las elecciones. La mejor solución sería que Karzai dimitiese como presidente al inicio de la campaña, como hizo Mijaíl Saakashvili en Georgia en 2007. Karzai podría mantener el título de presidente, si fuera necesario, pero ceder el poder real a otra persona.

Una vez que las elecciones hayan concluido, es crucial que EE UU y los europeos presenten una lista de objetivos al vencedor para los 100 primeros días de gobierno, quizá mediante una carta conjunta de Barack Obama, los secretarios generales de la ONU y la OTAN y el representante especial de la UE.

A más largo plazo, es preciso abordar la causa de la inestabilidad sistemática de Afganistán durante los últimos siete años: la ausencia de partidos políticos. Hay que tener en cuenta que en el país las alianzas se crean en función de la etnia o la religión más que por las ideas. La situación se agrava por el uso del sistema de voto único y no transferible, que desmotiva la formación de auténticos partidos. La UE podría estimular su creación, por ejemplo, condicionando la ayuda para futuras elecciones a que se implante

---

*La ausencia de partidos políticos es una de las causas de la inestabilidad de Afganistán*

el sistema de voto único transferible, o a reservar entre 60 y 100 escaños del Parlamento para las listas de los partidos.

Tras las elecciones será crucial que la comunidad internacional relance un proceso de reconciliación política. Esto no será fácil: la insurgencia afgana no es un grupo monolítico con unas exigencias definidas que puedan negociarse. Incluye varias organizaciones independientes y descentralizadas, entre ellas los talibanes, Al Qaeda, Hezb-e-Islami y la red Haqqani, así como organizaciones criminales y diversos grupos subtribales. Estas organizaciones pueden tener vínculos ideológicos y cooperar en algunas ocasiones, pero combaten por motivos diferentes y no están sometidas a una autoridad central.

El segundo problema es el restablecimiento de vínculos con el gobierno afgano. Desde la Conferencia de Bonn de 2001, convocada para construir las estructuras políticas del nuevo Afganistán, de las que se excluyó a los derrocados líderes talibanes, Karzai ha mostrado una enorme falta de interés por reconciliarse con los talibanes. Aunque ha intentado tender la mano a la cúpula talibán, nadie sabe realmente si se trataba de un intento serio de reconciliación.

Algunos gobernadores provinciales han hecho esfuerzos por atraer a tribus y comunidades que antes habían tolerado o apoyado a los talibanes. Estos esfuerzos se han visto recompensados en determinadas zonas, como el distrito de Musa Qala, en la provincia de Helmand. En el resto del país, sin embargo, muchos insurgentes y seguidores que podrían haber estado abiertos a la reconciliación han sido hostigados por las fuerzas de seguridad afganas o incluso por las tropas de la OTAN.

Algunos analistas se oponen a la idea del acercamiento a los insurgentes. Se preguntan si es posible compaginar la negociación con los talibanes con el compromiso de la comunidad internacional con los derechos humanos o la democracia. Otros expertos, como Jamie Shea y Paddy Ashdown, temen que las negociaciones puedan reforzar a los talibanes en su creencia de que están ganando la guerra contra la OTAN. Gobiernos europeos, como el británico o el holandés, parecen estar a favor de algún tipo de negociación, mientras que otros, como el danés, se muestran escépticos. Es verdad que las negociaciones otorgarán poder a algunos comandantes talibanes que tienen visiones del mundo difíciles de aceptar por los europeos, pero en esto no son muy diferentes a muchos ex caudillos que son hoy ministros del gobierno afgano (y lo mismo podría decirse respecto al iraquí).

No obstante, hay motivos para pensar que la reconciliación dará sus frutos. Algunos talibanes se negarán a negociar y otros resistirán mientras piensen que están ganando la guerra. A pesar de ello, las negociaciones podrían contribuir enormemente a consolidar a líderes pragmáticos y a alejar de la influencia talibán a aquellos que se unieron a los insurgentes por oportunismo más que por fervor religioso. Pero el argumento más sólido a favor de la reconciliación es que no existe una alternativa realista. Europa

se encuentra en una situación especialmente privilegiada para relanzar las negociaciones en Afganistán. Varios comandantes talibanes han declarado que desearían que la UE desempeñase un papel de intermediario.

La reconciliación, en cualquier caso, tendrá que ir unida a una reforma constitucional. La descentralización del poder podría abrir el camino a la inclusión política. Esto no sólo sería útil políticamente, sino que serviría para combatir el mal funcionamiento de las instituciones del Estado. Sin embargo, hay distintas opiniones sobre lo que esto supone en la práctica. Por ejemplo, mientras que la Comisión Europea piensa que gobernanza local significa mejorar las relaciones entre el Estado y las provincias para una mejor provisión de servicios básicos, para los militares estadounidenses supone dar más poder a los dirigentes provinciales para luchar contra los talibanes.

El establecimiento de un nuevo orden político en Afganistán debe ser dirigido por quienes han estado implicados en el conflicto. Sin embargo, aunque los actores externos no estén en situación de identificar a los dirigentes locales legítimos ni de fomentar el autogobierno de forma directa, pueden ofrecer incentivos para alcanzar acuerdos. La ONU es el único actor no afgano con autoridad para tender la mano a los insurgentes. Kai Eide podría pedir a sus homólogos de la UE y la OTAN, Ettore Sequi y Fernando Gentilini, respectivamente, que tomen las riendas para relanzar el proceso de reconciliación.

### **Proporcionar seguridad**

La reconciliación será crucial, pero nada podrá lograrse si la seguridad no mejora. Aunque la actividad civil es fundamental para la seguridad de Afganistán a medio y largo plazo, no cabe duda de que la seguridad básica requiere tropas. Ahora hay más soldados europeos que nunca en Afganistán, pero muchos están trabajando en las zonas más tranquilas del país. Hay pocos que quieran participar en la lucha contra los talibanes en las provincias del sur y del este. Las contribuciones a la ISAF de Finlandia, Grecia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal y Rumania han disminuido en los últimos años y sus críticas a la estrategia estadounidense en Afganistán por estar excesivamente militarizada son una excusa para esconder sus propias limitaciones.

Sin embargo, lo cierto es que, incluso con un aumento de las tropas europeas en Afganistán, la cantidad total seguiría estando muy por debajo de los 20 soldados por 1.000 habitantes que, según la doctrina militar, son necesarios para desarrollar operaciones eficaces contra la insurgencia. Por ello, el objetivo principal de la comunidad internacional debería ser reforzar el ejército afgano, para lo que es preciso aumentar la efectividad de los Equipos Operativos de Asesoramiento y Enlace (OMLT, en sus siglas en inglés) de la OTAN, que instruyen y orientan a las tropas afganas. El ejército afgano está creando unidades con tal rapidez que la OTAN es incapaz de proporcionar los OMLT que las instruyan. Pocos países de la Alianza tienen recursos humanos

suficientes para proporcionar más de uno o dos OMLT, cuyo tamaño oscila entre las 10 y las 50 personas. Y dado que, como promedio, un OMLT tarda de cuatro a seis meses en cumplir su función, una rotación típica de seis meses deja poco margen para sacar partido a las técnicas aprendidas y a las relaciones que se han establecido antes de que el equipo tenga que marcharse.

Para resolver estos problemas, los europeos deberían crear una fuerza de asesoramiento militar de 2.000 personas bajo los auspicios de la OTAN. Podría estar formada por fuerzas multinacionales comprometidas a realizar de forma rotatoria un adiestramiento conjunto de seis meses previo al inicio de un periodo de espera y que continuaría durante éste. Por su parte, la OTAN podría crear un centro de asesoramiento militar que reuniera la formación del Centro de Adiestramiento de las Fuerzas Conjuntas del Cuartel General de la OTAN, de los Cuerpos Multinacionales del Noreste, en Polonia, y del Centro de Respuesta Rápida Multinacional de Europa y el Ejército de EE UU, en Alemania.

La OTAN y las fuerzas de seguridad afganas deben asumir su parte de responsabilidad. Como señala la académica Marika Theros, “la sustitución del poder humano por el poder de las armas, y el hecho de hacer más hincapié en la protección de las fuerzas que en la protección de los afganos han tenido como consecuencia inevitable un número significativo de víctimas civiles por culpa de los ataques aéreos” (según un informe de Human Rights Watch, en 2008 murieron 321 personas a causa de los bombardeos).

Una sociedad permanentemente militarizada correrá el riesgo de convertirse en una autocracia. De modo que, aunque el ejército sea clave para proporcionar seguridad y derrotar a la insurgencia, la seguridad nacional debe ser responsabilidad de la policía en último término. Pese a los problemas de corrupción en la policía nacional afgana, el 82 por cien de la población afirma que confía en su capacidad, y casi la mitad de las víctimas de algún delito asegura que ha informado a la policía.

Hasta ahora, la reforma de la policía ha estado al cargo de EE UU y la UE. Eupol se creó en 2007 y se ha ocupado de diversos programas bilaterales, mientras que la Comisión Europea gestiona un programa para el cumplimiento de la ley y financia a la policía afgana mediante su Fondo Fiduciario para la Ley y el Orden (Lofta, en inglés). Sin embargo, parte del problema es la falta de recursos. Al menos 14 llamamientos del secretariado del Consejo de la UE solicitando contribuciones para la Eupol han caído en saco roto, y se ha tardado meses en cubrir el segundo puesto de más responsabilidad de la misión. Sólo 15 países de la UE aportan personal a la operación y, de éstos, sólo Alemania, Italia y Reino Unido han proporcionado más de 10 personas. Mientras la Eupol ha estado luchando por introducirse en las provincias, EE UU lanzó en 2007 un programa de adiestramiento básico para formar a todos los policías afganos en más de 35 distritos. Varios países europeos, como Reino Unido, Holanda y Alemania, participan en este programa, pero no a través de la misión de la

Eupol. Y, lo más preocupante, el objetivo de la Eupol –convertirse en un “servicio de asesoramiento estratégico”, en palabras de su director– no coincide con los deseos del gobierno afgano.

Parte del problema reside en que el enfoque de la UE no se adapta a la situación de Afganistán. Desde que puso en marcha su primera misión policial en Bosnia-Herzegovina en 2003, la Unión ha intentado adiestrar, instruir y asesorar al personal nativo del país, normalmente en los escalafones superiores, a la vez que mejoraba los marcos formales administrativos, financieros y legales. Pero este enfoque ha dado pocos frutos en Afganistán, donde la tradición legal y administrativa es limitada, la corrupción generalizada, la base técnica muy baja y el analfabetismo elevado, incluso en los niveles superiores.

La UE debe tomar una decisión estratégica para liderar reformas políticas de la comunidad internacional, pero al mismo tiempo debe cambiar su enfoque para adaptarse a las circunstancias locales. Así, es preciso que aumente su personal, fusione los programas de la Eupol y de la Comisión Europea y destine fondos al desarrollo técnico. En concreto, la misión Eupol debería ampliarse, como mínimo, en 500 miembros, con personal policial contratado y dirigido por policías en comisión de servicio, como hizo Reino Unido en las reformas policiales en el sur de Irak. Otra opción sería contratar a una empresa privada para que suministre los agentes. El aumento de las dotaciones ayudaría a la Eupol a llegar a todas las zonas del país y unificar los programas nacionales como los desarrollados por la Guardia Civil española en Bagdis y los Carabinieri italianos en Herat.

También deberían hacerse mayores esfuerzos diplomáticos para reclutar a policías procedentes de países no pertenecientes a la UE, como Ucrania, Moldavia, Serbia, Marruecos y Turquía (cuya policía de estilo gendarmería puede ser útil para la instrucción de nivel básico), y de otros como Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Japón que ya están trabajando en Afganistán.

Además, la UE podría crear un fondo de inversión de unos 50 millones de euros, que le daría a la Eupol los recursos necesarios para las mejoras técnicas. El dinero procedería de los gobiernos europeos y de la Comisión Europea, que podría enviar representantes a la Eupol para gestionar el fondo. Es preciso, por otra parte, que los ministros de Asuntos Exteriores europeos demuestren su intención de establecer una relación a largo plazo con la policía afgana para su adiestramiento y asesoramiento.

### **Cambiar la política antidroga**

El desarrollo de Afganistán a largo plazo es probablemente la única solución realista para el problema de las drogas. Después de todo, fueron necesarios 15 años y un milagro económico para abordar ese mismo problema en Tailandia. La militarizada policía antidroga de Colombia no ha hecho más que trasladar el problema a otros países de la región, como México. La

guerra contra los campos de amapolas afganos no va a reducir la dependencia de los ingresos que proporcionan los opiáceos; sólo aumentará la animadversión hacia el Estado. Puesto que los agricultores afganos no emplean productos químicos, culparán a la fumigación aérea de las enfermedades, las muertes prematuras o la destrucción de las cosechas, lo que generaría una reacción violenta contra el gobierno central, del que muchos desconfían, y podría convertir una insurgencia en una insurrección.

En lugar de eso, la comunidad internacional debería dar prioridad a la seguridad de los agricultores locales, especialmente en las carreteras que llevan a los principales mercados y comunican unos pueblos con otros, y hacer que los cultivos alternativos sean económicamente viables. La ayuda al desarrollo debe, a su vez, mejorar el acceso de los pobres y los agricultores a los mercados, la tierra, el agua, el crédito y el empleo. La UE podría encargarse de estudios sobre la forma de proporcionar servicios (crédito, transporte, compra directa) que ofrezcan alternativas al opio.

Al mismo tiempo, los señores de la droga y quienes los respaldan en el gobierno deben ser detenidos y llevados a los tribunales. Las ejecuciones extrajudiciales, que el comandante supremo de la OTAN parece defender, no sólo son moral y legalmente discutibles, sino que es poco probable que tengan un impacto real. La constatación de que a las democracias frágiles les resulta complicado actuar solas ante determinados crímenes ha llevado a la creación de tribunales de la ONU especializados en Bosnia, Camboya, Sierra Leona, etcétera. Tras cinco años de trabajo para el desarrollo de capacidades en Afganistán no se ha logrado ninguna condena seria por tráfico de drogas. Por eso, la UE debería respaldar la creación de un tribunal penal especial, con el respaldo de la ONU, para llevar a juicio a los responsables del narcotráfico.

### **Por una ayuda efectiva**

En comparación con anteriores misiones posconflicto, como Bosnia-Herzegovina, Kosovo y Timor Oriental, la Comisión Europea ha invertido mucho menos en Afganistán desde 2001. En cuanto a los gobiernos nacionales, prácticamente todos han aumentado su contribución a la reconstrucción del país desde 2001, según las cifras del ministerio de Economía afgano. Sin embargo, Afganistán no ocupa la misma posición entre las prioridades de los Estados miembros. No está entre los 10 principales beneficiarios de ayuda de Austria, Bélgica, Francia, Irlanda, Luxemburgo y España. Incluso entre aquéllos que sitúan a Afganistán entre los 10 primeros de la lista, hay algunos como Alemania, Italia y Suecia que han destinado más ayuda a Irak, a pesar de que (o tal vez porque) ya no tienen tropas allí o nunca han llegado a tenerlas.

Por otra parte, estas cifras no dan una idea de qué parte del dinero prometido por la Comisión Europea y los gobiernos individuales llega realmente a los destinatarios. Según el gobierno afgano, España sólo ha desembolsado un 18 por cien de la ayuda prometida para 2002-08; Irlanda, un 49, y la Comisión Europea, un 70 por cien.

En la zona sur de Afganistán, el envío de ayuda es especialmente difícil, ya que pocas ONG están dispuestas a trabajar allí mientras la seguridad sea tan incierta. En otras áreas, el dinero prometido se va reduciendo por culpa de la corrupción, la falta de capacidad, los enormes gastos generales y las estipulaciones de que los recursos de los donantes sean utilizados por consultores extranjeros.

Los donantes internacionales, especialmente las agencias de desarrollo europeas, deben trabajar con la misión de la ONU en Kabul para poner en marcha distintas estrategias para las diferentes áreas del país. Afganistán puede dividirse en tres zonas: el norte, el sur y el este, y la franja central. Cada una de ellas requiere una estrategia de desarrollo diferente. Puede que los combates sean más intensos en el sur, pero muchas otras zonas son críticas en estos momentos. Los talibanes han abierto un segundo frente en el este y se están movilizandando en provincias tradicionalmente opuestas a ellos como la de Nangarhar.

En las zonas seguras, principalmente en el norte, la comunidad internacional debe hacer hincapié en el desarrollo. Esto supone incrementar el apoyo a los planes nacionales, como el Programa Nacional de Solidaridad, y convertir los equipos provinciales de reconstrucción (PRT, en inglés) en sistemas más tradicionales y dependientes de los civiles. En el sur, el objetivo principal es la seguridad. En esta zona, los gobiernos europeos deben centrarse en que su contribución al refuerzo del ejército y la policía sea más eficaz. En la franja central, es preciso intensificar los esfuerzos en las denominadas provincias “críticas”, que corren peligro de sufrir un retroceso.

Uno de los distritos “críticos” más importante es Kabul, donde se ha producido un grave deterioro de la seguridad en los últimos años. La UE podría aprovechar su experiencia en la reconstrucción de ciudades para crear un equipo multidisciplinar que ajuste los planes políticos, militares y de reconstrucción existentes para la capital. Con un mandato de dos años, el equipo europeo para la reconstrucción de Kabul capital podría contribuir a garantizar que el desarrollo civil vaya acompañado del hecho de que el ejército afgano asuma la responsabilidad de la seguridad de la ciudad, antes a cargo de la ISAF. Si el método funciona en Kabul, serviría como modelo

---

*La misión Eupol de instrucción de la policía afgana debe ampliarse, al menos, en 500 miembros*

para otras grandes ciudades como Kandahar o Yalalabad. Europa también podría hacer más para que los PRT sean más eficaces. Probablemente no sea sensato que la UE organice sus propios PRT fuera de Kabul, como ha propuesto el ministro de Asuntos Exteriores polaco, Radek Sikorski. Sin embargo, debería comprometerse a proporcionar más personal entrenado al comité de dirección ejecutiva, el cuerpo que coordina el trabajo de los PRT.

Por último, el gobierno central necesita unos ingresos para el futuro. A medida que aumentan los gastos de las fuerzas de seguridad, se corre el peligro de que el gobierno se vea obligado a hacer recortes en áreas como la salud y la educación. Por ello, los gobiernos europeos deben comprometerse a largo plazo con la reconstrucción de Afganistán, lo que daría al gobierno afgano una cierta seguridad, así como una respuesta a la afirmación de los talibanes de que la comunidad internacional terminará por abandonar el país. Cada gobierno europeo podría comprometerse a invertir, en un periodo de dos años, el 80 por cien de su ayuda a través de los presupuestos afganos, el 90 por cien en prioridades del gobierno.

### **Apoyar la diplomacia regional**

Casi todo el mundo admite que el éxito en Afganistán requiere una intervención en los conflictos más amplios de la región, especialmente entre India y Pakistán, y entre Afganistán y Pakistán. Este último país sigue siendo refugio para los talibanes y Al Qaeda, y se cree que algunos grupos insurgentes cuentan con el apoyo de los servicios secretos pakistaníes.

Ashdown ha defendido “un tratado formal, similar al de Dayton, que empiece por reconocer la integridad territorial de Afganistán y [que esté] suscrito por las grandes potencias mundiales, incluida China”. Otros han propuesto una reunión formal de las potencias regionales, similar a la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa de 1973-75, que desembocó en la creación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Sin embargo, un planteamiento regional semejante presenta algunas dificultades. En primer lugar, los vínculos entre los diferentes conflictos no son directos: los avances en un campo no implican que se avance en otro. En segundo lugar, no se puede dar por sentada la capacidad del gobierno pakistaní para obligar a cumplir los compromisos de un tratado legalmente vinculante. En tercer lugar, los gobiernos de la región no comparten la idea de que “todo está relacionado con todo”: India está molesta por las recientes manifestaciones del ministro de Asuntos Exteriores británico, David Miliband, sobre que la resolución del conflicto de Cachemira contribuiría a resolver el problema del terrorismo en el sur de Asia. Y, en cuarto lugar, la UE no tiene la misma influencia en todos los países de la zona: está

luchando por convencer a China en cuestiones estratégicas y sus esfuerzos diplomáticos con Irán no han logrado los resultados esperados.

Por tanto, la política europea debería centrarse más específicamente en Pakistán, con una economía frágil, un sistema político fracturado, una necesidad profunda de reformas institucionales y unas fuerzas de seguridad mal preparadas (y probablemente poco dispuestas) para hacerse cargo de operaciones contra la insurgencia. En las problemáticas Zonas Tribales bajo Administración Federal, que lindan con Afganistán, el ejército está avanzando en Bajaur, pero ha retrocedido en Suat y prácticamente se ha retirado de Waziristán. Los talibanes afganos usan estas zonas como refugio y fuente de apoyo logístico con la connivencia –en opinión de muchos analistas– del servicio secreto pakistaní.

La UE es el principal socio comercial de Pakistán –en 2007 representaba aproximadamente el 20 por cien del comercio del país– y ha cuadruplicado sus fondos de ayuda al desarrollo para 2007-10 (aunque está muy por debajo de la contribución estadounidense: durante los últimos siete años, el Pentágono ha gastado más de 10.000 millones de dólares en Pakistán). Sin embargo, los europeos están desaprovechando la influencia que brinda esta relación económica: Pakistán no aparece en la estrategia de seguridad de la UE. Aunque varios Estados europeos y la Comisión Europea se han unido a un grupo de Amigos de Pakistán organizado por Washington, no han presentado una postura común.

EE UU está adiestrando y equipando al ejército pakistaní y a las fuerzas de los cuerpos fronterizos, reclutadas localmente. La UE debería plantearse la posibilidad de lanzar un programa de reforma de la policía, especialmente en la provincia de la frontera noroccidental. Pero la política europea para Pakistán no debe centrarse únicamente en la seguridad. La Unión debería presionar para que el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon nombre a un nuevo “enviado para la ayuda”. La UE podría ayudar a los muchos pakistaníes desplazados dentro del país. Los campos de refugiados han funcionado en la provincia de la frontera noroccidental desde el comienzo de las inundaciones en agosto de 2008, y se ampliaron tras los enfrentamientos entre el ejército pakistaní y los insurgentes.

La frontera entre Afganistán y Pakistán es uno de los mayores problemas a la hora de estabilizar la región. A través del G-8, los canadienses están trabajando en una ambiciosa estrategia que incluye medidas económicas, para la seguridad y el desarrollo. EE UU y otros donantes también están ayudando a Afganistán y Pakistán a aumentar el número de puestos fronterizos y a regularlos, lo que podría mejorar la seguridad, reducir el contrabando y aumentar los ingresos derivados de los impuestos. Los gobiernos europeos podrían hacerse cargo de los aspectos no militares del plan canadiense para la frontera. Además, deberían tomar nota de la propuesta del experto en Asia George Gravilis sobre la creación de un

centro de coordinación y gestión fronteriza dirigido por la UE, así como del exitoso modelo del Programa de Gestión Fronteriza para Asia Central.

Finalmente, los europeos pueden ofrecer un conjunto más extenso de medidas destinadas a aumentar la confianza en la región. Para emprender estos esfuerzos diplomáticos de alto nivel, la Unión debería poner fin a la multiplicación de enviados de cada Estado miembro y designar a una personalidad europea reconocida, que podría trabajar codo con codo con Richard Holbrooke.

### **Europa puede hacer más**

La UE está bien situada para reforzar su papel en muchas de las áreas clave en Afganistán y Pakistán, como la ayuda a la policía, el contacto político y la creación de confianza en la región. Perfilar los detalles de una nueva estrategia europea no será fácil. Cada Estado y cada organismo tiene sus propios planes y afirma que está haciendo lo suficiente. A pesar de ello, los europeos podrían ponerse de acuerdo para redactar un borrador con algunas ideas, como el firmado el año pasado por la presidencia de turno de la UE, a cargo de Francia. A continuación podrían pedirle al representante especial de la UE en Kabul que reuniese a todos los interesados (incluidos el secretario del Consejo Europeo, la Comisión Europea, la Eupol, la OTAN y los gobiernos europeos) para que analizaran cómo mejorar la actuación de Europa. Este proceso también permitiría que los gobiernos europeos colaborasen con EE UU en su política para Afganistán y Pakistán.

Por su propio interés, Europa debe contribuir a reconstruir un Afganistán sin insurgencia y un Pakistán estable. Es preciso que ese interés se corresponda con sus recursos, atención y compromiso a largo plazo.