

13/2016

04 de febrero de 2016

María Barco Martínez*

¿FRACASÓ LA ESTRATEGIA COIN EN
AFGANISTÁN?: EVOLUCIÓN Y
LECCIONES APRENDIDAS 2008-2011

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

¿FRACASÓ LA ESTRATEGIA COIN EN AFGANISTÁN?: EVOLUCIÓN Y LECCIONES APRENDIDAS 2008-2011

Resumen:

La aproximación política y militar planteada por la Administración Obama hacia Afganistán con la aplicación de la nueva doctrina COIN (Counter Insurgency) creada a partir de las lecciones aprendidas en Irak no triunfó por toda una serie de causas exógenas y endógenas, entre otras los cambios de estrategia (entre COIN y una estrategia contraterrorista) y conflictos políticos en la propia administración; la falta de unidad de mando y esfuerzo en OTAN, una mínima aplicación del *Comprehensive approach* y los *caveats* nacionales; la corrupción interna en Afganistán; y finalmente la posición de Pakistán. Todos estos condicionantes hacen difícil concluir si la nueva estrategia COIN de EEUU no cumplió sus objetivos por sus planteamientos o por una serie de condicionantes que realmente hicieron imposible su aplicación.

Abstract:

The political and military approach posed by the Obama's Administration related to Afghanistan with the application of the Counterinsurgency doctrine, created from the lessons learnt in Iraq, didn't work as a result of internal and external causes. For instance, the changes of strategy (between COIN and counterterrorism strategy), and the political conflicts within the North American Administration; the lack of command unit and effort from NATO; a minimum application of the Comprehensive Approach and the national caveats; the internal corruption in Afghanistan, and eventually, the position of Pakistan. All these components make it difficult to point out if the new COIN strategy carried out by the US didn't achieve their objectives due to their approach or because of all kind of determinants that in fact made their implementation impossible.

Palabras clave: Contrainsurgencia; Contraterrorismo; OTAN.

Keywords: Counterinsurgency, Counterterrorism, Comprehensive Approach, Caveats, FM324.

***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.

INTRODUCCIÓN

El ataque de 2001 a las torres gemelas supuso un punto de inflexión en el entorno internacional, ya que provocó un viraje en el contexto de la seguridad de los países occidentales, y en concreto de EE.UU. Los ataques provocaron una reacción casi inmediata del gobierno norteamericano, liderado por el presidente George Bush, y que le llevó a invadir Afganistán para derrocar al gobierno talibán que se encontraba en ese momento, además de terminar con los líderes principales de Al Qaeda, en particular con Osama Bin Laden.

La caída del poder talibán no produjo los efectos deseados, desembocando en un auge considerable de grupos insurgentes en la zona. Las posibilidades de EE.UU de estabilizar el país y poder terminar con la organización que había llevado a cabo el mayor ataque en suelo norteamericano se tornó imposible ante la insostenible situación en la que se encontraba el Afganistán. La multiplicidad de grupos tribales controlados por sus propios líderes, la incapacidad para instaurar un verdadero poder central capaz de hacerse cargo de las diferentes zonas del país, toda una serie de grupos de carácter criminal que buscan en el cultivo del opio y el tráfico de sustancias ilícitas aumentar su parcela de poder en las distintas regiones, a lo que se suman como factores externos el papel fundamental de Pakistán, actor que siempre ha buscado tener una presencia preponderante en Afganistán, con el fin de aislar lo máximo posible a la vecina India, y que ha llevado una política de doble rasero con EE.UU.

La invasión de Iraq por parte de EE.UU. en 2003 afectó de manera determinante a la situación de Afganistán. Un importante número de tropas fueron enviadas a Iraq, lo que provocó una reducción considerable de los efectivos en Afganistán. La entrada de la OTAN en el país no supuso un gran cambio, ya que las diferencias planteadas entre los distintos mandos nacionales provocaban incoherencias a nivel tanto estratégico como operacional. Además las zonas más inestables del país siguieron en manos norteamericanas, junto a sus aliados más cercanos. Todo esto provocó que en 2005 el número de ataques de grupos insurgentes aumentaran de forma exponencial. La disminución de tropas estadounidenses en Afganistán, sumado a la permisiva política de Pakistán en sus zonas fronterizas permitió a estos grupos desplazarse y actuar con un alto grado de libertad por toda la zona.

La publicación en el año 2006 del manual de contrainsurgencia estadounidense, el FM 3-24¹, sentó las bases para el desarrollo de una nueva doctrina que permitiera hacer frente al fenómeno de la insurgencia, el cual había variado de forma sustancial desde los primeros estudios a principios de los años 60, y que tomaban como referencia las guerras de independencia de los antiguos territorios coloniales. Sin embargo se observa un cambio en la naturaleza de este tipo de grupos, que ya no buscan derrocar al gobierno para sustituirlo,

¹ Estados Unidos. Departamento del Ejército (2006): *U.S. Army Field Manual 3-24*. Washington D.C.

sino una desestabilización del poder². Iraq fue la primera zona donde se aplicó lo desarrollado en la nueva doctrina norteamericana. Tras los resultados a corto plazo obtenidos en este país, se intentó aplicar esta misma estrategia en Afganistán, aunque las consecuencias no fueron las esperadas.

CAMBIOS EN AFGANISTÁN

Administración Obama

La victoria de Barack Obama en las elecciones del 5 de noviembre de 2008 se presentó de cara a la opinión pública como el supuesto cambio de orientación en la política norteamericana, tanto en el plano interno como en lo relativo a la política exterior. Durante la campaña electoral el candidato demócrata esbozó una serie de principios que buscaban contraponerse a lo planteado por su antecesor, George W. Bush. Su política exterior se ideó en torno a tres pilares fundamentales: la mejora de las relaciones con el mundo musulmán; defensa de una política de no proliferación y desarme nuclear; y por último, fomentar la relación con las potencias emergentes de Asia, en concreto con China.

Sin embargo durante dicha campaña uno de los focos fundamentales de su discurso fue su postura en torno a las dos guerras que EE.UU. mantenía abiertas en ese momento, la guerra de Afganistán y la guerra de Iraq, ambas iniciadas durante el mandato de Bush. El candidato demócrata intentó marcar las distancias con las prácticas desarrolladas en ambos países, centrándose en la distinta categorización que realizó de ambas contiendas. La guerra de Iraq pasaba a ser considerado una guerra de “elección”, que se había llevado a cabo de forma deliberada; por el contrario, la guerra de Afganistán era definida como una guerra de “necesidad”³, por lo que debía conformarse como la prioridad norteamericana. Por tanto, la presencia de tropas en Iraq debía eliminarse con la mayor brevedad posible, ante la creciente oposición de la opinión pública a este respecto, mientras que, al mismo tiempo, se planteaba un aumento de medios y efectivos para hacer frente al problema en Afganistán. Estos planteamientos chocan de manera frontal con el desarrollo de la administración Bush⁴; el discurso de Obama suponía un giro de 180 grados.

La entrada del nuevo presidente a la Casa Blanca a principios del 2009 coincidió con el momento álgido de la crisis financiera y económica a nivel mundial que estaba afectando de forma directa a la capacidad de los Estados para actuar, tanto en el marco interno como en el exterior. Esto provocó la priorización de los asuntos de índole económica por encima de otros, en particular aquellos que provocaban conductas de rechazo entre la opinión

² KILCULLEN, David (2009): *The Accidental Guerrilla. Fighting small wars in the midst of a big one*, Nueva York, Oxford University Press.

³ GOLDGEIER, James (2010): “Making a difference? Evaluating the impact of President Barack Obama” *UNISCI Discussion Papers*, 22, pp. 116-129.

⁴Michael Glenn Mullen: “*En Iraq hicimos lo que debimos, en Afganistán lo que pudimos*”.

pública. Sin embargo no era esta última la única que se presentaba abiertamente en contra de los conflictos armados con los que lidiaba el ejército estadounidense. La parte más orientada a la izquierda del partido demócrata tampoco estaba a favor de mantener el elevado gasto militar que se estaba haciendo en momento tan delicado. Esto fue uno de los puntos de coyuntura dentro del partido.

Otra de las razones que hicieron mella dentro del partido demócrata y que provocaron fallas dentro de sectores distintos, fue la elección de los miembros y asesores que iban a formar parte del equipo de gobierno, realizada por Obama al comienzo de su legislatura. Uno de los puntos más controvertidos a este respecto fue el mantenimiento de Robert M. Gates como Secretario de Defensa⁵. Además de esto, muchos de los puestos principales del gobierno relacionados con la política exterior, fueron ocupados por militares, como es el caso del Consejero de Seguridad Nacional, cargo asignado al General James L. Jones. Se hacía evidente que la prioridad del nuevo presidente iba a ser la Seguridad Nacional. Esto provocó constantes tensiones entre los sectores más tendentes a la izquierda del partido. A pesar de las constantes presiones que se hizo a este respecto, las posiciones más afines a las de los mandos militares terminaron imponiéndose en la administración.

Con Afganistán como la nueva prioridad de la política exterior norteamericana, se concibió una estrategia que fuera capaz de hacer frente a las necesidades reales que existían en el país. El nuevo enfoque planteado fue considerar Afganistán y Pakistán como un único foco de inestabilidad y conflicto, desarrollando lo que se conoció como política de AF-PAK⁶. La inclusión de Pakistán como uno de los factores principales de desestabilización de la zona era un paso necesario para el desarrollo de una estrategia adecuada. A esto se sumó la apuesta que se hizo por las medidas de COIN, similares a las que se habían desarrollada en Iraq y que habían tenido éxito relativo en el corto plazo. Esto se vio favorecido por el cargo que ostentaba el General Petraeus como Comandante en Jefe del Mando Central Estadounidense.

Aumentar el número de tropas en Afganistán era una demanda constante que realizaban oficiales y jefes de unidad desplazados a la zona. La guerra de Iraq había mermado de forma considerable la cantidad de efectivos y medios disponibles para desarrollar las operaciones que se planteaban. El cambio de rumbo de la nueva administración posibilitó que esto pudiera ser efectivo. La llegada del General McChrystal como jefe del mando conjunto US-ISAF presionó aún más para que este envío se hiciera efectivo. Además los planteamientos de este general casaban perfectamente con lo deseado

⁵ Ya lo había sido durante el segundo mandato de George W. Bush (desde 2006) Ver WOODWARD, Bob (2010): *Obama's Wars*, Nueva York, Simon & Schuster.

⁶ GENTILINI, Fernando (2013): *Afghan Lessons. Culture, Diplomacy, and Counterinsurgency*, Washington D.C., The Brookings Institution.

por Petreus: el desarrollo de una estrategia de COIN basada en la doctrina de 2006 y la experiencia adquirida en Iraq.

El documento en el que se recogían las decisiones que había adoptado Obama en relación a la estrategia para Afganistán y Pakistán daba visto bueno al aumento del número de efectivos en el terreno, el cual era incluso superior al demandado por el General McKiernan. En un principio esto suponía una apuesta clara por el desarrollo de medidas de COIN en la zona, y, sin embargo, chocaba con otro de los elementos destacados en dicho documento: la salida de las tropas del país comenzaría en el 2011 ⁷

General McKiernan (2008-2009)

Desde el año 2006 los ataques de grupos insurgentes se habían multiplicado de manera exponencial. La salida de tropas norteamericanas del país había permitido a estos grupos tener una mayor libertad de movimiento y actuación, dado que las fuerzas de la OTAN desplegadas a lo largo de todo el país no eran capaces de actuar con la contundencia necesaria para detener los actos de violencia. Además las medidas que habían sido desarrolladas por la otra operación presente en el terreno, Operación Libertad Duradera, estaban más enfocadas a la lucha contraterrorista, centrada en acabar con objetivos concretos. Desde junio de 2008, el general David D. McKiernan era el comandante en jefe del mando conjunto US-ISAF.

Durante esos años se desarrolló un intenso debate sobre cuál debía ser el papel de la OTAN en Afganistán, que se materializó en dos perspectivas distintas: la desarrollada por EE.UU. y sus socios (Reino Unido, Canadá, Holanda) que planteaba el desarrollo de una estrategia de COIN en el país similar a la que se había estado llevando a cabo en Iraq y cuyos resultados, aunque limitados, habían sido positivos. Es decir, un enfoque más centrado en las operaciones y medidas de carácter militar dirigidas a hacer frente a los núcleos de insurgencia y así fomentar un ambiente de seguridad que permitiera desarrollar medidas de reconstrucción y legitimación de las instituciones del país. Una posición diametralmente opuesta era la defendida por numerosos países europeos (entre ellos Alemania, España e Italia) que rechazaban la puesta en práctica de una estrategia de COIN en el país, proponiendo el desarrollo de otro tipo de operaciones más centradas en el desarrollo y la reconstrucción, es decir, que ponían el énfasis en el despliegue y aplicación de medios civiles.

Como consecuencia de todo esto en la Cumbre de Bucarest de 2008 se aprobó el *Comprehensive Approach*, el cual se asemeja a la teoría clásica de COIN ya que tenía como objetivo principal crear un ambiente seguro y estable en el país para ganarse los “*hearts*

⁷ WOODWARD, Bob (2010): *Obama's Wars*, Nueva York, Simon & Schuster.

and minds” de la población local⁸. Es decir, es un enfoque centrado en la población. Sin embargo plantear un enfoque integral dentro de una organización como la OTAN es prácticamente imposible. La estructura de la alianza es inadecuada, puesto que ni siquiera se estaba de acuerdo en cual debía ser la tarea principal de la organización, si el combate o la reconstrucción. Esto se sumó a los condicionantes impuestos desde cada uno de los parlamentos nacionales de los distintos estados miembros, los cuales ponían sus propias condiciones o *caveats* en relación a las tareas que debían ser desempeñadas en el terreno.

La situación en Afganistán era ciertamente insostenible. La necesidad de reformar la doctrina en el país era urgente, lo cual se hizo aún más palpable con el discurso del candidato demócrata anunciando que la guerra de Afganistán debía ser la prioridad. Las demandas realizadas por el General McKiernan para el envío de un mayor número de efectivos eran constantes, ante la imposibilidad que tenían las fuerzas desplegadas de hacerse con el control de la zona. La necesidad de un aumento de tropas en el país era claro dado el problema de seguridad en la zona con miras a la celebración de elecciones presidenciales en 2009, situación ante la cual McKiernan incluso pidió de forma encarecida su retraso hasta lograr la estabilización moderada del país.

Sin embargo, con la llegada de Obama a la Casa Blanca se pretendió reformar el enfoque que se había planteado hasta el momento. Las campañas contraterroristas se presentaban como inefectivas, no solo por la baja disponibilidad de medios, sino por las dificultades de acceder a las zonas donde estos grupos se escondían, es decir, las áreas fronterizas de Afganistán y Pakistán. Carecía de sentido pensar una política para Afganistán sin tener en cuenta al país que más presión ha intentado ejercer en el mismo, Pakistán.

Como consecuencia de este cambio de enfoque, McKiernan fue remplazado en 2009 por el General McChrystal, el cual, amparado por un número considerado de miembros de la nueva administración, tenía la intención de desarrollar una verdadera doctrina de COIN en la zona siguiendo los principios desarrollados en el manual FM 3-24 y puestos en práctica en Iraq por el General Petraeus.

General McChrystal

El cambio de rumbo pensado para Afganistán comenzó a materializarse con el nombramiento del General McChrystal como Comandante en Jefe del mando conjunto US-ISAF. Desde la victoria de Obama en las elecciones, un nutrido grupo de expertos se encargó de elaborar múltiples informes sobre la situación de la zona. Al presidente se le presentaron 3 opciones viables. La opción elegida fue el envío de 17.000 efectivos más a la zona en un primer momento.

⁸ VIGGO, Peter (2010): “Right Strategy, Wrong place- Why NATO’s Comprehensive Approach will fail in Afghanistan?” *UNISCI Discussion Papers*, 22, pp. 78-90.

Mientras en Afganistán, la premisa era el desarrollo de una estrategia de COIN capaz de hacer frente a los grupos insurgentes en el país y que pudiera crear una situación de estabilidad mínima. Para ello se utilizó como doctrina el manual FM 3-24, elaborado principalmente por el General Petreus, que en ese momento ocupaba el cargo del mando central norteamericano. La aplicación del mismo se había llevado a cabo en Iraq durante el 2006 con resultados ciertamente satisfactorios en el corto plazo. Sin embargo una serie de condicionantes impidieron que en Afganistán se pudiera desarrollar dicha doctrina.

La llegada del general McChrystal al país se produjo dos meses antes de las elecciones presidenciales previstas. Sin embargo su tarea principal no fue la de crear un clima de seguridad en el país para que estas pudieran celebrarse con el menor número de incidentes posibles, sino la elaboración de un plan para la estrategia previamente planteada por Obama. Como base de dicho plan adoptó los principios de COIN que había empleado Petreus anteriormente en Iraq, recogidos en el manual FM 3-24⁹. Es decir, que la estrategia debía basarse en la protección de la población (forma de hacer frente a la insurgencia a través de la población) como el centro de su acción militar. Para ello pidió a los militares desplazados a la zona un mayor acercamiento con la población. Sin embargo esto provocaba que fuera necesaria la presencia de personal capaz de relacionarse con la población (personas que hablaran dari y pashtún). Otro de los puntos clave a la hora de desarrollar una estrategia de COIN era el entrenamiento de las fuerzas locales, ya que estas tendrían un mayor grado de legitimidad entre la población del país que las tropas extranjeras. Sin embargo la ineficacia a este respecto se hizo notable. La expansión de la corrupción en el país era verdaderamente elevada, y se encontraba presente en todas las esferas del ámbito institucional y administrativo.

A pesar de todas estas medidas hay que recordar que uno de los principios básicos de la teoría de COIN clásica es que esta es un 80% política y un 20% militar. Por tanto, las medidas militares, aunque necesarias, no son las principales. Sin embargo la posición de McChrystal era que las fuerzas militares también debían desempeñar las tareas de carácter político, puesto que era necesario aumentar el grado de seguridad en la población. A esto se suma la incapacidad del gobierno de Karzai de hacerse con el control del Estado. A pesar de los planteamientos de McChrystal, dejar en mano militares asuntos de índole política puede tener sus controversias, dado que estos no son expertos en el manejo de situaciones de carácter civil.

El problema principal que impedía el desarrollo de esto eran los impedimentos que las estructuras de las organizaciones supranacionales presentes en la zona ponían al despliegue de medios en el terreno. En la OTAN, la aprobación de las medidas está precedida por la posición que cada uno de los estados miembros tome al respecto. Con unos

⁹GENTILINI, Fernando (2013): *Afghan Lessons. Culture, Diplomacy, and Counterinsurgency*, Washington D.C., The Brookings Institution.

parlamentos nacionales claramente en contra del aumento de medios y efectivos es imposible que se pueda desarrollar una política conjunta. Es decir, esta organización no cuenta con sus propios medios para poder operar, sino que estos están cedidos por los miembros de la alianza, los cuales tienen capacidad para negarse o poner sus propias restricciones.

Además de esta enrevesada situación, hay que tener en cuenta los problemas que estaba poniendo la administración Obama para el desarrollo real de una doctrina de COIN en el país. A pesar de que en la campaña y en posteriores discursos la posición del presidente había sido la de describir este foco de conflicto como prioritario, en posteriores decisiones se constató que el gobierno no estaría dispuesto a proporcionar todos los medios a su alcance para solucionar el problema. En primer lugar, la grave crisis económica por la que estaba atravesando el país dificultada en gran medida que la opinión pública aceptara el elevado coste del conflicto, puesto que, aunque se estaba llevando a cabo una retirada de Iraq, se estaba produciendo un traspaso de tropas y medios de un lugar a otro, sin que pareciera que la contienda pudiera llegar a su fin. Además hay que tener en cuenta la dificultad que ha supuesto para EE.UU. el despliegue de tropas en el terreno.

Ante esto se había optado por aumentar el esfuerzo en tecnología, en especial en aviación, que permitiera entrar en contiendas sin tener que desplegar un elevado número de efectivos de tierra. Las operaciones de COIN diseñadas por McChrystal requerían un elevado porcentaje de soldados desplegados en el terreno, lo que en un primer momento provocaría un incremento de los ataques y las víctimas, pero que, en el largo plazo, mejoraría las condiciones de seguridad en la zona.

Otro de los puntos de fricción fundamentales y que impidió que la estrategia plateada por McChrystal se desarrollara de forma coherente en el país, fue la tensa relación que este mantenía con otros altos cargos de la administración Obama, tal y como queda reflejado en la entrevista de la revista *Rolling Stone* en el 2010, y que le costó su puesto en Afganistán, en particular con Holbrooke o Eikenberry¹⁰, entre los que las luchas de poder por el control de la situación en Afganistán eran claras.¹¹ Además la falta de confianza en el gobierno de Karzai a causa del elevado grado de corrupción de dicho gobierno, debilitaba la posición del presidente frente a la población, algo en lo que McChrystal había estado trabajando de forma activa con el objetivo de aumentar su credibilidad, tanto a nivel interno como de cara al exterior.

A este respecto hay que señalar las dificultades con las que se encontró McChrystal al lidiar con el gobierno de Karzai. La plaga de la corrupción en Afganistán está presente a

¹⁰ Richard Holbrooke, Enviado Especial de los Estados Unidos a Afganistán y Pakistán (2009-2010). Karl Eikenberry, Embajador de Estados Unidos en Afganistán (2009-2011)

¹¹ HASTINGS, Michael (2010): *The Runaway General*. Disponible en web: <http://www.rollingstone.com/politics/news/the-runaway-general-20100622> [Consulta: 29 de abril de 2015]

todos los niveles administrativos e instituciones, siendo uno de los países donde la percepción de la corrupción se encuentra en cotas más elevadas. Esto dificultó en gran medida que se otorgara la confianza necesaria al gobierno de Karzai para hacerse con el control del país. Esto, sumado a los problemas a nivel personal del presidente Karzai, provocó que este no siempre haya sido visto como el candidato ideal para llevar a cabo un proceso transitorio que lograra una mayor estabilidad. Un claro ejemplo de la desconfianza que despierta Karzai tanto a nivel nacional como exterior fueron las elecciones celebradas en 2009.

A pesar de las advertencias planteadas por el saliente comandante del mando conjunto, el general McKiernan, con respecto al necesario retraso de la fecha de los comicios, puesto que no se había conseguido un nivel suficiente de estabilidad en el país, estas se celebraron en agosto. Aunque consiguió el mayor número de votos¹², Karzai debía medirse en una segunda vuelta con el segundo candidato más votado, Abdullah Abdullah. Sin embargo, este se retiró ante la supuesta falta de transparencia, presente en la primera vuelta. Por tanto Hamid Karzai fue nombrado presidente del país por la Comisión Electoral en noviembre de ese mismo año.

A nivel internacional, el problema fundamental para la implementación de la doctrina de COIN en la zona fue el papel de Pakistán. A pesar de la política de Obama para la región conocida como AFPAK, la capacidad de maniobrar del ejército norteamericano se limitaba al territorio afgano, siendo imposible el acceso a las zonas fronterizas donde se encontraban la mayoría de grupos insurgentes. Las Áreas Tribales Federalmente Administradas (FATA en sus siglas en inglés) se habían convertido en el refugio de Al Qaeda y los talibán afganos tras la invasión de 2001. El papel del gobierno de Pakistán, y en concreto del su servicio secreto (ISI) en estas regiones había permitido el libre desarrollo de grupos insurgentes y extremistas en la zona. Con el nuevo enfoque Obama pretendía incluir en el núcleo del problema a Pakistán. Sin embargo fue imposible llevar a cabo medidas de COIN en dichas zonas ante la negativa de Pakistán de que hubiera presencia de tropas extranjeras en su país. A pesar de la mayor colaboración de Pakistán con el ejército norteamericano en lo relacionado con la captura de miembros de Al Qaeda, esta seguía muy condicionada a los intereses del ISI en las zonas fronterizas del país, puesto que el apoyo a determinadas facciones de los talibán afganos continuaban produciéndose.

En 2009 se produjo el primer incremento de tropas en el terreno, comenzando por Helmand, provincia ubicada el sur del país, y que es además una de las menos pobladas. El objetivo era estabilizar esta zona para las próximas elecciones parlamentarias que iban a realizarse en el país. Sin embargo se produjo un incremento de los ataques a soldados norteamericanos y civiles. En palabras de un experto en la zona, Amed Rashid, el incremento

¹² Sin tener en cuenta las múltiples denuncias con respecto a la transparencia de las elecciones, sumado a las dificultades de parte de la población para ir a votar

de tropas debía haberse realizado en la capital, con el objetivo de crear un clima de seguridad y estabilidad, para posteriormente extenderse a las rutas comerciales que conectaban Kabul con el resto de zonas del país. Algo que también compartía Petraeus, puesto que en la doctrina de COIN, el despliegue de tropas debía comenzar por aquellas zonas más pobladas. Sin embargo se optó por uno de los considerados bastiones de los talibán, además de ser una de las áreas de mayor producción de opio del país, donde el control estaba en manos de organizaciones de tipo criminal.

A pesar de este aumento de tropas los ataques de los grupos insurgentes no cesaban, provocando un elevado número de víctimas tanto civiles como militares. En 2009¹³ se aprobó en envío de 30.000 tropas norteamericanas más a la región, aunque en el mismo documento se señalaba la fecha del inicio de retirada de las tropas, fijada para 2011. Además de este incremento de efectivos, EE.UU. demandó un mayor esfuerzo a sus socios de la OTAN para que colaboraran en la zona. Sin embargo la delicada situación en el país impedía que se pudiera implementar la estrategia de COIN que se había elaborado por varias razones.

En primer lugar, el número de efectivos, a pesar del notable incremento, era insuficiente para hacerse cargo de todo el país. Segundo, al señalar la fecha de comienzo de retirada de las tropas, esto había dejado a los grupos insurgentes en una situación de clara ventaja, ya que únicamente debía esperar a la progresiva retirada de las tropas para volver a actuar. Por otro lado la incoherencia dentro de la OTAN a la hora de llevar a cabo las operaciones, puesto que no todos los países se habían comprometido a implantar la COIN en sus zonas de control, siendo EE.UU. y sus aliados más próximos los únicos que ponían en práctica dicha estrategia en las zonas del sur y del este (frontera con Pakistán). Otro elemento destacable fueron los problemas a nivel diplomático que se produjeron con el presidente afgano Karzai, que dificultó en gran medida el cometido de McChrystal de consolidar el papel del gobierno afgano. Además el doble juego que estaba llevando a cabo Pakistán permitía a los grupos insurgentes refugiarse tras sus fronteras, mientras que facilitaba a EE.UU. la localización de algunos miembros de Al Qaeda¹⁴.

Todo esto, sumado a la mala relación que tenía en General McChrystal con los miembros de la administración norteamericana destinados en el país, quedó reflejado en el polémico artículo de la revista *Rolling Stone* de junio de 2010. Esto provocó su cese por parte del presidente Obama el 23 de junio de 2010.

General Petraeus (2010-2011)

¹³ WOODWARD, Bob (2010): *Obama's Wars*, Nueva York, Simon & Schuster

¹⁴ Grandes problemas internos: surgimiento de los talibán pakistaníes (Tehrik e Taliban Pakistan, TTP). *Jane's Terrorism and Insurgency Centre*, 3/12/2013.

Con la salida del General McChrystal de Afganistán tras las polémicas declaraciones realizadas en la revista *Rolling Stone*, el 4 de julio de 2010 el General David Petraeus, fue nombrado el comandante en jefe del mando conjunto US-ISAF en Afganistán. Esto evidenciaba el compromiso de la administración Obama con el desarrollo de una estrategia de COIN en el país.

En su anterior puesto como jefe del CENTCOM, Petraeus había seguido muy de cerca la evolución en el país, ya que había presionado de forma activa el nombramiento del General McChrystal como jefe del mando en Afganistán, dado que ambos compartían una visión similar de cuál debía ser el camino a seguir. Sin embargo, a su llegada al país, Petraeus encontró una situación extremadamente compleja. Los ataques de la insurgencia seguían haciendo mella en las tropas internacionales desplazadas en la zona, sobre todo en el área fronteriza con Pakistán y en la zona sur del país. Los medios desplegados en la zona eran claramente insuficientes para hacer frente a una estrategia de COIN basada en los planteamientos del manual FM 3-24 que él mismo había redactado y puesto en práctica años antes en Iraq. Además la actitud evasiva de muchos de los estados miembros de la OTAN a involucrarse verdaderamente en este tipo de operaciones hacía aún más difícil para EE.UU. implementar este tipo de operaciones a nivel nacional.

El problema principal de las operaciones de COIN es que los resultados de las mismas no se pueden obtener en el corto plazo. Enfrentarse a los grupos insurgentes por la vía de la población requiere un periodo de tiempo amplio, puesto que tanto la consecución de un entorno de seguridad y estabilidad mínimo, como la implementación y desarrollo de estructuras e instituciones básicas en una zona requiere un esfuerzo constante y continuado. La actitud de la administración Obama al fijar una fecha para la retirada de tropas del país choca frontalmente este principio básico de COIN.

Otro de los problemas con los que intentó lidiar Petraeus durante el periodo que estuvo en el país fue la poca atención que se había prestado a toda la parte civil y de reconstrucción. Aunque había sido McChrystal quien había planteado que este tipo de operaciones debían llevarse a cabo por militares, estas habían quedado claramente en un segundo plano. A esto hay que sumar la falta de eficacia en las tareas de entrenamiento de tropas y efectivos policiales afganos. El alto grado de corrupción, sumado a la falta de coordinación por parte de los diferentes estados que formaban la coalición, provocó un déficit tanto cuantitativo como cualitativo de dichos efectivos.

A pesar del incremento de tropas y de los esfuerzos que estaba llevando a cabo el ejército norteamericano en el país los talibán continuaban extendiendo su influencia por diversas zonas de Afganistán. Las medidas militares y de COIN no estaban resultando todo lo beneficiosas que parecían en un primer momento cuando se planteó dicha doctrina para el país. A pesar de la superioridad militar de las tropas de EE.UU. estas sufrían bajas constantes, lo cual tenía efecto directo sobre la opinión pública del país, que cada vez estaba

más en contra de la presencia en el país. Ante esta situación, surgieron voces críticas dentro de la administración Obama que abogaban por el inicio de las conversaciones con los líderes talibán para llegar a acuerdos y conseguir el cese de la violencia en el país. Sin embargo, esta postura fue rechazada por los militares, los cuales pedían la continuación de las acciones de tipo militar durante al menos un año, con el fin de lograr una situación de mínimo control y estabilidad en la zona antes del inicio de las conversaciones.

A pesar de que las posiciones de los militares se habían impuesto una y otra vez en las medidas a adoptar en el país, en 2010 se iniciaron las conversaciones con los representantes de los líderes talibán. La primera de las reuniones se produjo en noviembre de 2010, en Baviera, donde se reunieron el diplomático alemán Michael Steiner y dos altos funcionarios norteamericanos con un enviado de alto nivel en representación de los talibán¹⁵. Estas conversaciones se llevaron a cabo en la más estricta confidencialidad¹⁶. La posición de los talibán se había flexibilizado en cierta medida en comparación con la mantenida en los 90'. Hubo dos rondas posteriores, la primera en febrero de 2011 en Doha, y la segunda en mayo de ese mismo año en Baviera, pocos días después de la muerte de Bin Laden. Sin embargo se produjeron determinadas filtraciones a la prensa en lo relativo a esta última ronda, lo que supuso un problema tanto con Pakistán, que no había sido informado del proceso que se estaba llevando a cabo, como de la opinión pública norteamericana, la cual no lo acogió muy bien. Esto supuso un empeoramiento de las relaciones de EE.UU. con Pakistán.

Se intentó desarrollar un programa de amnistía y reinserción de los insurgentes que estuvieran dispuestos a renunciar a las acciones violentas. Sin embargo, al contrario de lo que pasó con los conocidos como "*Sons of Iraq*", donde la desmovilización puede ser considerada como masiva, solo se acogieron a este plan alrededor de 2.700 miembros talibán. Los planteamientos de la cúpula militar de EE.UU. eran mucho más optimistas que de lo que sucedió en realidad. La situación en Afganistán era totalmente diferente, al igual que eran distintos los principios de los insurgentes, los cuales no se mostraron dispuestos a rendirse ante las fuerzas extranjeras, y mucho menos a romper el juramento de fidelidad al mulá Omar.¹⁷ Por tanto, aunque un elevado porcentaje de insurgentes eran jóvenes desempleados, los incentivos económicos y similares no tuvieron el efecto desmovilizador que se esperaba. Los esfuerzos por la reintegración de combatientes llevados a cabo por la comunidad internacional estaban faltos de un proyecto coherente que permitiera una implantación acorde a las necesidades del país.

¹⁵ RASHID, Ahmed (2013): *Pakistán ante el Abismo. El futuro de EE.UU., Pakistán y Afganistán*, Barcelona, Ediciones Península.

¹⁶ No se invitó ni a Afganistán ni a Pakistán a la primera de las reuniones.

¹⁷ RASHID, Ahmed (2013): *Pakistán ante el Abismo. El futuro de EE.UU., Pakistán y Afganistán*, Barcelona, Ediciones Península.

Los ataques de los grupos insurgentes no cesaban, lo que sumado a la ineficacia de los programas de reinserción de los miembros de estos grupos, provocó un fracaso de las conversaciones que se habían desarrollado desde 2010. La estrategia de COIN que había intentado desarrollarse en el país no dejaba de verse afectada por los acontecimientos que se sucedían en la zona, a lo que se sumaban las dificultades políticas que venían tanto de los distintos gobiernos y fuerzas influyentes de la región, como de la propia administración norteamericana. La idea de Petraeus de desarrollar una estrategia a imagen y semejanza de la campaña en Iraq en el 2006-2007 parecía cada día más improbable.

La lentitud en los resultados impacientaba a la administración norteamericana, que cada vez se alejaba más de los planteamientos que había desarrollado desde el 2008, haciendo un viraje de la COIN a las operaciones contra terroristas. Desde el 2010 se produjo un incremento de las operaciones con aviones no tripulados (drone) en aquellas áreas donde se suponía había elementos de Al Qaeda, sobre todo en las zonas de la frontera con Pakistán, lo cual provocó algunos problemas entre estos países. También aumentaron las operaciones dirigidas por la CIA y los cuerpos especiales del ejército con el fin de acabar con los elementos insurgentes, sin intención de implementar los principios planteados por Petraeus. La culminación de todo esto se produjo el 2 de mayo de 2010 con la muerte de Osama Bin Laden en la conocida como Operación Lanza de Neptuno llevada a cabo por la 23 efectivos del 6º equipo de los SEAL de la Armada de los Estados Unidos.

La muerte de Bin Laden suponía que el gobierno norteamericano había cumplido con la tarea que les había llevado a la zona: terminar con el líder de la organización terrorista Al Qaeda. Esto provocó un distanciamiento aún mayor entre los defensores de la COIN y aquellos que optaban por medidas contraterroristas, lo que reduciría de forma considerable el número de bajas de soldados norteamericanos. En abril de 2011 el General Petraeus fue propuesto por Obama como candidato para ocupar el puesto de director de la CIA, cargo que fue confirmado a finales de junio de ese mismo año. Con esto, Petraeus y su doctrina salían de país sin haber logrado desarrollar una estrategia verdaderamente centrada en la COIN, tal y como se plantea en el manual FM 3-24.

CONCLUSIONES

Tras la lectura de múltiples documentos, tanto del concepto de COIN como de la situación de Afganistán durante el periodo 2008-2011 se ha observado como la doctrina de COIN planteada por el general Petraeus en el manual FM 3-24 no pudo llevarse a cabo en el país.

A pesar del debate en torno al manual¹⁸ sobre si este se adapta o no a los grupos insurgentes actuales, reflejando las nuevas características y los cambios en sus elementos principales, esto no fue lo que provocó el fracaso de la COIN en Afganistán. Los condicionantes de carácter político fueron las que impidieron que pudiera poner en práctica este nuevo enfoque para el país. Se pensó que tras la eficacia conseguida en Iraq en el 2006, esta estrategia de COIN podía aplicarse a otros contextos, sin tener en cuenta los condicionantes locales. Sin embargo diversos factores, tanto de carácter endógeno como de tipo exógeno impidieron que se pudiera desarrollar realmente lo reflejado en el manual.

Uno de los impedimentos principales fueron las incoherencias y luchas que se dieron dentro de la administración Obama en torno a la actuación del país en Afganistán. El choque entre los sectores del gobierno más afines a la cúpula militar apoyaban una actuación mucho más contundente en la zona, mientras que los sectores más situados a la izquierda del partido demócrata abogaban por la salida de la zona, ante los elevados costes que la actuación en contiendas de este tipo suponía para el presupuesto nacional. A esto se sumó la posición del presidente Obama de actuar a medias en la zona, es decir, aumentando el número de tropas que se iban a enviar, pero poniendo una fecha límite que marcaba su retorno. Este elemento no guardaba relación con uno de los aspectos fundamentales de cualquier campaña de COIN, y es que una condición principal es que se trata de una estrategia a largo plazo. Poner fecha al regreso de las tropas suponía una ventaja para los grupos insurgentes, los cuales solo debían esperar a que las tropas comenzaran a retirarse para volver a actuar en la zona.

A esto hay que añadirle las incompatibilidades que se dieron tanto dentro del gobierno como del consejo de seguridad, entre aquellos que apoyaban una verdadera estrategia de COIN y los que deseaban continuar con las acciones contraterroristas en el país. La muerte de Osama Bin Laden como consecuencia de la acción conjunta de las fuerzas especiales y la CIA supuso la imposición de las acciones contraterroristas frente a la COIN, además de constituirse como el pretexto necesario para el abandono de la zona, ya que se había acabado con la razón que les había llevado hasta allí, terminar con el líder de Al Qaeda.

No solo fueron los condicionantes de la administración Obama y el entramado político norteamericano lo que impidió que la COIN se desarrollara en el país. El papel de la OTAN fue también fundamental. La falta de unidad de esfuerzo impedía que las acciones llevadas a cabo por la organización tuvieran coherencia entre ellas. Los llamados *caveats* nacionales condicionaba las acciones de los estados miembros en las distintas zonas del país, por lo que solo una minoría de ellos pusieron en marcha lo planteado en Bucarest 2008 (*Comprehensive Approach*).

¹⁸ Hoffman señala como se sigue utilizando el concepto clásico de insurgencia sin tener en cuenta la evolución de este tipo de grupos. Ver en HOFFMAN, Frank G. (2011): "Neo-Classical Counterinsurgency?" *Parameters*, pp. 87-103.

Por otro lado, en lo relativo a la situación interna en Afganistán, los elevados niveles de corrupción del gobierno de Karzai, presentes en todas las esferas administrativas e institucionales dificultaba la legitimación del ejecutivo, tanto a nivel interno por parte de la población, como a nivel internacional. Además la influencia de los distintos líderes tribales impedía que el gobierno tuviera control real en todas las zonas del país, limitándose su poder (y no de forma totalmente efectiva) a la Kabul y áreas periféricas de la capital.

El papel de Pakistán es fundamental para entender los acontecimientos en la zona y el por qué la estrategia de COIN no fue efectiva. El interés de Pakistán en tener una influencia determinante en la vecina Afganistán siempre ha estado motivado por el miedo a una posible alianza Afganistán-India que afectara de forma directa a sus intereses. El continuo apoyo del gobierno pakistaní, y en concreto del ISI a los talibán, se explica en la necesidad de Pakistán por tener influencia directa en el país vecino. Con la caída del régimen talibán en 2001, la frontera afgano-pakistaní, y en concreto las áreas tribales de esa zona (FATA) se convirtieron en el refugio para todos estos grupos extremistas. Mientras se desarrollaba toda una política de colaboración con el gobierno norteamericano para la captura de líderes y miembros de Al Qaeda, a cambio de elevadas sumas de capital procedentes de EE.UU., sin la necesidad de que el gobierno pakistaní justificara a que iban a ser destinadas.

Los continuos intentos de implementar una estrategia centrada en la COIN por parte de los mandos militares norteamericanos se vieron continuamente perjudicados por los condicionantes políticos. El desarrollo de una verdadera doctrina de COIN en el país no llegó nunca a producirse. A pesar del anuncio realizado por el presidente Obama en 2009, el cual notificaba que la salida de tropas comenzaría en 2011, estas todavía se mantienen en el terreno ante la insostenible situación que aún hoy en día existe en el país. No puede haber un futuro viable para Afganistán si las potencias no se comprometen a actuar de forma efectiva en la zona, dejando a un lado rivalidades e intereses particulares, involucrándose en una verdadera política orientada a solucionar los múltiples problemas que se aglutinan en la región. Sea cual sea la política que se quiera desarrollar, es necesario que esta sea perdurable. La pacificación y estabilización de la zona no es un objetivo que pueda lograrse en unos pocos meses o años. El compromiso debe hacerse a largo plazo.

i

*María Barco Martínez**
Ayudante Investigación
Depto. RRII – UCM

***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.