



44/2024

29 de abril de 2024

Javier Ruiz Arévalo *

**Controlar la población sin
controlar el territorio. Claves del
éxito de la insurgencia talibán**

Controlar la población sin controlar el territorio. Claves del éxito de la insurgencia talibán

Resumen:

El verano de 2022, de manera sorpresiva, los talibanes lograron hacerse con el poder en la práctica totalidad de Afganistán. Para la opinión pública, resultó sorprendente este desenlace, sobre todo porque la insurgencia talibán nunca fue capaz de imponerse militarmente a sus adversarios ni a ejercer el control territorial más allá de amplias zonas rurales del país. Este desenlace puso de manifiesto que, en entornos de insurgencia, el control de la población, clave del éxito, no está directamente relacionado con el control del territorio. Lo sucedido en Afganistán ha venido a demostrar que el control territorial no es necesario para una expansión exitosa de un movimiento insurgente

Palabras clave:

Insurgencia, talibanes, gobernanza, Afganistán

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

Controlling the population without controlling the territory. Keys to Taliban insurgency success

Abstract:

In the summer of 2022, the Taliban surprisingly succeeded in seizing power in almost all of Afghanistan. This outcome was surprising to the public, especially since the Taliban insurgency was never able to prevail militarily over its adversaries or to exert territorial control beyond large rural areas of the country. This outcome showed that, in insurgency environments, control of the population, the key to success, is not directly related to control of territory. The events in Afghanistan have shown that territorial control is not necessary for the successful expansion of an insurgent movement.

Keywords:

Insurgency, talibans, governance, Afghanistan

Cómo citar este documento:

RUIZ ARÁVALO, Javier. *Controlar la población sin controlar el territorio. Claves del éxito de la insurgencia talibán*. Documento de Opinión IEEE 44/2024.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO44_2024_JAVRUI_Taliban.pdf
y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

Los tristemente famosos atentados de las Torres Gemelas provocaron un cambio de régimen en Afganistán. Sin embargo, los talibanes no desaparecieron definitivamente, sino que renacieron en forma de insurgencia. Su expansión y consolidación hizo que fueran haciéndose fuertes en zonas cada vez más amplias del país y conformándose como un gobierno alternativo. Mientras tanto, sus enemigos, enfrascados en derrotarlos militarmente, pasaron por alto que la expansión de la insurgencia dependía, más que de sus endeble victorias militares, de su capacidad para controlar a la población y de mostrarse ante los afganos como una administración responsable y efectiva, capaz de sustituir al gobierno legítimo.

Poco a poco, los talibanes comenzaron a ejercer influencia en cada vez más zonas, en las que el Estado estaba ausente o se solapaba con ellos, compartiendo responsabilidades en el campo de la seguridad, la prestación de servicios públicos e incluso la recaudación de impuestos. Paulatinamente, la evolución de la situación fue haciendo evidente la relevancia que los aspectos no militares tienen en la evolución de conflictos de esta naturaleza, en los que las victorias militares no resultan ser siempre garantía de éxito en el conjunto de la operación.

A partir de 2014, los datos disponibles parecían confirmar que la capacidad del gobierno para dirigir la administración periférica era cada vez menor. De hecho, un número creciente de distritos dejó de tener un gobierno efectivo, dando pie a una lenta expansión del control talibán¹. Sin embargo, los informes oficiales siguieron centrándose en el resultado favorable de los enfrentamientos armados, pasando por alto el crecimiento de la insurgencia como movimiento político e ideológico y su consolidación como administración paralela²:

Control territorial

Nunca resultó fácil, durante este proceso, determinar qué partes del territorio afgano controlaba en cada momento la insurgencia, o qué nivel de control ejercía. Este dato fue

¹ CORDESMAN, Anthony. "Learning from the War: 'Who Lost Afghanistan?' versus Learning 'Why We Lost'". Center for Strategic and International Studies. August 11, 2021. p. 6, 20, 27 y 33.

² RUIZ ARÉVALO, Javier. "La caída de Kabul. Causas del colapso del Estado afgano". Documento de Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 1 de septiembre de 2021, p. 7.

siempre controvertido, pero resulta evidente que, desde 2004, una parte cada vez mayor del territorio afgano estuvo bajo control o influencia talibán³.

Las métricas estadounidenses dividían los distritos en cinco categorías: Control insurgente, influencia insurgente, neutral, influencia del gobierno y control del gobierno. En 2018, el número de distritos bajo el control o la influencia del gobierno (18% y 30%) superaba ampliamente a los controlados por los talibanes (2,5% y 4%), pero se estimaba que en un 66% de los distritos bajo control gubernamental había una presencia talibán abierta⁴. En 2019, el último informe de esta naturaleza, apreciaba una evolución ascendente de la influencia y el control talibanes.

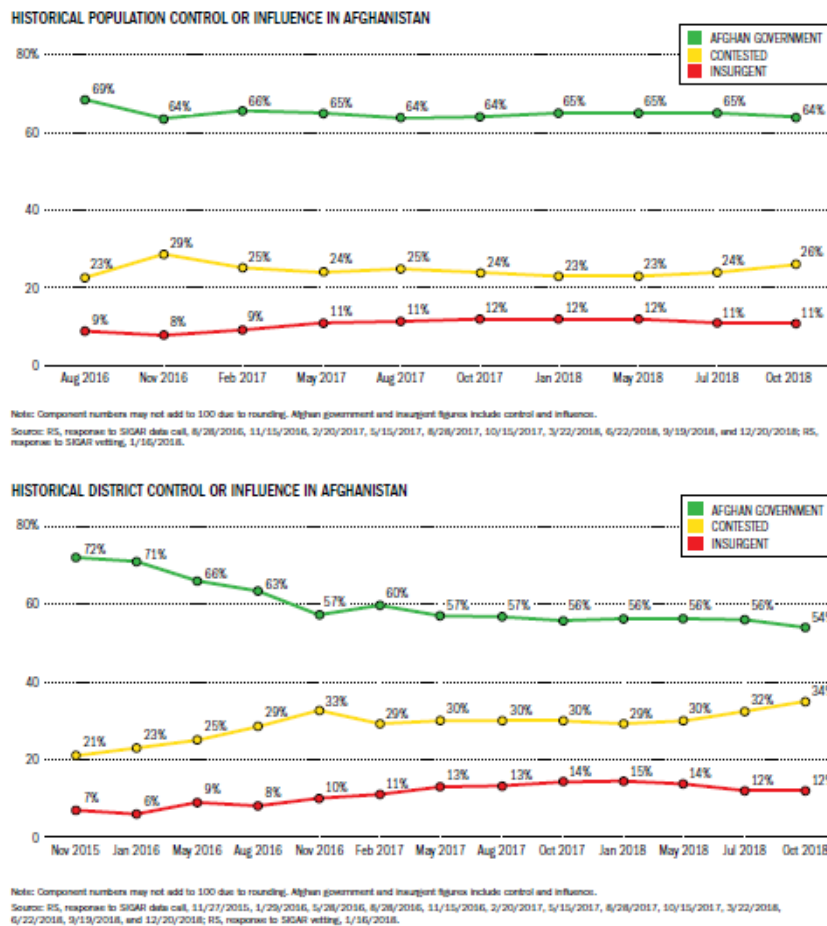


Figura 1. Evolución del control territorial 2016-2018. Fuente: SIGAR. *Quarterly Report to the US Congress. Jan 30, 2019*

³ RUTTIG, Thomas. "More violent, more widespread: Trends in Afghan security in 2017". Afghanistan Analysts network. 29 de enero 2018.

⁴ SPECIAL INSPECTOR GENERAL FOR AFGHANISTAN RECONSTRUCTION. SIGAR. "Quarterly Report to the US Congress". Oct 30 2018.

La misión *Resolute Support* de la OTAN estimaba en octubre de 2018 que el 45% de los distritos se encontraban en lo que calificaba como categorías uno a tres, lo que significaba que los talibanes ejercían control o influencia en al menos algunas zonas del distrito.⁵ Incluso en los distritos de categoría cuatro, teóricamente bajo control gubernamental, la influencia talibán podía ser una realidad. En muchos de ellos, al menos parte de la población recibía algún servicio de los talibanes y les pagaba algún "impuesto".

A partir de 2019 dejó de proporcionarse datos sobre control territorial. La volatilidad de la situación, la dificultad para recabar datos y las diferentes métricas empleadas hacían muy difícil definir unas cifras como válidas, pero resultaba evidente que cada vez más distritos estaban bajo control talibán y que, en los teóricamente controlados por el gobierno, la influencia talibán era creciente, de forma que, incluso en ellos, muchos afganos se veían en la necesidad de tratar con los talibanes para recibir servicios teóricamente proporcionados por el Estado. Lo que se deduce de estos datos es que, en muchos distritos, gobierno e insurgencia se solapaban, sin que el control del territorio resultara determinante para ello. Y que era posible ejercer un control más o menos efectivo de la población, sin necesidad de controlar el territorio.

En cualquier caso, aunque la clasificación de los distritos resultaba controvertida, la expansión talibán era innegable. Lo que no parecía tenerse suficientemente en cuenta, es que este avance no se había logrado a base de victorias militares, sino a través de una sutil campaña de influencia que iba sometiendo a cada vez más comunidades a su control. Tampoco se supo ver que ese control sobre la población no era necesariamente consecuencia del control territorial, sino que podía producirse al margen de él.

Sobre todo a partir de 2014, en muchos distritos clasificados como disputados o bajo control gubernamental, el centro del distrito era todo lo que quedaba de presencia gubernamental. Los talibanes controlaban el resto. Contaban con gobernadores de distrito, oficinas administrativas y tribunales y la población acudía a ellos con normalidad.

El hecho de que los talibanes recaudaran impuestos e influyeran en la gestión de los servicios públicos mucho más allá de los límites de las zonas consideradas bajo su

⁵ Las categorías empleadas por *Resolute Support* eran: 1. Alta actividad insurgente. 2. Actividad insurgente. 3. Disputado. 4. Influencia gubernamental. 5. Control gubernamental. En realidad, las categorías 1 y 2 deberían definirse como control e influencia insurgente.

dominio territorial subraya la necesidad de replantearse el valor que los modelos insurgentes clásicos otorgan al control territorial y el peso que representa el “área liberada” como base segura desde la que expandir la lucha armada.

Un territorio, dos gobiernos

Los datos expuestos permiten deducir que, durante el período 2001-2021, había dos gobiernos actuando simultáneamente en Afganistán. Dos gobiernos que no se repartían de forma nítida el territorio, sino que se solapaban en zonas cada vez más amplias del país. En muchos casos, la insurgencia no suplantaba a la administración estatal, sino que la cooptaba y complementaba, de forma que los talibanes no prestaban servicios directamente, sino que controlaban los prestados por el gobierno, las ONG y las empresas privadas, dando lugar a un acuerdo híbrido de prestación de servicios⁶. Giustozzi resume de forma muy clara esta situación:

*"Los talibanes imponen su propio plan de estudios, libros de texto y profesores, mientras el gobierno sigue pagando los salarios y todos los demás gastos. Los talibanes también imprimen su sello de aprobación a los proyectos de las ONG y las agencias humanitarias y, a menudo, incluso envían a sus representantes a la inauguración de los proyectos junto a funcionarios del gobierno"*⁷.

Lo que resulta relevante es que este tipo de acomodados se producía tanto en territorios bajo control insurgente, como en los supuestamente controlados por el gobierno.

Este modelo demuestra que no es necesario ocupar un territorio para controlarlo. La gobernanza no tiene porqué suceder al control del territorio, sino que, en muchas ocasiones, lo precede. Los datos disponibles demuestran que la influencia de los talibanes en la prestación de servicios públicos se extendía mucho más allá de las zonas que controlaban o disputaban. Sin embargo, esta era una realidad que pocos en la administración afgana y en la coalición que la apoyaba estaban dispuestos a reconocer. Evidentemente, si el problema no se reconocía, no se buscaban soluciones para mitigarlo.

⁶ JACKSON, Ashley. *Life under the Taliban shadow government*. Danish Overseas Development Institute. 2018.

⁷ GIUSTOZZI, Antonio. *Afghanistan: Taliban's organization and structure*. LANDINFO, Agosto 2017.

Las finanzas de los talibanes

Un aspecto fundamental en el funcionamiento de cualquier organización es la financiación. También para los talibanes. Inicialmente, se trataba simplemente de obtener ingresos para financiar el aparato militar de la insurgencia. Sin embargo, pronto fue haciéndose patente la necesidad de generar ingresos que hicieran posible la prestación de los servicios públicos que demandaban las poblaciones bajo su control. Aunque siempre se tratara de que fuera la administración de Kabul quien siguiera corriendo con los costes de estos servicios, no siempre era posible. Conviene tener presente que el cobro de impuestos no iba necesariamente asociado al control del territorio donde se exigían. Los afganos que vivían en zonas bajo control gubernamental y que pagaban los impuestos correspondientes, en muchos casos se veían obligados a pagar “impuestos” también a los insurgentes.

Los impuestos suponían posiblemente la forma más visible de la gobernanza talibán. No puede pasarse por alto que, al menos en teoría, los impuestos implican un contrato social según el cual el Estado grava a los contribuyentes a cambio de proporcionar determinados bienes y servicios públicos. De acuerdo con ello, a partir de cierto momento, los impuestos que exigían los talibanes estaban diseñados de acuerdo con la pretensión de hacerse ver como un Estado paralelo. A la hora de justificar estas exacciones, ante las reticencias de los supuestos contribuyentes, los talibanes solían alegar que, a cambio de esos impuestos, proporcionaban seguridad.

En un momento dado, los comandantes talibanes empezaron a negociar el pago de tasas por ejecución de proyectos a las agencias de ayuda internacional. Este dato ha sido poco difundido porque esta práctica, desde la perspectiva de las agencias que pagaban estos peajes, contravenía las restricciones antiterroristas y los procesos destinados a evitar que el dinero de la ayuda internacional o del presupuesto afgano fuera a parar a los talibanes. Pero, al mismo tiempo, había presión política e incentivos financieros para trabajar en áreas bajo control talibán, lo que animaba a llevar adelante los proyectos, ocultando los pagos a la insurgencia.

A partir de 2010, las organizaciones de ayuda humanitaria comenzaron a llegar a acuerdos con los talibanes que les permitían el acceso a las poblaciones bajo su control e incluso se establecieron registros de ONG autorizadas a actuar bajo control talibán. Además de gravar las actividades de las organizaciones de ayuda, influían en sus

actividades, recomendando la contratación de determinadas personas o empresas, tratando con ello de favorecer a sus afines y de retribuir indirectamente a sus combatientes. También podían influir en el lugar en el que se acometía un determinado proyecto, tratando de llevar el beneficio hacia sus afines. Este tipo de influencia se extendía, en muchos casos, a zonas bajo control gubernamental.

Administración de justicia

La administración de justicia es un elemento clave en la confrontación entre insurgencia y contrainsurgencia, porque proporcionar seguridad jurídica resulta crítico tanto en la lucha por la legitimidad, como en el intento de crear un Estado.⁸ Consecuentemente, este fue el primer servicio prestado por los talibanes y un aspecto de la gobernanza al que prestaron especial atención. Conscientes de este papel legitimador, los insurgentes priorizaron esta función. Al hacerse con el control de una zona, daban prioridad al establecimiento de alternativas al sistema judicial del Estado. La resolución de disputas era la principal forma de compromiso de los talibanes con la población civil y el primer "servicio" que ofrecían.

Incluso en las zonas en las que no ejercían el control territorial, los talibanes competían con los tribunales formales, tratando de lograr el monopolio en la administración de justicia. Una mezcla de intimidación y convencimiento llevaba a muchos afganos a preferir dirimir sus litigios ante los jueces talibanes, en lugar de recurrir a la justicia formal, lenta, compleja, cara y corrupta. A diferencia de otros servicios públicos, en este caso los talibanes no trataban de cooptar los servicios del gobierno, sino que creaban órganos judiciales paralelos, rudimentarios, pero propios, o delegaban en asambleas vecinales, pero en ningún caso reconocían legitimidad alguna a los tribunales oficiales.

Educación

La actitud de los talibanes respecto a la educación sólo puede entenderse partiendo de su percepción de las escuelas como puntos de entrada para la difusión de los valores occidentales. Consecuentes con ello, inicialmente trataron de evitar que funcionaran las

⁸ TERMEER, Agnes. "Rebel Legal Order, Governance and Legitimacy: Examining the Islamic State and the Taliban Insurgency". Institute of Security and Global Affairs. The Hague, Netherlands. June, 2023, p. 3.

escuelas públicas, aunque no pudieran ofrecer más alternativa que las madrazas, centradas en la enseñanza del Corán. De hecho, así se privaba del derecho a la educación a las comunidades en las que los talibanes tenían influencia suficiente para cerrar las escuelas públicas. Pronto resultó evidente que privar a los afganos del derecho a la educación amenazaba el apoyo de la sociedad afgana a la insurgencia. Por el contrario, garantizar la enseñanza en las zonas bajo su control o influencia suponía una fuente de legitimidad, especialmente si podían presumir de hacerlo en mejores condiciones que la propia administración afgana.

Conscientes de la imposibilidad de atender a la demanda de educación prescindiendo de las escuelas públicas, el objetivo de los insurgentes dejó de ser cerrar escuelas para pasar a ser cooptarlas, controlándolas a través de acuerdos con los funcionarios locales del Ministerio de Educación: las escuelas permanecían abiertas, pero se introducían cambios en los planes de estudios y los talibanes podían inspeccionarlas periódicamente. En 2008 permitieron la reapertura de las primeras escuelas y en 2011 se llegó a un pacto entre talibanes y gobierno, no reconocido oficialmente, a cuyo amparo se generalizó la educación.⁹ En este acuerdo, los talibanes establecieron condiciones sobre el funcionamiento de las escuelas, imponiendo restricciones en los planes estudio, excluyendo a menudo materias "occidentales" (ciencias sociales, cultura o inglés), o forzando más tiempo para materias religiosas.¹⁰ Por esta vía, consiguieron que la administración de Kabul financiara escuelas que funcionaban bajo la supervisión de los insurgentes, incluso en zonas bajo control gubernamental, donde eran capaces de forzar a los funcionarios locales a seguir sus directrices. Además, en muchos casos se les atribuía a ellos, no al gobierno, el mérito de hacer funcionar las escuelas.

Los talibanes consideraban que cooptar el sistema educativo estatal socavaba la legitimidad del gobierno y reforzaba la suya propia. Además, era rentable: no necesitaban encontrar financiación o recursos para las escuelas porque el gobierno, e indirectamente la comunidad internacional, seguía pagándolas.

⁹ GIUSTOZZI, Antonio y FRANCO, Claudio. 2013. "The Ongoing Battle for Education. Uprisings, Negotiations and Taliban Tactics". Afghanistan Analysts Network. Junio 2013, p. 6.

¹⁰ RUBIN, Barnett y RUDEFORTH, Clancy, "Enhancing Access to Education: Challenges and Opportunities in Afghanistan". New York University Center on International Cooperation, May 2016, p. 7.

Sanidad

Para los talibanes, la sanidad nunca tuvo las mismas connotaciones políticas que la educación, porque no tiene las repercusiones ideológicas que sí tiene ésta. Nunca obstaculizaron al acceso de la población a los centros sanitarios que, además, eran útiles para los propios talibanes: Ante su incapacidad, o desinterés, por desarrollar un sistema sanitario propio, la única opción era que sus combatientes heridos fueran atendidos en instalaciones gubernamentales. Interesaba, por tanto, que tanto en las zonas en litigio, como en las controladas por la insurgencia, la sanidad pública siguiera funcionando, ejerciendo el control necesario para asegurar que la atención sanitaria de sus combatientes corriera a cargo de la sanidad pública.

Al menos en las fases iniciales, las necesidades del resto de la población no parece que supusieran una prioridad. Pero, con el tiempo, ante la evidencia de que garantizar una atención sanitaria a la población bajo su control era fundamental para ganar su apoyo y reforzar la legitimidad del movimiento esta actitud iría cambiando.

Lo que era fundamental para los talibanes era que el hecho de que los servicios sanitarios gubernamentales siguieran funcionando en ningún caso supusiera un reconocimiento de la labor de las autoridades formales. Debía siempre resultar evidente que era gracias a los propios insurgentes que estos servicios seguían estando disponibles, aunque se ejecutaran con medios gubernamentales. También en este caso, los talibanes fueron capaces de someter a su control un servicio público esencial, incluso en zonas bajo teórico control gubernamental. Mediante amenazas más o menos veladas, los talibanes eran capaces de dirigir el funcionamiento de los centros sanitarios en muchas zonas teóricamente fuera de su control.

Conclusiones

Insurgencia y gobernanza podrían parecer términos antitéticos. El objetivo de la insurgencia resulta ser, precisamente, destruir el sistema de gobernanza vigente. Pero no para crear un vacío de poder, sino para sustituirlo por otro. Tradicionalmente, se ha tendido a pensar que el control del territorio es el requisito previo para la expansión de la insurgencia, que gobernaría exclusivamente allí donde pudiera imponerse militarmente. Este planteamiento explica que en Afganistán se tratara de medir el éxito

de la insurgencia en función del territorio que iba quedando bajo su control como consecuencia de sus éxitos militares.

Sin embargo, la experiencia acumulada entre los años 2001 y 2021 viene a demostrar que la gobernanza no llega necesariamente tras la captura del territorio, sino que, en muchas ocasiones, la precede. La expansión talibán demostró que la insurgencia puede ejercer influencia sobre territorios que no controla militarmente, llegando incluso a conseguir en ellos que las autoridades gubernamentales acaben acatando sus directrices. De hecho, también allí donde ejercía control territorial, en muchos casos no suplantaba al gobierno afgano, sino que lo cooptaba y complementaba, dando lugar a un sistema híbrido de prestación de servicios. Los talibanes consiguieron así que, en zonas bajo su control, la administración formal siguiera financiando y prestando determinados servicios públicos, bajo su supervisión y que, paralelamente, en zonas bajo control gubernamental, el movimiento fuera capaz de condicionar el funcionamiento de determinados servicios públicos. Este solapamiento de responsabilidades acabó siendo tan rutinario, que hay evidencias de reuniones entre autoridades gubernativas e insurgentes para coordinar el funcionamiento de servicios como la sanidad o la educación.

De esta forma, la combinación de control territorial, prestación directa de servicios públicos y cooptación de los prestados por la administración formal permitió que, a pesar de la incapacidad para imponerse militarmente, los talibanes fueran extendiendo su poder porque, cada vez más comunidades, les consideraban el poder legítimo.

En el caso que nos ocupa, las métricas utilizadas para evaluar la evolución de la campaña de contrainsurgencia se centraron en todo momento en datos sobre el control territorial ejercido por unos y otros; en el número, tipo y efectos de los enfrentamientos armados, o en las capacidades efectivas del gobierno afgano. En ningún caso se utilizó como dato relevante la mayor o menor efectividad y extensión de la gobernanza talibán. Excluir este dato de las evaluaciones llevó a que se valorara de forma optimista la evolución de la situación al centrar el análisis en aspectos en los que la contrainsurgencia resultó relativamente exitosa. En el campo militar, la insurgencia nunca logró imponerse y el desarrollo de las capacidades civiles del gobierno afgano, con todas sus limitaciones, podía considerarse satisfactorio. Sin embargo, estos datos ocultaban la realidad de una insurgencia que iba expandiéndose sin necesidad de victorias militares y que era capaz

de cooptar y utilizar a su favor capacidades del gobierno formal.

El análisis de la experiencia afgana, aplicable a otros escenarios de insurgencia, nos permite concluir que no hay una relación directa entre control territorial y ejercicio de responsabilidades de gobierno. Muy al contrario, son abundantes los datos que certifican que los insurgentes eran capaces de ejercer responsabilidades de gobierno, bien directamente, bien por cooptación de capacidades del gobierno formal, en áreas en las que no ejercía control territorial. Pasar por alto esta realidad hizo que su tuviera una visión distorsionada de la expansión efectiva de la insurgencia. La otra cara de la moneda resulta evidente: es posible ejercer el control territorial sobre territorios en los que, de facto, son otros actores lo que ejercen el control de la población.

No verlo impidió adoptar medidas para evitarlo y ayudó de forma significativa al definitivo triunfo talibán.

*Javier Ruiz Arévalo**