



Real
Instituto
Elcano

Documento de Trabajo

Working Paper

***The Surge: el balance del Plan de Seguridad
estadounidense en Irak durante 2007***

Félix Arteaga y Carlota García Encina

14/01/2008

Documento de Trabajo Nº 2/2008

The Surge: el balance del Plan de Seguridad estadounidense en Irak durante 2007

Félix Arteaga y Carlota García Encina

Introducción

Cuatro años después de la invasión de Irak, y tras un coste humano de 3.800 soldados y más de 370 billones de dólares para EEUU, la estrategia estadounidense no ha conseguido todavía alcanzar su objetivo final de que Irak sea un país democrático capaz de autogobernarse y autodefenderse. La preocupación de la opinión pública estadounidense por esta situación tiene, y por este orden, dos centros de atención: el resultado final de la intervención y el coste en vidas humanas y recursos materiales de la misma. Los sociólogos estadounidenses consideran que a la hora de movilizar o desmovilizar el apoyo social a la estrategia estadounidense en Irak cuenta más la percepción de sus posibilidades de éxito que la de su coste. Esta percepción ha llevado al presidente George W. Bush a comparar la situación de Irak a la de estar en un túnel, donde sería más importante saber si existe o no salida que el sacrificio que cueste salir. Hasta 2007, la presencia de EEUU en Irak se ha mantenido estable en sus objetivos políticos finales, pero debido a los malos resultados –y para encontrar una salida al túnel cuanto antes– se ha modificado su estrategia para adaptarla a las circunstancias. El último cambio de estrategia política –la *New Way Forward* de 2007– vino acompañada de una modificación de la estrategia operativa que precisaba un incremento temporal de tropas para tener éxito.¹

La nueva estrategia se produjo en medio de una profunda controversia política y social sobre la guerra de Irak, por lo que la evaluación de sus resultados se convirtió en la piedra de toque de la Administración republicana y su última oportunidad antes de las elecciones de 2008 para demostrar que todavía podían conseguirse los objetivos políticos buscados en Irak. El elemento más llamativo de la nueva estrategia consistió en aumentar el número de tropas estadounidenses en Irak para mejorar la seguridad en el entorno de Bagdad, que se había deteriorado gravemente durante los últimos meses. Con este envío adicional de tropas, al que se denominó *surge* (crecida o repunte) para evitar que se considerara un aumento definitivo, se esperaba invertir el deterioro de la seguridad y permitir al Gobierno iraquí alcanzar progresos significativos en los aspectos políticos, sociales y económicos de la estrategia.

Para seguir la evolución de los progresos hacia esos objetivos, el Congreso y la Administración han venido elaborando informes periódicos a los que ocasionalmente se han sumado otros procedentes de los centros de los análisis estratégicos más reputados y, en algunas ocasiones, los de comisiones creadas *ad hoc*. Entre los primeros figuran las estimaciones del Consejo de Seguridad Nacional (*Iraq Strategy Review*), las Consejo de Inteligencia Nacional (*National Intelligence Estimates*), las valoraciones trimestrales del Departamento de Defensa (*Measuring Stability and Security in Iraq*) y los informes de la Oficina de Responsabilidad Gubernamental (*Government Accountability Office*, GAO). Entre los segundos figuran los análisis de expertos independientes como Anthony Cordesman para el Centre for Strategic and International Studies (CSIS) y Michael O’Hanlon y Jason H. Campbell del Saban Center for Middle East Policy para la Brookings Institution,² en los

¹ *The New Way Forward in Iraq*, The White House, 10/I/2007, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/print/20070110-3.html>.

² Este DT utiliza los informes de A. Cordesman sobre insurgencia de julio y agosto de 2007 y sobre las Fuerzas Iraquíes de septiembre de 2007, y los informes sobre el progreso de la estrategia de mayo, junio y agosto de 2007 (http://www.csis.org/component/option,com_csis_experts/task,view/id,3/). El DT también utiliza los informes

que se han integrado análisis propios y de terceros con una metodología estable que permite evaluar la progresión de sus variables. Finalmente, se encuentran algunas valoraciones que han tenido un importante impacto mediático, como los del informe Baker-Hamilton de diciembre de 2006, los de la Comisión James L. Jones de septiembre de 2007 y, por último, las evaluaciones de los responsables diplomático y militar de poner en marcha la iniciativa: el embajador Ryan C. Crocker y el general David Petraeus ante el Congreso en septiembre pasado.

Este Documento de Trabajo (DT) analiza el resultado de las operaciones militares desarrolladas en Bagdad y en las provincias de su entorno durante 2007. Para ello se comparan los resultados de todas las valoraciones anteriores y de los indicadores de seguridad contenidos en ellas, acudiendo a sus fuentes originales, públicas o privadas para contrastar el resultado, positivo o negativo, de la estrategia de refuerzo (*surge*) seguida en Irak entre los meses de febrero y septiembre. El estudio parte de las valoraciones de la situación entre los últimos meses de 2006 y los primeros del año siguiente para determinar las condiciones estratégicas de partida. Se analizan las valoraciones de ese período y se describen los cambios seguidos en las estrategias política y operacional. A continuación se describen los resultados del despliegue de la *surge* sobre el terreno, desde la llegada de las primeras tropas a las primeras valoraciones de los mandos militares sobre el desarrollo de las operaciones. Finalmente, se contrastan cronológicamente las evaluaciones mencionadas y se señala el grado de progreso alcanzado hacia los objetivos estratégicos estadounidenses, dedicando especial atención a las conclusiones presentadas por el embajador Crocker y el general Petraeus en septiembre de 2007.

Antecedentes

A finales de 2006, la seguridad iraquí se enfrentaba a graves problemas de insurgencia, terrorismo, sectarismo y delincuencia que interactuaban entre sí. El conflicto étnico-sectario o la guerra civil iraquí, según las distintas denominaciones que recibe, comprende un conjunto de conflictos en los que combaten chiíes contra chiíes, suníes contra chiíes y kurdos contra los anteriores. Junto a ellos actúan diversos grupos terroristas conectados con al-Qaeda y grupos criminales que tienen con los anteriores un denominador común: la hostilidad hacia las tropas de la Coalición³ y la desconfianza en la protección del Gobierno. Estos grupos se subdividen en un entramado complejo y cambiante de grupos étnicos, religiosos y políticos que tienen sus propios intereses y cuya estrategia varía de acuerdo con la situación. Por un lado, se encuentran los grupos armados árabes suníes, donde militan un conglomerado de antiguos miembros del partido Baaz, radicales islamistas y nacionalistas suníes y terroristas, que han venido actuando en las cuatro provincias alrededor de Bagdad donde se registran la mayor parte de las acciones violentas. Sus objetivos varían con cada grupo o tribu pero coinciden en la voluntad de desestabilizar el Gobierno iraquí, en forzar la retirada de las tropas de la Coalición y en preservar un espacio de poder en el centro del país frente a sus rivales kurdos y chiíes. Tampoco faltan las luchas internas y se han venido registrando enfrentamientos entre suníes en la provincia de Al Anbar cuando grupos afines a al-Qaeda y otros grupos de extremistas neosalafistas suníes han tratado de imponerse a las comunidades locales.⁴

correspondientes a los meses de mayo, julio y octubre de 2007 del *Iraq Index* (<http://www.brookings.edu/saban/iraq-index.aspxdes>) elaborados por Michael O'Hanlon y Jason H. Campbell.

³ Aunque la terminología oficial y mediática mantiene el término de coalición, ésta no existe ya en la práctica porque de los 49 miembros iniciales sólo quedaban 25 a principios de 2007, de los cuales sólo Australia, Georgia, Corea del Sur y el Reino Unido tenían desplegados más de 1.000 soldados y ninguno de ellos participó en las operaciones de la *surge*.

⁴ Entre los grupos de filiación mayoritariamente iraquí figuran el Estado Islámico de Irak (ISI-al-Qaeda) que actúa con autonomía respecto a al-Qaeda en todas las zonas; el Ejército Mujahideen en Irak, compuesto por activistas suníes, que pretende imponer la *sharía* y actúa en la zona central; el Ejército Islámico en Irak (IAI), que opera en la misma zona pero representa la insurgencia suní no *baazista* y aspira a poner fin a la ocupación iraquí y a la influencia iraní; el Ejército de Ansar al-Sunnah, que procede del grupo terrorista al-Islam y está formado por activistas suníes y extranjeros que operan en el centro y norte de Irak; el Movimiento de Resistencia Iraquí-Brigadas de la Revolución 1920, que está compuesto por antiguos oficiales iraquíes, que opera en la zona central contra objetivos exclusivamente militares y de

El segundo grupo comparte la afinidad religiosa chií pero se diferencia en cuanto a sus objetivos: expulsar a los suníes, hacerse con el control político del territorio, facilitar u oponerse a la influencia iraní y muchos otros. Comparten con el grupo anterior su hostilidad a las fuerzas de la Coalición, lo que les lleva a pedir y forzar su retirada, pero difieren en cuanto a qué hacer el día siguiente, ya que todos piensan ocupar el vacío de poder resultante. Por un lado están las facciones sadaristas de Moqtada al Sadr y algunas tribus chiíes de lealtad árabe y, por el otro, las facciones badaristas más pro iraníes. Ambos grupos compiten políticamente: el Partido del Dawa Islámico contra el Consejo Supremo Islámico de Irak, sucesor del antiguo Consejo de la Revolución para consolidar su poder regional y evitar el control del Gobierno central por sus oponentes. Militarmente, el Ejército del Mahdí se ha destacado por su enfrentamiento con las fuerzas estadounidenses, mientras que las milicias de la Organización Badr se han dedicado a combatir contra las facciones rivales y, en menor medida, a las fuerzas británicas.

En el norte, el grupo Ansar al Islam, antes denominado Ansar al Suna y vinculado a al-Qaeda, trata de imponerse sobre los grupos políticos y combatientes kurdos (*peshmerga*) que compiten para controlar el territorio kurdo. Su estrategia consiste en consolidar el máximo control territorial posible de cara al referéndum de finales de 2007, en el que el Gobierno Regional de Kurdistán (KRG) compite por tener un Estado independiente con los anteriores y con iraquíes turcomanos y con árabes suníes para tomar el control de Kirkuk y Mosul. Finalmente, la presencia de guerrilleros del Partido de los Trabajadores del Kurdistán en la frontera con Turquía puede conducir a la entrada del Ejército turco para acabar con el santuario kurdo en Irak.

Para hacer frente a estos problemas de seguridad y conseguir el objetivo final de lograr un Estado iraquí democrático, autosuficiente y gobernable, EEUU contaba con una estrategia de respuesta en vigor desde 2005: la *National Strategy for Victory in Iraq*⁵ –a su vez una actualización de la estrategia adoptada en 2003– que tampoco daba los resultados previstos. A pesar de los progresos en el control territorial y en la constitución de las fuerzas iraquíes –212.000 miembros y 120 batallones militares y policiales–, la escalada de la violencia en los últimos meses desbordó sus posibilidades de actuación. La estrategia operativa, elaborada por los generales John Abizaid, jefe del Mando Central (Centcom), y George Casey, comandante de las Fuerzas Multinacionales en Irak (MNF-I), tenía un perfil defensivo y reactivo. Su prioridad consistía en reducir la participación de tropas de la Coalición en enfrentamientos, salvo operaciones aisladas, para evitar que su mera participación aumentara la espiral de violencia y para acelerar la experiencia de las fuerzas armadas iraquíes de forma que pudieran relevar cuanto antes a las de la Coalición en la lucha contra la insurgencia.⁶

los que se ha desgajado el grupo Hamás-Irak para unirse al Frente Islámico de Resistencia Iraquí (JAMI), que opera en la misma zona contra objetivos militares no iraquíes.

⁵ *National Strategy for Victory in Iraq*, 30/XI/2005,

http://www.whitehouse.gov/infocus/iraq/iraq_national_strategy_20051130.pdf. La *National Strategy for Victory in Iraq* identificaba como objetivos de seguridad: la lucha contra los terroristas a corto plazo, la autosuficiencia iraquí a medio plazo y la cooperación en la lucha global contra el terrorismo a largo plazo. La estrategia para ello consistía en evitar el control territorial de los adversarios (*clear*) y preservarlo bajo el control de las fuerzas de seguridad iraquíes debidamente capacitadas (*hold*), de forma que pudiera progresar el Estado de derecho (*build*). La estrategia partía de varias hipótesis: que las fuerzas insurgentes no tendrían capacidad para derrotar a las fuerzas iraquíes y de la Coalición mientras éstas combatieran, que las tropas estadounidenses se quedarían en Irak hasta concluir su misión y que prepararían a las fuerzas de seguridad iraquíes para que las relevaran. Para ello, el plan sería parecido al adoptado luego por la *surge* en 2007: integrar fuerzas y mandos de la coalición en las unidades iraquíes, mantenerse a la ofensiva, proporcionar asistencia económica y apoyo a las instituciones civiles en las zonas recién controladas y traspasar el mantenimiento de la seguridad a las fuerzas iraquíes, quedando las de la Coalición en misiones de apoyo en la lucha contra el terrorismo.

⁶ MNF-I, *2006 Year in Review: Iraq*, http://www.mnf-iraq.com/images/2006_yir_24feb.pdf

Con esta estrategia, las fuerzas de la Coalición sólo se habían empeñado en algunas grandes operaciones como las de la primavera y el otoño de 2004 en Faluja, en la provincia de Anbar, donde se enfrentaron los marines contra miembros de al-Qaeda e insurgentes árabes suníes; la del verano de 2004 en las ciudades santas chiíes de Najaf y Karbala, y en la Ciudad de Sadr, en las afueras de Bagdad, donde las fuerzas de la Coalición combatieron contra el ejército Mahdi del clérigo chií Moqtada al-Sadr; y las de de septiembre de 2005 en Tal Afar, situada entre Mosul y la frontera con Siria, baluarte de la insurgencia árabe suní y de miembros de al-Qaeda. En todos los enfrentamientos directos, la superioridad militar de la Coalición decantó en los combates a su favor pero tan pronto como las fuerzas vencedoras abandonan el teatro de operaciones, éstas volvían a las manos de los perdedores. Por otro lado, la ausencia de enfrentamientos en algunas zonas no suponía necesariamente que estuvieran bajo el control del Gobierno iraquí, ya que tanto éste como las fuerzas de la Coalición han optado por entregar el control de grandes zonas del territorio a las milicias locales sin tener en cuenta su actuación sectaria.

La situación para la que se diseñó la estrategia de 2005 cambió radicalmente tras la destrucción en febrero de 2006 de la mezquita al-Askariyya en Samarra, en la provincia de Saladino, de mayoría árabe suní. La destrucción de la mezquita de la Cúpula Dorada provocó una ola de violencia que se extendió por todo el territorio iraquí. La multiplicación de atentados y enfrentamientos destruyó más de 30 mezquitas, triplicó los asesinatos en Bagdad de 11 a 33 diarios y crecieron las víctimas entre la población civil: 34.450 muertos civiles según la UNAMI (*United Nations Assistance Mission for Iraq*) en 2006. En esas condiciones, las fuerzas de seguridad iraquíes se vieron desbordadas –cuando no comenzaron a actuar de forma discriminada, a inhibirse de hacerlo según sus intereses partidarios o a negarse a operar fuera de sus zonas de reclutamiento– y las de la Coalición no pudieron hacer nada para remediarlo a pesar de las operaciones puestas en marcha por el general Casey y el incremento de 10.000 tropas estadounidense adicionales, que comenzaron a llegar en enero de 2007. Lo anterior puso la percepción de seguridad de los ciudadanos iraquíes bajo mínimos y comenzaron a optar por la autodefensa dentro de sus comunidades o el desplazamiento a zonas seguras como alternativas a la seguridad oficial que les proporcionaban las fuerzas iraquíes y las de la Coalición⁷

En otoño de 2006, el presidente Bush encargó a dos de sus asesores, el general Jack Keane y el historiador Frederick Kagan, que revisaran la estrategia seguida en Irak. Ambos elaboraron un plan en el que proponían una *surge* de no menos de 30.000 soldados que se mantuvieran en Irak durante 18 meses, aunque inicialmente barajaron la de 50.000. El 5 de enero de 2007, cinco días antes del anuncio de Bush de la nueva estrategia para Irak, Kagan publicó en el American Enterprise Institute su informe *Choosing Victory: A Plan for Success in Iraq*,⁸ En el se señalaban las lecciones aprendidas en Irak que habían llevado a proponer una estrategia diferente. La primera, que los avances políticos no son suficientes por sí mismos para reducir la violencia. A principios de 2006, el mando militar de EEUU retiró las fuerzas adicionales que se habían incorporado para el apoyo de las elecciones iraquíes de 2005 porque esperaba que el éxito político de los comicios redujera la violencia, pero no fue así. En segundo lugar, los esfuerzos norteamericanos por proporcionar seguridad se veían perjudicados por la escasez de tropas, aunque en ocasiones se consiguieron buenos resultados con una presencia reducida (uno de la Coalición por cada 45 iraquíes en Tal Afar o uno por cada 100 en la ciudad de Sadr). En tercer lugar y relacionada con la anterior, la rápida reducción de las fuerzas de la Coalición tras las operaciones de limpieza impedía mantener los

⁷ Anthony Cordesman, *Iraq's Trouble Future: The Uncertain Way Ahead*, CSIS, 13/IV/2007, http://www.csis.org/media/csis/pubs/070413_iraqfuture.pdf. Cordesman resalta cómo las encuestas de ABC News, USA Today, BBC y ARD en marzo de 2007 reflejaron que mientras en 2005 el 63% de los encuestados se sentían seguros en sus vecindarios, a principios de 2007 la cifra había bajado hasta el 26%; ocho de cada 10 se había visto indirectamente implicado en un acto de violencia; uno de cada dos conocía a una víctima, uno de cada seis tenía un herido en su familia y uno de cada siete se había trasladado para evitar la violencia (uno de cada cuatro suníes y uno de cada tres bagdadíes).

⁸ Frederick W. Kagan, *Choosing Victory: A Plan for Success in Iraq*, AEI, 5/I/2007, http://www.aei.org/publications/pubID.25396/pub_detail.asp.

objetivos alcanzados en las operaciones, tal como ocurrió en las ciudades de Sadr, Najaf, Falluja y Tal Afar, pero que no ocurría cuando se mantenía una presencia significativa, como en Ramali, al oeste de Bagdad. En definitiva, la revisión estratégica identificó la insuficiencia de fuerzas y la limitación de las reglas de enfrentamiento como las principales causas de la inseguridad en Bagdad.

Haciendo de la necesidad virtud, se aprovecharon las lecciones aprendidas durante esos meses y los años anteriores para modificar las tácticas de lucha contra la insurgencia, siendo artífice de la revisión doctrinal el general David Petraeus,⁹ el mismo que se encargaría posteriormente de aplicarla sobre el terreno. La nueva doctrina resaltaba la necesidad de contar con fuerzas adecuadas en número y preparación para asegurar las misiones de estabilización hasta que las fuerzas locales puedan ser capaces de afrontar los riesgos de seguridad por sí mismas. Posteriormente, el conocido como Informe Baker-Hamilton,¹⁰ de diciembre de 2006, constató el deterioro de la situación y el estancamiento de la estrategia aplicada, tanto en sus aspectos políticos –la falta de “progresos sustanciales” hacia la reconciliación– como en los militares –la escalada de la violencia¹¹ y la falta de progresos en la autonomía operativa iraquí–. Sobre ese sombrío panorama, el Informe propuso la retirada completa de las unidades de combate para el primer trimestre de 2008 y el cambio de misión de las restantes en un claro perfil de apoyo y asesoramiento al Ejército iraquí.¹²

En las mismas fechas se conocieron los primeros avances del informe que el Departamento de Defensa debía presentar en marzo al Congreso y que confirmaban un saldo contable muy negativo para la estrategia de seguridad seguida.¹³ La escalada de la violencia había generado desconfianza en la población respecto al Gobierno iraquí y para recuperar el crédito del Gobierno era necesario mejorar las condiciones de seguridad en la ciudad y en el entorno de Bagdad. Además, el informe del Consejo Nacional de Inteligencia de enero de 2007¹⁴ pronosticaba un deterioro general de la seguridad comparable al experimentado a finales de 2006 a menos que se revirtiese la creciente polarización y el recurso a la violencia durante 2007. Un escenario que podía empeorar si se producía una retirada rápida de Irak.

En conjunto, los informes anteriores a la *surge* no contentaron ni a los partidarios de retirar todas las tropas cuanto antes ni a quienes se oponían a cambiar de estrategia, pero entre ambas posturas se abrieron paso alternativas intermedias, como el refuerzo significativo de las fuerzas para hacer frente a la escalada de la violencia, el envío de fuerzas limitadas en número y tiempo para acelerar la formación de las fuerzas iraquíes o la elaboración de un plan de reducciones escalonadas. En cualquier caso, se hizo inevitable un cambio de estrategia y de responsables. Tras aceptar el 18 de noviembre de 2006 la dimisión del secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, el 5 de enero siguiente se produjo el relevo de los generales Abizaid y Casey. El presidente designó a un nuevo equipo, incluyendo a Robert M. Gates como secretario de Defensa, al almirante William Fallon, del

⁹ US Army, *Field Manual FM 3-24, Counterinsurgency*, diciembre de 2006.

¹⁰ The Iraq Study Group, “The Way Forward – A New Approach”, 6/XII/2006,

http://www.usip.org/isg/iraq_study_group_report/report/1206/iraq_study_group_report.pdf. El USIP (*United States Institute for Peace*) actúa como soporte del *Iraq Study Group* (ISG), una comisión bipartidista copresidido por el republicano y ex secretario de Estado James A. Baker III y el demócrata Lee H. Hamilton.

¹¹ Según el informe, y para octubre de 2006: 180 ataques diarios, un 70% de incremento desde febrero del mismo año, el 100% de ataques contra las fuerzas iraquíes y el 400% contra civiles, subiendo la media de víctimas civiles a 3.000 mensuales.

¹² Entre sus recomendaciones, el Informe Baker-Hamilton proponía integrar entre 10.000 y 20.000 miembros de las fuerzas estadounidenses dentro de las unidades de seguridad iraquíes para mejorar su formación en operaciones reales (*on the job training*) de forma que se pudiera acelerar el traspaso de responsabilidades.

¹³ Los datos que el Departamento de Defensa tenía en diciembre de 2006 para confeccionar su informe periódico *Measuring Stability and Security in Iraq* reflejaba el deterioro de la seguridad. Este informe, enviado en marzo de 2007 al Congreso de acuerdo con la Section 9010, US Department of Defense Appropriations Act 2007, Public Law 109-289, también contenía el diseño de la nueva estrategia para hacerle frente. US Department of Defense, *Measuring Stability and Security in Iraq*, marzo de 2007 http://www.defenselink.mil/home/pdf/9010_March_2007_Final_Signed.pdf.

¹⁴ “Prospects for Iraq’s Stability: A Challenging Road Ahead”, National Intelligence Estimate, enero de 2007, http://www.dni.gov/press_releases/20070202_release.pdf.

Centcom, y al general David Petraeus, como comandante de la Multinational Force I (MNF-I), y anunció que revisaría la estrategia en enero de 2007.

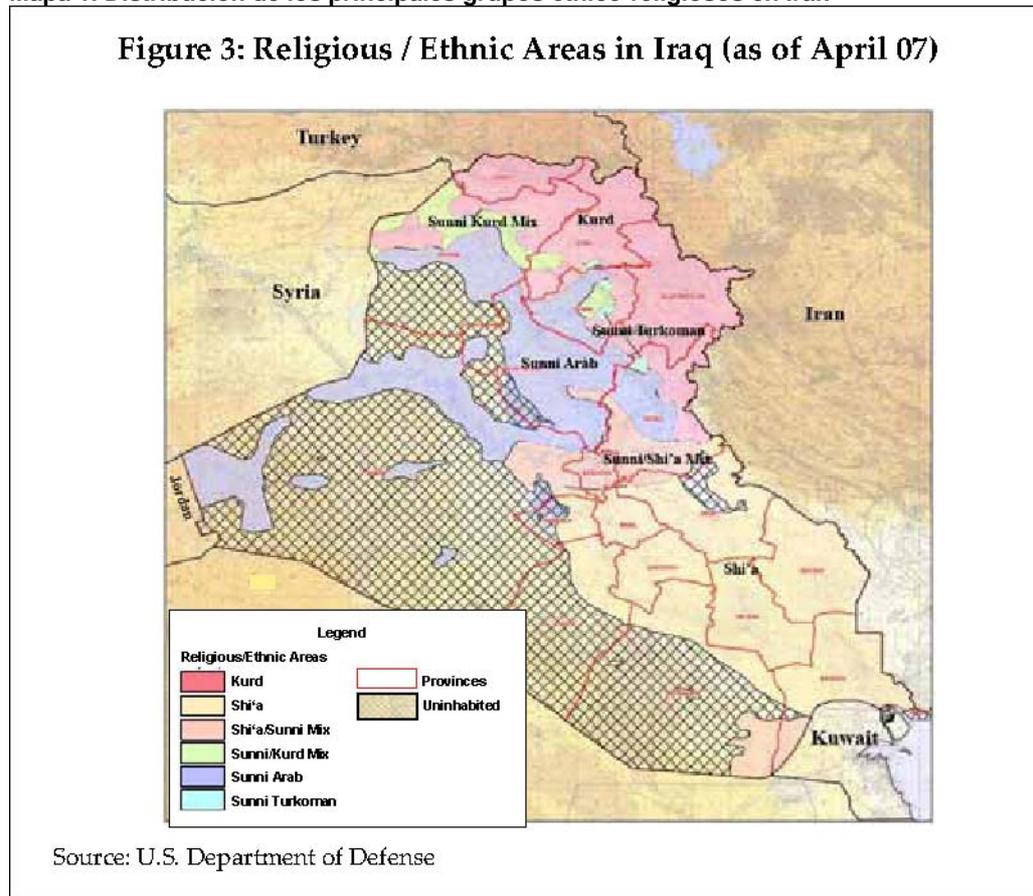
A partir de entonces comenzaron a filtrarse a los medios de comunicación las líneas generales de una nueva estrategia. Al mismo tiempo en que el presidente Bush anunciaba los nuevos planes, el Consejo de Seguridad Nacional informó sobre las líneas principales de la nueva estrategia estadounidense en Irak.¹⁵ Primero, se aprobó el aumento de cinco brigadas adicionales en Bagdad y su integración en las unidades iraquíes, y un incremento en las operaciones militares, especialmente en la provincia de Al Anbar, junto a otros cambios operacionales y tácticos para pasar de un perfil reactivo a otro más proactivo que desbloqueara el estancamiento. También cambiaron las prioridades y se pasó de transferir la responsabilidad cuanto antes a proteger la seguridad de la población. Finalmente, se aumentó la responsabilidad de los mandos iraquíes, asignándoles el planeamiento y liderazgo de las operaciones, así como un cambio en las reglas de enfrentamiento (*Rules of Engagement*, ROE) menos parcial y más operativo para que dejaran de atender a criterios partidistas.

Fue el propio presidente estadounidense quien comunicó formalmente la nueva estrategia a la nación el día 10 de enero en una alocución televisada. En ella, el presidente señaló que la nueva estrategia: *The New Way Forward* (NWF)¹⁶ tenía como objetivo político a largo plazo conseguir un Irak democrático capaz de gobernarse, defenderse, sostenerse y colaborar con la lucha contra el terror, mientras que a corto debía contrarrestar el incremento de la insurgencia registrado en 2006. Para ello las fuerzas de la coalición deberían asumir –temporalmente– mayor protagonismo para mitigar la violencia sectaria en la capital, Bagdad, y en las provincias de su entorno Al Anbar, Slah ad Din y Diyala –con el 37% de la población y donde se producían el 80% de los actos de violencia identificados–. Este esfuerzo debería ayudar al Gobierno iraquí a conseguir el resto de los objetivos políticos fijados en la estrategia general y que se encontraban bloqueados por la situación de violencia sobrevenida. Para hacerlo, se envió una fuerza adicional para colaborar con las fuerzas de seguridad iraquíes en la limpieza y mantenimiento de las zonas conflictivas. Esta estrategia debería reducir el vacío del Gobierno iraquí en la zona y el empleo partidista de las fuerzas de seguridad. La nueva estrategia se marcó de plazo entre febrero y junio para asegurar las zonas del centro de Bagdad a ambos lados del Tigris. A partir de junio, las fuerzas reforzadas deberían emplearse en los cinturones de Bagdad, expandirse al noreste para controlar la ciudad de Sadr, bastión de la milicia del Mahdi, y al este y sur hacia la zona de Diyala para controlar el triángulo de la muerte determinando por las ciudades de Muhamadiyah, Lutifijah y Yusufiyah.

¹⁵ Highlights of the Iraq Strategy Review, National Security Council, enero de 2007, <http://www.whitehouse.gov/nsc/iraq/2007/iraq-strategy011007.pdf>.

¹⁶ “Me he comprometido a enviar a más de 20.000 soldados estadounidenses adicionales a Irak. La amplia mayoría de ellos, cinco brigadas, será asignada a Bagdad. Estas tropas trabajarán conjuntamente con las unidades iraquíes y serán integradas en sus formaciones. Nuestras tropas tendrán una misión bien definida: ayudar a que los iraquíes protejan los barrios y expulsen de ellos a los insurgentes, ayudar a que los iraquíes protejan a la población local, y garantizar que las fuerzas iraquíes que asuman el mando sean capaces de proporcionar la seguridad que necesita Bagdad (...) Estados Unidos cambiará su estrategia para ayudar al Gobierno de Irak mientras se esfuerza por cumplir con estos parámetros. Siguiendo las recomendaciones del Grupo de Análisis sobre Irak, aumentaremos el número de *asesores* estadounidenses *anexados* a las unidades del Ejército de Irak y asignaremos una brigada de la coalición a cada división del Ejército de Irak. Ayudaremos a los iraquíes a forjar un Ejército más numeroso y mejor equipado, y aceleraremos el entrenamiento de las fuerzas iraquíes, que sigue siendo objetivo principal de la misión de seguridad de Estados Unidos en Irak. Les daremos a nuestros comandantes y civiles mayor flexibilidad para gastar fondos en asistencia económica. Doblaremos el número de equipos provinciales de reconstrucción”, George W. Bush, The White House, 10/X/2007, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/print/20070110-7.html>.

Mapa 1. Distribución de los principales grupos étnico-religiosos en Irak¹⁷



Fuente: Informe Jones, p. 26.

La cooperación y permanencia sobre el terreno de ambos contingentes daría visibilidad y permanencia al esfuerzo de estabilización, un resultado que no se logró mientras la estrategia consistió en llevar a cabo grandes operaciones de limpieza de zonas por tropas estadounidense que con el tiempo se debían abandonar. Además, la estrategia preveía medidas económicas y sociales de choque para fomentar la percepción de cambio en las que se incluían más equipos provinciales de reconstrucción y liquidez de fondos adjuntos a las operaciones. Todas estas medidas, especialmente la permanencia en las zonas y la actuación combinada, debían visualizar el control territorial del Gobierno iraquí de modo que en noviembre de 2007 pudiera hacerse ya cargo de la seguridad de las 18 provincias en lugar de las tres iniciales.¹⁸ Del mismo modo, se esperaba que el Gobierno iraquí actuara contra todo tipo de violencia y dejara de discriminar sus respuestas en función de la adscripción política o sectaria de sus autores. Nuevamente la estrategia no contentó a todos y al día siguiente de filtrarse sus líneas generales, tanto la presidenta de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, como el líder de la mayoría demócrata, Harry Reid, ya cuestionaron la nueva estrategia y reivindicaron un calendario de retirada de tropas. Esta solicitud representaba una oposición a la *surge*, pero también un abandono de la retirada rápida debido a sus potenciales consecuencias.¹⁹ No obstante, el 26 de enero de 2007, el Senado estadounidense confirmaba por

¹⁷ Según la misma fuente del Departamento de Defensa, los árabes forman una comunidad de entre 16 y 20 millones, de los cuales el 65%-80% son chiíes, el 20%-30% suníes y menos del 5% cristianos. Los kurdos son entre 3,6 y 4,8 millones y la mayoría son chiíes y suníes salvo una minoría *yazidi*. Los turcomanos, entre 300.000 y 800.000, son mayoritariamente suníes.

¹⁸ La primera provincia que fue transferida al control iraquí fue Al Muzanna en julio de 2006, la segunda Dhi Qar en septiembre de 2006 y la tercera Najaf. Tras el anuncio de la nueva estrategia en abril de 2007 se transfirió al control iraquí la provincia de Maysan, que sería la cuarta. En abril de 2007 se transfirieron las regiones kurdas de Erbil, Suleimaniya y Dahuk, siendo la quinta, sexta y séptima provincias, y Kerbala la octava, al ser transferida en octubre de 2007.

¹⁹ La Oficina Nacional de Inteligencia advirtió en su informe de ese mes que “una retirada rápida” pondría en peligro la imparcialidad de las fuerzas iraquíes de seguridad, se incrementaría “casi con toda seguridad” la escala y el espectro de

unanimidad al teniente general del Ejército de Tierra David H. Petraeus como nuevo comandante de MNF-I y el 10 de febrero asumía el mando.²⁰

Contexto y desarrollo de la *surge*

El despliegue de las tropas adicionales estuvo acompañado de muchas voces en contra, principalmente militares, que aseguraban que EEUU no estaba en disposición de desplegar más tropas porque se encontraban al límite de su capacidad. El propio secretario de Defensa, Robert Gates, anunciaba un día después de la comparecencia de Bush, que había recomendado al presidente aumentar en 92.000 soldados el cuerpo del Ejército y el los Marines –65.000 y 27.000 respectivamente– en los próximos cinco años, dadas las dificultades para cumplir con los compromisos en Irak y en la lucha global contra el terror. Según el testimonio del experto en asuntos militares, Lawrence Korb, ante el Comité de Fuerzas Armadas del Congreso, el despliegue de cinco brigadas del Ejército a Irak dejaba a EEUU sin reservas estratégicas del Ejército en el país, algo que no había pasado nunca. Además, la decisión anunciada en abril de 2007 de extender el período de permanencia de las tropas en Irak (y en Afganistán) de 12 a 15 meses se veía como algo perjudicial para las tropas ya que les someterían a un nivel de fatiga de combate del que no había precedentes ni siquiera en Vietnam.²¹ Además, en septiembre de 2007, el Senado votó una enmienda presentada por el demócrata Jim Webb²² que obligaba a los soldados a pasar tanto tiempo en EEUU como el que hubieran pasado en Irak, algo que pudo complicar seriamente las rotaciones, por lo que la enmienda no obtuvo los votos necesarios para continuar adelante.

Además de la batalla sobre el personal desplegado, en Washington se libró otra sobre los presupuestos necesarios para la *surge*. La nueva mayoría demócrata que controlaba ambas cámaras se negó a facilitar los recursos adicionales que precisaba el presidente Bush y desde febrero de 2007 se entabló una encarnizada disputa sobre el dinero necesario para continuar haciendo frente a la situación en Irak. El presidente solicitó al Congreso una partida de 245.000 millones de dólares – 100.000 millones para este año fiscal y el resto para el siguiente– para financiar las operaciones en Irak y Afganistán, cuyo coste no se incluye en el presupuesto del Pentágono. La propuesta contabilizaba el coste particular de los 21.500 soldados de la *surge* y el genérico de los 92.000 soldados solicitados para el conjunto de las fuerzas armadas hasta 2012. En marzo de 2007, el Comité de Asignaciones del Senado aprobó, para enviarlo al Capitolio, una partida de 122.000 millones de dólares para las operaciones de Irak y Afganistán –sin contabilizar el incremento solicitado para el incremento genérico del personal de las fuerzas armadas–, pero establecía como objetivo no vinculante un calendario para la retirada de las tropas de Irak antes de septiembre de 2008.

El presidente se opuso y amenazó con vetar cualquier proyecto de ley que interfiriera con su estrategia político-militar en Irak por razones partidistas, ya que según él: “la mayoría demócrata en el Congreso parece más interesada en librar batallas políticas en Washington que en facilitar a las tropas todo lo necesario para librar su batalla en Irak”. En medio de la polémica, secretario del Departamento de Defensa, Robert Gates, advirtió en marzo de 2007 que un retraso en la autorización del Senado para el presupuesto suplementario del Pentágono correspondiente al año

conflictos internos, la violencia intracomunitaria y la regionalización del conflicto con la intervención activa de los actores regionales.

²⁰ Casi al mismo tiempo que Bush anunciaba en envío de tropas adicionales a Irak, Tony Blair anunció la reducción de los 7.100 soldados británicos desplegados. El 21 de febrero decidió reducirlos en el verano a 5.500. Posteriormente, el nuevo primer ministro, Gordon Brown, anunció que reduciría ese número a la mitad, manteniendo solamente 2.500 soldados sobre el terreno.

²¹ El desfase entre las fuerzas desplegadas y las necesarias siempre ha sido un elemento controvertido. Para alcanzar la *ratio* recomendada por la Rand de 20 miembros de las fuerzas de seguridad por cada 1.000 habitantes, se habrían precisado entre 400.000 y 500.000 soldados para todo Irak y 120.000 para Bagdad, pero la cifra real incluso tras la *surge* fue bastante menor, siendo de 20 por cada 3.680 en la zona de Bagdad.

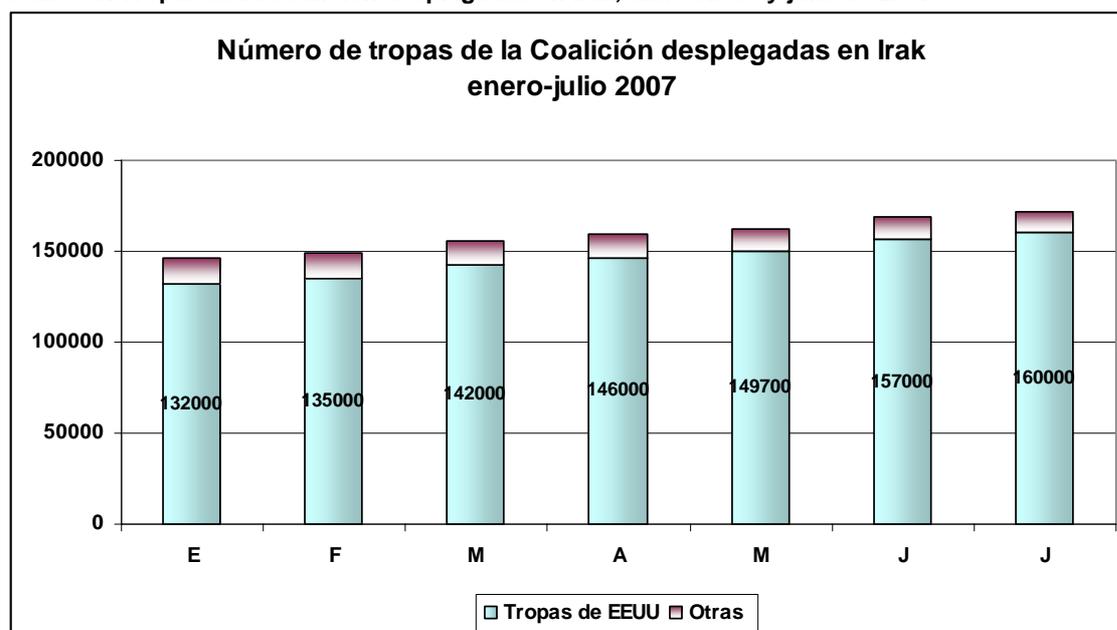
²² Propuesta votada en el Senado el 19/IX/2007, <http://webb.senate.gov/pdf/WebbAmdtSep07.pdf>.

fiscal 2007 para la financiación de las operaciones de combate en Irak, como estaba ocurriendo debido a las disputas políticas en Washington, dañaría gravemente la capacidad de reacción del Ejército, causaría el aplazamiento de la partida de nuevas unidades para Irak y limitaría su material disponible. En mayo de 2007 el presidente Bush consiguió finalmente que las dos Cámaras del Congreso aprobaran un proyecto de ley de financiación adicional con cerca de 120.000 millones de dólares que, además, no incluía ningún plazo para la retirada de las tropas de Irak como deseaba la mayoría demócrata, lo que representó una victoria adicional. Sin embargo, los demócratas sí que consiguieron obligar a la Casa Blanca a que remitiera al Congreso unos informes periódicos en los que se evaluaran los progresos en Irak y a hacerlo no de forma genérica sino de forma objetiva en relación con unos indicadores a través de los cuales se podía evaluar los progresos políticos, económicos y de seguridad en Irak. A partir de entonces, la evolución de esos indicadores centró la atención del debate y se convirtieron en la piedra de toque de la solvencia de la Administración.

Mientras tanto, el Gobierno anunció el 13 de febrero en Irak la puesta en marcha del componente de seguridad de la *New Way Forward*, un nuevo plan en Bagdad denominado *Fardh al-Qanoon* (imposición de la ley). La operación tenía como objetivo decisivo –el centro de gravedad– reducir la violencia en la zona central. Para ganar el centro de gravedad, las fuerzas conjuntas deberían limpiar cada zona conflictiva de las cuatro provincias que rodean Bagdad, acordonarlas después, entregar distintivos a los residentes, controlar los accesos y poner en marcha programas de animación económica y social con los fondos a disposición de las fuerzas. Las fuerzas estadounidenses participaron en la operación bajo mando iraquí, integradas en sus unidades, de modo que pudieran facilitar su liderazgo, autonomía y capacidad de planeamiento de las operaciones. También se las desplegaría en 27 centros conjuntos permanentes (*Joint Security Stations*) o en puntos de control móviles (*Command Outpost*) repartidos por los 29 distritos de Bagdad.

En términos contables, la *surge* representó un incremento del 15% de las fuerzas en Irak, añadiendo 21.500 –aunque veremos más adelante que la cifra se incrementaría a lo largo de los meses– a los 132.000 ya desplegados al ritmo que señala el Gráfico 1. Un día después de la presentación de la *surge*, el 11 de enero, se anunciaba el inicio de la movilización de la 2ª Brigada de la 82ª División Aerotransportada desde Kuwait hacia Irak. Le seguirían la 4ª Brigada de la 1ª División de Infantería, la 3ª Brigada de la 3ª División de Infantería, la 4ª Brigada de la 2ª División de Infantería y la 2ª Brigada de la 3ª División de Infantería. Se había previsto que el aumento se llevara cabo de manera gradual, aproximadamente una brigada al mes –compuesta por unos 3.500 soldados–, unido a la ampliación del tiempo de permanencia prevista para algunas unidades que se encontraban en el teatro de operaciones.

Gráfico 1. Tropas de la Coalición desplegadas en Irak, entre enero y julio de 2007



Fuente: elaboración propia con datos del *Iraq Index*.

El 1 de marzo de 2007, el subsecretario de Defensa, Gordon England, afirmaba que se necesitarían 7.000 tropas adicionales para apoyar a las 21.500 establecidas en la nueva estrategia, pero sólo se aprobarían 2.400 soldados de apoyo y, unos días después, el 7 de marzo se aprobó el de 2.200 policías militares. El 10 de marzo se informó del envío de 129 militares más destinados a los Equipos Provinciales de Reconstrucción (PRT) y el 17 de marzo se anunciaba el despliegue 2.600 soldados de la Fuerza Aérea. En total, de la cifra inicial de 21.500 soldados se pasó a comprometer 28.829 soldados en todo Irak, que se sumarían a los 132.000 que había en enero de 2007.²³ La *surge* apuraba al límite las posibilidades de movilización, pero sólo se podía sostener en el tiempo si coadyuvaba a la transferencia final de la responsabilidad en la lucha contra la violencia sectaria al Gobierno iraquí y a sus fuerzas de seguridad.

Los generales Petraeus y Odierno situaron dos de las brigadas adicionales en la capital, Bagdad. Las otras tres se situaron en el denominado “cinturón de Bagdad”, mientras que en la provincia de Al Anbar se situaron dos batallones del Cuerpo de Marines con 4.000 miembros, ya incluidos en la *surge*. La nueva operación no sólo sacó de sus acuartelamientos a las tropas estadounidenses, sino que intensificó sus patrullas: de unas 10.000 semanales antes de la *surge* a 20.000 la segunda semana de febrero y a 32.000 la semana siguiente.

La evaluación de la cadena de mando estadounidense

A mediados de marzo, los portavoces militares, generales Qassim Moussawi y William Caldwell, constataron los primeros resultados alentadores de la *surge*: durante el primer mes se redujo el número de víctimas de 1.440 del mes anterior a 265, aunque se mantenían los ataques a una media de 200 diarios.²⁴ A finales de mayo, el responsable de las operaciones en Irak, el teniente general Raymond Odierno, adelantó los primeros resultados de la operación, aunque todavía era muy pronto para adelantar conclusiones definitivas sobre la *surge*. Para entonces la operación *Fardh al-Qanoon* ya contaba con 44 batallones estadounidenses, 35 unidades de las fuerzas armadas iraquíes y 19 de la policía, 56 estaciones permanentes y destacamentos de control en Bagdad y sus

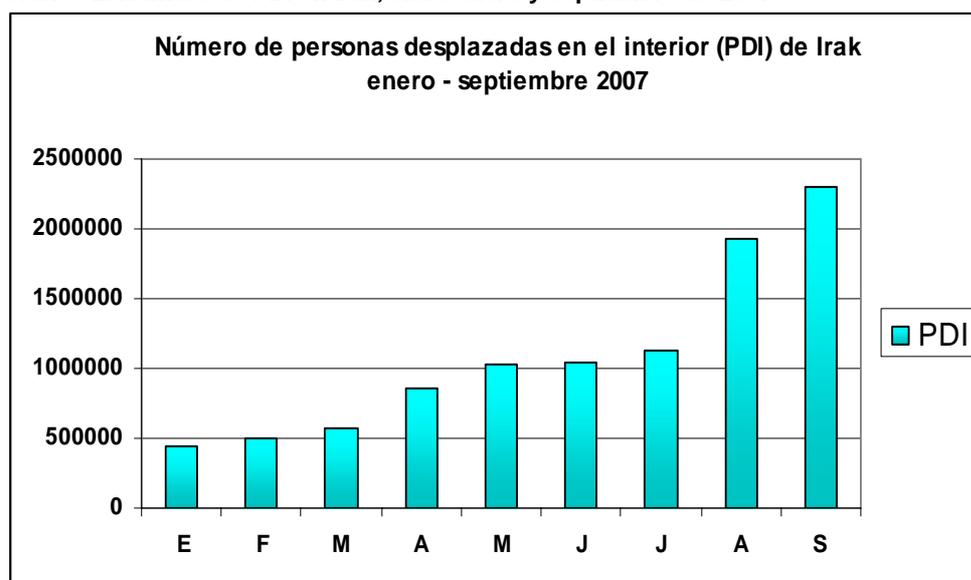
²³ *Iraq Index*, The Brookings Institution, disponible en <http://www.brookings.edu/iraqindex>.

²⁴ También se redujeron los atentados con coches-bomba de 56 a 36 diarios y los asesinatos a la mitad que tanto atemorizaban a la población. Véase “Iraq under the Surge”, *Strategic Comments*, IISS, marzo 2007.

cinturones y las operaciones habían producido una mejora en los resultados de la lucha contra la insurgencia y el terrorismo.²⁵

Del lado insurgente y terrorista, las fuerzas de al-Qaeda optaron por incrementar los actos terroristas contra la población chií para estimular una escalada similar a la ocurrida en 2006, pero esta vez Moqtada al-Sadr descartó que sus milicias del Mahdi se enfrentaran directamente con los estadounidenses. La presión de la *surge* desplazó a los combatientes afines a al-Qaeda a la provincia de Diyala, al este de Bagdad, y al “triángulo de la muerte”, con vértices en las ciudades de Muhamadiyah, Lutifiyah y Yusifiyah, al sur de Bagdad. A la reducción de los indicadores de violencia contribuyeron también factores exógenos a la *surge* como la reducción del número de combatientes o terroristas extranjeros procedente de Siria a partir de abril, entre 70 y 80 diarios, dentro del intento sirio de recomponer sus relaciones con EEUU, y del incesante desplazamiento voluntario o forzado por la limpieza étnica desde las zonas mixtas a las zonas seguras, ya fuera por las fuerzas iraquíes y estadounidenses o por las milicias locales. Sin embargo, según la Media Luna Roja, el número de desplazados internos desde enero de 2007 hasta finales de septiembre se incrementó considerablemente, superando cualquier previsión, cómo se muestra en el Gráfico 2. Si entre enero y febrero hubo un incremento de 50.000 personas, y entre mayo y junio de 13.000, en agosto se desplazaron 800.000 iraquíes y en septiembre más de 350.000. La cifra total de desplazados interiores a finales de septiembre se contabilizaba en 2.299.425.

Gráfico 2. Número de PDI en Irak, entre enero y septiembre de 2007



Fuente: Organización de la Media Luna Roja iraquí, 24/X/2007.

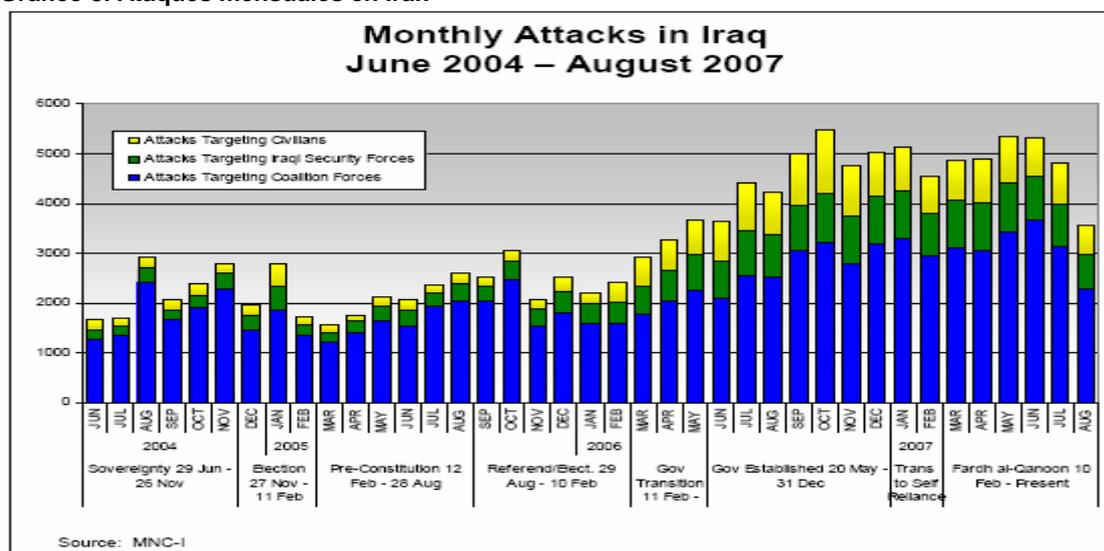
Tras la llegada del resto de las unidades prometidas por la *surge*, a mediados de junio de 2007, se puso en marcha la Operación *Phantom Thunder* para asegurar esas zonas –cinturones– en torno a Bagdad, incluida la Ciudad Sadr. La operación se dividió en varias operaciones en la provincia de Diyala y su capital Baquba (*Arrowhead Ripper*) por la División Multinacional Norte; al suroeste (*Marne Torch*) y al sureste donde se ubica el “triángulo de la muerte” (*Command Eagle*) por la División Multinacional Centro. La operación en la provincia de Al Anbar por las Fuerzas Multinacionales Oeste no tenía ninguna denominación y se dividió también en operaciones parciales para asegurar territorios tradicionales de al-Qaeda como Ramadi, Faluya, Karma y las regiones de Thar Thar, Amiriyah y Habbaniyah.

²⁵ Entre los resultados de las operaciones desde mediados de enero de 2007 para todo Irak/Bagdad, se contabilizaron 235/98 operaciones, 1.499 detenidos y 291 muertos entre los responsables más buscados, localizados 2.943/837 escondites, 17.946/6.518 detenidos durante las operaciones con 3.148/837 muertos o 1.016/180 heridos, desmantelamiento de 29/6 células responsables de vehículos-bomba y 6/4 células de artefactos explosivos IED. Véase Departamento Defensa, *Briefing Press*, Lt.Gen. Odierno, 31/V/2006.

La evaluación del Departamento de Defensa de junio de 2007,²⁶ con datos de la situación hasta mayo de ese año, confirmó la mejora de la situación de seguridad en Irak. Aunque no se registraban progresos en los objetivos políticos, sí que recogía un aumento de la confianza de la población en la acción del Gobierno (hasta el 63% en el mejor registro en 12 meses) y en lograr evitar la fragmentación del país que deseaba un tercio de la población. También se recogía un incremento de la percepción de seguridad en los vecindarios, hasta el 77%, que descendía al 32% fuera de ellos. En relación con el proceso de transferencias, se traspasó al Gobierno la responsabilidad de la provincia de Maysan en el sur y se avanzó en las de Dahuk, Erbil y Sulimaniya al norte.

La edición posterior –de septiembre– del Departamento de Defensa, con datos de la situación hasta agosto, siguió mostrando más progresos en las objetivos militares que en los políticos y sociales. El despliegue de la tercera brigada por Bagdad, unido a las tres iraquíes que venían operando, mejoró la seguridad en el interior de la ciudad. El apoyo tribal que la Coalición encontró en la provincia de Al Anbar en la lucha contra al-Qaeda tuvo alguna réplica en los cinturones de Bagdad, Baquba y Salah ad Din, pero no encontró eco en las provincias del sur. El Gráfico 3 muestra que los ataques contra las fuerzas estadounidenses, y en menor medida contra las gubernamentales, continuaron con una tendencia a la baja que apenas se manifiesta en los ataques contra objetivos civiles.²⁷ Los ataques contra éstos se redujeron a una media mensual aproximada de 450 en los meses de la *surge*, con un número aproximado de 1.000 bajas mensuales. Esto explica por qué en el Gráfico 4 el número diario de víctimas civiles se resiste a disminuir. En relación con la percepción de la seguridad, se incrementó ligeramente el porcentaje de personas que se siente más segura en su vecindario que fuera de él: el 79% y el 33%, respectivamente. En mayo se transfirió la responsabilidad de las tres provincias que estaban listas y quedó a punto la de Kerbala al sudeste de Bagdad.

Gráfico 3. Ataques mensuales en Irak

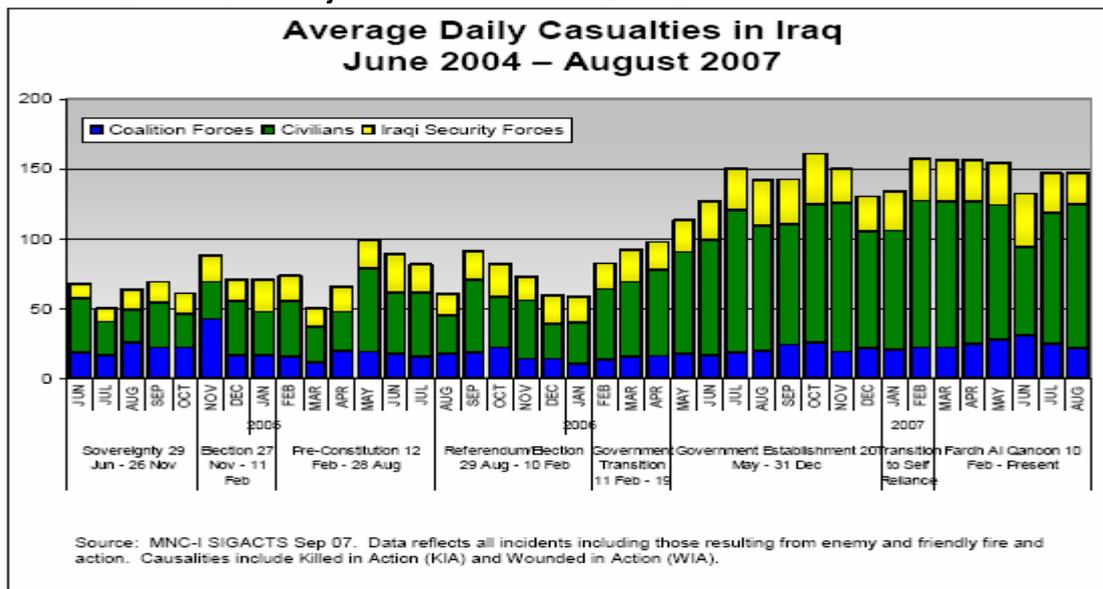


Fuente: "Measuring Stability and Security in Iraq", septiembre de 2007, Departamento de Defensa.

²⁶ Departamento de Defensa, "Measuring Stability and Security in Iraq", junio de 2007, según la Appropriations Act 2007 (Section 9010, Public Law 109-289). La figura corresponde a la edición de 14/XII/2007, p. 14.

²⁷ Con datos del Pentágono del 1 de noviembre, el número de bajas de la coalición en acciones de combate pasó de unas 75 diarias en enero de 2007 a unas 120 en mayo, coincidiendo con el apogeo de las acciones de la *surge*, para descender sin inflexiones hasta 25 en octubre de 2007. Los heridos en combate siguen una evolución similar: de los 600 de enero a los 800 de junio y a los 250 de septiembre de 2007.

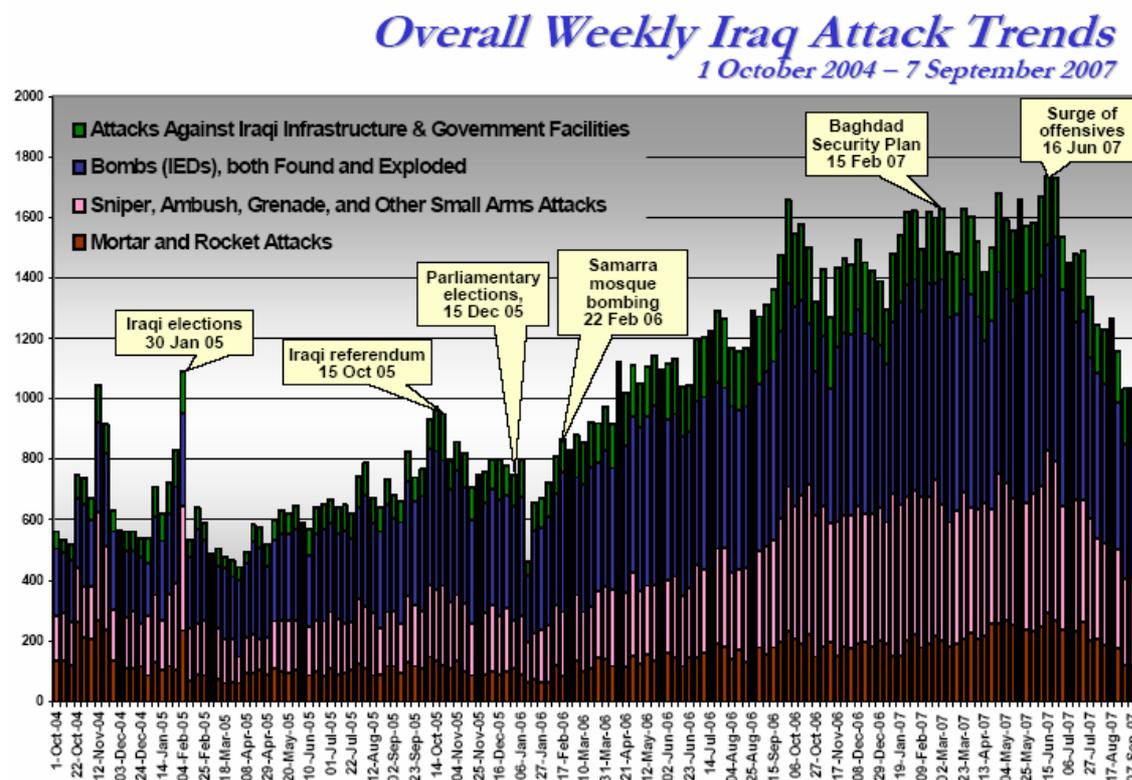
Gráfico 4. Media diaria de bajas en Irak entre las fuerzas militares



Fuente: "Measuring Stability and Security in Iraq", septiembre de 2007, Departamento de Defensa.

El 10 de septiembre compareció el general Petraeus ante el Congreso para dar testimonio de la situación de seguridad e informar de las recomendaciones que había transmitido a los responsables de la cadena de mando. Su valoración de la *surge* fue positiva porque se habían cumplido la mayoría de los objetivos militares: se habían reducido el número de ataques, la estrategia había expulsado a al-Qaeda de sus santuarios y desmantelado las milicias extremistas chiíes y las fuerzas de seguridad iraquíes habían compartido razonablemente su carga de responsabilidad. Como consecuencia, también se había reducido la violencia sectaria, aunque repartida de forma desigual, y descendido el número de víctimas civiles. En función de los progresos militares, el general Petraeus consideraba que era posible alcanzar los objetivos políticos en Irak aunque con tiempo y dificultad.

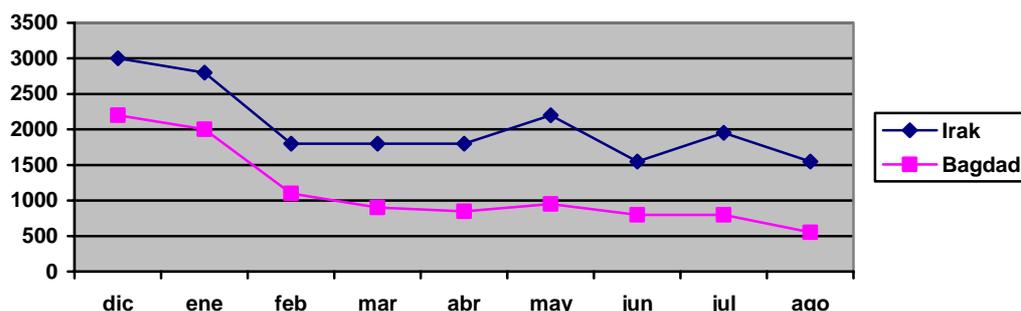
Gráfico 5. Ataques semanales entre octubre de 2004 y septiembre de 2007



Fuente: Comparecencia del general Petraeus en el Congreso de EEUU, 10-11/IX/2007.

El Gráfico anterior, ofrecido en la comparecencia, muestra una reducción de los ataques en el que destacan la disminución de atentados, producidos o evitados, con explosivos y el de los enfrentamientos esporádicos de menor entidad. También se reducen significativamente los ataques con cohetes y morteros y, en menor medida, los atentados contra las infraestructuras públicas. Los atentados selectivos mediante artefactos explosivos IED contra las tropas estadounidenses o iraquíes muestran también una tendencia a la baja: de unos 2.900 mensuales en enero de 2007 a aproximadamente 2.100 en agosto para todo Irak. En este mismo apartado los realizados en Bagdad y Al Anbar en las mismas fechas, unos 1.700 y 1.000 respectivamente, demuestran su reducción donde ha operado la *surge* y su persistencia donde no lo ha hecho.

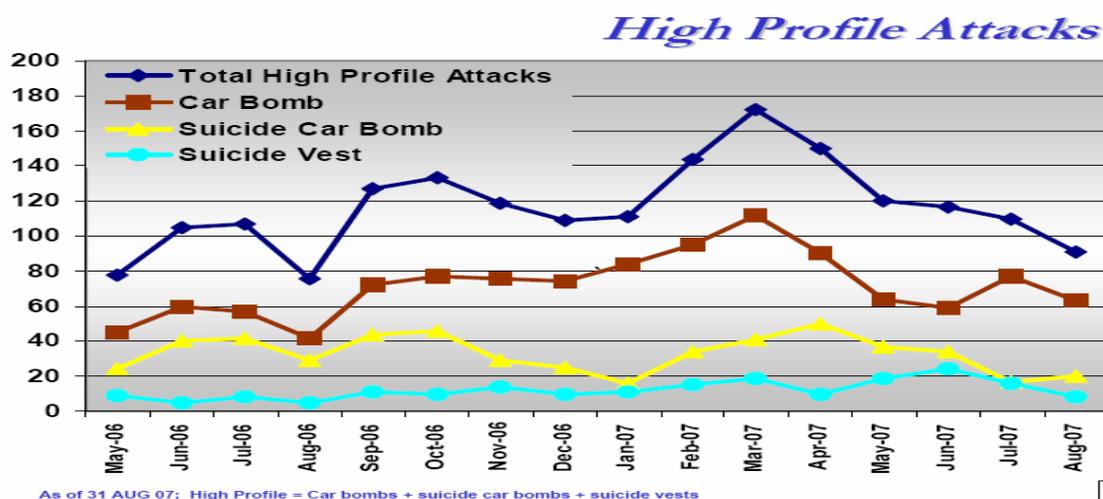
Grafico 6. Evolución de las víctimas civiles en Irak y Bagdad



Fuente: elaboración propia con datos de la comparecencia del general Petraeus, 10-11/IX/2007.

En el Gráfico 6 se muestra cómo la *surge* redujo sustancialmente el número de víctimas civiles en su zona de operaciones hasta un 70%, mientras que su número fuera de Bagdad se mantuvo con un saldo estable en torno a 1.000 víctimas civiles mensuales que apenas se redujo. Mientras que a principios de 2006 las víctimas civiles en Bagdad eran casi las dos terceras partes del total iraquí, a finales de agosto eran sólo un tercio del total, y eso a pesar de que la mayoría de las operaciones y de los atentados múltiples tenía lugar en su entorno. Comparado con el Gráfico 7, el descenso de las víctimas civiles contrasta con el incremento de los grandes atentados con coches bomba de marzo, lo que indica que el recurso a los grandes atentados indiscriminado obedece más a la necesidad de reaccionar frente a la *surge* que a una estrategia predefinida de grandes atentados.

Gráfico 7. Grandes atentados con coche-bomba, coche bomba con suicidas y suicidas

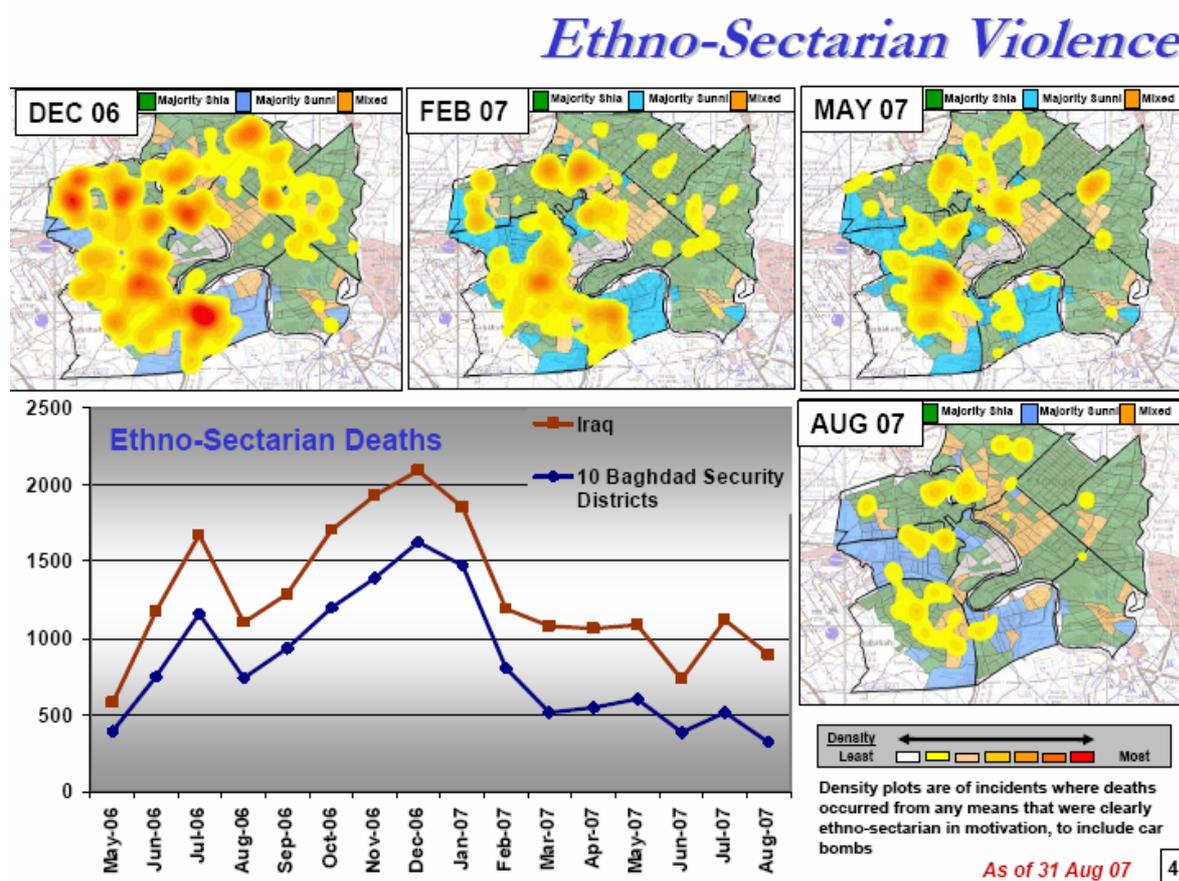


Fuente: comparecencia del General Petraeus en el Congreso de EEUU, 10-11/IX/2007.

El Grafico 8 muestra como la mayor presencia y agresividad de las fuerzas estadounidenses e iraquíes limitó en extensión e intensidad los enfrentamientos sectarios y étnicos en Bagdad hasta un 80%. Desde las aproximadamente 1.600 víctimas mensuales a principio de 2001 se pasa a una cifra cercana a las 300 en agosto, mientras que se mantienen estables en el resto de Irak. Por otro lado, la

evolución de los mapas (del rojo de mayor intensidad al naranja y de ahí al amarillo) confirma la disminución en cantidad e intensidad de los enfrentamientos en Bagdad, reduciéndose en mayor medida en la zona oeste de la capital con mayoría suní.

Gráfico 8. Violencia étnica y sectaria



Fuente: comparecencia del General Petraeus en el Congreso de EEUU, 10-11/IX/2007.

En relación con al-Qaeda, la combinación de los combates, la inteligencia y las operaciones especiales contribuyó a reducir sus santuarios y a detener a más de un centenar de responsables. La cooperación tribal permitió la reducción de los ataques en la provincia de Al Anbar de una media de 1.350 en octubre de 2006 a una media de 200 mensuales. Respecto a las milicias chiíes, la detención del segundo jefe del *Lebanese Hezbollah Department 2800* demostró la intervención de los Guardianes de la Revolución iraníes en Irak, entrenando, armando y especializando a las milicias radicales en atentados múltiples indiscriminados y selectivos contra el Gobierno y las fuerzas de la coalición. La comparecencia destacó la contribución de las fuerzas de seguridad iraquíes a la *surge* pero también constató su dependencia, ya que sólo 10 de los 160 distintos batallones iraquíes eran autosuficientes y otros 80 habían operado siempre con apoyo estadounidense. Del lado positivo se puede mencionar el incremento del reclutamiento en el ejército iraquí entre un 15% y un 30% por encima de lo previsto.²⁸

En función de los resultados y de la situación, el general Petraeus propuso un plan de reducciones escalonado y sin calendario fijo, comenzando por la retirada simbólica de una unidad de marines y siguiendo escalonadamente por una brigada en diciembre y el redespiegue del resto de fuerzas de la *surge* a mediados de 2008 de forma que quedaran sobre el terreno las mismas 15 brigadas previas a

²⁸ El informe Jones relativiza la importancia de la cifra bruta de reclutamiento porque la falta de disciplina, el bajo salario, el riesgo o la filiación sectaria conducen luego a un absentismo que reduce las unidades al 65%-70% de sus efectivos –que puede llegar al 50% si la unidad entra en combate–, y a ese incremento hay que restar el 15%-18% que se da de baja anualmente.

la *surge*, pero no ofreció ningún calendario posterior de reducciones. De mantenerse las condiciones y tendencias actuales,²⁹ la reducción se acompañaría de una redistribución de las misiones por la que las fuerzas estadounidenses abandonarían el liderazgo de las operaciones, la participación en ellas y la supervisión táctica, operativa y estratégica por ese orden. Este cambio de misiones descartaba abandonar la protección de la población y dedicarse sólo a las contraterroristas. Por lo tanto, la transferencia se realizaría cuando las fuerzas iraquíes estuvieran preparadas, en lugar de fijar un calendario de transferencias a unas unidades sin preparación, un enfoque que sintonizaba con las advertencias de la Agencia de Inteligencia de la Defensa de 16 de agosto contra las consecuencias de una retirada rápida de fuerzas.

La evaluación externa: sus criterios y resultados

Con el fin de evaluar la situación, la Public Law 110-38 estableció 18 indicadores para intentar valorar objetivamente los progresos del Gobierno iraquí. Se establecieron originariamente ocho criterios legislativos, nueve de seguridad y uno económico. En la aplicación del Plan de Reconciliación Nacional, de junio de 2006, resultaron satisfactorios tres de los ocho criterios legislativos, dos de los nueve de seguridad y no se cumplió satisfactoriamente el único criterio económico que había. En septiembre de 2006, tras el un nuevo compromiso adquirido por el primer ministro Nuri Al Maliki, sólo se cumplieron siete criterios de los 18 totales. Los indicadores permiten una aproximación global a los progresos pero no permiten profundizar en cada uno de los aspectos porque, por ejemplo, hay mucha diferencia entre aprobar una ley como medida del éxito o esperar a su aplicación para medir sus resultados. Por lo tanto, la interpretación de los indicadores sirve más en el conjunto de los 18 indicadores que en la realidad parcial de cada uno de ellos.

En julio de 2007 se remitió al Congreso el primer *Benchmark Assessment Report* de los dos que obligatoriamente debía enviar el presidente para evaluar el cumplimiento de 18 criterios de valoración establecidos por ley.³⁰ De acuerdo con los criterios que afectan a la seguridad, recogidos en la Tabla 1, la evaluación presentaba igual grado de satisfacción en el resultado de la aplicación del Plan de Seguridad. De los 18 criterios, ocho eran satisfactorios y otros ocho no lo eran, mientras que los otros dos eran parcialmente satisfactorios. Los progresos en los indicadores de seguridad no eran suficientes como para alcanzar el centro de gravedad previsto con la Operación *Fardh al-Qanun* ni los indicadores políticos habían progresado a pesar de que la operación proporcionaba tiempo al Gobierno iraquí para avanzar hacia la conciliación y el gobierno multiétnico. Los indicadores de los objetivos políticos de la estrategia reflejaban resultados satisfactorios en el proceso de revisión constitucional, en la descentralización para las regiones semiautónomas, en los planes de reconstrucción y en la protección y participación de las minorías; insatisfactorios en la *desbaazificación* del Estado, en la redistribución equitativa de recursos petrolíferos y en el sectarismo de las autoridades políticas respecto a las fuerzas de seguridad iraquíes, siendo parcialmente satisfactorios o insatisfactorios en la legislación electoral provincial o en la legislación de amnistía.

²⁹ Finalmente, en la rueda de prensa conjunta entre el general Raymond Odierno, mando “número dos” de las fuerzas estadounidenses en territorio iraquí, y el teniente general Abud Qanbar, del Mando de Bagdad, el pasado 24 de octubre, anunciaron una reducción del 59% en las acciones terroristas hasta llegar al nivel más bajo desde enero de 2006, con un descenso del 62% contra las fuerzas iraquíes, del 65% en los coches bomba y del 81% en el número de fallecidos civiles por atentados múltiples. El mes del Ramadán fue mucho menos violento que los de los años anteriores y el número de ataques cayó un 77%. Se habían registrado acuerdos de conciliación en Fallujah aunque no han desaparecido los incidentes y se han incrementado los voluntarios locales y el reclutamiento. Se habían establecido 34 estaciones conjuntas de seguridad pero no se habían transferido a responsabilidad iraquí. En noviembre de 2007, el número de IED explotados diariamente estaba en torno a los 20, con niveles iguales a los de 2004; las víctimas civiles cayeron en torno al 20% desde septiembre.

³⁰ Section 1314, US Troops Readiness, Veteran’s Care Katrina Recovery and Iraq Accountability Appropriations Act, 2007 (Public Law 110-28).

Tabla 1. Criterios de evaluación del *Initial Benchmark Assessment Report*, julio de 2007

Criterios de evaluación de los progresos en los aspectos de seguridad	
Desarme de la milicia	INSATISFACTORIO. No existe ningún plan ni presupuesto para el desarme, la desmovilización y la reinserción de los grupos armados.
Establecer comités sociales de apoyo	SATISFACTORIO. Se han establecido diversos comités iraquíes con apoyo estadounidense que siguen el plan de seguridad de Bagdad aunque todavía no funcionan a pleno rendimiento y dependen de la asistencia estadounidense.
Desplegar tres nuevas brigadas iraquíes	SATISFACTORIO. Se ha desplegado una brigada completa y batallones de diversas brigadas que equivalen a las tres previstas pero no se ha podido completar sus efectivos ni entrenarlas completamente.
Reforzar la responsabilidad operacional y táctica de los mandos iraquíes	INSATISFACTORIO. Se han reducido –pero no acabado ni reducido satisfactoriamente– las interferencias políticas en la dirección de las misiones de seguridad. La autonomía es mayor en el Ejército que en la Policía pero hay evidencias de sectarismo en el nombramiento de los mandos, en las decisiones y objetivos que adoptan.
Actuación imparcial de las fuerzas de seguridad	INSATISFACTORIO. Se han observado progresos como la designación de mandos imparciales y la destitución de algunos responsables de conductas sectarias. La integración de mandos estadounidenses en las unidades y estaciones fomenta la imparcialidad pero ésta no está garantizada en todos los niveles de ejecución y menos en los que no se da la integración.
Denegación de santuarios	SATISFACTORIO. No se ha excluido ninguna zona ni grupo del plan de seguridad.
Reducir la violencia sectaria y desplazar a las milicias del control de la seguridad local	SATISFACTORIO en el primer criterio. INSATISFACTORIO en el segundo. Salvo en el repunte de violencia antes del verano, la violencia sectaria ha decrecido dentro y fuera de la zona de Bagdad aunque esté lejos de un nivel aceptable. Sin embargo, las milicias siguen ocupando espacios gubernamentales y territoriales de seguridad y las fuerzas policiales no se han ido desplegando al ritmo y calidad necesarios para desplazarlas del control de la seguridad.
Establecer centros conjuntos	SATISFACTORIO. Se han establecido la mayoría de las estaciones conjuntas y destacamentos de mando previstos en la zona de Bagdad.
Incrementar las unidades autosuficientes	INSATISFACTORIO. A pesar de los progresos todavía no se dispone de unidades capaces de actuar independientemente con los niveles de disponibilidad y preparación suficientes, particularmente en el ámbito policial.

En relación con la seguridad, los informes comenzaron a contabilizar la colaboración de algunas tribus locales en la lucha contra la actuación de al-Qaeda y contra la delincuencia, proporcionando inteligencia y voluntarios para las fuerzas iraquíes de seguridad, lo que ha ayudado a los resultados positivos de la *surge* aumentado la seguridad en esas zonas. La movilización se produjo tras una ofensiva conjunta que se inició en noviembre para demostrar a los jefes tribales la voluntad de controlar el territorio, una voluntad que se renovó con la *surge* acompañada de 300 millones de dólares para inversiones rápidas y directas y 18.000 policías añadidos a los 3.500 actuales. Se ha intentado generalizar los buenos resultados obtenidos en la provincia de Al Anbar con la comunidad suní, ampliando la colaboración a dirigentes suníes y chiíes fuera de esa provincia pero no se ha conseguido. También se ha intentado extender la reacción de algunas tribus locales para fomentar la conciliación entre las comunidades e, incluso, se ha ensayado la aproximación de las fuerzas de seguridad a antiguos insurgentes para explorar modalidades de alto el fuego, de cooperación o de reconciliación. Cuando se abrió la posibilidad de incorporar miembros suníes a las fuerzas de seguridad, el Gobierno iraquí demostró que no ve con buenos ojos que se exporte la tribalización (“sunización”) de las fuerzas de seguridad a zonas donde no hay radicales extremistas de al-Qaeda sino comunidades bajo control chií. Como contrapartida, los responsables estadounidenses han ido marginando al Gobierno iraquí y buscando acuerdos pragmáticos con los actores locales que mejoraran la situación, aunque fuera repartiendo armas y uniformando a milicias locales siempre que colaboraran en la lucha contra al-Qaeda, una iniciativa exitosa a corto plazo que podría revertirse en el futuro contra los EEUU o contra el Gobierno iraquí.³¹

El traslado de los combatientes insurgentes o terroristas fuera de la zona de operaciones o la reducción de sus actividades no implicaba su desactivación definitiva ni la consolidación de la seguridad en todas las zonas limpiadas. Bajo la presión de la *surge*, su respuesta consistió, por un

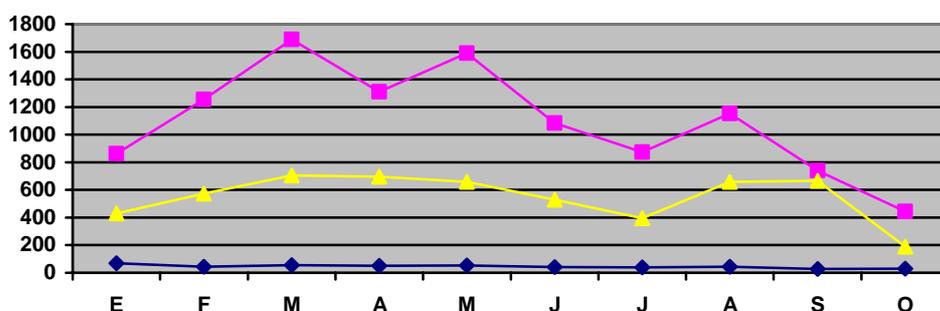
³¹ Entre otros, los riesgos potenciales de esta alianza de conveniencia se describen por Jon Lee Anderson en “Inside the Surge: The American Military Finds New Allies, But at What Cost”, *The New Yorker*, 17/XI/2007.

lado, en aumentar los grandes atentados con coches-bomba en lugares públicos para que la población y, especialmente, los medios de comunicación percibieran la persistencia de la violencia y, por otro, incrementaron sus atentados selectivos contra las estaciones conjuntas y destacamentos de las fuerzas, mediante artefactos explosivos IED para que las fuerzas de seguridad se siguieran sintiendo amenazadas.

En el *Iraq Index* de octubre de 2007, por O'Hanlon y Campbell de la *Brookings Institution*, el número de policías iraquíes muertos como resultado de las operaciones creció a partir de febrero de 2007, pasando de 91 a 300 en abril y se estabilizó en torno a 200 mensuales durante el verano, para caer por debajo de 100 en los últimos dos meses. El número de víctimas entre la población civil bajó de los 2.800 registrados en enero para estabilizarse en torno a 1.800 en los meses posteriores y luego en torno a los 1.600 mensuales, con picos de 2.200 en mayo y de 1.900 en julio. El número de militares estadounidenses muertos en combate entre el 19 de marzo de 2003 y el 30 de septiembre de 2007 era de 3.100, a los que habría que añadir otros 699 en accidentes. Su número se incrementa desde los 80, en enero de 2007, hasta los 123 de mayo para continuar bajando hasta los 62 de septiembre.

Los mismos autores corroboran el patrón oficial de los atentados. Según sus datos, hasta finales de septiembre de 2007 se habían registrado unos 1.545 atentados múltiples, de los cuales 545 eran suicidas.³² Su número ha pasado de una media de 60 mensuales en 2006 a unos 50 en los meses de marzo a mayo para bajar a 40 entre junio y agosto y a 30 entre septiembre y octubre, como señala la línea de rombos en la parte inferior del Gráfico 9. Su letalidad fue mayor en los meses de febrero a junio, con una media cercana a los 1.400 heridos –línea de cuadros– y 650 muertos –línea de triángulos–, para ir cayendo hasta los 443 heridos y 190 muertos de octubre de 2007. Esos atentados extraordinariamente violentos atraían la atención de los medios de comunicación y contrarrestaban los progresos de la *surge*.

Gráfico 9. Heridos, fallecidos y atentados letales

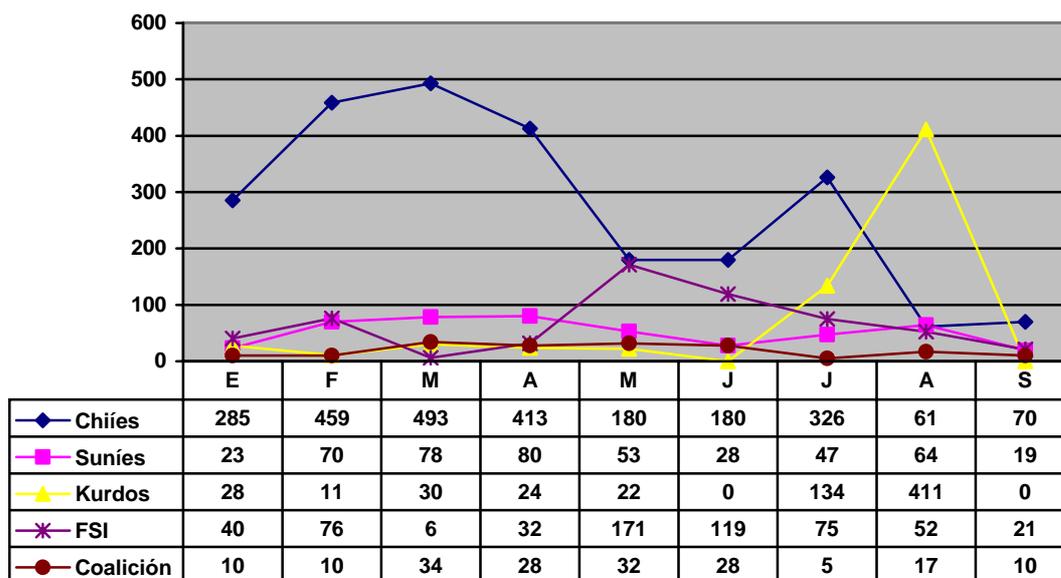


Fuente: elaboración propia con datos del *Iraq Index* de octubre de 2007.

El Gráfico 10 muestra que la mayoría de las víctimas en atentados múltiples contra la población civil corresponden a la comunidad chií aunque los kurdos han tomado el relevo en los últimos meses. Por su parte, son más los miembros del Gobierno y las fuerzas de seguridad iraquíes fallecidos en atentados que los miembros de la coalición internacional.

³² El desglose de estos atentados con fallecidos múltiples destaca que los atentados con vehículos siguen siendo los más importantes (unos 26 mensuales, el 45%), seguidos de los suicidas (16 y 28%), los ocurridos en las carreteras (9 y 15%) y otros (7 y 12%).

Gráfico 10. Clasificación de víctimas en atentados múltiples



Fuente: elaboración propia con datos del *Iraq Index* de octubre de 2007.

Las evaluaciones externas no cuestionaron los datos proporcionados por las autoridades militares. Sin embargo, cuestionaron la idoneidad de alguno de los indicadores utilizados para medir los progresos, como el número de estaciones conjuntas establecidas o el de las brigadas iraquíes participantes porque no se podía evaluar su impacto en la seguridad real. Ya que las acciones militares son conjuntas, resulta difícil evaluar qué parte del éxito corresponde a las fuerzas iraquíes de seguridad y cuál a las de la ocupación. Tampoco se puede evaluar el impacto real de las acciones porque no se dispone de estadísticas que permitan conocer cuántas localidades se retienen tras su toma y limpieza. Sea por la falta de unidades o por su incapacidad para mantener los niveles de seguridad alcanzada, cada operación parcial de la *surge* tiene un tiempo limitado para explotar el éxito y las fuerzas de seguridad iraquíes deben relevar a las fuerzas conjuntas. Cuando la seguridad que proporcionan los relevos no es de calidad, se pierde la oportunidad de aprovechar la *surge* y eso ocurre frecuentemente debido a la baja calidad de las fuerzas de la policía nacional o a la todavía peor de otras fuerzas policiales y de emergencia locales todavía menos preparadas.

Otro elemento controvertido ha sido la omisión de indicadores sobre el desplazamiento –con un incremento mensual medio del 24% tras la *surge*– debido al miedo a la violencia y a la limpieza étnica. La separación, incluso física, en los espacios mixtos y la protección étnica de las milicias afines ha reducido las tensiones al precio de acentuar la división territorial por líneas étnicas. Allí donde no llega la *surge*, el control local de la seguridad en manos de milicias o grupos armados no es duradero y no contribuye al objetivo de reconciliación y convivencia. Además, alimenta las expectativas de una separación territorial y permite acumular armas y fuerzas para provocarla. Sin embargo, los indicadores oficiales no contabilizan el control territorial a manos de las milicias locales. Finalmente, se ha cuestionado que se diera más importancia a los indicadores de seguridad que dependían de la *surge* que a aquellos otros políticos que no se pueden mejorar directamente. El reduccionismo de los progresos a la observación de los indicadores de seguridad conduce a acabar creyendo que el problema de Irak tiene una solución militar. Así, el secretario de Defensa, Robert Gates, señaló en agosto que la situación política mejoraría si las fuerzas policiales y militares pudieran asumir totalmente sus responsabilidades, como si esa condición fuera suficiente en lugar de necesaria.

En agosto apareció una nueva Estimación Nacional de Inteligencia (NIE) sobre los seis primeros meses con un balance desigual.³³ Tras constatar la disminución de la violencia, reconoció que ésta todavía presenta un nivel muy alto, con un elevado número de ataques y víctimas civiles. Por el contrario, esperaban que los niveles de violencia sectaria o insurgente se mantuvieran durante los siguientes seis a 12 meses. La estimación avala el progreso de las fuerzas de seguridad iraquíes y el resultado de la operación en Bagdad pero no confía en su capacidad a corto y medio plazo para asumir la dirección de las operaciones. A pesar de constatar los progresos en la lucha contra al-Qaeda, reconocía que ésta todavía contaba con capacidad para realizar grandes atentados y que el incremento de la resistencia local frente a ella todavía no había conseguido aunar a las distintas facciones de la comunidad suní ni reforzado al Gobierno central, que se veía desplazado del control de la seguridad por las nuevas milicias.³⁴ Las estimaciones preveían una progresiva mejora de las capacidades de las fuerzas de seguridad iraquíes pero no esperaban lo mismo sobre la reconciliación, la violencia o la gobernanza. Por el contrario, advertía de la posibilidad de que el incremento de la seguridad local pudiera acabar reforzando la autonomía política de las regiones respecto al Gobierno central, tal y como había ocurrido en las zonas donde la seguridad ya estaba en manos de las milicias locales.

De cara a las estimaciones anunciadas para septiembre, y en línea con el debate interno, la NIE advirtió que la percepción de una retirada de la coalición “probablemente” animaría a las facciones locales a luchar por ocupar el vacío, una probabilidad ya constatada en Basora tras la retirada de las fuerzas de la coalición. Además, la NIE también resalta que el cambio de misión de las fuerzas de la coalición, de una de contrainsurgencia y estabilización a una de apoyo a las fuerzas de seguridad iraquí, pondría en cuestión los progresos constatados. De esta forma se anticiparon dos de las conclusiones que presentarían los informes de Petraeus y Crocker: que tanto la retirada como el cambio de la misión podían deteriorar la situación de seguridad en Irak. Estos argumentos movilizaron a la Administración estadounidense y desde los futuros responsables de la Junta de Jefes de Estado Mayor, almirante Michael G. Mullen y general James E. Cartwright, al subsecretario de Exteriores, John Negroponte y el secretario de Defensa Robert Gates, todos reiteraron a lo largo del mes de agosto que una decisión precipitada podría agravar la situación en Irak. Esta línea argumental tuvo efecto en la oposición demócrata y, poco a poco, representantes tan ilustres como John Edwards, Hillary R. Clinton y Barack Obama se distanciaron de la salida rápida y total que se reivindicaba en los meses previos.

En su actualización de la situación a finales de agosto,³⁵ Cordesman del CSIS también anticipó un balance de la *surge* muy parecido al que presentaría un mes después el general Petraeus: impacto positivo de las operaciones militares en la seguridad y negativo en las políticas porque no se había aprovechado el tiempo ganado para hacer las reformas políticas que eran el objetivo estratégico de la *surge*. La contundencia de las estadísticas –por ejemplo, la reducción de los ataques semanales a una cuarta parte de la media previa en la provincia de Anbar (de 400 a 100 aproximadamente)– no dejaba lugar a dudas sobre las mejoras en la zona donde había operado la *surge* y aunque no se podía decir que su efecto hubiera alterado decisivamente el balance global del conflicto, la decidida acción militar había desalojado a la insurgencia de las zonas de actuación y proporcionado una

³³ *Prospects for Iraq's Stability: Some Security Progress but Political Reconciliation Elusive*, National Intelligence Council, agosto de 2007, http://www.dni.gov/press_releases/20070823_release.pdf.

³⁴ Sobre los datos objetivos de un estudio cuantitativo sobre las actividades terroristas con al-Qaeda en Irak (ARI, 79/2007, Real Instituto Elcano), Fernando Reinares argumenta la hipótesis de que la estrategia de los terroristas yihadistas tiene como objetivo principal imponer su dominio sobre la población suní. La lucha contra la presencia militar extranjera sería un objetivo instrumental de propaganda panislámica que no avalan los hechos: aproximadamente las tres cuartas partes de las 900-1.400 muertes mensuales causados por al-Qaeda en Irak son iraquíes y mayoritariamente suníes. Esta constatación respalda la insistencia del general Petraeus de armar a grupos suníes para defenderse de al-Qaeda y de integrarlos en las fuerzas de seguridad, a pesar de la oposición del primer ministro Nuri al-Maliki.

³⁵ "Iraq's Insurgency and Civil Violence", actualizado el 22/VIII/2007, CSIS, http://www.csis.org/media/csis/pubs/070822_cordesman_iraq_report.pdf.

oportunidad al cambio político. Dos resultados que no se podían predicar de las zonas donde la coalición había abandonado su perfil agresivo.³⁶ La recogida de inteligencia de los meses anteriores permitió a la *surge* intensificar sus operaciones terrestres y aéreas durante el verano: *Marne Avalanche* (en julio) en torno a los accesos a Bagdad y *Lighting Hammer* (en agosto) en la provincia de Diyala. Por su parte, la insurgencia continuó abandonando la zona de operaciones, con lo que se trasladaron los indicadores de violencia a otras regiones, mientras que las acciones en las provincias de la *surge* evolucionaron hacia una mayor sofisticación en las acciones militares, con mayor selección y precisión en los blancos, y una escalada en el nivel de los atentados que protagonizaron en gran parte por suicidas llegados del extranjero.

A primeros de septiembre, la *Government Accountability Office* (GAO) emitió su informe al Congreso.³⁷ El resultado era negativo en la medida que el Gobierno iraquí sólo había logrado completar tres indicadores (establecimiento de comités de apoyo al Plan de Seguridad y de estaciones conjuntas de seguridad junto con la protección de los partidos políticos minoritarios) y había hecho progresos parciales en otros dos (despliegue de las unidades de apoyo al Plan y denegación de santuarios) pero permanecía estancado en los otros 13.

Tabla 2. Indicadores de seguridad tras la evaluación GAO, septiembre de 2007

Criterios de evaluación de los progresos en los aspectos de seguridad		
Desarme de la milicia	NO LOGRADO. Ni se ha legislado para desarmarlas ni se dan las condiciones necesarias para su desarme, desmovilización y reinserción.	=
Establecer comités sociales de apoyo	LOGRADO. Se han establecido seis subcomités mixtos para seguir los distintos aspectos económicos, políticos, sociales, de seguridad y comunicación del Plan (no se valora su eficacia sino su establecimiento).	=
Desplegar tres nuevas brigadas iraquíes	PARCIALMENTE LOGRADO. Se ha desplegado nueve batallones equivalentes a las tres brigadas previstas para participar en la rotación de fuerzas, pero con carencias de personal (75%) y de operatividad (14 de las 19 unidades empleadas).	-
Reforzar la responsabilidad de los mandos iraquíes	PARCIALMENTE LOGRADO. Se continúan observando injerencias políticas y sectarias en la conducción de las operaciones de seguridad; designación partidista de los mandos y parcialidad en la de objetivos de las operaciones.	=
Actuación imparcial de las fuerzas de seguridad	PARCIALMENTE LOGRADO. Se siguen constatando abusos de las milicias chiíes y violaciones del derecho humanitario y del de los derechos humanos por motivos religiosos y políticos con impunidad, incluidas acciones paramilitares.	-
Denegación de santuarios	PARCIALMENTE LOGRADO. No se ha excluido ninguna zona ni grupo del plan de seguridad pero todavía existen algunos santuarios.	-
Reducir la violencia sectaria	NO LOGRADO en ninguno de los dos criterios aunque se han registrado avances en ambos.	-
Establecer centros conjuntos	LOGRADO. Se han establecido la mayoría de las estaciones conjuntas y destacamentos de mando previstos en la zona de Bagdad.	=
Incrementar las unidades autosuficientes	NO LOGRADO. No se incrementado el número de unidades militares y policiales capaces de actuar independientemente.	=

Columna tercera: comparación de criterios de la Tabla 3 con la Tabla 2 de criterios de evaluación.

= igualdad, + mejora, - deterioro.

Fuente: *Initial Benchmark Assessment Report*, julio de 2007.

El informe del GAO constataba una disminución en el número general de ataques diarios en Irak (desde unos 20) pero lo atribuía en su mayor parte a una reducción de los que recibían las fuerzas de la coalición. También destacó la merma anual de miembros de las fuerzas armadas (15%-18%) y

³⁶ Cordesman describe el progresivo arrinconamiento de las fuerzas británicas en sus bases y la pérdida del control de la situación a manos de las facciones chiíes locales, la presión sobre los residentes suníes, el distanciamiento con las autoridades de Bagdad y el incremento de la influencia iraní en la zona. El análisis era muy crítico con el enfoque *soft* de las operaciones británicas que había llevado a esa situación irreversible porque la reducción de la violencia en la zona se hizo a costa de reducir progresivamente su presencia y de transferir la responsabilidad de la seguridad a las autoridades locales, incluida la vigilancia de la frontera con Irán (pp. 24-26).

³⁷ La Public Law 110-28 solicitaba que la GAO evaluara el 1 de septiembre de 2007 si el Gobierno iraquí había cumplido o no los 18 indicadores recogidos en esa ley para evaluar la situación en Irak.

policiales (20%-22%), así como un absentismo estimado en torno al 35% de media. El informe GAO coincide bastante con el informe del *Initial Benchmark Report* de julio de 2007 en los aspectos de seguridad, tal y como refleja la columna derecha de la Tabla 2. Su coincidencia en constatar los progresos parciales de la *surge* no oculta el estancamiento de los demás indicadores, lo que refleja una progresión desequilibrada, y no deja lugar a dudas sobre la falta de progresos entre ambos informes.

A principios de septiembre de 2007, y en vísperas del testimonio del general Petraeus ante el Congreso, el presidente Bush viajó a Irak para visitar la provincia de Al Anbar y evidenciar la existencia de resultados positivos. Su entrevista con los líderes tribales implicados en la lucha contra al-Qaeda en la zona de Mesopotamia contrastó con su distanciamiento creciente del primer ministro Nuri al-Maliki. El 6 de septiembre se presentó el informe de la Comisión Independiente sobre las Fuerzas Iraquíes de Seguridad³⁸ presidida por el general retirado James L. Jones. La Comisión avalaba la existencia de progresos distribuidos desigualmente: muchos en las fuerzas especiales, bastantes en las fuerzas militares y pocos en las policiales, que no podrían asumir las responsabilidades básicas de la seguridad iraquí en los 12-18 meses siguientes, ni realizar operaciones de *clear, hold and build* como las que hacía la *surge* ni asegurar sus fronteras. El Ministerio de Defensa estaba mejorando pero mostraba un exceso de centralización, descoordinación con los demás ministerios y agencias y falta de personal capacitado. El Ministerio del Interior sólo existía nominalmente y las distintas fuerzas de policía carecían de medios, capacitación y mecanismos de control. El rechazo generalizado de los cuerpos policiales contrastaba con el apoyo de las milicias locales aunque actuaran de forma sectaria. Mientras la sociedad de la que procedían fuera sectaria, las fuerzas policiales no podrían actuar de manera imparcial y persistiría la corrupción y el sectarismo. En relación con la *surge*, la Comisión reconoció la falta de transparencia en los criterios para transferir la responsabilidad de la seguridad provincial y que la transferencia no garantizaba su control por el Gobierno iraquí. También detectó mal funcionamiento en el programa estadounidense de abastecimiento de equipos (*Foreign Military Sales*) cuyos retrasos afectaban a la operatividad de las fuerzas iraquíes de seguridad y al ritmo de la transferencia. La Comisión recalcó que la *surge* se debía considerar más como una táctica en apoyo de una estrategia general que como una estrategia independiente y recomendó –de mantenerse las tendencias– un cambio en la estrategia seguida hacia la mera supervisión estratégica empleando las fuerzas estadounidenses sólo en tareas de seguridad interior, las fronteras y la protección de las infraestructuras.³⁹

La última evaluación política estuvo a cargo del embajador en Irak, Ryan C. Crocker, que acompañó al general Petraeus en su comparecencia para ofrecer su valoración de los progresos políticos, económicos y diplomáticos. No podía garantizar el éxito en Irak pero sí asegurar el impacto negativo del abandono o de una retirada drástica. El Embajador reconoció que la *surge* había dado a las autoridades iraquíes el tiempo y el espacio que precisaban para poner en marcha los cambios que pedían la mayoría de los iraquíes. Señaló la dificultad de repartir el poder y los recursos, la falta de coincidencia en el modelo federal o confederal y la persistencia del sectarismo frente a la gobernanza. La voluntad del Gobierno del primer ministro Nuri al-Maliki y los pequeños progresos hacia la *desbaazificación* o el reparto provincial de poder no bastaban para reforzar el poder del Gobierno central. La misma situación de luces y sombras se reflejó en sus evaluación de

³⁸ *The Report of the Independent Comisión in the Security Forces of Iraq*, presidida por el general James L. Jones, USMC (Ret.), establecida bajo la Public Law 110-28 el 25 de mayo de 2007 para presentar un informe al Comité sobre Fuerzas Armadas del Senado, <http://media.csis.org/isf.pdf>.

³⁹ Cordesman comparte la evaluación de la Comisión Jones con el único reparo de que no ha reflejado suficientemente la división y el sectarismo como causa profunda de los retrasos en la construcción de unas fuerzas de seguridad iraquíes y de un Gobierno multiétnico. “The Independent Commission on the Security Forces of Iraq: A Critique”, CSIS, 6/IX/2007. El IISS comparte esa crítica y señala que tanto Petraeus como Crocker optaron por un enfoque aséptico, tecnocrático y colocando los programas de reconstrucción al margen de la lucha partidaria. “Iraq Surge Assessed”, IISS, Strategic Comments, septiembre de 2007.

la economía, con pequeños progresos como el crecimiento del PIB en torno al 6% en 2007, una mayor distribución de fondos a las provincias del Gobierno central, el incremento de los equipos PRT (de 10 a 25 en 2007) y los programas de asistencia e inversión directa extranjera (*International Compact*). También recogió la colaboración siria para reducir la entrada de combatientes extranjeros y el apoyo iraní a los enemigos del Gobierno iraquí.

El día siguiente de la *surge*: lecciones aprendidas para los planes y estrategias en Irak con las elecciones a la vista

A la hora de valorar la *surge* hay que resaltar que era una estrategia para lograr unos objetivos políticos, pero no un fin en sí misma. El objetivo estratégico de los EEUU en Irak era y es el de lograr un Estado federal, unido, democrático y autogobernable. Siendo ese el objetivo político-estratégico de la *New Way Forward*, el incremento de tropas y la forma en la que se emplearon sólo era una condición necesaria, pero no suficiente, para lograrlo. Y siendo importante su contribución, no está tan claro que fuera un factor decisivo –el centro de gravedad– para alcanzar el objetivo final porque dentro y fuera de Bagdad había muchos otros objetivos militares y no militares por conseguir.⁴⁰

La decisión de incrementar en lugar de retirar las tropas en las condiciones de acoso descritas produjo un impacto psicológico notable tanto sobre los grupos insurgentes y terroristas como en las fuerzas de seguridad iraquíes. La mera constatación del compromiso de las fuerzas ocupantes con la seguridad iraquí incrementó la confianza en las autoridades locales y desmovilizó en parte las acciones orientadas a forzar el abandono estadounidense. Tanto el desplazamiento de las milicias de las zonas de la *surge* o la renuncia a los enfrentamientos directos como la mayor implicación de las fuerzas de seguridad iraquíes en los combates corroboran ese efecto psicológico. Sin embargo, los positivos resultados de la *surge* no se utilizaron por el Gobierno iraquí para progresar hacia la gobernanza y la conciliación, los verdaderos centros de gravedad de la estrategia. Los indicadores constatan victorias tácticas pero persisten las dudas sobre si esas victorias conducirán o no al éxito de la estrategia.

Las evaluaciones oficiales sobrevaloran el papel de los indicadores de seguridad. Su contribución sería decisiva si se estableciera una correlación entre los avances en la seguridad y los avances en la estabilización política, pero no se puede establecer esa correlación cuando los progresos en los primeros no se acompañan de progresos en los segundos. Incluso si la valoración se reduce a estos indicadores de seguridad, la comparación de las Tablas 1 y 2 muestra que el progreso es relativo. Tres indicadores de seguridad –la autosuficiencia de las fuerzas de seguridad iraquí, el desarme de los grupos armados y el control de las milicias locales– siguen sin progresar a pesar del tiempo transcurrido desde la *surge*. Cuatro indicadores siguen siendo parcialmente satisfactorios o han progresado en algún grado pero siguen estancados y no acaban de entrar en las casillas de los éxitos donde sólo figuran dos objetivos menores, como la creación de estaciones de seguridad conjuntas y la de comités de apoyo a la *surge*.

El testimonio del general Petraeus no deja lugar a dudas sobre la reducción de la violencia en Irak, en general, y en Bagdad en particular. No obstante, y factores militares aparte, a la reducción también ha coadyuvado la sublevación de las tribus suníes contra al-Qaeda, la desmovilización de la milicia chií del Mahdi y, un factor no contabilizado en su saldo: el desplazamiento y la limpieza étnica de la población. Mientras la tensión persiste en las zonas de población mixta, se reduce en las zonas monoétnicas que, en contrapartida, quedan bajo el control –y arbitrariedad– de las milicias

⁴⁰ Entre otros, Cordesman ha sido particularmente beligerante con la asociación de la seguridad de Bagdad con una estrategia en lugar de considerarla como lo que es: una acción táctica que debe coadyuvar a una estrategia superior, y con reducir una estrategia multidimensional a sus aspectos de seguridad. La doble reducción de los objetivos políticos, económicos, sociales y de seguridad a éstos últimos y la del escenario geopolítico iraquí al de Bagdad podría desvirtuar la evaluación de la *surge* y confundir una victoria táctica con una estratégica.

locales. Este esquema se reproduce en las provincias donde las condiciones de seguridad de las minorías no mejoran debido a la consolidación de las milicias locales o al bajo perfil de actuación de las fuerzas de la Coalición. La contratación de 20.000 árabes suníes para garantizar la seguridad en las provincias de Al Anbar y Diyala reduce la violencia a corto plazo pero, como teme Al-Maliki, la puede fomentar a largo. Entre actuar con la seguridad aparente o actuar contra la inseguridad manifiesta, las fuerzas de la Coalición han optado por desentenderse de las milicias locales. Aunque la *surge* ha demostrado que se puede combatir contra al-Qaeda no ha demostrado que pueda hacerlo contra el sectarismo que cuestiona la viabilidad de las fuerzas armadas y la del Estado multiétnico. La lucha por el poder no sólo está detrás de la violencia sino también detrás de los problemas de la construcción de las instituciones, las fuerzas de seguridad y el Estado iraquí. Como señaló el general Petraeus en su comparecencia de septiembre, la causa última del conflicto es la lucha por el poder y recursos entre las comunidades iraquíes o, dicho de otro modo por la senadora demócrata Clinton, no hay una solución militar para Irak.

Los resultados de la *surge* muestran que una estrategia operativa adecuada respaldada por los recursos militares necesarios permite conseguir los objetivos operacionales previstos. La violencia ha bajado, los insurgentes han perdido la iniciativa y los terroristas han perdido santuarios de actuación. Esto muestra la utilidad de las fuerzas armadas en su función natural de empleo –el combate– y en su tiempo adecuado de hacerlo –el conflicto armado–. En sentido contrario, los insuficientes resultados conseguidos en la organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas de seguridad iraquíes muestra la limitación de las contribuciones militares a las tareas de reconstrucción cuando no existe voluntad de aprovechar políticamente la asistencia militar recibida. La Comisión Jones no puede ser más esclarecedora al respecto: las fuerzas estadounidenses lo han hecho muy bien combatiendo sobre el terreno pero no progresan suficientemente en la reforma del sector de la seguridad iraquí. Esta son lecciones que tendrán que tener en cuenta todos los responsables de planificación de las operaciones de reconstrucción, sea en Irak o en Afganistán, para no asignar a las fuerzas armadas funciones donde su capacidad de influencia es limitada.

Entre los indicadores no se contabilizan factores externos al iraquí, a pesar de las constantes alusiones de todos los informes a los vecinos iraní, sirio, saudí y últimamente turco como actores asociados indispensables. El giro de la diplomacia estadounidense hacia la “regionalización”, es decir, hacia una solución participada con los principales actores en la zona se ha traducido en frecuentes visitas del secretario de Defensa Gates y de la secretaria de Exteriores, Condoleezza Rice, a países árabes relevantes de la zona llegando, incluso, a mantener varias rondas de reuniones con Irán e Irak en Bagdad a partir de mayo de 2007, un primer acercamiento diplomático en décadas de distanciamiento que, sin embargo, carece de indicadores de evolución. Pero aunque el embajador Crocker asocia la intervención iraní con el Consejo de los Guardianes de la Revolución, el Gobierno iraquí sigue interesado en prolongar y atribular la permanencia estadounidense en Irak tanto tiempo como sea necesario para debilitar su capacidad de confrontación directa con Irán. Tampoco se reconoce que la Coalición ha dejado de existir porque la progresiva retirada de las fuerzas de la Coalición que no han combatido directamente en la *surge* y que han ido dejando de combatir junto a sus compañeros estadounidenses.

La *surge* encontró un aliado inesperado en las comunidades suníes de Al Anbar en su lucha contra al-Qaeda. Los resultados en la provincia de Anbar han avalado decisivamente las valoraciones del general Petraeus y nutren el reclutamiento de voluntarios en las fuerzas de seguridad iraquíes y en las milicias locales. Sin embargo, no hay garantía de que se pueda generalizar y, de hecho, el *Anbar awakening*, el levantamiento del triángulo suní contra al-Qaeda, no se ha reeditado en el sur ni en el norte, donde se mantienen las tensiones a la espera del reparto del petróleo y del poder político. La colaboración actual depende de cálculos tácticos y, además, está por ver si la formación y entrega de armas a las comunidades suníes no reedita el sectarismo que se denuncia de las milicias locales de etnias chií o kurda. Tampoco ha tenido mucho éxito la estrategia estadounidense de apoyar a los sectores *badristas* del ISCI contra los *sadristas* del Mahdi porque la división ha profundizado la

fragmentación y los enfrentamientos entre ambos grupos sin mejorar por ellos su relación con EEUU.

Un éxito de la *surge* es el de haber transmitido a la población iraquí la determinación estadounidense de mantener sus compromisos en Irak y de hacerlo incluso combatiendo con más tropas. Las víctimas y los responsables de la violencia han comprobado que –al menos esta Administración– está dispuesta a asumir sus obligaciones, pero no pueden esperar que la siguiente Administración reitere el compromiso con la misma determinación. El desafío iraquí sigue dependiendo de la aportación estadounidense y no hay expectativas de relevo en la responsabilidad. Ninguna de las valoraciones analizadas pronostica una fecha para la emancipación iraquí. La *surge* ha devuelto la iniciativa estratégica a las fuerzas iraquíes y estadounidenses en detrimento de la insurgencia y el terrorismo, pero la contención de la violencia no significa su desaparición y todos los actores iraquíes se preparan para el día siguiente. Los agravios entre las comunidades son seculares y las experiencias recientes son demasiado traumáticas como para confiar en soluciones que vengan de Washington o de Kabul.

De cara al consumo interno, las espadas siguen en alto de cara a las elecciones de EEUU. Descontado el efecto de la *surge*, y ya que los indicadores políticos no muestran progresos suficientes como para mantener la confianza en el éxito final de la estrategia seguida, la controversia se ha trasladado ahora a la estrategia de salida. Los demócratas critican la falta de un plan para ganar o abandonar Irak y proclaman que la *surge* sólo ha conseguido ganar tiempo de cara a las elecciones. Los republicanos han conseguido focalizar el debate en los gráficos, estadísticas y tablas de resultados militares para desviarlo de los problemas políticos, económicos y sociales de fondo. Aunque el presidente mantendrá hasta el final su confianza en el resultado final de su estrategia, tanto los demócratas como los republicanos sopesan cómo saldrán de ella. Los primeros han atemperado las condiciones de la retirada que la siguen exigiendo y los segundos ya han admitido la necesidad de retirarse, aunque pretenden hacerlo de una forma escalonada y siguiendo las recomendaciones de sus mandos militares. La primera unidad se retiró antes de las Navidades y en marzo se espera una nueva evaluación que, de ser positiva, prolongaría el calendario de reducciones a lo largo de la campaña electoral de 2008.

Revisitando la figura del túnel, las evaluaciones e indicadores analizados demuestran que la *surge* ha servido para transitar mejor por él, de forma más rápida y segura, pero no ha servido para encontrar la salida del túnel que la Administración estadounidense sigue buscando.

Félix Arteaga, investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano

Carlota García Encina, ayudante de investigación, Real Instituto Elcano