

## I.2. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

### AFGANISTÁN: MARCO NORMATIVO Y RELEVANCIA PARA LA ACCIÓN EXTERIOR ESPAÑOLA

Por el Dr. JOSÉ MIGUEL CALVILLO CISNEROS  
*Profesor de la Universidad Carlos III de Madrid*  
*Departamento de Ciencias Sociales*

#### Resumen

A lo largo de más de una década de intervención internacional, Afganistán ha sido el laboratorio donde se ha gestado un nuevo modelo de reconstrucción de Estados, combinando elementos militares y civiles con un objetivo común –la estabilización y la democratización–, pero llevando a la práctica instrumentos diferenciados. Desde la óptica de la seguridad, dos operaciones centrales se desarrollan en el teatro afgano: la Operación Libertad Duradera (O.E.F. en sus siglas en inglés) liderada por los Estados Unidos (E.E.U.U.), con el objetivo de eliminar al movimiento talibán y Al Qaeda; y la *International Security Assistance Force* (I.S.A.F.), al abrigo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (O.T.A.N.) y del paraguas jurídico de las Naciones Unidas (N.N.U.U.), con la misión de reconstruir física y políticamente el país, capacitar a las fuerzas de seguridad afganas, sumando un tercer elemento, contribuir a la buena gobernanza.

En el laboratorio afgano se ha puesto a prueba la eficacia de la acción exterior española desde tres visiones diferentes pero directamente relacionadas: la *Defensa*, el *Desarrollo* y la *Diplomacia* –*Las 3D*–. Esta fórmula ha sido la empujada con el fin de dar solución a la inestabilidad de Afganistán y, por consiguiente, sentar los cimientos de la paz. El compromiso español en Afganistán ha alcanzado el mayor desembolso económico y despliegue de fuerza de todas las intervenciones internacionales en las que ha participado. Es, por tanto, una intervención que responde a los compromisos de nuestro país con los organismos internacionales y con el multilateralismo activo pero, también, ha estado condicionado por otro tipo de decisiones de profundo carácter político.

#### Abstract

Over more than a decade of International intervention, Afghanistan has been the laboratory for a new set up of State recovery, putting together military and civilian el-

ements under a common goal: stabilize and democratize the country. Currently, there are two military operations running in Afghanistan. The first is Operation Enduring Freedom (O.E.F.) under US command to get rid of Taliban's and Al Qaeda's members. The second operation is the International Security Assistance Force (I.S.A.F.) under North Atlantic Treaty Organization (N.A.T.O.) command in addition to United Nations (U.N.) legal control. They aim to rebuild – physically and politically – the country, to train the Afghan security Forces and to foster the democratic governance. This new context brings several components that influence the foreign policy of the Donors.

Defense, Diplomacy and Development –3D–. This formula has been used in order to solve the instability of Afghanistan and therefore strength the peace. Spanish Aid in Afghanistan has reached the highest disbursement and deployment ever in the Spanish Official Development Assistance (O.D.A.). This action responds to the Spanish commitments with international organizations but also it has been subjected to political guidelines given the current economic environment.

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y NACIONAL DE LA INTERVENCIÓN EN AFGANISTÁN
- III. LA ACCIÓN EXTERIOR DE ESPAÑA EN AFGANISTÁN
- IV. CONCLUSIONES

## I. INTRODUCCIÓN

El siglo XXI inicia su andadura con tres acontecimientos centrales interconectados que marcan la agenda de la comunidad internacional y, sobre todo, la política exterior de EE.UU. y sus principales aliados: el 11 de septiembre de 2001 que deriva en la lucha contra el terrorismo globalizado y las guerras de Afganistán e Iraq. Afganistán se convierte en un escenario decisivo, en un pivote geoestratégico, que combina diplomacia, defensa y desarrollo –las 3D–. Así mismo, es una prueba de conjunto para los actores internacionales, donde se pone de manifiesto su capacidad en cuanto a resolución de conflictos mediante un proyecto de reconstrucción sumamente costoso, con repercusiones en el área regional e internacional.

Afganistán simboliza un modelo de reconstrucción de un Estado fallido, el más costoso y complejo que se está llevando a cabo actualmente y, que a pesar de los esfuerzos de la coalición internacional, en un proceso que dura más de un decenio, todavía no está asegurado y cuyo futuro ofrece un alto grado de incertidumbre. También Afganistán significa un nítido ejemplo de los cambios acontecidos en la actual sociedad internacional desde el fin de la guerra fría, confluyendo elementos claves interconectados como son la seguridad y el desarrollo, representado dos dinámicas de intervención en Estados en conflicto.

Afganistán ha mutado su condición histórica de «Estado tapón» que servía como dique de contención utilizado por las potencias externas en el denominado «gran juego» de Asia Central, a centro de gravedad que aglutina a numerosos y heterogéneos factores y actores, mediante una red compleja de interconexiones. Dicha complejidad, se asienta en las propias características internas del país, en su ubicación geográfica y en las actuaciones de los actores domésticos y externos, planteando un importante desafío que permita su no catalogación como un Estado fallido.

A lo largo de más de una década de intervención internacional, el terreno afgano se convierte en el laboratorio que gesta un nuevo modelo de reconstrucción de Estados, combinando elementos militares y civiles con un objetivo común –la estabilización y la democratización–, pero llevando a la práctica instrumentos diferenciados. Desde la óptica de la seguridad, dos operaciones centrales se desarrollan en el teatro afgano: la O.E.F. liderada por los EE.UU., con el objetivo de eliminar al movimiento talibán y Al Qaeda; y la I.S.A.F., al abrigo de la O.T.A.N. y del paraguas jurídico de las NN.UU., con la misión de

reconstruir física y políticamente el país, capacitar a las fuerzas de seguridad afganas, sumando un tercer elemento, contribuir a la buena gobernanza.

Este nuevo contexto internacional arroja diversos elementos que inciden directamente en la manera de entender la acción exterior de los Estados. España no ha permanecido al margen de estas cuestiones y enfrenta, con vaivenes políticos y jurídicos, estos nuevos desafíos en su delineación de la acción exterior<sup>1</sup>. Es por ello, por lo que planteamos las siguientes tesis que centraran el análisis de este trabajo. En primer lugar, desde el análisis normativo, internacional y nacional, trataremos de vislumbrar la legitimidad y/o legalidad de la intervención española en Afganistán; y, en segundo lugar, enfocaremos la cuestión desde una vertiente más política con el fin de obtener el grado de relevancia de la intervención española en Afganistán y, si es posible, obtener unas lecciones aprendidas para futuras intervenciones de similares características.

## II. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y NACIONAL DE LA INTERVENCIÓN EN AFGANISTÁN

El uso de la fuerza en las relaciones internacionales es una cuestión ampliamente estudiada y analizada. Sin embargo continúan existiendo interpretaciones, de carácter más político que jurídico, que afectan a la utilización de esta herramienta. A partir de la Carta de las NN.UU. se puede distinguir entre usos lícitos e ilícitos de la fuerza armada en el derecho internacional. La fuerza sería lícita en determinados supuestos tasados que excluyen su ilicitud<sup>2</sup>. A tal efecto, en la línea doctrinal de Díaz Barrado la naturaleza de la norma es imperativa, constituye un principio fundamental o norma constitucional, cuya violación es un crimen internacional, y que tiene naturaleza consuetudinaria y convencional<sup>3</sup>. Cabe usar la fuerza en supuestos de legítima defensa, lo que exige una agresión armada previa, es decir, el empleo de la fuerza armada contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado. Ese uso debe ser proporcional y necesario. También cabe usar la fuerza de manera lícita con el consentimiento, como causa de exclusión de la ilicitud (*volenti non fit iniuria*), lo que va a suponer que el consentimiento haya sido válidamente prestado. No

<sup>1</sup> La política exterior de España ha girado en torno a cuatro puntos geográficos fundamentales –Europa, América Latina, Mediterráneo y Norte de África y Estados Unidos– y unas líneas sectoriales como el respeto y la defensa por los derechos humanos y el derecho internacional y el sistema de las Naciones Unidas. Inmersos en el nuevo escenario internacional, la política exterior de España no ha permanecido estática. Estos asuntos han tenido mayor o menor fuerza en la medida en que se producen cambios de gobierno y se modifican ciertos aspectos inevitables de la vida política.

<sup>2</sup> Carlos FERNÁNDEZ LIESA, *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en perspectiva histórica*, Pamplona, Civitas, 2013, pág. 415.

<sup>3</sup> Cástor Miguel DÍAZ BARRADO, «La prohibición del uso de la fuerza y sus excepciones: balance a los cincuenta años de las Naciones Unidas», *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., 1996, págs. 141-165.

cabe usar la fuerza unilateralmente para evitar la violación de los derechos humanos. Este supuesto puede darse si lo autoriza el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (C.S.N.U.)<sup>4</sup>. En definitiva, la legalidad del uso de la fuerza puede venir básicamente por dos vías: la legítima defensa y la autorización expresa del C.S.N.U.

En la década de los noventa, la preocupación de la sociedad internacional por la cuestión afgana era ya patente y así lo demuestran varias Resoluciones del C.S.N.U. como son la 1189 (1998) de 13 de agosto, la 1193 (1998) de 28 de agosto y la 1214 (1998) de 8 de diciembre. En todas ellas, se expone la preocupación del C.S.N.U. por la evolución política del gobierno de los Talibán. Con la Resolución 1267 (1999) de 15 de octubre, el C.S.N.U. advierte su «(...) profunda preocupación por la continuación de las violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, en particular la discriminación contra las mujeres y las niñas, así como por el considerable aumento de la producción ilícita de opio, y subrayando que la ocupación por los talibanes del Consulado General de la República Islámica del Irán y el asesinato de diplomáticos iraníes y de un periodista en Mazar-e-Sharif constituyen violaciones patentes de las normas internacionales establecidas (...)»<sup>5</sup>.

Inmediatamente después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la intervención militar liderada por los EE.UU. y una coalición de Estados aliados, bajo el apocalíptico nombre de Operación Libertad Duradera, se realizó al margen de las NN.UU. y del propio derecho internacional público. Aunque las tendencias favorables a la intervención militar intentaran dotar la operación de legalidad bajo el paraguas de la legítima defensa, lo cierto es que en una primera fase, la O.E.F. dejó a un lado los factores jurídicos para poner de relieve la respuesta de los EE.UU. en el terreno afgano. En otras palabras, en la fase inicial los elementos políticos pesaron más que los jurídicos e incluso pasaron por encima de ellos. De forma paralela, estas mismas corrientes trataron de justificar la intención, además de con la legítima defensa, con la responsabilidad de proteger a la población del gobierno talibán, acusados de dar cobijo al autor intelectual de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y de violar sistemáticamente los derechos humanos de la población civil, en especial, los de las mujeres<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ LIESA, *op. cit.*, pág. 416.

<sup>5</sup> CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 1267 (1999) de 15 de octubre.

<sup>6</sup> Para ampliar conocimientos acerca de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger véase Cástor Miguel DÍAZ BARRADO, «La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 24, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2012, págs. 1-40. Aunque la «responsabilidad de proteger» no fuera una obligación jurídica precisa, sí es, en cambio, un componente necesario en la aplicación de normas esenciales del Derecho Internacional y sirve como mecanismo y herramienta que evitaría el surgimiento de incompatibilidades normativas. Más aún, la aceptación de esta noción, aunque sea parcial, supone elegir otra óptica en la percepción política y jurídica de la

A partir de la Resolución 1368 (2001) de 12 de septiembre de 2001, se advierte la intención del C.S.N.U. de combatir por todos los medios los actos terroristas de cualquier naturaleza que amenacen a la paz y la seguridad internacional. Y, en este contexto, el C.S.N.U. formula una declaración esencial: el reconocimiento del derecho a la legítima defensa individual y colectiva de conformidad con la Carta de las NN.UU., por un lado, y la calificación de las acciones terroristas del 11 de septiembre de 2001 como ataques contra los que se tomaran todas las acciones necesarias, pero sin invocar el art. 42 de la Carta de las NN.UU. y, por consiguiente, sin autorizar el uso de la fuerza bajo esta justificación. Posteriormente, la Resolución 1373 (2001) vuelve a reafirmar el derecho a la legítima defensa<sup>7</sup>.

Desde un punto de vista jurídico, las Resoluciones del C.S.N.U. 1368 (2001) de 12 de septiembre y 1373 (2001) de 28 de septiembre sobre el cumplimiento de la legítima defensa, en un primer momento, parecían de sobra justificadas dado el aturdimiento de la sociedad internacional. Sin embargo, los acontecimientos demuestran que para que se cumpla la legítima defensa se deben dar una serie de características totalmente incumplidas bajo la O.E.F. En esta línea, autores como Remiro Brotóns afirman que no cabe invocar tal derecho sobre la base de los mencionados actos<sup>8</sup>. Desde posturas intermedias, Pastor Ridruejo advierte que cabe hablar de una agresión indirecta por parte del Estado afgano por dar cobijo al grupo terrorista, pero la objeción que cabe oponer a la acción militar de EE.UU. como supuesto de legítima defensa, es que la reacción frente a los atentados no fue inminente ni que el C.S.N.U. adoptó nunca las medidas militares previstas en el art. 42 de la Carta<sup>9</sup>. A esto se suma el componente de desproporcionalidad en la respuesta de los EE.UU. bajo la O.E.F.

Adentrándonos en el conflicto y, una vez celebradas las primeras elecciones democráticas en Afganistán, EE.UU. delegó parte de su protagonismo a la O.T.A.N. que, a través de la I.S.A.F., trataron de dotar de legitimidad jurídica la intervención en el país asiático. Habiendo ya un respaldo jurídico, reflejado en las numerosas resoluciones del C.S.N.U., el papel de la sociedad internacional

---

sociedad internacional en supuestos de conflictos y situaciones que ponen en peligro los derechos humanos y la paz internacional. En verdad, «la responsabilidad de proteger es un avance normativo de vital importancia para el debate humanitario y de política exterior actual. El principio de la responsabilidad de proteger cambia el enfoque de la discusión desde la legitimidad y legalidad de las intervenciones humanitarias hacia los derechos de la población civil inmersa en el conflicto y la responsabilidad del Estado y de la comunidad internacional de garantizar su protección».

<sup>7</sup> José ACOSTA ESTÉBEZ, «La Operación Libertad Duradera y la legítima defensa a la luz de los atentados del 11 de septiembre», *Revista Derecho Internacional*, Universidad Autónoma de Madrid, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/6/art/art1.pdf> [consultado el día 22 de enero de 2013].

<sup>8</sup> Remiro BROTONS, «EE.UU. no se pregunta en qué se equivoca», *Política Exterior*, n.º 85, pág. 19, en *ibidem*, José Acosta Estébez.

<sup>9</sup> Pastor RIDRUEJO, *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid, 2003, págs. 727-728, en *ibidem*, José Acosta Estébez.

queda enmarcado en una serie de compromisos con Afganistán que abarca varios pilares: seguridad, reconstrucción, democracia y Estado de derecho, desarrollo económico y social y lucha contra los narcóticos. En esta línea argumental, la Resolución 1386 de 2001 del C.S.N.U. define la naturaleza de la misión de la I.S.A.F. y establece que la fuerza internacional desplegada en Afganistán debe apoyar a su gobierno en el mantenimiento de la seguridad, con la finalidad de que éste pueda desarrollar sus actividades en un entorno seguro. El otro operativo militar, la O.E.F., continúa su camino sin ningún amparo jurídico.

No obstante, es evidente que todas estas Resoluciones del C.S.N.U. implican *de facto* que Afganistán vea mermada su soberanía involucrando a multitud de actores, gubernamentales y no gubernamentales, en el proceso de consolidación de un nuevo sistema político. Cierto es que esta intromisión en la soberanía afgana se realiza con el fin de garantizar principios reflejados en la Carta de las NN.UU. y con el objetivo de garantizar el funcionamiento de instituciones democráticas en el nuevo Afganistán. Además, el nuevo gobierno acepta, y de hecho solicita, la implicación de la sociedad internacional en la estabilización del país.

Desde una visión puramente operativa, pero sin dejar a un lado las cuestiones jurídicas, en el terreno afgano se encuentran activas dos misiones militares. Por un lado, la O.E.F. que funciona bajo una falsa legítima defensa –dura más de una década, por lo que pierde el componente de proporcionalidad y temporalidad clásicos de la legítima defensa– y con objetivos puramente militares –eliminación de miembros de Al Qaeda y talibanes– sin ningún tipo de cobertura legal; y, por otro lado, la I.S.A.F. que trata de apoyar al gobierno afgano en su proceso de reconstrucción física y política y que sí cuenta con la autorización de las propias instituciones afganas y del C.S.N.U., pero cuyo mandato no autoriza al uso de la fuerza salvo que éste sea de carácter defensivo.

Desde el plano normativo nacional, la decisión de España de participar en una misión como la de Afganistán, recae en exclusiva en el gobierno de la nación, por lo que la responsabilidad de adoptar este tipo de decisiones es más una cuestión política que jurídica, aunque no podemos dejar a un lado los compromisos jurídicos adquiridos por España en este tipo de cuestiones. A modo de ejemplo, la decisión del gobierno de José María Aznar de apoyar incondicionalmente la intervención militar de los EE.UU. en Iraq, sin ningún tipo de respaldo jurídico internacional, fue una decisión puramente política que no contó con ningún tipo de fuerza jurídica.

Desde los inicios del período democrático España ha ido elaborado un marco jurídico en relación con su participación en conflictos internacionales. De esta manera, existe normativa que regula la forma en que las FF.AA. pueden participar en este tipo de escenarios. En primer lugar, la Constitución de 1978 establece en su art. 8 las funciones de las FF.AA., aunque desde un plano exclusivamente intraterritorial. El art. 10.2, en relación con las normas relativas a los

derechos fundamentales y a las libertades, se reconoce la interpretación de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España. Además, en el art. 149 se reflejan las competencias exclusivas del Estado, que apunta en su apartado tercero y cuarto a que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales y de seguridad y defensa.

Asimismo, y descendiendo de lo abstracto a lo concreto, las Reales Ordenanzas de la directiva de Defensa Nacional de 1992 y de la Resolución del Congreso de los Diputados de 1995, avalan la participación española en misiones de paz sin que se proscriba esa participación cuando las operaciones conllevan el uso de la fuerza<sup>10</sup>. En un sentido más amplio, la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005 (L.O.D.N.) ha desarrollado las funciones del ejército más allá del concepto tradicional de la defensa incorporando las nuevas características de la sociedad internacional. El art. 15 de la L.O.D.N. se establece que las FF.AA. «contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria». También, en su art. 5 la L.O.D.N. advierte que es «el Gobierno quien acuerda la participación de las FF.AA. en misiones fuera del territorio nacional» exigiendo autorización previa del Congreso de los Diputados para poder ordenar operaciones de en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional (art. 17.1)<sup>11</sup>.

Las operaciones de las FF.AA. en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de España o del interés nacional se someten a una serie de condiciones: a) por petición expresa del gobierno del Estado en el que se va a desarrollar el operativo; b) por autorización contenida en una Resolución del C.S.N.U.; y c) por acuerdo de una organización internacional de las que España forme parte, en especial la Unión Europea (U.E.) y la O.T.A.N.<sup>12</sup>.

En este sentido, la participación de España en Afganistán queda enmarcada jurídicamente de la siguiente forma: a) las autoridades afganas solicitaron el apoyo de la sociedad internacional en multitud de ocasiones desde el conocido como Proceso de Bonn (2002) hasta las últimas conferencias internacionales de donantes para la reconstrucción del país; b) por existir un marco normativo internacional que se desarrolla en las numerosas Resoluciones del C.S.N.U. ya citadas y que legitima la participación en el marco de la I.S.A.F.; y c) por úl-

<sup>10</sup> MINISTERIO DE DEFENSA, *Documentos de Seguridad y Defensa, Visión española de la actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz*, Madrid, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (C.E.S.E.D.E.N.), Ministerio de Defensa, n.º 3, 2004, pág. 27, en: [http://www.ceseden.es/centro\\_documentacion/documentos/3.pdf](http://www.ceseden.es/centro_documentacion/documentos/3.pdf).

<sup>11</sup> Eduardo MELERO ALONSO, *Las operaciones militares de España en el exterior*, Barcelona, Institut Català Internacional per la Pau, 2012, pág. 10.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pág. 11.



timo, porque es la O.T.A.N. la encargada de dirigir la I.S.A.F., operativo al que España ha contribuido activamente con la aportación de elementos militares e importantes contribuciones económicas que se han canalizado para proyectos de reconstrucción y desarrollo en el marco de los Equipos de Reconstrucción Provincial (P.R.T. en sus siglas en inglés).

### III. LA ACCIÓN EXTERIOR DE ESPAÑA EN AFGANISTÁN

Las cuestiones de seguridad influyen directamente en la articulación de las líneas de la acción exterior, sobre todo desde 2001. Las nuevas amenazas a la estabilidad internacional, la consolidación del terrorismo internacional como enemigo o la utilización de nuevas herramientas de resolución de conflicto provocan cambios profundos en la forma de determinar las líneas de acción exterior. Todo ello, pone de manifiesto la ineficacia de las clásicas herramientas de los Estados para resolver nuevos problemas internacionales.

En este sentido, en el sistema internacional se ha producido una vinculación clara entre conceptos como seguridad y desarrollo con el fin de relacionar, como lo definen José Antonio Sanahuja, una securitización de las ayudas al desarrollo. Según los informes publicados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (C.A.D.) de la Organización de Cooperación y Desarrollo de Europa (O.C.D.E.), este proceso ha venido determinado por la nueva sociedad internacional postguerra fría y se ha acentuado después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Esta nueva tendencia, heredera de las concepciones de seguridad más tradicionalistas, modifica el concepto de seguridad y lo traslada a la escena del subdesarrollo argumentando que existen territorios de alta vulnerabilidad económica que ponen en peligro la seguridad y estabilidad internacional<sup>13</sup>.

Por tanto, se vuelve a una visión estatocéntrica de la seguridad redefiniendo los conceptos de construcción de la paz y de seguridad humana de la década de los noventa. Consecuentemente, la prevención y la lucha contra el terrorismo se convierten en un objetivo expreso de las políticas de cooperación<sup>14</sup>. Es por ello, por lo que las prioridades de la comunidad donante se hayan trasladado desde los territorios más desfavorecidos y subdesarrollados a los teatros de operaciones militares en aras de que la propia cooperación se transforme en un elemento parte de las estrategias militares de estabilización de Estados frágiles como Afganistán e Iraq.

España no ha permanecido al margen de estas cuestiones. Sin duda, como todo parece indicar, la estabilidad de Afganistán es importante para la seguri-

---

<sup>13</sup> José Antonio SANAHUJA, «Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la “securitización” de la ayuda», *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, n.º 136, Madrid, 2005, págs. 25-41.

<sup>14</sup> C.A.D.-O.C.D.E., *Guidelines on terrorism prevention*, O.C.D.E., 2003, en: <http://www.oecd.org/dac/incaf/16085708.pdf> [consultada el 05/10/2013].

dad internacional y, en ese sentido, la acción exterior de España se ha dirigido a fortalecer las contribuciones en la misión internacional de estabilización, más si cabe, después de la salida física de Iraq. Los acontecimientos terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los EE.UU. producen cambios sustanciales en la agenda internacional de los Estados. Éstos también se manifiestan de forma clara en la política exterior de España abriéndose una nueva etapa<sup>15</sup>. Sin embargo, a estos giros lógicos, se suman otros de carácter ideológico, pasando a ejecutar una política exterior sin el apoyo permanente de los principales grupos parlamentarios. A modo de ejemplo, y como nos recuerda Del Arenal, «La política exterior de Aznar tendrá como elementos definitorios más significativos a EE.UU. como prioridad y el unilateralismo como principio»<sup>16</sup>.

En poco más de una década, la política exterior española ha tenido dos etapas diferenciadas, hecho que contrasta con el único período que se mantuvo en los veinticinco años anteriores (1976-2000). Se abre un nuevo camino en la acción exterior al que ya hemos hecho referencia en el punto anterior. Podemos circunscribir una primera fase que abarcaría la última legislatura del gobierno de José María Aznar (2001-2004) donde se produce una ruptura de la línea tradicional provocando un debilitamiento de las relaciones con los socios europeos, en especial Francia y Alemania, y donde se produce un alineamiento incondicional con la Administración estadounidense. El acercamiento total a Washington como opción básica en la política exterior española quedó confirmado con la «Carta de los Ocho», publicada el 30 de enero de 2003 con el título «Europa y Estados Unidos deben permanecer unidos»<sup>17</sup>.

En el plano práctico, supone el fuerte compromiso que España adquiere en la intervención de Iraq, tanto en recursos humanos como en económicos. A pesar de ser una intervención no amparada por las NN.UU., España comprometió en la Conferencia para la Reconstrucción de Iraq celebrada en Madrid el octubre de 2003, la cantidad de 300 millones de dólares para proyectos de

---

<sup>15</sup> Así también es visto por la ciudadanía española que tras los atentados terroristas en EE.UU. en 2001, se muestra más preocupada por los asuntos internacionales. En otro estudio realizado por el C.I.S. en 2002, el 51,2% de los españoles presta bastante atención por las cuestiones o noticias internacionales, mientras que el 38,9% reconocen mostrar poca o ninguna atención sobre estas cuestiones. Entre los temas de mayor preocupación para los españoles se encuentran la U.E. en los que el 60,7% muestra mucho o bastante interés; el 56,5% por Latinoamérica; 54,1% por EE.UU.; y 43,6% por los países del Norte de África. Sin duda, los temas que despiertan mayor interés entre los españoles coinciden con las líneas clásicas de la política exterior española cuando ésta se ha ejecutado de acuerdo a las normas internacionales, el respeto por el derecho internacional y los DD.HH., el multilateralismo, unas relaciones de amistad con EE.UU. y unas prioridades geográficas centradas en Europa y América Latina. C.I.S., *Política Internacional III*, Estudio 2.446, febrero de 2002, Madrid, C.I.S., 2002.

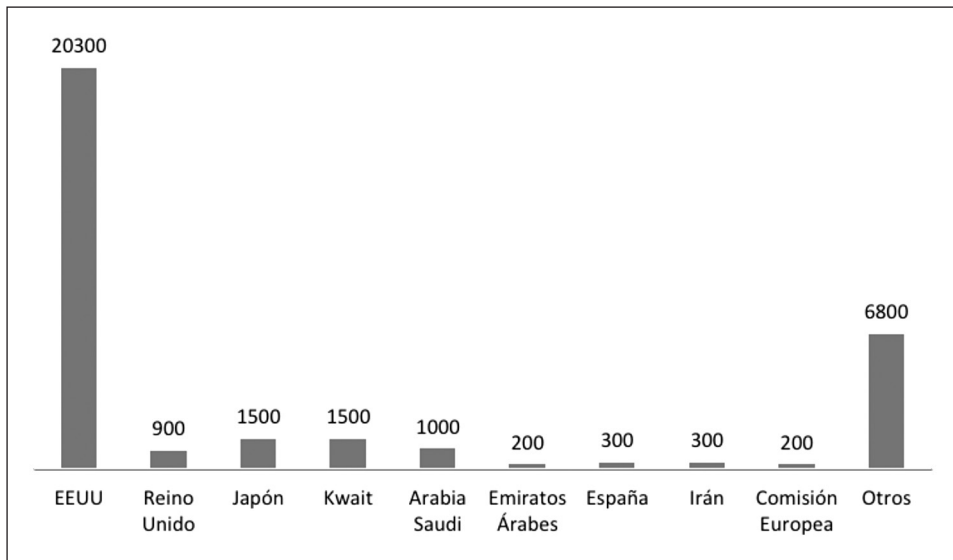
<sup>16</sup> DEL ARENAL, *op. cit.*, pág. 17.

<sup>17</sup> Isaías BARREÑADA, Iván MARTÍN y José Antonio SANAHUJA, «España en la Guerra de (2002-2004): rupturas en la política exterior», *Revista Critique Internationale*, n.º 23, abril de 2004, París, págs. 15-23.

reconstrucción (Gráfico 1) y, además, el despliegue de 1.300 militares<sup>18</sup>. Esto supuso que España se convirtiera en el sexto donante en importancia en la reconstrucción del país. Además, y en la línea del resto de países donantes de la sociedad internacional, España vincula el desarrollo con la seguridad como forma de legitimar un desembolso de fondos económicos en entornos bélicos y que cuya prioridad poco tiene que ver con el desarrollo sino que, más bien, con compromisos de tipo político.

La segunda etapa comprende desde el año 2004 hasta la actualidad, en la que se han sucedido gobiernos de diferente signo ideológico. En este período se ha continuado en la línea del disenso pero, sin embargo, se ha recuperado la prioridad europea y el establecimiento de unas relaciones con EE.UU. en el marco de la cordialidad, aunque sin el incondicionalismo de la etapa anterior. Se recobra el protagonismo de América Latina y el Mediterráneo y se potencia la política de cooperación al desarrollo y de acción humanitaria. Sin embargo, estas líneas sectoriales vuelven a debilitarse, en un contexto de profunda crisis económica, en la legislatura presidida por Mariano Rajoy.

*Gráfico 1. Recaudación en la Conferencia Internacional para la Reconstrucción de Irak de Madrid.*



Además de la intervención en Iraq, España apoya, aunque esta vez con el consenso de la sociedad internacional, la intervención en Afganistán. Pero este apoyo ha sido más bien tímido hasta que el presidente José Luis Rodríguez

<sup>18</sup> Gráfico elaborado a partir de los datos recogidos en *El País*, 24 de octubre de 2003.

Zapatero decide retirar las tropas españolas de Iraq como primera decisión internacional de su gobierno, hecho que provocó una inestabilidad en las relaciones bilaterales con EE.UU. A partir de este momento, y tras el feo diplomático hecho a los EE.UU., España se ve en la obligación de compensar esta decisión con un aumento considerable de su compromiso en Afganistán tanto en materia de seguridad, como de desarrollo.

En definitiva, España ha tenido que modificar su agenda externa en función de los cambios producidos en la escena internacional, condicionando sus prioridades clásicas, voluntariamente o no, por otras más enfocadas a los aspectos de seguridad. De esta forma, se transforma el sentido de una política de desarrollo y se vincula directamente con cuestiones relacionadas con la seguridad. Asimismo, y con el fin de legitimar políticamente intervenciones claramente de seguridad, se transforma el mensaje y se aceptan premisas como que el subdesarrollo genera inseguridad internacional, incluso terrorismo internacional, o que los movimientos migratorios a escala global inciden en la seguridad de los Estados. Como vemos, España no ha permanecido alejada de estas cuestiones.

Tabla 1. Evolución de la política exterior de España 1976-2013<sup>19</sup>

1976-2002	2001-2004	2004-2013
Consenso	Ruptura del Consenso	Ausencia de consenso
Europa como prioritaria	Debilitamiento de la dimensión europea	Europa como prioridad
Buenas relaciones con EE.UU.	EE.UU. como prioridad incondicional	Buenas relaciones con EE.UU.
Prioridad en América Latina y Mediterráneo	Pérdida de autonomía en la política Iberoamericana y mediterránea	Prioridad en América Latina y Mediterráneo
DD.HH., multilateralismo y primacía del Derecho Internacional	Unilateralismo y debilitamiento de la primacía del Derecho Internacional	DDHH, multilateralismo y primacía del Derecho Internacional.
		Giro social con altibajos
	Poder Duro	Poder Blando

En un contexto de oscilaciones políticas marcadas por las tendencias ideológicas de cada gobierno, la implicación de España en la guerra de Afganistán supone uno de los mayores compromisos adquiridos por la acción exterior del Estado. Nuestro país asume el compromiso con la misión de reconstrucción y estabilización de Afganistán por diversos motivos. En primer lugar, la retirada de las tropas de Iraq como primera decisión del presidente del gobierno José Luis

<sup>19</sup> Tabla elaborada a partir de la ya publicada por Celestino DEL ARENAL, *op. cit.*, pág. 17.

Rodríguez Zapatero y que, como ya hemos anunciado, supone un enfriamiento en las relaciones con los EE.UU. que el presidente Zapatero debía compensar. En segundo lugar, España pertenece a una serie de organismos internacionales que están comprometidos con la reconstrucción física y política del país asiático: ser miembro activo de la O.T.A.N., entre otras, le supone asumir ciertas competencias en materia de intervenciones en otros Estados. Y, en tercer lugar, España ha sufrido en sus carnes un atentado de terrorismo internacional liderado por células islamistas radicales y, de alguna forma, justificaba su intervención en el país del Asia Central.

Este apoyo tiene fundamentalmente tres fases que coinciden con los tres momentos diferentes en la acción exterior española<sup>20</sup>. La primera de ellas, desde 2001 hasta 2004, España apoya tímidamente la intervención de los EE.UU. a través de I.S.A.F. En coherencia con las posturas defendidas por el gobierno de José María Aznar, abrazando el unilateralismo y el incondicionalismo hacia EE.UU., España compromete recursos económicos y humanos en la intervención en Afganistán. Sin embargo, el potencial de España no era para asumir de nuevo una responsabilidad similar a la de Iraq<sup>21</sup>. Por ello, tanto el número de efectivos militares desplegados en el teatro de operaciones, como los fondos económicos comprometidos, no alcanzan, en esta primera etapa, los niveles de Iraq.

---

<sup>20</sup> La acción exterior española ha pasado de ser una política de consenso a dotarse de componentes ideológicos influenciados por el color del partido político del gobierno. Así, desde 1977 hasta 2002, la política exterior se había caracterizado por ser una cuestión consensuada, y donde no cabía mucho debate puesto que tampoco la política exterior se caracterizaba por ser muy ambiciosa, sino que simplemente se continuaba una línea tradicional de acción. Esto cambia a partir de 2002 donde se produce un giro radical pasando del consenso al disenso y abandonando las clásicas prioridades como el respeto por las NN.UU. o el alineamiento con los socios europeos en cuestiones relevantes como las intervenciones militares. A partir de 2004 se potencia la imagen de España en nuevos asuntos para la agenda como la cooperación al desarrollo, la acción humanitaria, el medio ambiente, los movimientos migratorios, etc., pero se continúa por la línea del disenso. En una última fase, y como consecuencia de los profundos recortes en los presupuestos ministeriales, la política exterior de España se ha limitado a un contexto geográfico muy determinado, como es el espacio latinoamericano y las relaciones con los vecinos del Norte de África, retirando prácticamente todos los recursos invertidos en las líneas sectoriales de acción, como la cooperación al desarrollo, y practicando una política de salida en regiones como Asia-Pacífico y África Subsahariana.

<sup>21</sup> Ante la pregunta parlamentaria del diputado del Grupo Popular José Ignacio Landaluce Calleja al Ministro de Asuntos Exteriores Josep Piqué «¿Cómo está colaborando el Gobierno español en la reconstrucción de Afganistán?», el Ministro responde de la siguiente manera: «España ofreció su ayuda y colaboración en la crisis humanitaria en Afganistán desde el primer momento y además hemos comprometido nuestro apoyo a su reconstrucción directamente y a través de la Unión Europea. (...) Desde el punto de vista humanitario, se han enviado tres aviones con carga humanitaria. El primero acudió el 3 de octubre de 2001, con una carga de 35 toneladas y un coste de 53 millones de pesetas. Iba destinado a la Federación internacional de sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. (...). Además de eso, tenemos la fase de reconstrucción. Es muy importante señalar la conferencia internacional celebrada en Tokio, el pasado 21 y 22 de enero, a la que asistió el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, en la que hemos comprometido un millón de euros al P.N.U.D. y 100 millones de dólares al fondo constituido por el Banco Mundial (...)». Cortes Generales, diario de sesiones del congreso de los diputados pleno y diputación permanente, 6 de febrero de 2002.

En una segunda fase (2005-2010), y una vez se ha producido la salida del teatro iraquí, España aumenta sustancialmente el apoyo a la intervención de Afganistán, pero esta vez, en el marco de una operación multilateral y consensuada con los socios de la O.T.A.N.<sup>22</sup>. Esta etapa se caracteriza por un aumento de la fuerza y de los recursos económicos. En esta línea, España decide hacerse cargo, desde mediados de 2005, del P.R.T.<sup>23</sup> de Qala-e-Now en la provincia noroccidental de Badghis (679.056 habitantes en 20.500 km<sup>2</sup>). El mandato otorgado por el C.S.N.U.<sup>24</sup> establece que la fuerza internacional desplegada en Afganistán debe apoyar al gobierno en el mantenimiento de la seguridad, con la finalidad de que éste pueda desarrollar sus actividades en un entorno seguro.

Una tercera etapa (2010-2014) se enmarca en la nueva estrategia de la Administración Barak Obama de incluir a Pakistán en el proceso de reconstrucción y estabilización de Afganistán. Esta nueva fase, conocida como AfPak, entiende que la quimérica paz en Afganistán pasa obligatoriamente por la estabilidad política de Pakistán y viceversa. No obstante, una vez concluido uno de los objetivos marcados en el inicio de la intervención en 2001, la eliminación de Bin Laden, la estrategia para la región vuelve a precipitarse. Así, esta fase concluirá en 2014 con la salida de gran parte de la fuerza internacional y de la O.E.F. En esta línea, España respondió de forma activa a este nuevo compromiso con Pakistán en forma de canalización de fondos económicos a través de organismos internacionales, en especial, de programas gestionados por las NN.UU.

La trayectoria de España en operaciones internacionales en situaciones de conflicto durante el período democrático ha ido en aumento. Desde las primeras intervenciones en la antigua Yugoslavia hasta las recientes operaciones militares en el Sáhel o Libia, nuestro país ha participado prácticamente en todos los

<sup>22</sup> I.S.A.F. es una operación desplegada inicialmente en Kabul de acuerdo con la autorización del C.S.N.U., amparándose en el Capítulo VII de la Carta de las NN.UU., y cuya legitimidad descansa además en el consentimiento del gobierno afgano, tal como se plasmó en el Acuerdo de Bonn de diciembre de 2001. Poco después de que la O.T.A.N. se hiciese cargo del mando y la coordinación de la operación, el C.S.N.U., extendió la correspondiente autorización al conjunto del territorio del país. En este sentido, España ha estado siempre vinculada a la I.S.A.F. y, por tanto, a las Resoluciones dictadas y aprobadas por el propio C.S.N.U. En octubre de 2003 el C.S.N.U. por la Resolución 1510 autorizó la expansión progresiva del mandato del I.S.A.F. fuera de la zona de Kabul, lo que sentó las bases legales para el traspaso de los P.R.T. a I.S.A.F. En diciembre de 2003 el P.R.T. de Kunduz pasa a estar bajo mando de la I.S.A.F. y a partir de ahí comienza la primera fase de expansión hacia el norte y después hacia el oeste y por último hacia el Sur.

<sup>23</sup> Los esfuerzos de la comunidad internacional en lo relativo a la estabilización de Estados se están articulando en torno a la figura de estos P.R.T. A grandes rasgos, un P.R.T. es una unidad civil-militar capaz de actuar en entornos de gran inseguridad por sus capacidades militares y puede contribuir a la estabilización y reconstrucción de una zona gracias a las capacidades políticas y de desarrollo que proporciona su elemento civil. Para ampliar información sobre los P.R.T. véase José Miguel CALVILLO CISNEROS, *op. cit.*

<sup>24</sup> Esta decisión, aprobada por el Consejo de Ministros, se apoyó en la Resolución 1386/2001 del C.S.N.U. que define la naturaleza de la misión. La Resolución 1386 reafirma otras resoluciones anteriores, en concreto la 1368 (2001) de 12 de septiembre; la 1373 (2001) de 28 de septiembre; la 1378 (2001) de 14 de noviembre; y la 1383 (2001) de 6 de septiembre.

operativos militares autorizados, o no, por el C.S.N.U. y donde se ha contado con una nutrida participación internacional. Sin embargo, es indiscutible que Afganistán representa el escenario más importante y complejo en el que la acción exterior –seguridad y desarrollo– ha participado activamente. Sin duda, el alto grado de profesionalización de las FF.AA., sumado a un papel más activo de España en la comunidad internacional, ha influido directamente en el papel jugado en este tipo de operaciones internacionales.

Centrados en la cuestión afgana, desde el conocido como Proceso de Bonn<sup>25</sup> (2002), España ha asumido progresivamente el firme compromiso de contribuir a la estabilización de Afganistán, en primer lugar, respaldando el proceso electoral para las primeras elecciones democráticas en 2004, para más adelante, asumir la responsabilidad de apoyar a Afganistán en las diversas conferencias de donantes con importantes aportaciones económicas y hacerse cargo, como ya hemos dicho anteriormente, de un P.R.T. en 2005<sup>26</sup>, así como el despliegue de una fuerza que ha superado los 1.500 militares.

La intervención de España en Afganistán camina en paralelo con la de sus socios europeos. Desde el plano de la Defensa, las primeras unidades españolas llegaron al país asiático a finales de enero de 2002. El contingente, con una media de 350 efectivos, estaba formado por unidades de mando, comunicaciones y apoyo logístico, ingenieros, un equipo de desactivación de explosivos y otro de apoyo al despliegue aéreo, situados en su gran mayoría en Kabul y Herat. En julio de 2004 el gobierno español autorizó, con el acuerdo de una gran mayoría del Congreso de los Diputados, un aumento del contingente hasta 540 militares en consonancia con el cambio de cometidos de I.S.A.F. y su expansión a todo el territorio afgano. Hasta llegar a la cifra de 1.521 militares españoles desplegados en el teatro afgano, lo que ha supuesto que España se convierta en el noveno país del mundo en número de efectivos militares.

---

<sup>25</sup> En una primera fase, fueron tres conferencias internacionales las celebradas para afrontar el proceso de reconstrucción: a) Conferencia Internacional de Washington (2001); b) Conferencia Internacional para Afganistán de Islamabad (2001); y c) La Conferencia Internacional de Bonn (2001), donde se estableció una autoridad interina afgana, en diciembre de 2001. El mayor reto era transformar los métodos y estrategias utilizados por la comunidad internacional para poder coordinarlos con el gobierno afgano, ahora internacionalmente reconocido. Tras la aprobación por parte de la Loya Yirga de una nueva Constitución el 4 de enero de 2004 y, tras las primeras elecciones presidenciales libres y democráticas en Afganistán en octubre del mismo año, el Proceso de Bonn para la reconstrucción política de Afganistán se dio por concluido. El gobierno afgano y la comunidad internacional coinciden en que Afganistán sigue necesitando respaldo, incluso después del establecimiento de un gobierno elegido democráticamente, para poder culminar el proceso de transformación que se había puesto en marcha. José Miguel CALVILLO CISNEROS, *Afganistán: seguridad y desarrollo. Un modelo de estabilización de Estados*, Madrid, Centro de Estudios Iberoamericanos-Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, 2013, pág. 138.

<sup>26</sup> Es importante subrayar que se incluyó a Afganistán en el Plan Director de la Cooperación Española para el período 2005-2008 como País de Atención Especial (P.A.E.) y en el Plan Director 2009-2012 como país de Atención Focalizada o Grupo B. Esto permitió contar con la base legal y el mandato necesario para poder apoyar el proceso de reconstrucción de Afganistán.

Y, desde el Desarrollo y la Diplomacia, España compromete en las diversas conferencias de donantes cantidades importantes de dinero dirigido a la ejecución de proyectos de infraestructuras y de fortalecimiento institucional. Así, España promete y desembolsa 100 millones de euros asumidos en la conferencia internacional para la reconstrucción de Afganistán celebrada en Tokio (2002), 150 millones de euros en la conferencia celebrada en Londres (2006) y, además, 60 millones de euros adicionales comprometidos en la conferencia internacional de Berlín (2003), convirtiendo a España en el quinto donante estatal, sin tener en cuenta, por tanto, a la Comisión Europea y otros organismos multilaterales (Tabla 2).

El compromiso de España con Afganistán se fortalece en 2005 cuando asume la responsabilidad del P.R.T. –donde conviven las 3D<sup>27</sup>–, concretamente el de la provincia de Badghis. Es aquí, coincidiendo con la retirada de Iraq, cuando España decide incorporarse activamente en el seno de la O.T.A.N. a la misión afgana. Así, las FF.AA. asumen competencias como las de proporcionar apoyo y asistencia técnica a las instituciones afganas en la formación y capacitación de las fuerzas de seguridad y fomentar un clima de estabilización en la provincia asignada. Y, por otro, proporcionan el paraguas de seguridad al equipo civil encargado de las labores de reconstrucción y desarrollo, así como la gestión de la ayuda humanitaria enviada por España y comprometida en las diferentes conferencias internacionales (Tabla 2).

Tabla 2. Contribuciones en las Conferencias Internacionales de Afganistán para desarrollo y reconstrucción en millones de euros

<i>Conferencias Internacionales</i>	<i>Fondos de la Comunidad Internacional</i>	<i>Fondos comprometidos por España</i>
Tokio (2002)	4.500	100
Oslo (2003)	1.240	–
Bruselas (2003)	1.800	–
Berlín (2003)	8.200	–
Londres (2006)	10.500	150
París (2008)	21.000	–
La Haya (2009)	10.500	60
Londres (2010)	150	10
TOTAL	48.440	320

<sup>27</sup> Las 3D representan la estrategia seguida en la estabilización de Afganistán donde se articulan la Defensa, el Desarrollo y la Diplomacia dentro de los P.R.T., donde cada componente tiene unas funciones determinadas y aparentemente diferentes pero que conviven para la consecución de un objetivo común: la estabilidad del territorio bajo la tesis de que un mayor desarrollo redundará en un marco de seguridad y viceversa.



Este incremento de las responsabilidades de España en Afganistán se aprecia además en el aumento de los efectivos militares, hasta llegar a la cifra de 1.521 militares desplegados en el teatro afgano, y en las obligaciones asumidas por España en desembolso de fondos económicos con el fin de fortalecer el proceso de reconstrucción física y política del país. Igualmente, España compromete en la conferencia internacional de Londres (2006) 150 millones de euros para el período 2006-2010 y en la conferencia internacional de La Haya (2009), 60 millones adicionales hasta el año 2012. Sin duda, es el mayor compromiso económico realizado por España en una intervención conjunta –seguridad y desarrollo– fuera de nuestras fronteras. Estas cifras sitúan a España en el octavo puesto absoluto de compromisos de donantes y en el quinto europeo, detrás del Reino Unido, Alemania, Francia y la Comisión Europea.

En el plano militar, a finales de 2010, el contingente español estaba formado 1.492 (981 militares más el envío de otros 511 militares). Esta fuerza estaba distribuida en 462 soldados en Herat, 443 en Qala-e-Now, 52 encargados de dos Equipos de Asesoramiento y Adiestramiento del Ejército (O.M.L.T.) en Herat y otros 24 militares en la unidad de aviones no tripulados (P.A.S.I. U.A.V.). Los 511 nuevos efectivos autorizados en febrero de 2010 se desglosaban en 155 para tres nuevos O.M.L.T., 180 para una compañía de maniobra (la tercera), 90 para apoyo logístico, 46 para los cuarteles generales de I.S.A.F. y 40 para su transporte<sup>28</sup>.

Los resultados globales de la acción española en Afganistán han sido positivos, por una parte, pero negativos por otro. Desde el optimismo, España ha realizado una labor fundamental en el desarrollo de la provincia de Badghis, aunque el tiempo dirá si todos los trabajos de reconstrucción y de desarrollo serán sostenibles en el tiempo. Así, gracias a la labor de España en esta provincia, existen más de 200 Km de carreteras construidas y rehabilitadas, se ha creado un complejo hospitalario de referencia a nivel nacional, se han levantado escuelas, clínicas, potabilizado agua para más de 20.000 habitantes, etc.<sup>29</sup>. Sin embargo, y continuando en la línea del Desarrollo, Afganistán nunca ha representado una prioridad para la política exterior del Estado, y mucho menos para la cooperación española. Es decir, el Desarrollo ha sido una parte fundamental en la estrategia afgana pero no bajo los clásicos parámetros de lo que debe ser una cooperación eficaz y eficiente, sino que, más bien, se ha instrumentalizado como parte de una táctica militar.

Pero, por otro lado, y en paralelo con el aumento de la responsabilidad en un escenario como el afgano, se aprecia el alto precio pagado por nuestro país en número de víctimas mortales. Si compramos los datos de las intervenciones

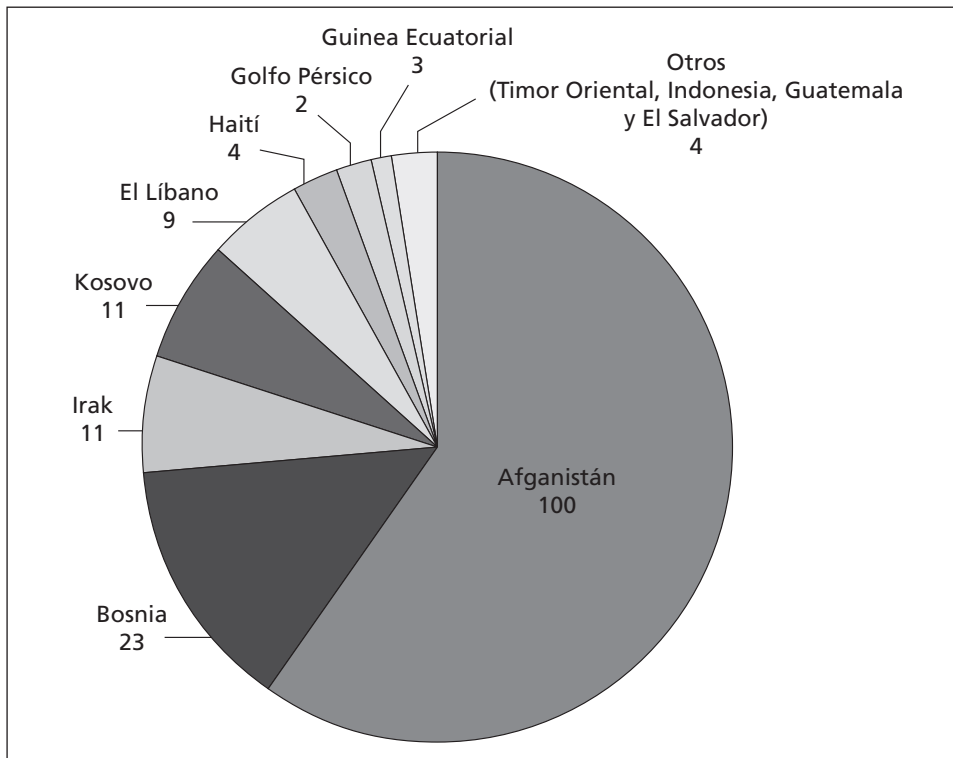
---

<sup>28</sup> Félix ARTEAGA, «Afganistán, julio de 2011: comienza la cuenta atrás», Real Instituto Elcano, A.R.I. 38/2011, Madrid, 2011, en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5e-34068045cf818b884ee9762a2d4af9/ARI38-2011\\_Arteaga\\_Afganistan\\_julio\\_2011\\_cuenta\\_atras.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5e34068045cf818b884ee9762a2d4af9](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5e-34068045cf818b884ee9762a2d4af9/ARI38-2011_Arteaga_Afganistan_julio_2011_cuenta_atras.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5e34068045cf818b884ee9762a2d4af9) [consultada el 16/10/2013].

<sup>29</sup> Fuente: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (A.E.C.I.D.).

militares de España en la escena internacional en las últimas décadas, Afganistán ha sido el gran agujero negro para las FF.AA. Frente a los veintitrés muertos en Bosnia, once en Iraq y otros once en Kosovo, la misión en Afganistán se ha cobrado cien militares españoles a finales de 2013 (Gráfico 2). Consecuencia de esto, son las conclusiones a las que llega un estudio elaborado por el Real Instituto Elcano donde se afirma que el 51,4% de los encuestados ve como negativa o muy negativa la intervención de España en Afganistán<sup>30</sup>, a pesar de que esta misión cuente con el apoyo legal de las NN.UU.

Gráfico 2. Número de víctimas mortales españolas en operaciones internacionales.



<sup>30</sup> REAL INSTITUTO ELCANO, «Barómetro del Real instituto ELCANO (B.R.I.E.)», Madrid, Real Instituto Elcano, resultados de junio de 2013, pág. 19. El informe también refleja que el 75,5% de los encuestados les preocupa más la crisis económica internacional, al 8% el terrorismo internacional y solamente el 1% el conflicto en Afganistán. Todo ello viene a demostrar que la opinión pública española ha madurado con respecto a las actitudes y opiniones en relación con asuntos de relaciones internacionales pero que, sin embargo, continúa mostrándose una mala aceptación de que nuestro país intervenga en operaciones de conflicto, aunque éstas cuenten con un respaldo legal. También es cierto que el grado de apoyo a las misiones internacionales es mayor cuando se tratan de operaciones amparadas por el derecho internacional, como así muestra la comparativa de apoyo social a las intervenciones de Iraq y Afganistán.

En definitiva, el compromiso español en Afganistán ha alcanzado el mayor desembolso económico y despliegue de fuerza de todas las intervenciones internacionales en las que ha participado España. Es, por tanto, una intervención que responde a los compromisos de nuestro país con los organismos internacionales y con el multilateralismo activo pero, también, ha estado condicionado por otro tipo de decisiones de marcado calado político. La retirada de Iraq y el acercamiento a la Administración Obama han supuesto que España se involucre más activamente en el conflicto afgano provocando, entre otras cosas, el descontento de la opinión pública española<sup>31</sup> y el alto peaje pagado en vidas humanas, el mayor de todas las intervenciones internacionales de España. Asimismo, el esfuerzo realizado por la acción exterior española no responde a los niveles de compromiso que nuestro país puede hacer en este tipo de misiones.

#### IV. CONCLUSIONES

La intervención de España en Afganistán responde, por un lado, a la clásica coherencia en la acción exterior de estar junto a los socios europeos y EE.UU. siempre y cuando se respete el derecho internacional y se actúe bajo el paraguas jurídico y político de las NN.UU., pero, por otro lado, el fuerte compromiso adquirido por España se magnifica en relación con otro tipo de cuestiones como son: a) la retirada de las tropas de Iraq como primera decisión importante en la escena internacional del presidente Zapatero; b) por los fuertes compromisos adquiridos en materia de seguridad en el seno de la O.T.A.N.; c) porque, en definitiva, España es un miembro activo de los organismos multilaterales que se ven condicionados por las nuevas tendencias en la agenda internacional, tendencias estas que pasan por un aumento de los recursos económicos en los conflictos internacionales tanto en materia de seguridad como de desarrollo. Afganistán es el claro ejemplo de ello; y d) por el acercamiento a la administración Obama lo que supone un deshielo en las relaciones España-EE.UU.

Afganistán nunca ha representado una prioridad para la política exterior del Estado, y mucho menos para la cooperación española. Es decir, el Desarrollo ha sido una parte fundamental en la estrategia afgana pero no bajo los

---

<sup>31</sup> A raíz del 11 de septiembre de 2001 y, sobre todo, las intervenciones militares en Iraq y Afganistán, sumado al acelerado proceso de globalización, se produce un cambio importante en las actitudes y opiniones de los españoles en relación con los problemas globales. Aun así, no podemos determinar que la población española se muestre muy inquieta por los asuntos internacionales pero sí que estamos en posición de determinar que la opinión pública se muestra muy reacia a las intervenciones en conflictos y, rechaza de forma radical cuando estas intervenciones se llevan a cabo al margen del derecho internacional y, por tanto, de las NN.UU. Aunque la intervención de España en Afganistán ha contado con el respaldo del derecho internacional, no ha tenido una aceptación mayoritaria de la sociedad española. Más si cabe, cuando la población no percibe la situación en Afganistán como una amenaza a los intereses del Estado ni como una solución a futuros problemas de estabilidad o de seguridad.

clásicos parámetros de lo que debe ser una cooperación eficaz y eficiente, sino que, más bien, se ha instrumentalizado como parte de una táctica militar.

El esfuerzo realizado por la acción exterior española no responde a los niveles de compromiso que nuestro país puede hacer en este tipo de misiones. España está considerada como una potencia de tipo medio en la escena internacional por lo que los esfuerzos de nuestro país en el terreno afgano han estado muy por encima de la línea que España venía manteniendo en otro tipo de escenarios de similares características. Ni desde el punto de vista del Desarrollo, ni de la Defensa, España había contribuido de manera tan activa a la resolución de un conflicto, más si cabe, si éste se encuentra tan alejado de las tradicionales líneas prioritarias de la acción exterior del Estado.

En definitiva, España ha ido madurando su acción exterior en función de los acontecimientos producidos en la escena global. Tres cosas son destacables: la primera es que la acción exterior española responde, cada vez más, a cuestiones marcadas por la agenda internacional y, cada vez menos, por la agenda interna; la segunda que el compromiso español en Afganistán ha estado muy alejado de las clásicas líneas de la acción exterior del Estado; y tercera, que este fuerte compromiso de la acción exterior se ha debido más a paliar los efectos de la salida del teatro iraquí que ha contribuir activamente a la reconstrucción física y política de Afganistán. Sin duda, un alto precio pagado.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ESTÉBEZ, José, «La Operación Libertad Duradera y la legítima defensa a la luz de los atentados del 11 de septiembre», *Revista Derecho Internacional*, Universidad Autónoma de Madrid, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/6/art/art1.pdf>.
- ARTEAGA, Félix, «Afganistán, julio de 2011: comienza la cuenta atrás», Madrid, Real Instituto Elcano, ARI, 38/2011, 2011, en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5e34068045cf818b884ee9762a2d4af9/ARI38-2011\\_Arteaga\\_Afganistan\\_julio\\_2011\\_cuenta\\_atras.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5e34068045cf818b884ee9762a2d4af9](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/5e34068045cf818b884ee9762a2d4af9/ARI38-2011_Arteaga_Afganistan_julio_2011_cuenta_atras.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5e34068045cf818b884ee9762a2d4af9).
- BARREÑADA, Isaías; MARTÍN, Iván y SANAHUJA, José Antonio, «España en la Guerra de (2002-2004): rupturas en la política exterior», *Revista Critique Internationale*, n.º 23, abril de 2004, París, págs. 15-23.
- BROTÓNS, Remiro, «EE.UU. no se pregunta en qué se equivoca», *Política Exterior*, n.º 85, 2002, Madrid.
- C.A.D.-O.C.D.E., *Guidelines on terrorism prevention*, O.C.D.E., 2003, en: <http://www.oecd.org/dac/incaf/16085708.pdf>.
- CALVILLO CISNEROS, José Miguel, *Afganistán: seguridad y desarrollo. Un modelo de estabilización de Estados*, Centro de Estudios Iberoamericanos, Madrid, Universidad Rey Juan Carlos, 2013.
- C.I.S., Equipo Técnico del Centro de Investigaciones Sociológicas, *Aptitudes y opiniones de los españoles ante las relaciones internacionales*, Madrid, C.I.S., 1987.

- , *Los españoles ante el segundo aniversario de la firma del Tratado de adhesión de España a la Comunidad Europea*, Madrid, C.I.S., 1988.
- , *Política Internacional III*, Estudio 2.446, febrero de 2002, Madrid, C.I.S., 2002.
- DEL ARENAL, Celestino, «Consenso y disenso en la política exterior de España», Madrid, Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo*, n.º 25/2008, 2008.
- DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel, «La responsabilidad de proteger en el derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 24, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2012, págs. 1-40.
- , «La prohibición del uso de la fuerza y sus excepciones: balance a los cincuenta años de las Naciones Unidas», *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid-B.O.E., 1996, págs. 141-165.
- , «La posición de España en el espacio latinoamericano: el diseño de un nuevo componente de la política exterior española», *Quórum Revista del Pensamiento Iberoamericano*, n.º 19, 2007, págs. 56-63.
- EL PAÍS, [http://elpais.com/diario/2003/03/28/espana/1048806001\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2003/03/28/espana/1048806001_850215.html).
- FERNÁNDEZ LIESA, Carlos, *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en perspectiva histórica*, Pamplona, Civitas, 2013.
- , «Perfiles de la política exterior española en Derechos Humanos», Madrid, Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo*, 6/2010, 2010.
- MORATINOS, Miguel Ángel, «Una nueva política exterior para España», *Política Exterior*, n.º 99, mayo-junio de 2004, Madrid, págs. 65-69.
- PALACIO, Vicente y RODRIGO, Fernando, «Política exterior: la ilusión del consenso», *Política Exterior*, n.º 99, mayo-junio de 2004, Madrid, págs. 87-96.
- REAL INSTITUTO ELCANO, «Barómetro del Real Instituto ELCANO (B.R.I.E.)», Resultados de junio de 2013, Madrid, Real Instituto Elcano, 2013.
- RIDRUEJO, Pastor, *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid, 2003, págs. 727-728, en José Acosta Estébez, «La Operación Libertad Duradera y la legítima defensa a la luz de los atentados del 11 de septiembre», *Revista Derecho Internacional*, Universidad Autónoma de Madrid, en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/6/art/art1.pdf>.
- SANAHUJA, José Antonio, «Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la “securitización” de la ayuda», en *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, n.º 136, Madrid, 2005, págs. 25-41.