

06/2021

17 de mayo de 2021

Javier Ruiz Arévalo

**El proceso de paz afgano.
¿Última oportunidad?**

El proceso de paz afgano. ¿Última oportunidad?

Resumen:

La evolución del conflicto afgano ha acabado por convencer a todos los implicados en que la victoria militar no está al alcance de ninguna de las partes. Ante esta evidencia, el Gobierno afgano, los talibanes, Estados Unidos y los actores regionales iniciaron hace tiempo conversaciones encaminadas a lograr un final dialogado que implicaría la participación de los talibanes en el Gobierno. Estos esfuerzos culminaron en 2020 con la firma del Acuerdo de Doha entre Estados Unidos y los talibanes y el posterior inicio de conversaciones intraafghanas. Este proceso ha ido acompañado de una paulatina reducción de la presencia militar internacional que culminará con la retirada total en septiembre de 2021. Esta reducción se produce en un contexto de violencia y estancamiento de las conversaciones intraafghanas que no permite ser optimista respecto al final del conflicto.

Palabras clave:

Afganistán, proceso de paz, Acuerdo de Doha, talibán.

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

The Afghan peace process: last chance?

Abstract:

The evolution of the Afghan conflict has finally convinced all those involved that military victory is not within the reach of any of the parties. Faced with this evidence, the Afghan government, the Taliban, the United States, and regional actors began talks some time ago aimed at achieving a negotiated end that would involve the participation of the Taliban in the government. These efforts culminated in 2020 with the signing of the Doha Agreement between the US and the Taliban and the subsequent initiation of intra-Afghan talks. This process has been accompanied by a gradual reduction of the international military presence that will culminate in a total withdrawal in September 2021. This reduction is taking place in a context of violence and stagnation of intra-Afghan talks that does not allow for optimism regarding the end of the conflict.

Keywords:

Afghanistan, peace process, Doha Agreement, Taliban.

Introducción

El presente artículo supone, principalmente, una recopilación y actualización de más de una decena de artículos publicados por el autor en diferentes revistas a lo largo de los últimos dos años sobre el proceso de paz afgano¹. En la bibliografía se citan, fundamentalmente, estos artículos, a través de los cuales puede accederse a las fuentes primarias, citadas solo cuando se consideran de especial relevancia.

El proceso de paz afgano

Hace ya tiempo que las partes enfrentadas en el conflicto afgano han llegado a la conclusión de que la victoria militar no está al alcance de ninguno de ellos. Esta realidad ha acabado por abocar tanto a los actores principales (el Gobierno de Kabul, el de EE. UU. y los talibanes) como a los secundarios (OTAN, Paquistán, Irán, India, Rusia, etc.) a buscar un final negociado. La tarea no es fácil, dada la dificultad de encontrar una definición aceptable para todos de lo que debe ser el Afganistán que surja de ese acuerdo. Conciliar el Emirato Islámico de Afganistán que propugnan unos, con el Estado democrático diseñado por la actual Constitución no es tarea fácil. Quizá por ello, hasta ahora, más de una década de conversaciones no ha sido suficiente para alumbrar un acuerdo de paz aceptable para todos. El cansancio tras tantos años de conflicto y la evidencia, finalmente asumida, de la imposibilidad de una victoria militar parece que han hecho mella tanto en unos como en otros, haciéndoles ver que solo hay dos opciones posibles: aceptar un acuerdo imperfecto o verse abocados a una guerra interminable.

Inicio de las negociaciones por EE. UU.

Aunque ha habido más actores implicados en anteriores intentos negociadores, los fundamentales han sido, y siguen siendo, EE. UU., el Gobierno legítimo de Afganistán y los talibanes, con los que EE. UU. cortó toda comunicación tras el 11S, impidiendo su participación en los acuerdos de Bonn y el proceso político subsiguiente. En palabras del

¹ Revista Electrónica de Estudios Internacionales, Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, Revista de Estudios en Seguridad Internacional y blog del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional de la Universidad de Granada.

presidente Bush, «ninguna nación puede negociar con terroristas»². A pesar del veto de EE. UU., el presidente Karzai, como muchos otros, seguía convencido de que el diálogo era la única vía para poner fin al conflicto. Ya en 2003 insistía en la necesidad de distinguir entre los talibanes ordinarios, a los que había que esforzarse por reintegrar en la sociedad afgana, y quienes «solo pretenden acabar con la paz y la convivencia». En cualquier caso, estos primeros pasos fueron encaminados, más que a negociar con la cúpula talibán, a ofrecer una salida digna a sus combatientes, sin vincular su abandono de la lucha armada con un acuerdo de carácter general. Se pretendía conseguir que un lento goteo de deserciones fuera minando la fortaleza de la insurgencia hasta hacerla manejable.

EE. UU. mostró por primera vez su voluntad de mantener conversaciones con los elementos más moderados de los talibanes en marzo de 2009. Ahora sí, lo que se pretendía era entablar conversaciones con la cúpula talibán para alcanzar un acuerdo de paz. Si para el presidente Bush el diálogo fue una línea roja que nunca estuvo dispuesto a cruzar, para su sucesor, el presidente Obama, se convirtió en una de las claves de su estrategia de salida. Descartada la posibilidad de una victoria militar completa, para dejar un Afganistán estable tras su retirada en 2014 era necesario debilitar a la insurgencia, lo cual implicaba, aparte del esfuerzo militar que implicaba el *new surge*, incorporar tantos insurgentes como fuera posible al proceso político. Para ello, era necesario hablar con el enemigo³.

El contacto directo y público entre Washington y los talibanes no comenzó hasta noviembre de 2010, cuando un grupo de funcionarios estadounidenses del Departamento de Estado y del Consejo de Seguridad Nacional se reunió en Múnich con Tayyab Agha, secretario del mulá Omar. Las conversaciones, mantenidas inicialmente en secreto, fueron facilitadas por las autoridades alemanas y la familia real de Catar. El presidente afgano, Hamid Karzai, reaccionó negativamente ante estas conversaciones, alegando que EE. UU. no podía negociar en su nombre. Los talibanes, por su parte, se negaban a mantener negociaciones con el Gobierno afgano, al que negaban legitimidad alguna y consideraban un títere de Washington. La segunda ronda de conversaciones

² RUIZ ARÉVALO, Javier. «Afganistán. Claves para Entender el Pasado. Pistas para Intuir el Futuro», Universidad de Granada. 2014, p. 308. Disponible en: <http://cemixugrmadoc.ugr.es/pages/7-publicaciones/7a-biblioteca-conde-de-tendilla-directorio/19e-afganistan/>

³ RUIZ ARÉVALO, Javier. «Conversaciones de paz sobre Afganistán. ¿Una última oportunidad para la paz?», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 5, n.º 2 (2019), pp. 139 y ss. Disponible en: <http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista/article/view/181>

se produjo en Doha, capital de Catar, en febrero de 2011. En enero de ese año, los talibanes emitieron un comunicado haciendo pública su intención de entablar negociaciones con EE. UU., aumentando con ello las esperanzas de una solución negociada. Ese mismo mes se abrió la oficina política talibán en Doha. Sin embargo, las conversaciones se rompieron en marzo de 2012, por apreciar los talibanes ausencia de voluntad política por parte de EE. UU. Esta falta de voluntad se habría puesto de manifiesto, según ellos, por la negativa de liberar en Catar a determinados presos talibanes, mientras no hubiera garantías suficientes por parte de este país de que no volverían a Afganistán. En cualquier caso, EE. UU. manifestó entonces que seguiría adelante en su búsqueda de un final dialogado del conflicto.

La drástica reducción de la presencia militar internacional prevista para 2015 aconsejaba iniciar conversaciones con los insurgentes. En junio de 2013, tanto los EE. UU. como los talibanes anunciaron la reapertura de la oficina talibán en Catar, primer paso para reanudar las negociaciones. Poco después, ya en 2014, el Consejo de Seguridad de la ONU decidió dividir en dos la lista de personas sujetas a sanciones por terrorismo, diferenciando a los miembros de Al Qaeda de los talibanes. De este modo se facilitaba un eventual levantamiento de sanciones a los líderes del grupo insurgente afgano. Este movimiento no puede entenderse como desvinculado de las conversaciones en curso. Como respuesta a lo que desde Kabul se consideró como una intolerable falta de lealtad por parte de EE. UU., el 30 de junio el presidente Karzai anunciaba la interrupción de las negociaciones sobre el acuerdo estratégico afganoamericano. Uno de los puntos de este acuerdo se refiere al estatuto jurídico de las tropas estadounidenses en Afganistán a partir de 2015. Sin dicho acuerdo quedarían sometidas a la jurisdicción afgana, algo que Washington no podía tolerar de ninguna manera. Kabul trataba de evitar quedar marginado en el proceso de negociaciones.

Las conversaciones y el Acuerdo de Doha

Finalmente, en 2015 las fuerzas estadounidenses y sus aliados de la OTAN habían llevado a cabo su plan de repliegue, dejando una presencia reducida en Afganistán y manteniendo su compromiso político y económico, al igual que el resto de aliados.

Por mucho que se hubiera prometido que la retirada estaría condicionado al cumplimiento de unas determinadas condiciones, la realidad es que se cumplieron a

rajatabla los plazos, con independencia de cualquier consideración sobre la situación real del país. Y, sobre todo, la retirada finalizó sin que hubiera ningún tipo de acuerdo con los talibanes, que, según todos los indicios, perdieron toda intención de negociar en cuanto supieron que la retirada de las fuerzas de la coalición internacional tenía fecha marcada. Así, el presidente Trump heredó en Afganistán un problema sin resolver, con una presencia militar de EE. UU. y de sus aliados reducida, pero vital para Kabul, y con un Gobierno y unas Fuerzas Armadas afganos incapaces de imponerse de forma clara a la insurgencia.

En agosto de 2017, en un discurso a las tropas en Arlington, el presidente Trump resumió su política para Afganistán, dejando claro que, aunque su «instinto original era retirarse», manteniendo el compromiso militar solo para evitar el surgimiento de un santuario para terroristas. El interés manifiesto de Trump por acabar con las «guerras interminables» acabó por impulsar un nuevo esfuerzo negociador encaminado a conseguir un acuerdo de paz que hiciera posible un abandono sin regusto a derrota. Con estas negociaciones, Washington pretendía alcanzar el que ha sido su objetivo principal desde el 11S: evitar que se produzcan ataques terroristas desde Afganistán contra EE. UU. y sus aliados.

Finalmente, en 2018 se iniciaron en Doha conversaciones entre representantes de EE. UU. y los talibanes. El Gobierno afgano no participó en estas conversaciones debido a la negativa de los talibanes a mantener conversaciones con el presidente Ashraf Ghani o sus enviados. Aunque Washington siempre ha abogado por una negociación con presencia del Gobierno legítimo de Kabul, ante la imposibilidad de vencer este veto optó finalmente por ceder, iniciando estas conversaciones solo con los talibanes, con la idea de incorporar posteriormente a representantes del Gobierno afgano. El primer fruto de las negociaciones fue un acuerdo marco, firmado en enero de 2019, que incluía la retirada total de las tropas extranjeras y la garantía, por parte de los talibanes, de evitar que se utilizara el territorio afgano como refugio para los grupos terroristas que intentan atacar a los Estados Unidos o sus aliados. Este acuerdo marco recoge las aspiraciones mínimas de las dos partes: retirada de tropas internacionales por parte talibán y cese de acciones terroristas desde Afganistán por parte de EE. UU.

En marzo de 2019 se celebró una nueva ronda de conversaciones, pero las negociaciones se vieron entorpecidas por la negativa talibán a aceptar la presencia militar internacional durante cinco años, algo considerado imprescindible por EE. UU., que consideraba que una reducción drástica a corto plazo podría hacer al Ejército afgano

muy vulnerable frente a los ataques de la insurgencia e incluso podría suponer un riesgo de fractura del país. Adicionalmente, EE. UU. puso dos asuntos más sobre la mesa: un alto el fuego y un acuerdo político entre los afganos. En palabras del representante de EE. UU., Khalilzad, «nada se acuerda hasta que todo se acuerda»: los compromisos sobre estos cuatro temas debían enmarcarse en un único acuerdo y Washington no retiraría sus tropas hasta que llegase ese momento. Dicho en otras palabras: no aceptaría la retirada de sus tropas como parte de un posible acuerdo de paz hasta que los talibanes pusieran en práctica las garantías de seguridad, aplicaran un alto el fuego y aceptaran un diálogo «entre afganos» con el Gobierno de Kabul. Por el contrario, los talibanes insistían en que no harían ninguna de estas cosas hasta que EE. UU. pusiera fecha a la retirada de sus tropas y se negaban a negociar con Kabul.

En abril, una nueva ronda de conversaciones no aportó resultados muy diferentes. El aspecto más positivo de esta ronda es que, gracias a la presión de Khalilzad y del Gobierno de Catar, los talibanes acabaron por aceptar un diálogo entre afganos que incluyera a miembros del Gobierno, pero dejando claro que la delegación debería representar a la sociedad afgana, no a su Gobierno. El siguiente escollo giró en torno a la composición de esta delegación. El grupo insurgente canceló la siguiente reunión, prevista también para abril, alegando problemas con su composición, calificada de demasiado numerosa. La presencia de 50 mujeres entre los 250 delegados podría haber tenido algo que ver con ello. El portavoz talibán aseguró que la cancelación de la reunión a tres bandas no afectaba a las conversaciones con EE. UU., que siguieron su curso.

A lo largo del verano de 2019 las conversaciones estuvieron a punto de conducir a la firma de un acuerdo. Sin embargo, esta posibilidad fue abortada en el último momento por el presidente Trump, como respuesta a un ataque talibán en Kabul que costó la vida a un militar estadounidense. Este hecho cerró inesperadamente unas negociaciones muy avanzadas y que habían despertado mucho optimismo. Superada la crisis, Washington reabrió las negociaciones con los talibanes en noviembre del mismo año. En esta nueva ronda de conversaciones se empezó por acordar una «hoja de ruta» que debería llevar a un acuerdo de paz definitivo. El acuerdo supondría el compromiso de una «reducción de la violencia» durante un período de prueba de siete días, tras el cual se firmaría un

acuerdo público que implicaría el inicio de negociaciones formales⁴. La prueba de fuego del acuerdo, el periodo de siete días de «reducción de la violencia» verificable, finalizó satisfactoriamente el 29 de febrero de 2020. Una vez superado este requisito, con el que se quería verificar la voluntad y la capacidad de los insurgentes a la hora de reducir la violencia, el siguiente hito consistió en la firma de un acuerdo bilateral entre Washington y los talibanes, que debería marcar la senda de las futuras negociaciones, incluyendo provisiones sobre el plan de retirada de los EE. UU. y el inicio de las conversaciones intraafghanas⁵. El Gobierno de Kabul, aunque no formara parte del acuerdo, lo aceptó como un paso previo para el inicio de dichas conversaciones. También la OTAN, como la mayor parte de los actores internacionales con intereses en el conflicto, apoyó la firma del acuerdo.

De acuerdo con lo pactado, el 29 de febrero se firmó en Doha un acuerdo que podemos calificar como histórico. Momentos antes de su firma, el mismo día 29, EE. UU. y el Gobierno afgano emitieron un comunicado conjunto en el que se comprometían a que las fuerzas de la coalición abandonaran totalmente el país en un plazo de 14 meses. En el mismo comunicado, EE. UU. se comprometía también a reducir, en 135 días, sus 14 000 hombres a 8600. Siempre y cuando las condiciones de seguridad lo permitieran⁶. Lo firmado en Doha no es realmente un acuerdo de paz, es el compromiso de comenzar las negociaciones que deben conducir a la firma de un verdadero acuerdo de paz que ponga fin al conflicto armado.

Uno de los puntos más conflictivos del acuerdo era, como ya lo fue en las negociaciones de 2019, la aprobación de un calendario para la retirada total y definitiva de las fuerzas estadounidenses. Calendario que debería compaginar la exigencia talibán de condicionar las negociaciones a esta retirada, con el compromiso de EE. UU. con los afganos de que su retirada estaría siempre «sujeta a condiciones». Es decir, que dependería del avance de las negociaciones entre los talibanes y el Gobierno afgano. No es fácil conciliar ambas condiciones, inicialmente incompatibles.

⁴ RUTTIG, Thomas. «US-Taliban Agreement Still in the Air: Disputes about a 'ceasefire 'versus 'reduction of violence'», *Afghanistan Analysts Network*. 30 enero 2020. Disponible en: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/27755-33/>

⁵ QAZI, Shereena. «US-Taliban truce begins, raising hopes of peace deal», *Al Jazeera*. 22 febrero 2020. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2020/2/22/us-taliban-truce-begins-raising-hopes-of-peace-deal>

⁶ RUIZ ARÉVALO, Javier. «El reinicio de las conversaciones de Estados Unidos con los talibán», *Global Strategy*. Marzo 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/el-reinicio-de-las-conversaciones-de-estados-unidos-con-los-taliban/>

Otros actores internacionales. Otras iniciativas de paz

El papel de los actores internacionales ante el conflicto afgano y su intervención en diferentes iniciativas de paz ha sido tratado en profundidad por el autor en otros artículos⁷. En resumen, puede decirse que los actores regionales, Paquistán, Irán, India, China, Rusia y las repúblicas centroasiáticas, cuyo papel es más bien secundario en este caso, han llegado a la conclusión de que sus intereses pasan por un Afganistán estable, lo cual solo puede conseguirse mediante un acuerdo de paz que incluya, de alguna manera, a los talibanes en el Gobierno y goce de un consenso regional amplio. De hecho, Afganistán supone un escenario en el que pueden cooperar en la consecución de objetivos comunes Estados enfrentados en otros contextos. Así, en el proceso de paz afgano colaboran de forma más o menos abierta rivales estratégicos como EE. UU. e Irán o EE. UU. y Rusia.

Esta realidad ha llevado a actores tradicionalmente enfrentados a los talibanes, como Irán o Rusia, a iniciar en los últimos años un acercamiento a este grupo, ante el convencimiento de que, en un futuro más o menos lejano, acabará por formar parte del Gobierno afgano. La excepción a esta suerte de consenso internacional la constituye Paquistán, cuya actitud ante el conflicto afgano ha sido siempre contradictoria. En la actitud de Islamabad se entrecruzan condicionantes difíciles de conciliar y que le impiden adoptar una postura clara y coherente: la necesidad de garantizarse profundidad estratégica frente a su archienemigo, India; su dependencia de la ayuda económica y militar de EE. UU.; el conflicto interno entre islamistas y reformistas; las tensiones territoriales internas; la pugna entre el Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia a la hora de definir su estrategia de seguridad, son factores que han llevado a Paquistán a apoyar simultáneamente al Gobierno de Kabul y sus aliados y a la insurgencia, y que hacen difícil predecir su actitud y grado de compromiso ante un eventual acuerdo de paz. India es también una excepción en el sentido de no haber establecido contactos con los talibanes. Su estrecha alianza con Kabul y su rechazo a

⁷ RUIZ ARÉVALO, Javier. Sobre Rusia y China: «Nadar y guardar la ropa. La estrategia de Rusia y China en Afganistán», *Global Strategy*. Marzo 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/nadar-y-guardar-la-ropa-la-estrategia-de-rusia-y-china-en-afganistan/>; «El proceso de paz afgano. De Doha a Estambul, pasando por Moscú», *Global Strategy*. Disponible en: <https://global-strategy.org/el-proceso-de-paz-afgano-de-doha-a-estambul-pasando-por-moscu/?amp>. Sobre Irán: «La estrategia de Irán ante el proceso de paz afgano. Factores condicionantes: seguridad y liderazgo regional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Junio, 2021 (en proceso de edición); «El papel de los actores regionales en el conflicto afgano», *Revista del Instituto Español de Estudios Internacionales*, n.º 16, 2021 (en proceso de edición).

un grupo al que considera aliado de Paquistán, hacen que Nueva Delhi se alinee incondicionalmente del lado del Gobierno afgano.

Ante este estado de cosas, la actitud de los actores regionales ha sido cautelosa. Por una parte, han interrumpido cualquier iniciativa de paz paralela, apostando por que las conversaciones de Doha lleven a un acuerdo de paz aceptable. Por otra, procuran mantenerse preparados para cualquier desenlace, sea un Gobierno con presencia talibán, fruto de un acuerdo de paz, sea la reanudación de un conflicto en el que no se presume que ninguna de las partes puede alzarse con la victoria⁸. Estas opciones abogan por apoyar el proceso de paz y mantener contactos tanto con el Gobierno, como con la insurgencia.

Motivos para la retirada de EE. UU. Economía y gobernanza

Washington ha demostrado claramente estar dispuesto a abandonar Afganistán, incluso si las negociaciones de paz fracasan. El Gobierno afgano le ha dado buenas razones para ello: resulta cada vez más difícil justificar el coste de continuar apoyando a un Gobierno que ha fallado de forma generalizada⁹.

En el plano económico, hace tiempo que Washington ha ido disminuyendo su ayuda. Según datos oficiales, el coste para EE. UU. de la intervención militar en Afganistán entre los años 2001 y 2019 ha sido de 780 000 millones de dólares, aunque el coste anual se

⁸ El concepto de victoria hace mucho tiempo que ha dejado de emplearse a la hora de hacer valoraciones sobre los objetivos o evolución del conflicto afgano, donde resulta muy complicado evaluar el grado de éxito alcanzado y se descarta que una de las dos facciones pueda imponerse militarmente a la otra. De hecho, es el análisis de este conflicto el que ha generado una nueva visión de la gestión de crisis en la que, directamente, se ha abandonado el concepto de victoria. Este problema se ve incrementado por la dificultad que este tipo de conflictos plantean a la hora de evaluar el éxito o el fracaso de las acciones propias. Hoy en día, no hay coincidencia entre las agencias empeñadas sobre el mayor o menor grado de éxito obtenido; y las discrepancias son de tal magnitud que permiten dudar sobre la validez del concepto mismo de *victoria*. No es de extrañar que, ante este panorama, cada vez sean más los autores que optan por sustituir la noción de *victoria* por la de *éxito*. Malis, Ch. «Unconventional forms of War», en Lindley-French y Boyer (ed.), *The Oxford Handbook of War*, Oxford University, 2012, p. 189. Resulta llamativo que cuando EE. UU. decide poner fin a su presencia en Afganistán, poniendo fecha a la retirada de sus fuerzas militares, empieza a emplearse la expresión «suficientemente bueno para Afganistán» para definir la situación final deseada, eludiendo a cualquier referencia a términos como *victoria* e incluso *éxito*. Ruiz Arévalo, Javier. *Lecciones Aprendidas en escenarios complejos: ¿es posible aprender de las operaciones de estabilización?*, Documento de Opinión del IEEE 41/2017. 17 de abril de 2017. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO41-2017_LeccionesAprendidas_RuizArevalo.pdf

⁹ RUIZ ARÉVALO, Javier. «Estados Unidos ante el proceso de paz afgano: ¿Merece la pena el esfuerzo?», *Global Strategy*. Marzo 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/estados-unidos-ante-el-proceso-de-paz-afgano-merece-la-pena-el-esfuerzo/>

ha ido reduciendo significativamente, desde un máximo de 115 000 millones en 2011 a 40 000 en 2019¹⁰. Esta tendencia a la baja se ha consolidado, lo que hace difícil predecir el importe de la ayuda que destinará a apoyar al Gobierno que pueda surgir del proceso de paz. Tampoco se puede aventurar la parte de esa ayuda que irá destinada a los talibanes, que también tendrán que recibir incentivos económicos para dejar la lucha armada. Sin embargo, con el abandono de Afganistán, Washington busca algo más que el mero ahorro económico: necesita reasignar fuerzas militares. Ante la reducción de efectivos que está acometiendo, necesita priorizar su presencia internacional. Por eso, puede que no haya avances en las negociaciones, pero EE. UU. ya ha anunciado que finalizará su presencia militar en 2021.

Aparte de esa necesidad de reorganizar sus capacidades militares, la causa última de la aparente falta de voluntad política para apoyar indefinidamente al Gobierno de Kabul proviene de las propias debilidades de este. Afganistán es uno de los países más corruptos e inseguros del mundo. Ocupa el puesto 173 de 180 países en el Índice de Percepción de la Corrupción más reciente de Transparencia Internacional (2019)¹¹. La reconstrucción postconflicto es de por sí una tarea difícil, larga y costosa, pero si debe desarrollarse en un entorno de inseguridad y corrupción generalizados, como es el caso afgano, se convierte en una tarea difícil de ejecutar y casi imposible de supervisar. Y nadie quiere invertir dinero allí donde no puede supervisar los resultados.

Hoy en día, después de casi veinte años de esfuerzos, la Administración afgana es incapaz de funcionar sin ayuda externa. A la incapacidad administrativa debe añadirse la gran brecha entre ingresos y gastos: el Banco Mundial estima que las subvenciones internacionales financian el 75 % del gasto público, siendo EE. UU. la fuente principal de esas subvenciones¹², suponiendo dichas aportaciones alrededor del 45 % del PIB, en comparación con un promedio de alrededor del 10 % para los países de bajos ingresos. Es imposible estimar las necesidades económicas que tendría el país tras un acuerdo de paz, pero todo hace pensar que los hipotéticos Dividendos de la Paz no serían suficientes para equilibrar la balanza entre ingresos y gastos, teniendo en cuenta que habría que destinar fondos adicionales para financiar a los combatientes talibanes, manteniendo al

¹⁰ Datos oficiales difundidos por Departamento de Defensa. Disponible en: <https://fas.org/man/eprint/cow/fy2019g4.pdf>

¹¹ TRANSPARENCY INTERNACIONAL. *CPI 2019 Global Highlights*. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2019-global-highlights>

¹² THE WORLD BANK. *The World Bank In Afghanistan*. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview>

mismo tiempo movilizado al personal de las ANSF durante el tiempo necesario para hacer una transición ordenada a la economía civil.

El escenario de disminución de la ayuda internacional va a verse potenciado por la irrupción de la COVID-19. Una disminución drástica de estos ingresos puede producir una intensificación del conflicto, por la debilidad sobrevenida de una de las partes, un debilitamiento de la gobernanza y las instituciones y la paralización de los proyectos de reforma y modernización en marcha. Obligaría al Gobierno afgano a tomar decisiones muy difíciles, priorizando el gasto entre objetivos políticos importantes: seguridad, funciones básicas del Gobierno, inversiones públicas, beneficios a corto plazo tras el acuerdo político... Estos beneficios a corto plazo serán necesarios para garantizar la aceptación generalizada del acuerdo de paz, en el que todos habrán tenido que sacrificar algo, pero pueden generar problemas a medio plazo si se financian a costa de las funciones básicas del Gobierno y la prestación de servicios básicos. En cualquier caso, los beneficios más significativos de un acuerdo político podrían proceder de las mejoras en la seguridad, la estabilidad política y la libertad de movimientos. En cuanto a los ingresos propios, el Gobierno afgano depende en gran medida de los derechos de aduanas, que representan aproximadamente una quinta parte de todos los ingresos. Las limitaciones a la movilidad derivadas de la COVID-19 pueden afectar negativamente a la situación fiscal de Afganistán, ahondando en el problema.

La mayoría de los informes sobre la economía afgana se basan más en estimaciones que en datos concretos. En general, puede hablarse de un progreso real, aunque parcial, iniciado en 2001 y que comenzó a desacelerarse hacia 2008-2011, a medida que los talibanes ganaron fuerza y la situación política se fue deteriorando, dificultando la puesta en práctica de los programas de reforma. Cabe esperar que la ya frágil situación económica tenderá a deteriorarse a corto plazo, sin perspectivas de mejoría a medio y largo. Incluso si se ignora la corrupción y un patrón de distribución de ingresos que favorece a una élite relativamente pequeña, el problema es que Afganistán tiene uno de los ingresos per cápita más bajos del mundo, algo que no parece vaya a remediarse en el futuro inmediato.

Dicho sin rodeos, estos datos económicos muestran que Afganistán, ante un acuerdo de paz, requerirá una reestructuración importante de la gobernanza, un enfoque mucho más efectivo para el desarrollo, un acuerdo entre dos enfoques económicos radicalmente opuestos, una dependencia excepcional de la ayuda externa en un momento en que los

países donantes enfrentan grandes tensiones en sus gastos y una implementación casi inmediata de un plan integral de desarrollo y reforma que apoyen tanto las facciones dentro del Gobierno como los talibanes.

Los afganos están acostumbrados a convivir con estos problemas. Sin embargo, es probable que esperen que un hipotético acuerdo de paz produzca efectos socioeconómicos positivos. También los combatientes talibanes, y quienes viven bajo su dominio, deben esperar que la paz mejore su situación. Esta exigencia de una mejor gobernanza se verá incrementada por factores como el creciente índice de urbanización (se estima que el nivel de urbanización alcanzó el 26 % en 2020), la presión de una población en fuerte aumento (de 22,46 a 32,56 millones entre 2000 y 2015) y muy joven, que hará necesario crear más de 300 000 nuevos empleos masculinos al año, en un país que necesitará crear al mismo tiempo cada vez más empleos para las mujeres. El desempleo juvenil, difícil de calcular, supera con creces el 17 % y sería significativamente mayor si disminuye el volumen del Ejército o se incorporaran al mercado de trabajo los excombatientes talibanes¹³.

Motivos para la retirada de EE. UU. Seguridad

Otro de los desafíos para el futuro de Afganistán procede de la dudosa capacidad de sus Fuerzas de Seguridad (ANDSF, por sus siglas en inglés) para sobrevivir sin apoyo estadounidense. Es difícil disponer de datos oficiales para hacer una evaluación completa de su situación, ya que desde 2011 los Estados Unidos, la OTAN y el Gobierno afgano han reducido la difusión de datos que muestran tendencias negativas o puedan resultar engorrosos. Sin embargo, los informes no clasificados al Congreso de EE. UU. destacan carencias importantes en cuanto al nivel de cobertura de personal, nivel de adiestramiento y capacidades técnicas. Parece evidente que, sin apoyo de EE. UU., las ANDSF tendrán dificultades para mantener y operar ciertos tipos de equipos, vehículos y aeronaves y proporcionar apoyo logístico constante a toda la fuerza. Tampoco parece claro que vayan a ser capaces de operar adecuadamente sus unidades de élite, lo que tendrá consecuencias en el ya precario equilibrio militar con la insurgencia.

¹³ CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. Disponible en: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print_af.html

Uno de los procedimientos seguidos para valorar el éxito relativo del Gobierno y la insurgencia en su enfrentamiento armado ha sido el de hacer un seguimiento del número de distritos bajo control o disputados por la insurgencia. A partir de 2010, los datos disponibles comenzaron a poner de manifiesto un número creciente de distritos bajo control o disputados por los talibanes. Según información procedente del inspector general para la Reconstrucción de Afganistán del Gobierno de EE. UU. (SIGAR, por sus siglas en inglés)¹⁴, a principios de 2020 el Gobierno afgano mantenía el control de Kabul, las capitales de provincia, los principales centros de población, la mayoría de los centros de distrito y la casi totalidad de las principales líneas de comunicación terrestres. Otros informes proporcionan una imagen menos tranquilizadora, indicando que los talibanes continuaban ganando territorio frente a un Gobierno cuyas fuerzas se concentran cada vez más en controlar los principales centros de población. Así, según el *Long War Journal* (LWJ), el Gobierno controla en abril de 2021 a unos 14 millones de personas (15,2 hace un año), principalmente en áreas urbanas, mientras que los talibanes controlan a 4,6 (sin cambios significativos respecto a hace un año) y disputan el control a más de 14 (13,3 hace un año). El Gobierno controla 127 distritos (133 hace un año), mientras que los talibanes controlan 76 (75 hace un año) y disputan 194 (189 hace un año)¹⁵. Tanto el SIGAR como el LWJ coinciden en que la tendencia ha favorecido a los talibanes desde la retirada estadounidense y de la OTAN a finales de 2014, y sigue haciéndolo tras la firma del Acuerdo de Doha. Además, el término *control gubernamental* es demasiado relativo. Hay muchas áreas que, sin estar bajo control talibán, tampoco están controladas por el Gobierno, sino por otros actores informales. En estos casos, es difícil predecir cuál puede ser su actitud ante un eventual acuerdo de paz, pero no se puede pasar por alto que, en muchos casos, la situación de inestabilidad les beneficia más que cualquier acuerdo posible.

Motivos para la retirada de EE. UU. ¿Es Kabul un socio fallido?

En EE. UU., cada vez son más los que dudan de la rentabilidad de seguir apoyando al Gobierno afgano. No es fácil «dejar en la estacada» a una nación por la magnitud de sus

¹⁴ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction. SIGAR. *47th quarterly report on the status of reconstruction in Afghanistan*. 30 abril 2020. Disponible en:

<https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2020-04-30qr.pdf>

¹⁵ «Mapping Taliban Control in Afghanistan», *Long War Journal*. 25 abril 2021. Disponible en:

<https://www.longwarjournal.org/mapping-taliban-control-in-afghanistan>

problemas o por las carencias de sus líderes, pero la incapacidad del Gobierno afgano a la hora de demostrar cierto grado de voluntad y capacidad puede estar detrás de la difícil decisión de retirar el apoyo militar. Una cosa es ayudar a un país empeñado en superar sus problemas y otra muy distinta es desperdiciar recursos tratando de proteger a un Estado sin voluntad de superar sus problemas e incapaz de utilizar la ayuda de manera efectiva. La decisión de dejar de prestar ayuda en estas circunstancias es difícil y podrá alegarse que el pueblo afgano merece mucho más de lo que sus líderes le proporcionan, pero quien decide ayudar a terceros países está obligado a tomar decisiones difíciles, teniendo en cuenta que hay otros países que harían mejor uso de esa ayuda.

Para algunos analistas, las únicas opciones disponibles pasan por abandonar Afganistán sin haber alcanzado una paz real o quedarse indefinidamente en un país sin un Gobierno real, que está perdiendo lentamente la guerra y que se enfrenta a una crisis económica descomunal¹⁶. Si EE. UU. se quedara en Afganistán bajo las condiciones actuales, respaldaría a un Gobierno que dependerá indefinidamente de la ayuda externa y cuyo valor estratégico ha disminuido, porque ha dejado de ser el centro de la actividad terrorista internacional. Apoyando a Afganistán, EE. UU. gastaría recursos que tendrían más valor humanitario en otros países, capaces de ayudarse a sí mismos, con niveles más bajos de corrupción y despilfarro, y empeñados en satisfacer las necesidades de su población. La cruda realidad es que cada acción humanitaria o de ayuda al desarrollo implica aplicar recursos que benefician a unos a expensas de otros. Y esta realidad se acentuará como consecuencia de la crisis de la COVID-19.

Afganistán no es ya un socio estratégico de EE. UU. Su clase política no ha demostrado ni voluntad, ni capacidad para solucionar sus propios problemas. Económicamente, ha cronificado su dependencia de la ayuda exterior, sin mostrar signos efectivos de poder, e incluso querer, cambiar esta situación. Militarmente, parece más que dudoso que puede contener a la insurgencia con sus propios medios. Por último, parece dudoso que el Gobierno y los talibanes vayan a ser capaces de alcanzar un acuerdo inclusivo, que ponga fin a la violencia y permita concentrar todos los esfuerzos en reconstruir el país. Ante estas circunstancias, no debe extrañar que EE. UU. haya evitado condicionar su

¹⁶ CORDESMAN, Anthony H. *The Imploding Afghan Peace Effort*, Centre for Strategic and International Studies. Working Draft. 1 de mayo de 2020, pp. 16 y ss. Disponible en: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/200506_Imploding_Peace_Afghanistan.pdf

retirada a la consecución de unos objetivos políticos y militares. Un compromiso así lo forzaría a quedar empeñado en un conflicto que parece haber colmado su paciencia.

El «factor Trump» ha ayudado a acelerar este desenlace, dejando pocas opciones abiertas a la Administración Biden; también la COVID-19 ha aportado su granito de arena. Pero es la irresponsabilidad e incapacidad de los propios líderes afganos y la irracionalidad de la insurgencia los que han ido demostrando la inutilidad de cualquier ayuda que pueda prestarse a Afganistán, aparentemente condenado a vivir en un conflicto interminable.

Evolución de la situación de seguridad tras la firma del acuerdo

Mientras EE. UU. retira sus fuerzas y Gobierno y talibanes tratan de hacer avanzar el proceso de negociaciones, el conflicto armado continúa. Es difícil valorar con precisión la evolución de la violencia, entre otras cosas porque, desde principios de 2021, la OTAN ha restringido la divulgación pública de sus datos sobre ataques iniciados por el enemigo, una métrica importante para controlar los niveles y focos de violencia. Pero todos los datos disponibles apuntan a que, a pesar de la incidencia creciente del coronavirus y de los esfuerzos para llegar a un acuerdo para reducir la violencia, los talibanes, si bien han dejado de atacar a EE. UU. y sus aliados, continúan su ofensiva contra el Gobierno y las ANDSF. Hasta ahora, las presiones de EE. UU. para lograr un cese, o al menos una disminución de la violencia, han sido infructuosos.

La firma del Acuerdo de Doha no ha producido la reducción en el nivel de violencia que muchos esperaban. Tras su firma, EE. UU. informaba de que se había acordado una reducción de la violencia del 80 %, para allanar el camino a las conversaciones de paz intraafganas, que deberían iniciarse en el plazo de dos semanas. Parte de lo acordado en Doha quedó recogido en anexos secretos, por lo que no es fácil saber qué es lo que se acordó realmente. Aparentemente, el acuerdo implicaba que las fuerzas estadounidenses y los talibanes interrumpirían las operaciones ofensivas entre sí de inmediato. Desde la perspectiva de EE. UU., ello implicaba detener las acciones aéreas ofensivas conservando el derecho a defender a las ANDSF de los ataques de los insurgentes. De acuerdo con su interpretación, EE. UU. redujo drásticamente las acciones aéreas, claves para apoyar a las ANDSF en su lucha contra la insurgencia. Aunque no lo exigiera el acuerdo, el presidente Ashraf Ghani ordenó a las ADNSF que

adoptaran también una postura defensiva, como gesto de buena voluntad, interrumpiendo las acciones ofensivas, incluidas las acciones nocturnas de las fuerzas especiales, muy efectivas para capturar o eliminar elementos talibanes. Este cambio de postura ha supuesto también el cese de las operaciones ofensivas en territorios contestados o controlados por la insurgencia.

La realidad es que cada una de las partes hace una interpretación diferente de lo acordado en lo que respecta a la reducción de la violencia. El grupo insurgente, según su propia interpretación del acuerdo, ha dejado de atacar a las fuerzas internacionales, pero no a las afganas, frente a las que se ha limitado a no realizar acciones ofensivas de envergadura, pero ha incrementado otro tipo de ataques, particularmente ataques selectivos a civiles. El 5 de abril informaban desde su página web que, de acuerdo con los acuerdos firmados, hasta que las negociaciones intraafganas conduzcan a un acuerdo que incluya un alto el fuego completo, «el Emirato Islámico puede atacar a la Administración de Kabul en todos los centros militares, ya sea en áreas rurales o en áreas urbanas», negando haber llegado a ningún acuerdo que lo impida¹⁷.

Es difícil saber si nos encontramos ante una interpretación diferente de lo acordado, de forma que ambas partes creen sinceramente haber acordado lo que ahora alegan. Se trataría de una especie de sesgo cognitivo, relativamente frecuente en este tipo de negociaciones. De ser así, el hecho de haberse abstenido de atacar a las fuerzas internacionales y de realizar ataques de alto perfil contra centros urbanos o instalaciones militares importantes supondría que los talibanes estarían cumpliendo el acuerdo, tal y como ellos mismos lo interpretan. Desde la perspectiva de EE. UU. la situación es diferente, ya que alegan que sí hubo un acuerdo para una reducción drástica de la violencia, que los insurgentes estarían incumpliendo con el aumento de ataques menores y asesinatos selectivos.

El caso es que, pese al cese de acciones ofensivas por parte de las fuerzas internacionales y la adopción de una postura defensiva por parte de las fuerzas gubernamentales, los talibanes han continuado desarrollando una notable actividad ofensiva. La situación resultante resulta frustrante para las fuerzas de seguridad afganas, no autorizadas a emprender acciones ofensivas, a la vez que fortalece a los insurgentes

¹⁷ «Statement of Islamic Emirate concerning repeated violations of peace agreement by the opposite side», *Voice of Jihad*. 5 de abril 2020. Disponible en: <http://alemarahenglish.net/?p=34192>

e incrementa el riesgo para los afganos que habitan en las zonas disputadas entre unos y otros. Ante esta situación, cabe preguntarse si los insurgentes afrontan el proceso de paz de forma honesta o simplemente persiguen fortalecer su posición tras la victoria evidente que supone haber conseguido la retirada de las fuerzas estadounidenses¹⁸.

En cualquier caso, en esta fase del proceso, la clave reside en saber si los talibanes se han sentado a negociar ante el convencimiento de la imposibilidad de una victoria militar y se han impuesto los más moderados o pragmáticos de entre ellos. O si, simplemente, asistimos a una maniobra táctica para dilatar el conflicto y socavar la voluntad de sus adversarios, propiciando una retirada de EE. UU. que sería seguida de un asalto talibán al poder. Con toda seguridad, el resultado del proceso en curso depende de la respuesta a esa pregunta. Si los talibanes han llegado al convencimiento de que la única alternativa al acuerdo es un conflicto interminable, acabarán por llegar a un acuerdo con EE. UU. y el Gobierno de Kabul. Siempre y cuando no tengan dudas de que EE. UU. está dispuesto a apoyar militarmente a Kabul hasta que este acuerdo se produzca. En otras palabras: un acuerdo de paz solo será posible si Washington demuestra un compromiso inequívoco y duradero con Afganistán.

Efectos del relevo en la Casa Blanca

La llegada de un nuevo inquilino a la Casa Blanca planteó dudas sobre la política que seguiría respecto a Afganistán. Por una parte, el análisis de las actuaciones y declaraciones previas del presidente Biden parecían hacer pensar que su opción no sería una retirada completa, como la acordada por su predecesor, sino mantener una pequeña fuerza antiterrorista para asegurar que Afganistán no se convierte en un santuario para el terrorismo islamista. Sin embargo, las acciones ya acometidas por Trump y lo acordado en Doha han limitado en gran medida la libertad de acción de la nueva administración, dificultando un compromiso militar a largo plazo. Biden se enfrenta con una situación incierta y cambiante en Afganistán, caracterizada por la pobreza, la dependencia económica y el fortalecimiento de la insurgencia, y debe afrontarla teniendo en cuenta las acciones acometidas por la anterior Administración.

¹⁸ RUIZ ARÉVALO, Javier. «Los talibán tras el acuerdo de Doha. ¿Proceso de paz o maniobra táctica?», *Global Strategy*. Octubre 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/los-taliban-tras-el-acuerdo-de-doha-proceso-de-paz-o-maniobra-tactica/>

Biden ha llegado la presidencia con una larga experiencia en política exterior. Como senador, presidió el Comité de Relaciones Exteriores y luego fue vicepresidente de Barack Obama. Su actuación en estos cargos podría permitir anticipar su visión sobre el conflicto afgano y predecir cuál puede ser su actitud frente al mismo desde la presidencia. El objetivo a largo plazo de la Administración Obama fue siempre una retirada gradual de las tropas de Afganistán, pero acabó por aceptar la estrategia de contrainsurgencia que, a corto plazo, suponía combinar un mayor esfuerzo militar y económico para debilitar a la insurgencia, dejándola en niveles manejables por Kabul antes de retirarse de Afganistán. Durante las discusiones sobre la adopción de esta estrategia, Biden, partidario de una estrategia antiterrorista, jugó el papel de «pesimista interno», sosteniendo que, por esa vía, Afganistán llevaba camino de convertirse en otro Vietnam. La solución, según él, pasaba por adoptar una estrategia antiterrorista con una «huella ligera». Es decir, sin empeñar muchas fuerzas y recursos¹⁹.

El escepticismo de Biden sobre las intervenciones internacionales se debe, en gran medida, a las experiencias de Irak y Afganistán. Anteriormente, como senador, había adoptado un enfoque más intervencionista, por ejemplo, en los Balcanes, y votó a favor de la intervención en Irak. En el caso de Afganistán, en las fases iniciales se decantó por la opción intervencionista de Powell. Pero parece ser que un viaje a Kabul en 2008 inició un cambio radical en su postura hacia este conflicto. Cuando Barak Obama asumió la presidencia en 2009 y Biden se convirtió en vicepresidente, se había convertido ya en el principal oponente de una mayor implicación de EE. UU. en Afganistán. Biden no se creía los excesivamente optimistas informes que se remitían desde Kabul. Más bien consideraba que la Administración de Karzai y las ANDSF eran corruptas, ineficaces y poco fiables y que la guerra contra los talibanes era imposible de ganar.

La combinación de todos estos factores ha llevado al presidente Biden a optar por una retirada total, fijando para el 11 de septiembre de 2021 como la fecha en que EE. UU. pondrá fin a su presencia militar en Afganistán. Una vez más, la retirada no condicionada de las fuerzas norteamericanas es una de las decisiones más controvertidas del proceso en curso, por privar a EE. UU. de su baza más importante a la hora de presionar a los talibanes.

¹⁹ RUIZ ARÉVALO, Javier. «Relevo en la Casa Blanca. ¿Cambios en la política estadounidense en Afganistán?», *Global Strategy*. Noviembre 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/relevo-en-la-casa-blanca-cambios-en-la-politica-estadounidense-en-afganistan/>

Las conversaciones intraafghanas

Entre los compromisos incluidos en el Acuerdo de Doha se incluía el inicio casi inmediato de conversaciones intraafghanas, que deberían culminar con un acuerdo que pusiera fin al conflicto. Esta fase se enfrentaba al problema del reconocimiento previo de ambas partes, algo que por parte talibán no podía darse por hecho, dada su negativa a reconocer legitimidad alguna al Gobierno afgano. Finalmente, ante la evidencia de que, tarde o temprano, tendrán que dialogar con las autoridades de Kabul, el grupo insurgente ha cedido en este aspecto, aceptando dialogar con representantes del Gobierno de Ghani, pero imponiendo la condición de que concurrieran con miembros de partidos y organizaciones sociales afganos bajo la denominación de «equipo nacional inclusivo y efectivo», en el que estarían representados todos los grupos políticos que apoyan el régimen vigente. Se trataría así de aceptar dialogar con el Gobierno afgano, pero sin reconocer expresamente su legitimidad e incluyendo a otros actores en la mesa. Dada la fragmentación política del país, resulta difícil imaginar que semejante grupo pudiera organizarse como un equipo negociador efectivo, pero al menos se reconoce la necesidad de sentarse a hablar con representantes del Gobierno legítimo. Y se asume que este diálogo intraafgano es una condición para la continuación del proceso de paz.

Superado ese escollo, el comienzo de las conversaciones no fue tan inmediato como se esperaba debido a varias cuestiones que lo han retardado. Las más relevantes de estas cuestiones afectaban a la composición de la delegación gubernamental y la liberación por parte de Kabul de una serie de presos talibán en su poder, compromiso incluido en el Acuerdo de Doha. La primera de las cuestiones afectaba a la presencia de mujeres en la delegación y al no reconocimiento del Gobierno afgano por parte de los talibanes. Esta cuestión se resolvió con la inclusión de mujeres en la delegación de Kabul, que formalmente no representa al Gobierno, sino a la sociedad afgana. La segunda cuestión se resolvió con la liberación de los presos comprometida por EE. UU., pese a las reticencias del Gobierno afgano, que no se consideraba obligado por compromisos sellados en un acuerdo del que no fue parte²⁰.

Finalmente, las conversaciones entre las dos delegaciones comenzaron en septiembre y finalizaron su primera ronda en diciembre. Este diálogo entre afganos, sin presencia

²⁰ RUIZ ARÉVALO, Javier. «El proceso de paz afgano y la cuestión de 'los 400'. La problemática de la liberación de presos talibán», *Global Strategy*. Octubre 2020. Disponible en: <https://global-strategy.org/el-proceso-de-paz-afgano-y-la-cuestion-de-los-400-la-problematica-de-la-liberacion-de-presos-taliban/>

internacional, ha puesto de manifiesto las dificultades que entraña esta negociación: han sido necesarios tres meses para acordar las reglas de procedimiento²¹ e intercambiar listas preliminares de las cuestiones que cada parte quiere incluir en la segunda fase de las conversaciones.

Las primeras discrepancias surgieron ya al tratar sobre el marco de las negociaciones. Es decir, las bases sobre las que se establece el diálogo, particularmente sobre el valor otorgado al Acuerdo de Doha, que fue firmado por EE. UU. y los talibanes sin participación del Gobierno afgano. La inclusión del acuerdo como marco de las conversaciones fue una exigencia clave de los talibanes, ya que les proporciona peso diplomático como interlocutores directos de EE. UU. Para el Gobierno afgano, en cambio, resultaba inaceptable que el proceso se presentara como continuación de otro en el que no había participado. Para salvar este obstáculo, la delegación gubernamental propuso dos alternativas: aceptar la inclusión del Acuerdo de Doha, pero incluyendo también y al mismo nivel las declaraciones conjuntas firmadas por Kabul, de forma paralela, con EE. UU.²² y con la OTAN²³. O no incluir ninguno de los documentos anteriores. Con ello, Kabul quería evitar que los talibanes impusieran su narrativa y socavaran la legitimidad del Gobierno. Finalmente, el texto firmado mantiene el Acuerdo de Doha como una de las bases de las conversaciones, sin hacer referencia a los documentos propuestos por Kabul. En su lugar, para contentar al Gobierno, se incluyó en el texto una referencia a «las negociaciones intraafghanas que comenzaron el 12 de septiembre de 2020», con lo que pretende dejar claro que este proceso nace de la voluntad del Gobierno afgano y los talibanes²⁴. Para la delegación gubernamental, su inclusión pone de relieve que el Acuerdo de Doha no es la fuente del compromiso del Gobierno con el proceso de paz.

El segundo punto de discordia se refería a la jurisprudencia a considerarse para resolver cualquier controversia durante el proceso de negociaciones, teniendo en cuenta la

²¹ «The Rules of Procedure for Intra-Afghan Talks», *Afghanistan Analysts Network*. 2 enero 2021. Disponible en: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/resources/peace-process/aans-working-translation-of-the-rules-of-procedures/>

²² «Joint Declaration between the Islamic Republic of Afghanistan and the United States of America for Bringing Peace to Afghanistan», *Afghanistan Analysts Network*. 29 de febrero 2020. Disponible en: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/resources/peace-process/joint-declaration-between-the-islamic-republic-of-afghanistan-and-the-united-states-of-america-for-bringing-peace-to-afghanistan/>

²³ «Statement by the North Atlantic Council on Afghanistan», Consejo del Atlántico Norte. 29 de febrero 2020. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_173977.htm

²⁴ RUIZ ARÉVALO, Javier. «Las conversaciones de paz intra-afghanas. Fin del primer acto», *Global Strategy*. Enero 2021. Disponible en: <https://global-strategy.org/las-conversaciones-de-paz-intra-afghanas-fin-del-primer-acto/>

exigencia comúnmente aceptada de que cualquier acuerdo debe respetar los principios del islam. La postura inicial de los talibanes era citar a la jurisprudencia hanafita²⁵ como fuente exclusiva de autoridad para resolver los desacuerdos. Al ignorar a la jurisprudencia chiita, esa disposición sería contraria a la Constitución afgana y constituiría un grave revés para la comunidad chií, que ya se enfrentó a una batalla similar durante el proceso constituyente de 2004. A los hazaras les preocupaba que la aceptación en exclusiva de la jurisprudencia Hanafi fuera un punto de partida para la marginación y futura exclusión de los afganos chiíes. Para obtener garantías de que no sería así, el equipo de negociación gubernamental exigió que en el texto se mencionara expresamente el estatuto personal de los chiitas. Los talibanes, por su parte, aceptaron el principio, pero plantearon posponer este asunto hasta el momento en que se discutiera sobre la reforma constitucional. Finalmente, se optó por añadir la frase «con protección de los principios y derechos de los chiíes y sin discriminación contra ellos», acordando que un comité conjunto resolvería los desacuerdos consultando referencias jurisprudenciales más diversas.

Un aspecto delicado del texto es el de la terminología utilizada para referirse a las partes. Para evitar retrasos innecesarios, Kabul renunció desde el principio a condicionar las conversaciones al reconocimiento previo por parte de los talibanes. Evidentemente, Kabul tampoco reconoce al autodenominado Emirato Islámico de Afganistán. Por tanto, expresiones como «Gobierno de Afganistán» o «Emirato de Afganistán» resultan inaceptables para una de las partes, como lo sería el empleo de términos como «insurgente». Por ello, el documento evita nombrar directamente a las dos partes, usando para referirse a ellas términos como «dos partes», «parte negociadora» o «delegación».

Definición de los asuntos a discutir

Antes de cerrar esta primera ronda, las partes aportaron una relación de asuntos a discutir durante las negociaciones. Las conversaciones se suspendieron, entre otras cosas, para que cada una de las delegaciones pudiera analizarlas y discutir las

²⁵ Escuela de pensamiento suní tradicionalmente mayoritaria en Afganistán.

internamente, con sus respectivas direcciones políticas, antes de comenzar la segunda ronda.

Las listas de los asuntos a discutir incluyen 24 temas propuestos por los talibanes y 28 por la delegación gubernamental. Ante el incremento de la violencia que ha seguido al Acuerdo de Doha, no es de extrañar que el asunto que prioriza el Gobierno sea, precisamente, alcanzar un alto el fuego previo, permanente y verificable, algo que los talibanes, por el contrario, consideran que debe ser el resultado final de las negociaciones. Incluye también el Gobierno la exigencia de expulsar a los combatientes y grupos terroristas extranjeros y hace una extraña mención al «combate conjunto» contra los combatientes extranjeros, lo que podría hacer pensar en una colaboración con los talibanes en la lucha contra el Dáesh, algo que de hecho ha ocurrido ya en el pasado. En cualquier caso, el Gobierno afgano ha dejado claro que cualquier acuerdo de paz no incluiría a los combatientes extranjeros, que tendrían que abandonar el suelo afgano. En la lista también se pide que se bloqueen las rutas ilegales con los países vecinos y que se aclaren las «relaciones con otros países», una referencia aparente al apoyo a los talibanes de países de la región como Paquistán e Irán.

Un punto siempre controvertido en cualquier diálogo con los talibanes es el del respeto a los derechos de la mujer. El grupo insurgente ha abordado en su propuesta la garantía de los derechos de la mujer «en consonancia con los principios islámicos y las tradiciones nacionales», mientras en la lista del Gobierno no se hace ninguna referencia específica al respecto. Puede ser que considere que este punto está cubierto en la referencia a los «derechos y libertades legítimos de los ciudadanos» y a la exigencia de que «se preserven los logros de los afganos», pero una referencia más explícita hubiera dado más garantías del compromiso gubernamental al respecto.

El equipo gubernamental propone también un debate sobre una «hoja de ruta para la participación política» con la intención de definir el mecanismo que pueda llevar a la participación de los talibanes en un futuro sistema político. No se incluye un mecanismo específico, quizá porque no hay consenso sobre esta cuestión ni siquiera dentro del bando gubernamental, en el que hay discrepancias importantes en el papel que pudieran asumir los talibanes en el futuro. Por el contrario, este tema sí está desarrollado en la lista de estos últimos. Sus primeros seis puntos detallan lo que consideran su principal objetivo político, después de asegurar la retirada de las tropas extranjeras: el establecimiento de un Gobierno islámico, incluyendo la revisión de la Constitución. Este

será, sin duda, uno de los asuntos más espinosos de las negociaciones, ya que, lógicamente, la delegación gubernamental tiene la intención de preservar, en la medida de lo posible, el actual orden político. Sin embargo, parece haber margen para la discusión, ya que el propio presidente Ghani, en anteriores intentos de negociación, ha ofrecido una reforma constitucional²⁶.

La propuesta gubernamental incluye apartados sobre desarrollo, prestación de servicios públicos, infraestructuras y retorno de refugiados, mientras en la lista insurgente no hay ninguna mención a estos asuntos. Sí coinciden las dos partes en incluir un debate sobre los programas de apoyo a las víctimas de la guerra y la lucha contra las drogas y la corrupción, asuntos que podrían ser demasiado específicos para tratarse en el marco de un proceso de paz.

Los equipos negociadores han tardado 94 días en acordar los principios y las normas de procedimiento para la siguiente ronda de conversaciones. El tiempo empeñado en ello, la necesidad de interrumpirlo para realizar consultas, así como la necesidad de mediación de Catar para llegar a un acuerdo, dan una idea de las dificultades que presenta este proceso. Un problema a tener en cuenta es que, en el campo gubernamental, no hay un acuerdo claro sobre el alcance de los compromisos a los que puede llegarse en este proceso. O, más claramente, en cuanto a las concesiones que puedan hacerse para poder cerrar un acuerdo. Ni siquiera está claro cuál debe ser el organismo responsable de marcar estas directrices y aprobar los acuerdos que se vayan alcanzando. Mientras tanto, la violencia, atribuida principalmente a los talibanes, se ha intensificado y aumenta el número de los que cuestionan que el compromiso de los talibanes sea sincero.

Últimos acontecimientos

A la vista de lo expuesto hasta el momento, no resulta extraño que las conversaciones intraafghanas se encuentren en una situación de punto muerto, necesitado de impulso externo. Ante esta evidencia, EE. UU. ha puesto sobre la mesa la posibilidad de celebrar una conferencia internacional en Estambul que, siguiendo el modelo de la conferencia

²⁶ RUTTIG, Thomas. «Getting to the Steering Wheel: President Ghani's new set of peace proposals», *Afghanistan Analysts Network*. 4 diciembre 2018. Disponible en: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/getting-to-the-steering-wheel-president-ghanis-new-peace-proposals/>

de Bonn que siguió a la caída del régimen talibán, pueda impulsar un acuerdo que reúna un amplio consenso, tanto nacional como internacional²⁷.

Por otra parte, el 18 de marzo de 2021 se celebró en Moscú otra reunión encaminada a relanzar el proceso de paz. Los enviados especiales para Afganistán de EE. UU., China y Rusia —Zalmay Khalilzad, Liu Jian y Zamir Kabulov— se reunieron en lo que Moscú ha bautizado como una «troika ampliada»²⁸. Para reuniones posteriores, existe el compromiso de incluir también a otros actores como Irán e India. A la reunión de Moscú asistieron también 15 delegados de Kabul y 10 talibanes, aunque al parecer estos últimos no asistieron como delegados de la organización, sino a título individual. El grupo de Kabul estaba compuesto por el presidente del Consejo Supremo para la Reconciliación Nacional, Dr. Abdulá Abdulá, el expresidente Hamid Karzai, miembros de la delegación gubernamental en las negociaciones intraafghanas y un puñado de excomandantes muyahidines, líderes políticos ahora de la oposición interna al presidente Ghani. La delegación talibán estaba liderada por el mulá Baradar e incluía al negociador jefe Maulawi Abdul Hakim. En los momentos previos a la reunión, Moscú no dudó en dejar claras sus diferencias con el Gobierno de Kabul, al que hace responsable de la falta de avances en las negociaciones de paz, y su oposición al alto el fuego inmediato que Kabul viene solicitando desde el inicio de las negociaciones. Resulta significativo que el término utilizado por Moscú para referirse al Gobierno afgano sea «Administración de Kabul», el mismo empleado habitualmente por los talibanes.

La Declaración Final firmada por la «troika ampliada», pero no por los afganos presentes en la reunión, supone una mera reiteración de ideas ya muy repetidas: apelaciones a la necesidad de paz y justicia; necesidad de un acuerdo político justo y duradero que dé paso a un Afganistán estable, democrático, autosuficiente y libre de la amenaza del terrorismo y las drogas, etc.²⁹. La declaración no hace referencia alguna a la conferencia de Estambul, haciendo simplemente un llamamiento a apoyar todos los esfuerzos

²⁷ RUTTIG, Thomas. «“Another Bonn-style conference”: A new plan to ‘fix’ the war and enable US troops to leave», *Afghanistan Analysts Network*. 7 marzo 2021. Disponible en: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/war-and-peace/another-bonn-style-conference-a-new-plan-to-fix-the-war-and-enable-us-troops-to-leave/>

²⁸ La troika se refiere a los tres países que consultan periódicamente sobre Afganistán. La ampliación hace referencia a la presencia de Paquistán en su calidad de «jugador a dos bandas», con intereses en ambos bandos del conflicto.

²⁹ «Joint Statement of extended “Troika” on peaceful settlement in Afghanistan», The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation. Moscow, 18 March 2021. Disponible en: https://www.mid.ru/en/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/4641844

internacionales para una solución negociada. Sí resulta interesante la mención expresa a que la comunidad internacional no aceptará una reedición del califato islámico, lo que constituye una clara advertencia a los talibanes, a los que se insta explícitamente a no continuar con su «ofensiva de primavera». Pero, sorprendentemente, de acuerdo con la postura mantenida por Moscú, la declaración solicita al Gobierno de Afganistán que se comprometan abiertamente con los talibanes, pero sin hacer tal requerimiento a estos, ni mencionar su falta de voluntad a la hora de negociar con un Gobierno al que no reconocen.

La declaración no aborda otro asunto espinoso, la posibilidad de establecer un Gobierno interino, algo que Washington persigue hace tiempo y que Rusia apoya. Las continuas referencias a la necesidad de un Gobierno inclusivo, hechas tanto desde Moscú³⁰ como desde Washington y, más significativamente, desde Islamabad, hacen referencia a la intención de que los talibanes estén presentes en dicha administración. Según Kabulov, Pekín apoyaría también esta opción. Finalmente, se evitó su inclusión en la declaración para evitar roces con el Gobierno afgano, que se ha opuesto reiteradamente a esta posibilidad³¹. En cuanto a Teherán, que no hizo ninguna declaración oficial tras la reunión, ha hecho saber que aceptaría un Gobierno interino siempre que tuviera representación de los grupos étnicos vinculados históricamente con Irán³².

El presidente Ghani, por su parte, ha manifestado repetidamente su oposición a un Gobierno interino no elegido. Sin embargo, el 30 de marzo, en su discurso en la Novena Conferencia Ministerial del Proceso Corazón de Asia-Estambul, celebrada en Dusanbé, desveló finalmente su plan de paz, en el que, asumiendo la principal exigencia de EE. UU., acepta la formación de un Gobierno interino compuesto por «el actual liderazgo electo y otros afganos», lo que podría interpretarse como una referencia a los talibanes y aquellos que son parte del actual sistema, pero desde la oposición a Ghani. Pero no abandona su determinación de entregar el poder únicamente a un sucesor electo, por lo

³⁰ TESLOVA, Elena. «Russia envoy suggests interim government in Afghanistan», *Anadolu Post*. 24 marzo 2021. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/russia-envoy-suggests-interim-government-in-afghanistan/2187008>

³¹ SHALIZI, Hamid. «Afghan president, rejecting U.S. peace plan, to offer election in six months, officials say», *Reuters*. 23 marzo 2021. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/usa-afghanistan-peace-exclusive-int/exclusive-rejecting-u-s-peace-plan-afghan-president-to-offer-election-in-six-months-idUSKBN2BF1CP>

³² GREENFIELD, Charlotte; JAIN, Rupam. «Unlikely allies Russia and U.S. push Afghan enemies to accept interim government», *Reuters*. 17 marzo 2021. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-usa-afghanistan-peaceplan-russia/unlikely-allies-russia-and-us-push-afghan-enemies-to-accept-interim-government-idUSKBN2B92UE?rpc=401&>

que su mandato sería temporal, hasta la celebración de elecciones presidenciales, bajo supervisión internacional, para las cuales no podrían postularse sus miembros. Este Gobierno interino debería ser, según Ghani, el resultado de un acuerdo político. En otras palabras, de un acuerdo de paz. La condición para este acuerdo es que debe basarse en la actual Constitución, que puede ser reformada, pero no abolida.

La respuesta de los talibanes a esta propuesta es difícil de predecir. Ni siquiera han dado aún respuesta a la propuesta de EE. UU. de formación de un Gobierno interino. En cualquier caso, la propuesta de que el Gobierno así constituido lo haga bajo los auspicios de la actual Constitución supone un obstáculo evidente, dada la oposición del grupo insurgente al actual texto, más que por su carácter antiislámico, por haber sido impuesto, en su opinión, por EE. UU.

La propuesta de Ghani es políticamente astuta. Consciente de las incertidumbres existentes sobre la posición de los talibanes, ha situado la pelota en su tejado y en la capacidad de Washington de obtener compromisos claros de su parte, antes del repliegue de las tropas de EE. UU. Hasta ahora, los talibanes no han dado señales de estar dispuestos a comprometerse en esta fecha. Al mismo tiempo, sería difícil para Estados Unidos oponerse a la insistencia de Ghani en preservar la constitución para apaciguar a los talibanes, tras haberse comprometido públicamente a proteger aspectos clave de esta, relacionados con los derechos humanos y políticos y las libertades de todos los afganos.

Pero, sin duda alguna, el acontecimiento más relevante de los últimos meses ha sido el anuncio de que EE. UU. retirará sus fuerzas el próximo 11 de septiembre. Este anuncio no hace sino ahondar más en lo que para muchos es el mayor problema que se cierne sobre el proceso de paz: esta retirada unilateral priva tanto a Washington como a Kabul de su principal baza negociadora y abre serias dudas sobre la viabilidad de un proceso de paz en el que los talibanes pueden sentir que la victoria militar está al alcance de su mano.

La declaración del presidente Biden parece resolver definitivamente una duda que ha estado presente desde el inicio de las conversaciones de paz. ¿Estará realmente condicionado por la evolución de las negociaciones o primará la voluntad de dar por terminada la intervención militar? ¿Se retirarán completamente si no cesa la violencia o si los talibanes aprovechan para ocupar nuevos territorios mientras continúan las

conversaciones de paz? ¿Continuará Estados Unidos apoyando a las fuerzas afganas mientras continúan las conversaciones?

Y, sobre todo, ¿será total? Esta vez parece no haber duda: la retirada será total e incondicional, sujeta a un solo requisito: que Afganistán no se convierta en santuario del terrorismo internacional.

Afganistán tras el acuerdo de paz

La firma de un eventual tratado de paz entre el Gobierno de Kabul y los talibanes no parece un objetivo sencillo. De entrada, hay dudas sobre la verdadera voluntad negociadora de los talibanes, cuyo objetivo podría limitarse a conseguir la retirada de EE. UU. para, a continuación, derrocar al régimen de Kabul. Pero, tanto como la posibilidad de alcanzarlo, preocupa la situación a la que podría conducir. En el plano territorial, resulta difícil imaginar que la consecuencia de cualquier acuerdo fuera la inmediata extensión del poder de Kabul a los territorios actualmente bajo control talibán. Deberá llegarse a algún tipo de compromiso que permita mantener de alguna manera las estructuras de poder actuales, aunque vayan incorporándose paulatinamente al control de Kabul. Esta circunstancia, combinada con la presencia de un posible grupo talibán en el seno del Gobierno, podría conducir a una federalización *de facto* del país, que quedaría dividido en una zona controlada por la facción talibán del Gobierno y otra por la no talibán. Esta situación alentaría a quienes abogan por un Afganistán federal, dividido de acuerdo con líneas étnicas. Una solución de consecuencias nacionales e internacionales difíciles de imaginar.

Otro escollo importante que deberá abordar el acuerdo es el de la creación de las nuevas fuerzas armadas que deben surgir de la fusión de las milicias talibanes con las actuales. Es difícil imaginar que un posible acuerdo de paz implicara la desmovilización de las milicias talibanes, algo que difícilmente aceptaría el grupo insurgente. Cabe más bien pensar que se llegará a un sistema que permita su paulatina integración en las nuevas Fuerzas Armadas afganas. Será difícil que quienes han sido enemigos encarnizados durante décadas vayan a formar ahora codo con codo en las mismas unidades. La creación de unidades regulares a partir de las milicias talibanes, en los territorios que actualmente controlan, podría ser un procedimiento viable para iniciar este proceso de

integración. Pero a nadie se le escapan los riesgos que supone el mantenimiento, aunque sea transitorio, de dos ejércitos paralelos, con lealtades diferentes³³.

La ausencia de una fuerza internacional de paz, algo que no han solicitado por las partes no es visto con ilusión por sus posibles contribuyentes, es un factor que facilita las cosas a aquellos que quisieran utilizar la violencia para sabotear el proceso. Deberán ser las propias partes quienes se responsabilicen de mantener bajo control a sus bases más radicales.

Conclusión

El capítulo de conclusiones relativo al proceso de paz afgano no puede consistir en algo muy diferente a un escueto párrafo repleto de lugares comunes, ambigüedades y esperanzas difíciles de materializar. No resulta claro que ambas partes deseen realmente llegar a un acuerdo. No resulta seguro que, en caso de intentarlo de buena fe, fueran capaces de encontrar un punto de encuentro entre la actual Constitución y el emirato pretendido por los talibanes. Tampoco es evidente que ambas partes tuvieran la capacidad de imponer a sus bases los términos de un eventual acuerdo. En última instancia, una paz que alumbrara un hipotético sistema político en el cual se sintieran cómodas todas las facciones no garantizaría la viabilidad de un Estado dependiente de una ayuda internacional que no parece que vaya a mantenerse indefinidamente en los niveles actuales. Ante tantas incógnitas, no hay mucho lugar para el optimismo, aunque no puede pasarse por alto que el Afganistán de 2021 es muy diferente al que dejaron los talibanes en 2001.

Los avances sociales que se han producido en amplias capas de la sociedad, singularmente en lo que se refiere a libertades públicas y acceso a la sanidad y a la educación, harían muy difícil un retorno a políticas aplicadas en el pasado por el denominado Emirato Islámico. El actual conflicto afgano no es sino la continuación de una larga pugna, iniciada a principios de siglo pasado, entre el Afganistán más conservador, fundamentalmente rural, y el más progresista, sobre todo urbano. Que este conflicto se afronte de modo pacífico o violento es lo que se decide en las conversaciones en curso. Hay pocas dudas sobre quién será el ganador final en esa pugna, pero es difícil

³³ MILLER, Laurel; BLAKE, Jonathan. «Envisioning a Comprehensive Peace Agreement for Afghanistan», RAND Corporation. 2019. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2937.html

saber cuánto tiempo tiene que transcurrir y cuánta sangre tendrá que derramarse antes de que los afganos lleguen a disfrutar de un régimen que les garantice un mínimo de seguridad, bienestar y libertad. De momento, aunque remota, hay una puerta abierta a la esperanza.

*Javier Ruiz Arévalo**

Coronel del Ejército de Tierra
Analista del Mando de Adiestramiento y Doctrina del ET