

ASIA

Asia Meridional

AFGANISTÁN	
Población:	(32,4 millones de personas)
Superficie:	652.000 Km ²
IDH:	172 (de 187)
PIB:	18.315 millones de \$
Renta por habitante:	589 \$
Muertos por el conflicto:	100.000 civiles desde 1990
Actores armados:	talibán, Al Qaeda, fuerzas ocupantes
Facilitaciones:	Qatar

Contexto del conflicto

País montañoso, extremadamente pobre, multiétnico, predominantemente musulmán, cultivador de opio e independiente del Reino Unido desde 1919. En 1973 un golpe de Estado acabó con la monarquía existente y se convirtió en república. Pocos años después, se instaló un Gobierno comunista que tuvo que enfrentarse con una guerrilla islámica, lo que provocó, en 1979, la intervención de tropas soviéticas, con un total de 100.000 efectivos, que se retiraron en 1989 tras negociaciones con las Naciones Unidas y debido a la constante presión de una coalición de milicias (la Alianza del Norte), apoyadas por Estados Unidos. La guerra civil se reanudó, y en 1996 los **talibanes** acabaron controlando el país hasta el año 2001, cuando una coalición internacional liderada por la OTAN ocupó el país («Operación Libertad Duradera»), con un contingente formado mayoritariamente por militares estadounidenses. Hamid Karzai ocupó la presidencia del país. Entre 1992 y 1996, las diferentes milicias afganas que luchaban entre sí provocaron la muerte de unas 50.000 personas, la mayoría civiles. El país continúa viviendo una situación de inestabilidad permanente, y el Gobierno sólo controla la capital y una parte reducida del país. Una parte importante de la población todavía permanece refugiada en otros países.

Antecedentes del proceso de paz

Como resultado del Acuerdo de Bonn, firmado en diciembre de 2001, se creó la Autoridad Interina, y el proceso culminó en septiembre con la celebración de elecciones a la Asamblea Nacional (Wolesi Jirga) y a los consejos provinciales. Desde entonces, la OTAN mantiene en Afganistán un dispositivo militar denominado International Security Assistance Force (ISAF), con mandato de las Naciones Unidas. En marzo de 2002, y como resultado de una resolución del Consejo de Seguridad, se creó la Misión de NNUU de Asistencia a Afganistán (UNAMA), con el propósito de implementar los compromisos de reconstrucción del país acordados pocos meses antes en

Bonn. A principios de febrero de 2007, la Wolesi Jirga o Cámara baja de Afganistán aprobó un proyecto de ley de amnistía para todos los combatientes que hubieran participado en los 25 años del conflicto, incluidos el Mullah Omar, máxima autoridad talibán, y personas acusadas de crímenes de guerra como los antiguos muyahidines (resistentes afganos) que lucharon contra los soviéticos en los años ochenta, algunos de los cuales ocupan ahora cargos gubernamentales. En septiembre de 2007, los talibanes afirmaron estar dispuestos a iniciar negociaciones con el Gobierno afgano, después de que el presidente Hamid Karzai hiciera una propuesta en este sentido. A principios de octubre de 2008, el Presidente Hamid Karzai reveló que había solicitado a Arabia Saudí que facilitase unas negociaciones de paz con los líderes talibanes, y señaló que sus enviados se habían desplazado a este país y a Pakistán para iniciar esas conversaciones. En 2009, el presidente estadounidense, Barack Obama, señaló que la reconciliación con los talibanes podría ser una iniciativa importante en un conflicto armado en el que no era previsible una victoria militar estadounidense. En el mes de abril de 2010 se celebró una conferencia de paz en la que se elaboró un plan de acción para la reintegración de los insurgentes talibanes de nivel bajo y medio. El plan incluía ofertas de trabajo, formación y otros incentivos económicos. El líder talibán, Mullah Omar, afirmó que los talibanes podrían estar dispuestos a mantener negociaciones con políticos occidentales. El líder talibán habría señalado que ya no estaría interesado en gobernar el país y que los objetivos de los talibanes serían la expulsión de los extranjeros del país, el retorno de la *sharia* y el restablecimiento de la seguridad. Los talibanes no habrían fijado precondiciones para el diálogo, simplemente habrían señalado que éste debería ser honesto. En septiembre, el 40 % de los afganos acudieron a las urnas con motivo de las elecciones legislativas, y el presidente afgano, Hamid Karzai, anunció la puesta en marcha de un plan de paz para el país. Esta nueva estrategia, que será dirigida por un Alto Consejo de Paz, tenía un doble objetivo: por un lado, establecer el diálogo con los líderes talibanes y, por otro lado, alejar a los combatientes de base de la insurgencia.

En enero de 2011, Afganistán y Pakistán crearon una comisión conjunta para elaborar modalidades de negociaciones directas de cara al eventual inicio de conversaciones de paz con los talibanes, en el marco del plan de paz para el país lanzado por el presidente Hamid Karzai a finales de 2010. En junio, el presidente estadounidense, Barack Obama, anunció su plan de retirada del país, que establecía la salida de unos 33.000 soldados para septiembre de 2012, de los cuales unos 10.000 serían repatriados durante el año 2011. En diciembre, fuentes del Gobierno estadounidense afirmaron que las conversaciones con los talibanes se hallaban en un punto clave y que EEUU estaría considerando la posibilidad de trasladar a Afganistán a un número no especificado de presos talibanes encarcelados en Guantánamo. Los presos pasarían a estar bajo el control del Gobierno afgano. A cambio se pidió a los talibanes que pusieran en marcha alguna medida de confianza, como

denunciar el terrorismo internacional o una expresión pública de su voluntad de iniciar conversaciones formales con el Gobierno afgano. EEUU mantuvo varias reuniones con los talibanes en Alemania y Doha, concretamente con representantes del Mullah Omar.

El proceso de paz en 2012

Después de que un principio de acuerdo se colapsara en el mes de diciembre por la oposición del Ejecutivo afgano, en el mes de enero **la insurgencia talibana anunció la apertura de una oficina política en Qatar**, medida que finalmente habría sido aceptada por el Gobierno de Karzai, que se había mostrado extremadamente reticente a continuar con el proceso. No obstante, los talibanes continuarían prefiriendo una negociación directa con EE. UU. y no con el Ejecutivo afgano. Afganistán, por su parte, habría impuesto la condición de que ningún poder extranjero se involucrara en el proceso sin su consentimiento. La secretaria de Estado estadounidense envió un equipo diplomático a la región para llevar a cabo consultas con los Gobiernos de Arabia Saudí y Turquía, además de con el propio Gobierno afgano. No obstante, los talibanes descartaron reconocer la Constitución afgana y calificaron al Gobierno de Karzai de títere, afirmando que su voluntad era negociar la liberación de presos de Guantánamo, y que persistían en su intención de instaurar un Estado islámico en Afganistán. Según informaciones de *The Wall Street Journal*, los comandantes talibanes sobre el terreno apoyaban la decisión de negociar con EE. UU. pero sin renunciar a exigir la retirada de tropas extranjeras y la instauración del Estado islámico. Por su parte, el Ejecutivo afgano insistió en que las conversaciones debían ser lideradas por los afganos, y que el papel de EE. UU. debía ser de facilitación y mediación, pero no de arbitraje, expresando así su malestar por cómo se estaban llevando a cabo las negociaciones. En febrero, el Gobierno de EE. UU. y representantes talibanes mantuvieron varios encuentros en Qatar, en los que se habrían discutido medidas preliminares de creación de confianza, como una posible transferencia de presos, según revelaron los talibanes. No obstante, los talibanes señalaron que no se trataba de negociaciones de paz. Por su parte, el Gobierno afgano planeó reunirse con los talibanes de Arabia Saudí, aunque estos, que en repetidas ocasiones habían señalado que solo negociarían directamente con EE.UU. por considerar al Gobierno afgano como un gobierno títere, no hicieron declaraciones al respecto. Por su parte, la prensa filtró que el presidente estadounidense recibió un mensaje del líder talibán, Mullah Omar, en el que este expresaría su interés en llevar a cabo negociaciones para poner fin al conflicto armado en Afganistán. El Gobierno pakistaní, por su parte, hizo un primer llamamiento público a los talibanes para que participaran en unas negociaciones de paz. A pesar de todo ello, **en marzo, los talibanes anunciaron que suspendían temporalmente las negociaciones con el Gobierno de EE. UU.** en un comunicado en el que no se hacía referencia a la quema de coranes en una base militar de la OTAN ni al asesinato de 16 afganos por un soldado estadounidense.

Los talibanes aludían a la actitud errática de EE. UU. y afirmaban que seguían considerando irrelevante cualquier negociación con el Ejecutivo afgano. Fuentes militares estadounidenses señalaron que consideraban el anuncio como un movimiento táctico más que una retirada definitiva de las negociaciones de paz, que podría ser un reflejo de las tensiones internas en el seno de la insurgencia. El principal punto de desencuentro entre los talibanes y EE. UU. sería la cuestión de los presos de Guantánamo.

En abril, los Gobiernos de Afganistán y EE. UU. concluyeron el borrador de partenariatio estratégico que comprometía el apoyo de EE. UU. al país asiático durante 10 años después de la retirada de las tropas de combate en 2014. El acuerdo contemplaba cuestiones como el desarrollo social y económico, la construcción de instituciones, la cooperación regional y la seguridad y deberá ser refrendado por los dirigentes de ambos países y por el Parlamento afgano. No obstante, no especificaba las cantidades económicas que se destinarán, ni los proyectos específicos que se apoyarán. Tampoco clarificaba cuál sería la presencia militar estadounidense en el país ni qué papel jugará, aunque se prevé que aportará 2.700 millones de dólares anuales al mantenimiento de las fuerzas de seguridad afganas. Por otra parte, **el Alto Consejo para la Paz nombró a Salahuddin Rabbani como nuevo presidente**. Rabbani es el hijo de Burhanuddin Rabbani, anterior presidente de este consejo, antiguo presidente de Afganistán y asesinado por los talibanes en septiembre de 2011. Salahuddin Rabbani era embajador en Turquía. Días antes, el líder del jefe del Alto Consejo para la Paz en la provincia de Kunar y su hijo murieron como consecuencia de un atentado suicida con bomba. **La organización insurgente Hezb-i-Islami anunció que suspendía las negociaciones con EE. UU. y Afganistán**, y replicó la decisión de los talibanes. La suspensión se produjo ante la falta de resultados prácticos de las conversaciones. Esta organización, que opera en el noreste del país tiene como líder Gulbuddin Hekmatyar, antiguo aliado de EE. UU., y cuenta con miles de integrantes, por lo que su participación en cualquier acuerdo con los talibanes es imprescindible.

En mayo, **la OTAN refrendó en Chicago el plan de salida de Afganistán**, que preveía el traspaso del mando de todas las misiones de combate a las fuerzas de seguridad afganas a mitad de 2013 y la retirada de la mayoría de las tropas internacionales (130.000 efectivos militares), a finales de 2014. Por otra parte, Arsala Rahmani, antiguo ministro talibán y negociador de paz gubernamental, murió tiroteado en Kabul, en el segundo de los asesinatos de líderes del Alto Consejo para la Paz afgano. Los talibanes negaron su implicación en el asesinato, aunque mantenían las amenazas contra los integrantes de esta institución. Rahmani había sido retirado de la lista de sanciones de la ONU en 2011. Según *The Washington Post*, el Gobierno de EE. UU. habría llevado a cabo liberaciones secretas de detenidos de alto nivel en la prisión de Parwan en Afganistán como parte de las negociaciones con la insurgencia talibana. Se desconocía el número de presos excarcelados. Las liberaciones se habrían producido a cambio de la reducción de la violencia en determinados

distritos, y las negociaciones para estas liberaciones se llevaron a cabo entre EE. UU. y líderes locales.

La prensa estadounidense recogió a lo largo del tercer trimestre diversas informaciones que apuntaban al ostensible enfriamiento del proceso de paz en Afganistán. Fuentes militares señalaron que difícilmente habría progresos en las negociaciones con los talibanes antes de la retirada de las tropas de la OTAN del país, prevista para 2014. El fracaso de la Administración Obama en lograr un acuerdo sobre el intercambio de prisioneros – la puesta en libertad de comandantes talibanes presos en Guántanamo a cambio de la liberación de un soldado estadounidense, único prisionero de guerra en manos de los talibanes– estaría detrás de la imposibilidad de nuevos avances en las negociaciones entre EE. UU. y la insurgencia talibana. Aunque el Gobierno de EE. UU. llevó a cabo algunas iniciativas durante el verano con el objetivo de reavivar el proceso, la perspectiva actual es que los resultados llegarán a largo plazo. Entre estas cabe destacar la creación de un comité conjunto con Pakistán para investigar a posibles candidatos a la rehabilitación política entre los insurgentes talibanes. Además, la posibilidad de reanudar las negociaciones para el intercambio de prisioneros solo podría tener lugar después de las elecciones presidenciales previstas para noviembre. En el mes de septiembre el think tank británico Royal United Services Institute publicó un informe que revelaba que líderes talibanes estaban dispuestos a una ruptura definitiva con al-Qaeda y a aceptar la continuación de operaciones contrainsurgentes estadounidenses contra esta organización, mientras EE. UU. no interfiriera en la política afgana o utilizara el territorio de Afganistán para llevar a cabo ataques contra otros países, además de otras medidas de confianza como aceptar la educación para las niñas. No obstante, los talibanes negaron que ninguno de sus dirigentes estuviera participando en negociaciones que involucraran la presencia de EE. UU. en su territorio.

En lo que respecta al Gobierno afgano, cabe destacar que en el mes de agosto representantes oficiales se reunieron con Mullah Abdul Ghani Baradar, antiguo número dos de la Shura de Quetta y persona muy cercana al Mullah Omar y que actualmente se encuentra encarcelado en Pakistán. El encuentro, que según señaló Pangin Spanta –asesor nacional de seguridad de Hamid Karzai y uno de los artífices de las negociaciones de paz–, pretendía contrastar la opinión de Baradar sobre las negociaciones, contó con la autorización y la colaboración de Pakistán. Las relaciones entre los dos países vecinos con respecto a las negociaciones de paz en Afganistán mejoraron notablemente en julio, cuando ambos acordaron reanudar el trabajo de la Comisión de Paz, suspendida tras el asesinato del enviado de paz afgano Burhanuddin Rabbani.

En noviembre, **Pakistán puso en libertad a un grupo de prisioneros talibanes afganos**, entre ellos al hijo de un prominente líder muyahidín, así como otros líderes talibanes, gesto que fue interpretado por Afganistán como señal de la voluntad del país vecino de facilitar las negociaciones del Gobierno afgano con la insurgencia

talibán y los esfuerzos llevados a cabo por el Alto Consejo para la Paz afgano. El Gobierno afgano señaló que Pakistán podría poner en libertad a más presos en el futuro y la insurgencia talibán celebró estas liberaciones. El líder del Alto Consejo para la Paz, Salahuddin Rabbani, que se desplazó a Islamabad encabezando una delegación de alto nivel que se reunió con representantes del Gobierno pakistaní, señaló que este gesto marcaba un cambio en la política del país vecino con respecto a un proceso de paz en Afganistán.

En diciembre, **se produjo un encuentro entre líderes de la insurgencia talibán y representantes del Gobierno afgano en Francia** organizada por el *think tank* francés Fondation pour la Recherche Stratégique. La delegación talibán incluyó a Shahabuddin Delawar, representante de la oficina política en Qatar y también habrían asistido tanto integrantes del Gobierno afgano como miembros de la Alianza del Norte, que durante años se enfrentó militarmente a los talibanes. Este encuentro podría abrir la puerta a un inicio formal de las negociaciones de paz entre el Gobierno y los talibanes durante 2013, mientras que los contactos entre EE.UU. y los talibanes permanecían suspendidos, aunque la administración Obama podría estar tratando de reactivarlos. Durante el encuentro, los talibanes se mostraron favorables a un Gobierno inclusivo, así como a respetar los derechos de las mujeres, aunque calificaron la actual Constitución de fraudulenta por haber sido elaborada al amparo del Gobierno de EE.UU. Así mismo, señalaron que el talibán es el Gobierno legítimo del país y afirmaron que las elecciones de 2014 tendrían lugar bajo la ocupación del país, sin que se hubiera producido la retirada total de las tropas extranjeras. En la reunión también participaron integrantes del grupo Hezb-e-Islami, aliado de los talibanes. Antes del encuentro trascendió un **plan del Alto Consejo para la Paz de Afganistán que contemplaba la transformación de los talibanes, Hezb-i-Islami y otros grupos armados en entidades políticas y su participación en todos los procesos políticos y constitucionales del país para el año 2015**. El plan dibujó un escenario de retirada total de la OTAN y el traspaso completo de las tareas de seguridad a las fuerzas afganas, así como de posible inclusión de líderes insurgentes en el Gobierno central y en los provinciales. Además, de acuerdo con este plan, **Pakistán sustituiría a EE.UU. en el liderazgo en las negociaciones de paz**. Por otra parte, fuentes diplomáticas y militares occidentales afirmaron que la reconciliación en Afganistán habría pasado a ser una prioridad para el jefe de las Fuerzas Armadas pakistaníes, el general Ashfaq Kayani, que podría estar prestando apoyo a las negociaciones con la insurgencia talibán ante la proximidad de la retirada de las tropas de combate extranjeras en el país vecino. Aunque el Gobierno afgano ponía en duda que esta voluntad fuera genuina, las relaciones entre el Gobierno pakistaní y la insurgencia talibán afgana se habían deteriorado progresivamente. Por otra parte, fuentes gubernamentales afganas destacaron la voluntad genuina tanto del Ejecutivo afgano como del pakistaní de transformar la insurgencia talibán afgana en un movimiento de carácter político que pudiera acceder

al poder por vías pacíficas. En paralelo, el Gobierno pakistaní puso en libertad al antiguo ministro de Justicia talibán, Mullah Turabi. Su excarcelación se produjo tras las negociaciones que tuvieron lugar en el mes de noviembre entre representantes del Alto Consejo para la Paz de Afganistán y Pakistán, y vino acompañada de la puesta en libertad de otros tres prisioneros talibanes. Durante el mes de noviembre se liberó a 13 talibanes afganos. No obstante, decenas de talibanes permanecían detenidos en Pakistán, entre ellos el antiguo número dos de la organización, Mullah Abdul Ghani Baradar.

Hechos más destacados del año

- La insurgencia talibán anunció la apertura de una oficina política en Qatar.
- Pakistán puso en libertad a un grupo de prisioneros talibanes afganos.
- Se produjo un encuentro entre líderes de la insurgencia talibán y representantes del Gobierno afgano en Francia organizada por el think tank francés Fondation pour la Recherche Stratégique.

Webs de interés

- Human Security Report Project (www.hsrgroup.org)
- ISAF (www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.html)
- ONU (www.un.org/spanish/docs/sc)
- Norwegian Peacebuilding Centre (www.peacebuilding.no)
- PNUD (www.undp.org/afghanistan)
- Presidencia de la República (www.president.gov.af)
- Reliefweb (www.reliefweb.int)
- UNAMA (www.unama-afg.org)
- Wikipedia (Guerra de Afganistán)

Principales actores del proceso

