

JUAN MANUEL DE FARAMIÑÁN GILBERT  
JOSÉ PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA

# ***EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN***



**INSTITUTO DE ESTUDIOS  
INTERNACIONALES Y EUROPEOS  
«FRANCISCO DE VITORIA»**



**MINISTERIO DE DEFENSA**



**ESCUELA DE GUERRA  
DEL EJÉRCITO  
MINISTERIO DE DEFENSA**

JUAN MANUEL DE FARAMIÑÁN GILBERT  
JOSÉ PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA

# ***EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN***



**INSTITUTO DE ESTUDIOS  
INTERNACIONALES Y EUROPEOS  
«FRANCISCO DE VITORIA»**



**ESCUELA DE GUERRA  
DEL EJÉRCITO  
MINISTERIO DE DEFENSA**



**MINISTERIO DE DEFENSA**

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-09-226-3 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-532-1

Depósito Legal: M-46297-2009

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 1.500 ejemplares

Fecha de edición: noviembre, 2009

NIPO: 076-09-225-8 (edición en línea)



Las opiniones emitidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

## ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
PRÓLOGO .....	9
INTRODUCCIÓN .....	15
FACTORES DEL CONFLICTO .....	21
Factor Geográfico .....	22
Factor étnico: pueblos y etnias en Afganistán .....	24
Intereses Geopolíticos .....	24
Factor histórico .....	27
LA INTERVENCIÓN SOVIÉTICA .....	29
Primera Fase: del golpe de estado hasta la invasión soviética ....	29
Segunda Fase: resistencia nacional afgana y soviétización 1980-1983	30
Tercera Fase: campañas aéreas e intensificación de la guerra 1983-1986 .....	33
Cuarta Fase: el lento camino hacia la retirada soviética 1986-1989	34
MISIONES DE PAZ: UNGOMAP Y UNOCA .....	35
LOS ACUERDOS DE GINEBRA .....	35
BIN LADEN Y EL NACIMIENTO DE AL-QAEDA .....	43
GUERRA CIVIL 1989-1992 .....	46
FRAGMENTACIÓN DE AFGANISTÁN 1992-1994 .....	47

## ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
EL MOVIMIENTO TALIBÁN .....	49
EL AUGE TALIBÁN 1994-1998 .....	50
LOS TALIBANES Y AL-QAEDA .....	53
SOBRE LA NATURALEZA DEL RÉGIMEN TALIBÁN Y SU SUBJETIVIDAD INTERNACIONAL .....	55
EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS .....	62
AFGANISTÁN TRAS EL 11-S .....	81
Informes del Secretario General de las Naciones Unidas .....	81
LA ACCIÓN EJECUTIVA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD .....	97
LA ESTRATEGIA NORTEAMERICANA .....	107
LA ALIANZA DEL NORTE .....	113
FUERZAS MILITARES DEL RÉGIMEN TALIBÁN .....	115
LIBERTAD DURADERA ( <i>ENDURING FREEDOM</i> ) .....	115
PROYECCIÓN DE LA FUERZA HASTA EL TEATRO DE OPERA- CIONES .....	116
LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN LIBERTAD DURADERA	117
CAMPAÑA DE BOMBARDEOS .....	117
PAUSA ESTRATÉGICA .....	120
OFENSIVA TERRESTRE .....	122
LOS ACUERDOS DE BONN .....	126
DESDE LA PERSPECTIVA DE LA OTAN .....	129
ISAF Y LA RECONSTRUCCIÓN POLÍTICA .....	142
OPERACIONES POSTERIORES DE LIBERTAD DURADERA	150
LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN ISAF .....	156
REFLEXIONES SOBRE EL MODELO .....	162
Afganistán: ¿una guerra olvidada? .....	162

## ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL CONFLICTO .....	173
LA CARTA MAGNA AFGANA Y EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN .....	180
CONCLUSIONES .....	197
LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES .....	202
¿QUIÉN ES QUIÉN? .....	210
CRONOLOGÍA .....	215
ADDENDA .....	217

## PRÓLOGO:

Este libro constituye un brillante análisis del actual y complejo conflicto afgano, realizado por dos respetados especialistas: el jusinternacionalista y Catedrático Juan Manuel de Faramiñán Gilbert y el Coronel José Pardo de Santayana y Gómez de Olea.

El volumen enriquece altamente la «Colección sobre conflictos internacionales», galardonada en su día con el *Premio Defensa*, que conjuntamente dirigen la Escuela de Guerra del Ejército de Tierra y el Instituto Universitario Francisco de Vitoria. El lector interesado observará inmediatamente que el texto integra en un todo los elementos jurídicos y políticos internacionales y los propios de la estrategia e historia militares, puesto que sus autores han trabajado en estrecha colaboración, redactando su «parte» respectiva con cabal atención a lo escrito por ambos. El libro se beneficia de ese impulso conjunto y por ello del acuerdo de los autores sobre sus tesis centrales.

La importancia del conflicto afgano en el conjunto del sistema internacional y de los *eternos* esfuerzos de la Comunidad Internacional para pacificarlo, no puede ser exagerada. Como señalan los autores, actualmente se aproximan cambios en las estrategias seguidas para la solución del conflicto afgano por sus principales actores. El Presidente Barack Obama ha afirmado en diferentes ocasiones que la clave del éxito final de las acciones armadas, llevadas a cabo por fuerzas expedicionarias de Estados Unidos y de sus co-aliados en el Oriente medio contra el terrorismo, reside en gran medida en desplazar el centro de la lucha desde Iraq hacia Afganistán.

En efecto, admitido que el Estado de Iraq se encuentra en vías de lenta reconstrucción, la lucha armada contra los «insurgentes» afganos, compuestos en amplia medida por talibanes extremistas y tribus y clanes aliados de éstos, ha adquirido en los últimos meses mayor intensidad a medida que el conjunto de la sociedad civil afgana, particularmente determinadas tribus de

## PRÓLOGO

la federación pashtún, ha experimentado una creciente desilusión respecto a la eficacia de las operaciones internacionales que buscan la pacificación y la consolidación de un gobierno central capaz de controlar el orden y aplicar una cierta justicia dentro, sino de toda, sí de la mayor parte de su territorio. Los numerosos muertos civiles y los «daños colaterales» provocados por diferentes operaciones militares no son ajenos a ese estado de opinión.

Para lograr la pacificación de Afganistán y derrotar a los talibanes extremistas hay que atraer a la participación dentro de la acción antiterrorista y «reconstructora», a todas las fuerzas civiles «sanas»; no sólo, claro está, a las fuerzas de la llamada *Alianza del Norte*, que por historia, raíz étnica y vocación armada están radicalmente enfrentadas a los talibanes, sino incluso a los talibanes «moderados», cuyo rechazo de la violencia puede conseguirse si la sociedad civil recobra su protagonismo interno de modo que el conjunto de pueblos afganos se sienta por una vez dueño de su destino político.

Para «ganar la guerra» en el plano militar, el Gobierno de Estados Unidos ha decidido enviar a Afganistán un nuevo contingente armado de hasta 17.000 hombres (frente a los 32.000 pedidos por el Mando militar) y ha solicitado a los aliados el envío de nuevas fuerzas, petición a la que señaladamente han respondido, aunque de modo limitado, los gobiernos de Francia, Alemania y de Italia. Por otro lado, poco a poco, en la práctica, la ISAF (bajo mando de la OTAN desde 2003) ha realizado actividades que en muchos casos no se diferencian realmente de las acciones de la Operación «Libertad Duradera». De ahí que el entendimiento y la coordinación entre ambas «Operaciones» sea relevante, tanto para el logro de la pacificación armada como para la restauración de un orden de convivencia en Afganistán: ambas constituyen cada vez más las dos caras de la moneda del éxito final. La inversión económica, la destrucción de la dependencia de amplios sectores de la economía afgana de la producción y tráfico del opio, el desarrollo humano de la sociedad civil afgana dentro del respeto a sus tradiciones, la protección de los derechos de las mujeres: he ahí la receta, pertinentemente destacada por los autores, para «contener» al talibanismo y su extremismo terrorista, junto con la victoria militar.

Pero hay otros actores externos cuya presencia e intereses deben ser tenidos en cuenta por la Comunidad Internacional, siempre dentro del respeto del Derecho Internacional y por lo tanto de la integridad territorial y la independencia política de Afganistán. En primer lugar hay que contar con la renovada estrategia de la Federación Rusa dirigida a recuperar su antiguo

## PRÓLOGO

control de las relaciones internacionales en Asia Central, con vistas a recobrar una hegemonía largas décadas ostentada durante la época de la Guerra Fría por la entonces existente Unión Soviética. Dentro de los avatares de la economía mundial, la economía rusa puede subsidiar a países en desarrollo como Tayikistán y Kirguistán, y recuperar sus alianzas de modo que dichos países se desprendan incluso de las bases militares norteamericanas (en Kirguistán se ha anunciado el cierre de la base norteamericana de Manas) y admitan quizá una presencia militar permanente, rusa o en alianza con Rusia. No es necesario insistir aquí en la creación por impulso de la Federación Rusa de la CSTO a modo de organización regional de seguridad, rival de la OTAN. Como quiera que sea, un régimen afgano deberá por definición considerar esa realidad, en defensa de sus intereses. Tanto más cuanto que parte de sus etnias pertenecen a mayorías situadas en Estados vecinos, más allá de las fronteras.

En segundo lugar, la paz en Afganistán, si de verdad va a ser duradera (¡Cuánto falta aún para ello!) debe afrontar el sellado eficaz de la frontera con Pakistán, en acción conjunta con este país. En esa zona fronteriza montañosa parecen encontrarse los núcleos centrales de las fuerzas talibanes extremistas. La paz o «pases» siempre precarias con las tribus montañosas tienen pues una dimensión transfronteriza. Pero el caso es que ha habido persistentes noticias de falta de energía frente los «insurgentes» islamistas por parte del Gobierno de Islamabad. Así, un acuerdo reciente (17 de febrero), celebrado por las autoridades paquistaníes con los islamistas del valle de Swat en el noroeste del país abría la vía para la imposición de la Sharia en toda la región de Malakand. ¿Estaba así, de algún modo, facilitando el Presidente Asif Zardari la aparición de santuarios protalibanes en esa región? ¿Podrá afrontar tan graves desafíos el gobierno de Pakistán, como parece ahora intentar, lastrado por un ejército no necesariamente inmune a los requerimientos islamistas radicales y que debe vigilar al «adversario indio» cuya influencia en esas zonas no cabe descartar que vaya aumentando?

En tercer lugar, quizá más lejanamente, los intereses del régimen iraní, nunca completamente claro en su rechazo a la utilización pacífica de la energía nuclear, parecen residir más bien en extraer el mayor beneficio político de su apoyo a grupos de la naturaleza de la de Hamas o Hezbolá y en proteger su papel central en la producción de crudo y su condición de país estratégicamente situado para el tránsito de energías.

La Unión Europea es consciente del Juego; su «ayuda civil» es muy relevante, bien que su acción diplomática sea débil y su acción militar que-

## PRÓLOGO

de principalmente canalizada a través de la OTAN/ISAF. Hay una voluntad bien expresada en diferentes ocasiones (por ejemplo, en la conferencia franco-alemana sobre seguridad de 7 de febrero) de fortalecer el papel de la política exterior y de seguridad común en el conflicto afgano. El partenariado estratégico UE/OTAN va sin duda a salir fortalecido por el retorno francés al entramado militar de la Alianza y quizá por las decisiones de la Cumbre de Estrasburgo y Kehl de 3 y 4 de abril, convocada para conmemorar su 60º aniversario.

Pero la acción diplomática europea podría fortalecerse si se creara un «Grupo de contacto» para Afganistán, integrado por Estados Unidos y varias Potencias europeas, inspirándose en el modelo del que fue creado en los años 1990 para Bosnia-Herzegovina. Europa debería dirigir sus esfuerzos principales no tanto a reforzar una acción militar a la «norteamericana» (dentro y fuera de la OTAN) como a intensificar los esfuerzos para la reconstrucción de Afganistán (financiación de infraestructuras, programas de formación militar, consolidación de fuerzas de policía, etc.); incluyendo la articulación de una diplomacia regional que implique a Pakistán, India e Irán y quizá China.

Un renovado multilateralismo trasatlántico puede así estar naciendo, en el cual el papel de la Unión Europea tutee al del aliado norteamericano.

Con razón los autores del libro han visto en la adopción por Afganistán de una Constitución democrática la clave que debe permitir el avance hacia la consolidación de un Estado de Derecho de modo que incluso los talibanes moderados se unan a las instituciones democráticas. Las instituciones afganas centrales deben recibir mayor visibilidad frente a su propia sociedad y su ejército nacional debe adquirir mayor protagonismo en la lucha antiterrorista. Todos esos nobles objetivos pasan, sin embargo, (la acción de la UNAMA está bien presente en todo ello) por la lucha contra la corrupción dentro de las instituciones afganas, la erradicación del narcotráfico consentido y la renovación democrática de las instituciones de gobierno: la primera de todas, la elección de nuevo Presidente el próximo mes de agosto de 2009.

Todos estos esfuerzos deben ir acompañados de políticas apropiadas y avances en la vía de un desarrollo humano, ya programado en cierto modo por la Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán, que incluye la mejor protección de los derechos humanos y el reforzamiento *inter alia* de la Comisión Independiente de Derechos Humanos. Los escasos Relatores de Naciones Unidas que han viajado a Afganistán e informado sobre la situa-

## PRÓLOGO

ción de los derechos humanos en el país han mostrado su desolación sobre el estado de cosas que han encontrado y han afirmado la enormidad de las tareas a emprender, desde la promoción eficaz del Plan de Acción Nacional para las Mujeres de Afganistán hasta el establecimiento de una moratoria sobre la pena de muerte, pasando por el reforzamiento de mecanismos de lucha contra la impunidad y de control y exigencia de responsabilidades por el mal funcionamiento de los aparatos de la justicia criminal (Cfr. el Informe de Ph Alston de 29 de mayo de 2008). Por no referirnos, en términos de derechos humanos, a la situación de los prisioneros en la prisión de Bagram.

No lo menos importante de este espléndido volumen es la referencia a la presencia española en Afganistán como socio relevante dentro de ISAF: 25 soldados muertos muestran el alto precio pagado por los expedicionarios españoles para contribuir a la paz en el atormentado país afgano y contener el terrorismo internacional en quizá su fuente principal.

Todas estas reflexiones me han sido sugeridas por esta excelente monografía tan necesaria y útil, a la que doy mi más calurosa bienvenida.

Getafe, marzo de 2009.

Fernando M. Mariño Menéndez  
Director del Instituto Francisco de Vitoria  
Universidad Carlos III de Madrid

## INTRODUCCIÓN

La historia del pueblo afgano es una larga historia de luchas y desencuentros. Aquella zona del planeta fue una de las más prósperas y ricas, con gran proliferación de la cultura y económicamente estable como una parte importante de la llamada «Ruta de la seda». Con el nombre de *Ariana* este territorio formó parte del Imperio persa-aqueménida para pasar, más tarde, a ser parte del reino helenístico de la Bactriana y posteriormente al imperio Kushan. Como parte del Irán histórico estuvo sometido a las dinastías de Tahití, Saffarí y Samaní. Será Sebük Tegin, un vasallo de la dinastía de los Samaníes, cuando en el 977 se establece como regente en la zona y da lugar a una dinastía local, la de los Gaznawi que logró su esplendor con Mamud, que es quien establece un gran imperio con capital en Gazna y que logra extenderlo hasta el noroeste de la India. La llegada de los turcos selyúcidas debilita el poder de los Gaznawies y el poder es asumido por la dinastía de los Guríes hacia el siglo XII y posteriormente por la de los Shas de Jorezm, pero entrado el siglo XIII con las invasiones de los mongoles el imperio termina por desintegrarse y se impone el dominio mongol de Chagatai. La calma regresa a la zona cuando en el siglo XIV el gran Tamerlán conquista el país, aunque no logra mantenerlo durante mucho tiempo porque el reino se debilita por guerras internas entre sus sucesores.

Será en 1747 cuando se establece el Estado del Afganistán que, como ya apuntábamos, parece estar marcado por el sino de la inestabilidad y sufrirá sucesivas invasiones y presiones de potencias extranjeras. Desde 1837 hasta 1919 el país estará sometido a la influencia británica de la que logra desembarazarse a resultas de la Guerra Anglo-Afgana con la que obtiene la independencia del Reino Unido. En 1973 un golpe de Estado derriba la monarquía y proclama la república y posteriormente, en 1978,

## INTRODUCCIÓN

el país será sometido bajo un régimen de corte comunista al que se opone la guerrilla islámica.

La República de Afganistán está situada en Asia Central a caballo de la cordillera del Indu-Kush, entre Irán al oeste, Paquistán al este y al sur y las repúblicas ex-soviéticas de Tayikistán, Uzbekistán y Turkmenistán al norte; tiene una extensión de 652.000 km<sup>2</sup>, algo mayor que la península Ibérica. Es un país muy montañoso, de clima seco y continental en su mayor parte, con una población de unos 27 millones de habitantes, varios millones de los cuales viven como refugiados en los países vecinos. Como consecuencia de más de 25 años de guerra y una paz que parece no llegar, Afganistán se ha convertido en uno de los países más pobres y desolados de la Tierra.

Por razones tanto históricas como sobre todo étnicas y geográficas es un Estado artificial, sometido a poderosas fuerzas centrífugas que tienden a su disgregación. Al Estado afgano le faltan tanto fronteras naturales como un patrón unificador. Afganistán es un mosaico de pueblos y tribus de tradición guerrera. Solo una de las etnias, los hazara, es exclusiva del país, las demás están presentes en los estados vecinos, viviendo la mayor parte de los miembros de estas etnias al otro lado de la frontera. Además de las etnias, la sociedad se divide en tribus y clanes que han sido la verdadera referencia del ordenamiento político de la población y del modo tradicional de vida. Las leyes tribales y de clan que regían la confederación de tribus pashtunes –la principal etnia del país– estaban recogidas en un conjunto normativo conocido como *pashtunwali*, a veces no concordante con la *sharia*, y que servía como código también para los asuntos del conjunto del país. Desde 1747 hasta 1972 Afganistán conoció un sistema monárquico cuyas dinastías pertenecieron a la tribu pashtún de los *durrani*.

En la compleja vida social y política jugaban un papel muy importante las instituciones colectivas basadas en el consenso que se conocen con el nombre de *jirgas* o *shuras*. Este tipo de organización, participativa a su manera, y muy distinta de la estructura feudal de otros lugares vecinos donde una parte de la población está sometida a unos pocos señores, daba una gran cohesión a las diversas comunidades e hizo que la sociedad afgana presentara una mayor resistencia a los proyectos modernizadores o a cualquier intento de dominación desde el exterior.

El Islam ha sido y es el principal nexo entre las diversas etnias que pueblan el país aunque existen pequeñas minorías hindú, sij e incluso judía. La mayor parte de los afganos son musulmanes sunís si bien hay una importante minoría chiita que en ocasiones ha generado enfrentamientos, es-

## INTRODUCCIÓN

pecialmente durante el poder de los talibanes. En la vida religiosa del país también participan numerosas hermandades sufís. No obstante la imagen de radicalismo religioso que este país ha proyectado en las últimas décadas, se trataba de una sociedad comparativamente tolerante en materia de religión debido a su posición como zona de paso en la Ruta de la seda.

En lo geográfico el país se extiende sobre una frontera natural que separa tres grandes regiones de Asia: al este la extensa península que abarca a Pakistán y la India, al norte las llanuras desérticas de Asia Central surcadas por los valles de los ríos Amu Daria y Sir Daria y al suroeste, las mesetas de Irán. Estas líneas divisorias coinciden aproximadamente con el área de encuentro de tres grandes espacios de civilización: Oriente Medio y el mundo islámico al oeste, el espacio de civilización hindú al este y el Asia Central al norte hasta donde alcanza el área de influencia las civilizaciones cristiano-ortodoxa-rusa y china.

Su especial posición geopolítica ha hecho de esta región montañosa el teatro de guerras y fricciones de gran importancia estratégica en muchos momentos de la historia. En las sucesivas guerras que este documento analiza se pone de manifiesto el juego de intereses de numerosos actores exteriores que mueven sus peones sobre el tablero afgano, atizando el conflicto armado y dificultando la pacificación del país. La guerra en Afganistán ha terminado generando nuevas amenazas que se han proyectado incluso fuera de la región, transformando el panorama de la seguridad mundial.

Afganistán como unidad política emerge como estado colchón entre la India británica y el Imperio ruso en expansión. Alcanzó su independencia en 1919 y es un país que ha conocido la paradoja de haber pasado de ser uno de los Estados menos castigados por la guerra y la violencia tras el proceso descolonizador –permaneciendo en paz desde 1929 hasta 1978– a no conocer otra cosa que el conflicto armado permanente desde 1978, cuando un golpe de Estado llevó al poder a un gobierno de corte comunista. Este gobierno tomó una serie de medidas radicales que desencadenaron una rebelión generalizada. En diciembre de 1988 la Unión Soviética, que tenía importantes intereses geopolíticos en el país, invadió militarmente Afganistán para evitar la caída del gobierno al que apoyaba. La guerra entre la resistencia afgana y las tropas soviéticas que sostenían al gobierno cliente se prolongó por espacio de una década. Las fuerzas rebeldes, conocidas como *muyahidin* contaron con gran apoyo exterior sobre todo de Estados Unidos, Arabia Saudí y Pakistán. El conflicto afgano se incorporó de esa manera al más amplio escenario de la guerra fría.

## INTRODUCCIÓN

Ya en enero de 1980, en un periodo extraordinario de sesiones de emergencia, la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>1</sup> se aboca a analizar la situación en Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales y llama la atención de la Comunidad internacional reclamando la «*retirada inmediata, incondicional y total*» de las tropas extranjeras, haciendo referencia, en aquellos años, a la invasión soviética sobre este país. Siguiendo su discurso habitual, y tantas veces conculcado, aboga por el derecho inalienable de todos los pueblos a determinar su propio futuro y elegir su propia forma de gobierno sin injerencias externas y a la obligación de todos los Estados de abstenerse, en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de cualquier Estado. En definitiva, se reafirma en el principio fundamental de la Carta de las Naciones Unidas y deplora la intervención armada en aquél país que ha generado, además del aumento de la tirantez internacional, una preocupante corriente de refugiados, hacia los países vecinos, procedentes del Afganistán. Por lo cual, insta a las partes interesadas a ayudar a establecer, con la mayor urgencia, las condiciones necesarias para el regreso de los refugiados a sus hogares y exhorta a los Estados y a las organizaciones nacionales e internacionales para que se pongan de acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados con el fin de prestar la necesaria asistencia humanitaria y de socorro que alivie su difícil situación.

Al calor de la victoria contra la ocupación soviética, en el seno de la resistencia afgana muy radicalizada por los años de guerra y por la influencia del extremismo islámico llegado a Afganistán desde el exterior, nació una nueva forma de terrorismo radical islámico que constituye en la actualidad la principal preocupación para la seguridad mundial. Fue también en Afganistán donde Bin Laden estableció posteriormente el Cuartel General de la red terrorista de Al-Qaeda.

Cuando en 1996 los talibanes entran en Kabul imponen un régimen basado en la *sharia* y la situación del país se hace cada vez más insoportable ante el desprecio más absoluto del milenarismo patrimonio cultural de Afganistán, ante la violación permanente de los derechos humanos, en particular los derechos de la mujer, y ante la falta de libertad de pensamiento. Cuan-

---

<sup>1</sup> Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el Sexto Periodo Extraordinario de Sesiones de Emergencia. ES-6/2 «*La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*», 7ª Sesión Plenaria de 14.1.1980.

## INTRODUCCIÓN

do el 11 de septiembre de 2001 se producen los brutales atentados en los Estados Unidos de cuya autoría se vanagloria Osama Bin Laden y su red Al-Qaeda, éstos se refugian en Afganistán y las autoridades talibanes no se muestran receptivas a cooperar en su detención. Los Estados Unidos van a liderar una coalición internacional bajo la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero el objetivo que se perseguía, de erradicar la infraestructura de la red terrorista en la región, fue conseguido solo parcialmente. La Guerra en Irak, antes incluso de ser ésta iniciada, tuvo una influencia determinante sobre las decisiones estratégicas tomadas en Afganistán por los Estados Unidos. Se pensaba que resuelto el problema en Irak la cuestión afgana se terminaría resolviendo; era en Irak y no en Afganistán donde los Estados Unidos pensaban que debía resolverse el nudo gordiano de la seguridad en Oriente Medio y en consecuencia del mundo.

Luego de muchas vicisitudes, con el concurso de la *Loya Jirga* de emergencia, se logra poner en funcionamiento un gobierno relativamente estable y democrático bajo la autoridad del presidente Hamid Karzai y el establecimiento de la Autoridad de Transición afgana. En diciembre de 2001, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con el fin de asistir al Gobierno afgano, autoriza la creación de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) con tropas de la OTAN. Sin embargo, la situación sigue siendo compleja y confusa y cada vez más tensa e insegura y el presidente Karzai se encuentra casi recluido en Kabul que día a día se convierte en una suerte de ciudad amurallada rodeada por nuevos focos de talibanes insurgentes.

Con los esfuerzos de las Naciones Unidas<sup>2</sup> y de las distintas organizaciones no gubernamentales de ayuda humanitaria no se ha logrado reconstruir el país, a pesar de que la Organización lleva años desarrollando sus actividades en Afganistán procurando poner fin a los enfrentamientos entre afganos tras la retirada soviética de 1989.

---

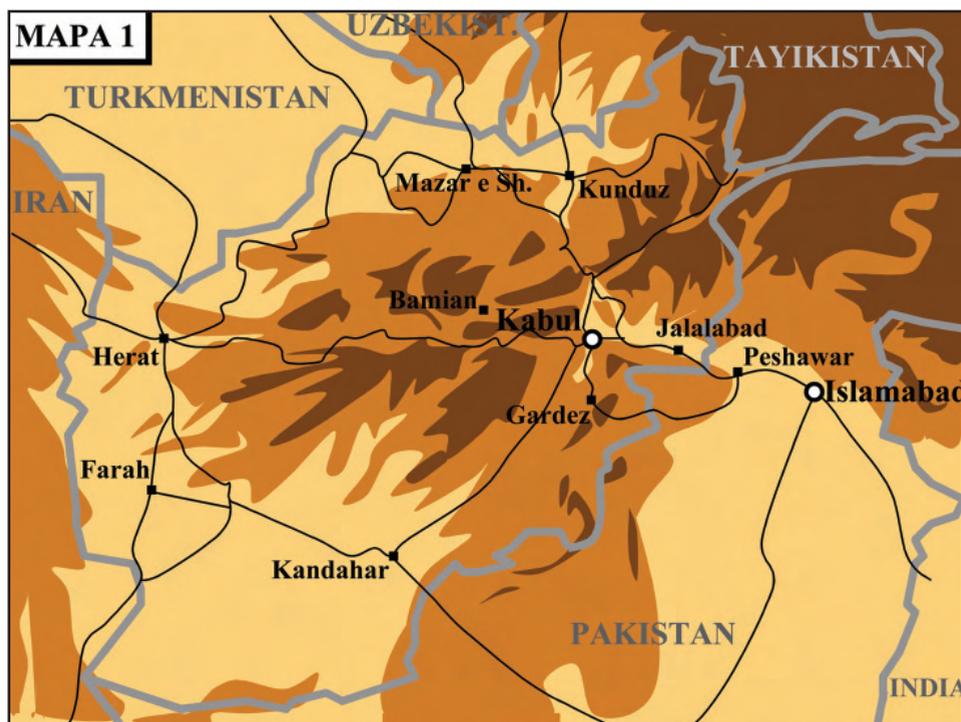
<sup>2</sup> Téngase en cuenta que las Naciones Unidas a través de sus organismos especializados ha realizado una labor ingente con la vista puesta en la reconstrucción de Afganistán. De este modo, se han establecido cauces de cooperación activa con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), o con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), sin olvidar otros organismos como con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) con el fin de distribuir semillas y fertilizantes o el Banco Mundial para recabar su asistencia técnica.

## FACTORES DEL CONFLICTO

### Factor geográfico

Afganistán está dominado por una elevada y extensa cadena montañosa, el Hindu Kush, que discurre de noreste a suroeste y que articula las regiones naturales de un país muy compartimentado (mapa 1). Las principales ciudades del país muy separadas unas de otras se constituyen en centros de poder local con una acentuada tendencia centrífuga. En el interior de la región montañosa hay amplios valles donde se concentra la escasa población y que sirven, a su vez, de vías de comunicación. Aunque las cumbres de las montañas que alcanzan entre los 4.500 y 7.500 metros y descienden en elevación hacia el suroeste, permiten también pasos entre las diferentes regiones, éstos son escasos y permanecen cerrados durante buena parte del invierno.

Al norte del Hindu Kush hay una extensa región que descendiendo por los valles de montaña desemboca en el gran valle del Amu Daria y las



## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

llanuras de Asia central. Teniendo como principales ciudades a Mazar-e-Sharif y Kunduz esta región hace frontera al norte con Tayikistán, Uzbekistán y Turkmenistán. Al sur y sureste del gran macizo montañoso se encuentra la otra gran región de Afganistán que con capital en Kandahar está separada de Pakistán al este por un gran ramal del Hindu Kush que discurre en dirección norte sur. Los amplios valles de esta zona del país se abren sobre una meseta en su mayor parte desértica. Al oeste y haciendo frontera con Irán se encuentra una región históricamente vinculada a este último país y que tiene como centro la ciudad de Herat. Por último, está la región en la que se encuentran la capital Kabul y la ciudad de Jalalabad. Encajonada entre altos macizos montañosos, esta región, que forma parte de la cuenca hidrográfica del río Indo, está separada de Pakistán por el estrecho paso de Kiber. En su parte más baja y próxima a la frontera el clima es tropical y muy distinto, por tanto, al clima seco y continental del resto del país. Esta región solo tiene un acceso fácil con el resto de Afganistán por el suroeste siguiendo la carretera que por Gazni y Qalat se dirige a Kandahar.

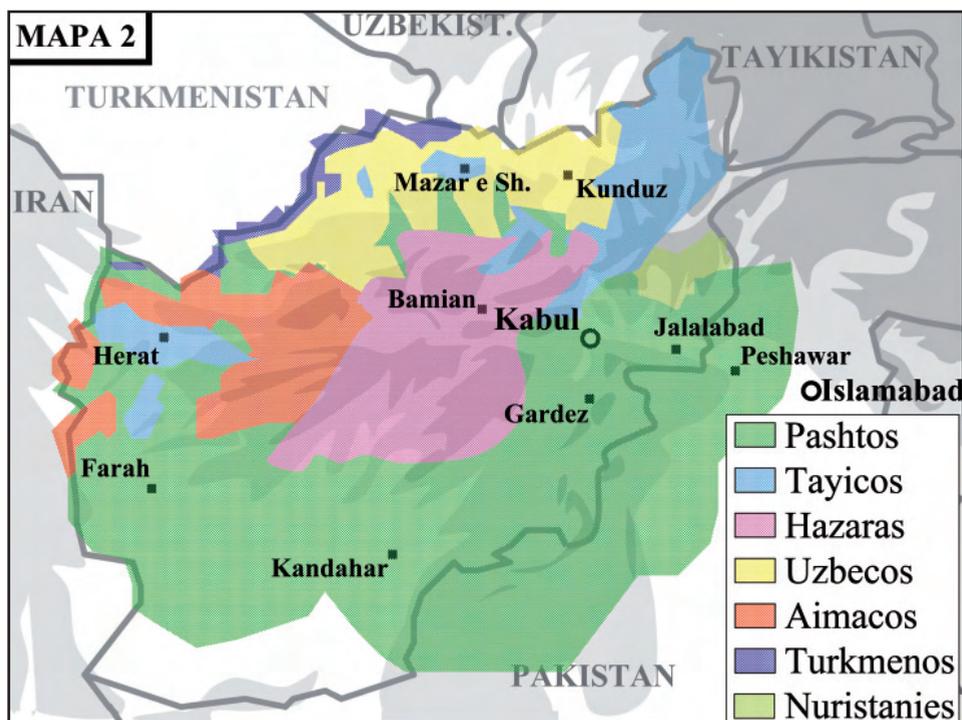
La estructura orográfica ha favorecido la tradición guerrera e indómita de sus pueblos que encuentran, en los profundos valles refugio y en las rugosidades del terreno las condiciones propicias para las tácticas de guerrilla. Las comunicaciones son escasas y de mala calidad. Hasta la apertura del túnel de Salang por parte de los soviéticos, el paso entre Kabul y el norte del país era muy precario. En la actualidad y tras la entrada de la coalición internacional se están haciendo notables mejoras en las principales carreteras.

En general, las condiciones geográficas y climáticas no son nada favorables al desarrollo económico del país. Como en otras partes de Asia central, la vida tiende a concentrarse en los valles o en oasis alimentados por las aguas de las montañas. En las laderas de éstas y hasta los confines de los desiertos del sur y del oeste se extienden estepas dedicadas a la ganadería y donde hasta hace escasas décadas vivían poblaciones nómadas. Solo el 12% del país permite la actividad agrícola.

### **Factor étnico: pueblos y etnias de Afganistán**

Las distintas etnias afganas y su distribución, tanto en el espacio como en relación cuantitativa con las demás, son un factor fundamental para co-

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN



nocer la vida, la lucha, la política y las relaciones internacionales. Afganistán, con 27 millones de habitantes, es un puzzle de etnias y tribus. En total hay unos 25 grupos étnicos distintos, de los cuales cuatro tienen relevancia para este estudio: pastunes, tayicos, uzbekos y hazaras. Para hacerse una idea aproximada de la distribución de éstas a lo largo del territorio, en el mapa 2 se puede visualizar la etnia mayoritaria en cada zona. También es importante tener en cuenta la presencia de estas etnias en los países vecinos como un elemento de relaciones transfronterizas.

Los Pastos o pashtunes son los fundadores del Afganistán independiente, el grupo dominante y la etnia más identificada con el nacionalismo afgano. Históricamente y hasta la década de los años noventa han ostentado el poder político. El hecho de que éste recaiga en la mayoría pashtún o se reparta entre las otras etnias, con o sin la participación de los primeros, es un elemento primordial de la definición política afgana en los últimos años. La totalidad de la etnia afgana está repartida a partes similares entre Afganistán y las regiones fronterizas de Pakistán tal como se indica en la

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

mapa 2. De aspecto físico muy similar a los europeos mediterráneos, los pastunes son una etnia indoeuropea del grupo iranio y hablan el pasto, una lengua de origen iranio o persa. Miembros de la rama suní del Islam, este grupo representa el 45 % de la población.

Los Tayicos son los persófonos de Asia Central –en su mayoría sunís– por oposición a los turcófonos o a los pastos. El dari o persa, lengua hablada por los tayikos, era la lengua de la corte en Afganistán y otros territorios de Asia Central lo que permitió a esta etnia un mejor nivel cultural y un papel eminente en la administración y el clero. Su presencia en la capital y otras ciudades así como en una extensa región del noreste, contigua con la república de Tayikistán, hacen de esta etnia la segunda en importancia del país con importantes aspiraciones a participar en el poder político. Este grupo representa el 25% de la población.

Los Hazaras, considerados por las otras etnias como los parias de Afganistán, son un pueblo de origen nómada y de ascendencia probablemente mongola que ha sido relegado a las tierras más pobres y montañosas del centro del país. Son chiítas, lo que ha hecho que mantengan un cierto vínculo con Irán, pero también que sufrieran un enorme rechazo de los talibanes que no les consideran musulmanes. Hablan una variante del persa y son cerca del 10% de los habitantes del país.

Los Turcófonos: Uzbecos y Turkmenos, campesinos en su mayoría, habitan el norte del país en regiones próximas a las repúblicas de Uzbekistán y Turkmenistán. Representan el 10% y 2%, respectivamente, de la población.

Los Aimacos, son un pueblo seminómada que habita las montañas en torno a Herat y que al ser persófonos suníes, a veces se les denomina también tayikos. Representan algo menos de un 10% de la población.

Los Nuristaníes o kafires, son un pueblo de lengua indo-iraní y rasgos nórdicos, paganos hasta finales del siglo XIX, que habitan las montañas al noreste de Kabul.

### **Intereses geopolíticos**

El interés principal que impulsaba a rusos y después soviéticos a extenderse hacia Afganistán era su búsqueda de un corredor terrestre hacia el Océano Índico que permitiera a este inmenso país disponer de un puerto abierto de forma permanente a los océanos. Gran Bretaña se opuso a este designio expansivo porque temía que la presencia rusa en el océano Índico

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

pusiera en peligro su posición privilegiada en la India. Afganistán se creó como Estado colchón para evitar fricciones entre ambos Imperios. Cuando, tras la Segunda Guerra mundial, Gran Bretaña perdió su posición de gran potencia y la Unión Soviética salió reforzada, este último país aprovechó la ocasión para aumentar su influencia sobre Afganistán, considerando incluso su anexión. Estados Unidos no estaba suficientemente consolidado en la región para contrarrestar la estrategia de Moscú.

Para la invasión soviética de Afganistán se sumó, a la razón geopolítica tradicional, también una motivación propia de la guerra fría: la doctrina Breznev que, siguiendo el ejemplo de la invasión de Checoslovaquia en 1968, propugnaba la común responsabilidad de los Estados socialistas para responder a amenazas contra el socialismo en cualquiera de los Estados de la comunidad socialista.

Una vez que se produjo la invasión soviética entraron en escena nuevos actores e intereses geopolíticos. Para Pakistán, con un enfrentamiento tan enconado y duradero con la India, Afganistán tiene una importancia estratégica capital. Dada la enorme desproporción de riqueza y población a favor de la India, Pakistán pretendía ganar profundidad estratégica evitando a toda costa que este país pudiera caer bajo influencia de la India o un aliado suyo. La presencia de tropas soviéticas, un país aliado de la India, era percibida, en consecuencia, como una amenaza estratégica de primer orden. Había otros objetivos menores que el gobierno paquistaní buscaba en esta guerra: la cohesión interna frente a una amenaza exterior, reforzar su papel en política internacional y resolver el problema que le creaban los refugiados afganos en su territorio.

Estados Unidos en el contexto de su estrategia de contención frente al bloque socialista quería desgastar a su rival soviético, le preocupaba también que la posición de la Unión Soviética pudiera terminar amenazando el flujo libre de crudo por el Golfo Pérsico. Arabia Saudí, como país líder del credo islámico, tenía intereses en este país por una doble razón: tanto para evitar que el Islam fuera barrido de aquel país por el credo comunista, como para atraer hacia Afganistán la atención de los radicales internos que de ese modo no dirigían sus iras contra el poder de la familia Saud. La gran comunidad musulmana del mundo compartía con Arabia Saudí la preocupación de que «la sagrada tierra del Islam» retrocediera en esa región de Asia Central. Irán, el país líder del credo chiíta, pretendía además apoyar a la minoría chiíta de Afganistán y seguía con atención todo lo que pudiera ocurrir en el país vecino.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Mas adelante, cuando Afganistán fue ganando en importancia geopolítica como lugar de paso de los recursos energéticos de Asia Central y el mar Caspio, se añadió otro motivo de disputa. El paso de oleoductos y gaseoductos por Afganistán hasta Pakistán y el océano Indico diversifica las salidas de estos recursos naturales lo que favorece a la mayoría de los países de la región pero perjudica a Rusia que pretende tener el máximo control sobre la salida de los hidrocarburos de aquella región enclavada. Pakistán se beneficiaría doblemente porque le facilitaría el acceso a estos recursos naturales de tanto valor estratégico y por que obtendría beneficios económicos tanto del tránsito como del puerto de salida.

La estabilidad de Afganistán es una condición necesaria para la construcción de dichos oleoductos y gaseoductos, lo que hizo que, por ejemplo los Estados Unidos, encontraran factores positivos en la unificación de Afganistán bajo el poder talibán. Este régimen daba una mayor estabilidad a la región que la caótica situación propiciada por los señores de la guerra. Existe por tanto una relación directa entre las condiciones geopolíticas de la región y los intereses económicos vinculados a los recursos naturales enclavados en la región de Asia Central.

En el juego de influencias que se desencadenaron tras la caída del régimen talibán, como consecuencia de la intervención de la coalición internacional liderada por los Estados Unidos, Pakistán era el gran perdedor, este país tuvo que pagar el precio de haber apoyado a los talibanes y, en consecuencia, tanto Rusia como Irán y la India consiguieron que sus protegidos se hicieran con una importante porción del poder afgano. Esta circunstancia tenía una importancia estratégica enorme, por dos razones: primero, porque Pakistán se podía ver tentado a desestabilizar al gobierno afgano para promover un cambio que le fuera más favorable y segundo, porque el fracaso de su política afgana podía crear enormes tensiones en el precario equilibrio político interno pakistaní. Una gran crisis en Pakistán podría tener consecuencias devastadoras en la situación estratégica general de la región.

Las elecciones presidenciales de octubre de 2004 fueron favorables a los intereses paquistaníes. Al dar como ganador a Karzai, debilitaron la posición de los líderes más opuestos a Pakistán. No obstante, la permanente crisis afgana ha terminado minando la precaria estabilidad política paquistaní lo que añade otro problema a la estabilidad y la seguridad de toda la amplia región de Oriente Medio y los territorios limítrofes.

### **Factor histórico**

Afganistán ha conocido a lo largo de la historia innumerables invasiones y ha formado parte de varios imperios. No obstante los pueblos que han habitado esta región han exhibido un gran apego por su independencia y han desarrollado grandes habilidades como pueblos guerreros. La historia, de lo que es el actual Afganistán, también se ha caracterizado por constantes luchas intestinas entre sus diversos pueblos y tribus.

En el siglo VII, los árabes alcanzaron este territorio y, si bien no lo sometieron, propagaron el Islam. De este modo el país adquirió una de las características principales que define a su sociedad, incorporándose al mundo islámico que de forma continua se extiende desde las costas atlánticas del norte de África hasta el río Indo. Durante el «Gran Juego», que enfrentó a rusos y británicos por el control de Asia Central en el siglo XIX, Afganistán empezó a definirse como un Estado-Nación. Se constituyó como Estado tapón asentado sobre el gran obstáculo natural de Hindu-Kush que evitaba el contacto directo entre los dos grandes imperios en expansión.

En Afganistán, los británicos alternaron las expediciones militares, muy costosas, con políticas de subsidios a los soberanos favorables a la causa británica, lo que solo les permitió un control relativamente tenue e intermitente de aquel territorio. En 1919, tras la tercera guerra Anglo-Afgana y en el contexto del reordenamiento geopolítico que sucedió a la Primera Guerra mundial, el país alcanzó su independencia.

El periodo de entreguerras se caracterizó por los intentos de modernización llevados a cabo desde arriba y una creciente inestabilidad interna con sucesivos derrocamientos en la cúpula del poder afgano. La tensión entre los esfuerzos modernizadores impulsados desde el poder y la resistencia tradicionalista al cambio va a permanecer como una constante de los sucesivos gobiernos afganos incluido el comunista. En la dimensión exterior, aquellas décadas estuvieron marcadas por la tutela tanto de Gran Bretaña como de la Unión Soviética, que sucedía a Rusia como potencia interesada en los asuntos de la región.

Tras la Segunda Guerra mundial, en la que Afganistán permaneció neutral, Gran Bretaña se vio obligada a conceder la independencia a la India dividiéndola en dos Estados independientes: India y Pakistán. El Estado musulmán de Pakistán incluía un extenso territorio de etnia pashtún fronterizo con Afganistán. Desde el poder político afgano, mayoritariamente pashtún, se intentó reunir dentro de Afganistán a la totalidad del territorio

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

de esta etnia. Esta reclamación territorial produjo enconadas disputas internacionales que lastraron tanto la política internacional como interna del país. La Segunda Guerra mundial sirvió también para relegar a las potencias europeas de la posición internacional preeminente, ocupando su lugar las dos superpotencias: Estados Unidos y la Unión Soviética. Estados Unidos que era un recién llegado a la región y mantenía una posición de apoyo a Pakistán en la disputa sobre el Pashtunistán<sup>3</sup>, no llegó a sustituir a Gran Bretaña en su papel equilibrador. El nuevo reparto de poder internacional permitió, por tanto, a los soviéticos aumentar su influencia en Afganistán. La estrategia soviética se llevó a cabo por medio de renovadas iniciativas diplomáticas, ayuda económica y técnica y asistencia militar. En los años sesenta, durante el primer mandato de Mohamed Daoud, la Unión Soviética intensificó sus esfuerzos para controlar el país, llegando incluso a manipular el proceso político afgano.

En 1963, Daoud que era primer ministro y primo carnal del Rey Zahir Shah, tuvo que dimitir bajo la presión del propio monarca debido principalmente a su intransigencia con la cuestión del Pashtunistán. En los siguientes diez años el país se embarcó en un incipiente experimento democrático que las circunstancias tanto internas como internacionales iban a hacer fracasar.

En Julio de 1973, mientras el Rey Zahir Shah se encontraba en Italia, Daoud, apoyado por varios dirigentes comunistas y con el visto bueno soviético, dio un golpe de Estado y se declaró Presidente de la nueva República de Afganistán. No obstante, el nuevo mandatario, una vez en el poder, empezó sutilmente a acercarse a Occidente y a Arabia Saudí y a distanciarse de los soviéticos. El descontento tanto de los tradicionalistas, opuestos a la modernización y centralización de Daoud, como del Partido Comunista afgano que perdía peso político, terminó provocando un nuevo golpe de Estado en 1978 que costó la vida a Daoud y también a sus más allegados. Con la situación creada en Afganistán parecía que la Unión Soviética había conseguido extender notablemente su influencia sobre el país. Sin embargo, el nuevo gobierno de carácter comunista tuvo que enfrentarse a una rebelión interna que hacía peligrar la supervivencia del régimen. Esta circunstancia forzó a la intervención directa de tropas soviéticas en Afganistán convirtiendo a este país en teatro del enfrentamiento entre las dos grandes potencias de la guerra fría.

---

<sup>3</sup> Se trata de una suerte de agrupación de nacionalidades de corte Pashtun que se emplazan en Pakistán y que en 1947 reivindicaron la independencia de Pashtunistán, pero que no fueron reconocidos ni por Afganistán ni por Pakistán.

## LA INTERVENCIÓN SOVIÉTICA

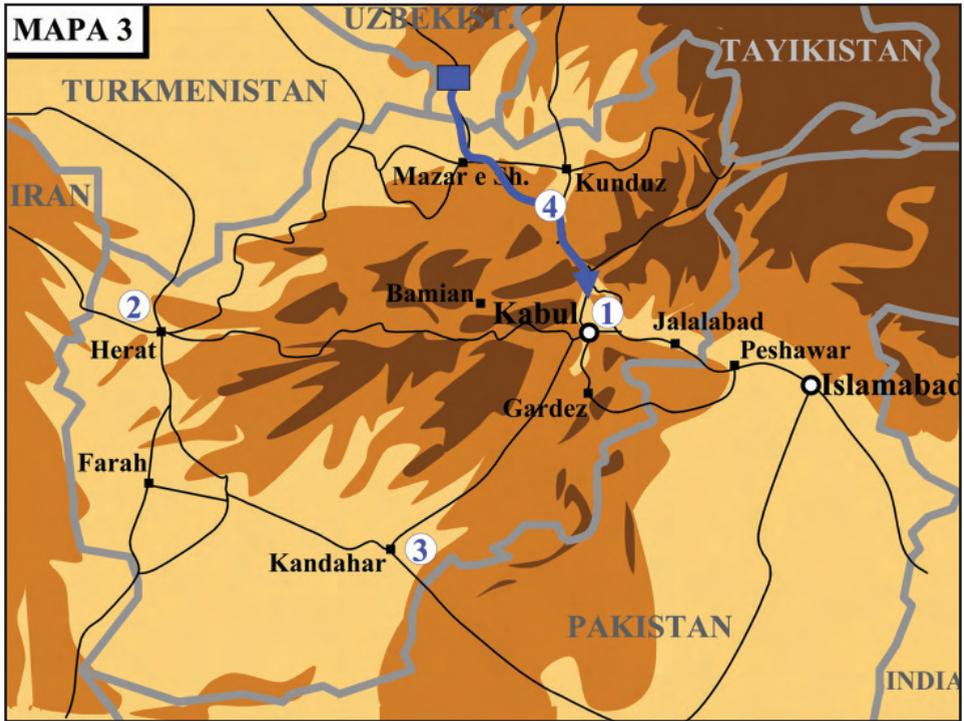
### 1ª fase: del golpe de estado hasta la invasión soviética.

El 27 de abril de 1978, oficiales del Ejército y de la Fuerza Aérea afganas derrocaron a Daoud con un golpe de estado comunista conocido como la Revolución Saur. En un principio el nuevo gobierno siguió una política moderada y consiguió mantener el país bajo control mientras resolvía asuntos internos del partido, pero en octubre una serie de reformas radicales, bruscamente aplicadas y acompañadas del cambio del verde islámico de la bandera nacional por el rojo comunista provocó una rebelión generalizada por todo el país. La defensa del modo tradicional de vida y de la religión islámica, que se sentía amenazada por el ateísmo comunista, dieron a la lucha un fuerte carácter ideológico. El Partido Democrático del Pueblo Afgano, único legal, era contrario a las estructuras tribales tradicionales y propugnaba una política mezcla de modernización y credo comunista que alteraba por completo el modo de vida de la población. Si bien el nuevo gobierno afgano, siguiendo las mismas pautas que el partido comunista soviético en las repúblicas de Asia Central, no pretendía erradicar por completo la religión, así era percibido por los campesinos afganos convencidos de que comunista significa «el que reniega de Dios» –del pasto *kum* «Dios» y de la negación persa *nist*.

Una vez iniciada la rebelión, las masacres y atrocidades se hicieron comunes tanto por parte del gobierno como de los rebeldes, atacando éstos también a los asesores soviéticos. La situación en el país fue evolucionando hacia una guerra civil en toda regla. La profunda división del partido comunista en dos facciones, Jalq y Parsham, que habría de ser una constante a lo largo de todos los años de la guerra, no ayudaba nada a resolver el conflicto. En Moscú se reconoció que debían aumentar su implicación en Afganistán si querían que el gobierno comunista afgano sobreviviera. En primer lugar intentaron impulsar cambios en la cúpula del poder afgano. Como consecuencia del fracaso de esta política y del continuo deterioro de la situación, el 26 de noviembre de 1979, el Politburó consideró la decisión de invadir militarmente el país.

A medianoche del 24 de diciembre (mapa 3), tropas de la 105 División Aerotransportada empezaron a aterrizar en el aeropuerto de Kabul (1), mapa 3. Otras fuerzas aterrizaron en las bases aéreas de Bagram y Shindand (2) –cercanas a Kabul y Herat– y en el aeropuerto de Kandahar (3). La 360 División

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN



de Infantería Motorizada cruzó la frontera soviético afgana cerca de Termez en Uzbekistán y se dirigió hacia Kabul (4). Otras divisiones la siguieron y el 1 de enero de 1980 las fuerzas soviéticas, que ascendían a 80.000 hombres, ya controlaban el gobierno y las principales ciudades del país. Al frente del gobierno afgano se puso a Karmal, un líder más propicio a los intereses soviéticos. La invasión había sido un completo éxito.

### **2ª fase: resistencia nacional afgana y soviétización 1980-83.**

Tras la invasión soviética de Afganistán la comunidad internacional y especialmente los Estados Unidos tomaron medidas muy limitadas: embargo de cereales, boicot a los Juegos Olímpicos de Moscú y condena de las Naciones Unidas. La Unión Soviética ignoró la desaprobación internacional y se preocupó de consolidar su posición en el país. Mientras tanto la rebelión se transformó en una revolución nacional contra el gobierno clien-

te de Karmal y su mentor soviético. La lucha fue creciendo en extensión e intensidad. En la primavera de 1980 las tropas soviéticas se elevaban a más de 100.000 efectivos; a lo largo de la guerra llegaron hasta los 125.000.

En un principio, el 40 Ejército, así es como se denominó a las fuerzas militares soviéticas al mando del Mariscal Sokolov, dominaban sólo las principales ciudades y vías de comunicación. Los *mujahidin*, la resistencia afgana, practicaban la guerra de guerrillas y atacaban desde las montañas. Los soviéticos, para reducir la presión sobre las ciudades y vías de comunicación, respondían con ofensivas convencionales a lo largo de los valles. Los rebeldes afganos consiguieron en ocasiones ganar el control de Herat, Kandahar y otras ciudades, especialmente de noche. En agosto de 1980, el ejército soviético lanzó la primera ofensiva a gran escala a lo largo del valle de Panshir persiguiendo al escurridizo líder tayiko Ahmed Shah Massoud que llegó a ser el más notable de todos los generales afganos. Una vez que la fuerza soviética se retiró, los *mujahidin* volvieron a tomar el control del valle. En la región de Herat adquirió relevancia, como líder de la resistencia Ismail Khan de origen mixto tayiko-pashtún y entre los pashtunes el más notable fue Mawlawi Jalaludin Haqqani.

Poco a poco las fuerzas soviéticas –el Ejército afgano leal al gobierno jugó solo un papel secundario– fueron consolidando sus posiciones en las llanuras del norte fronterizas con la Unión Soviética, en las ciudades y a lo largo de las carreteras que a modo de gran anillo unen los centros urbanos más importantes. Con solo un 20% del país bajo su dominio, ninguna de las 29 provincias afganas permaneció leal al gobierno de Kabul.

Las fuerzas iniciales que Moscú había enviado a Afganistán, una combinación de unidades aerotransportadas y motorizadas, no eran las más adecuadas para aquella guerra. Ni el alto mando esperaba encontrar la enconada resistencia que allí se desarrolló, ni las fuerzas armadas soviéticas disponían de una doctrina de contra insurgencia apropiada. La falta de un adecuado desarrollo doctrinal en este campo se debió fundamentalmente a que el Ejército soviético estaba focalizado para otro tipo de escenarios propios de la guerra fría: tanto la guerra nuclear como la lucha entre enormes formaciones convencionales. También influyó la dificultad del pensamiento marxista para interpretar una situación con categorías que no fueran las identidades de clase. Hubo que esperar hasta 1983 para que las unidades del 40 Ejército desarrollaran una doctrina adecuada a aquellas circunstancias. Ésta se caracterizaba por la descentralización del mando y tácticas no lineales basadas en operaciones independientes desarrolladas a nivel de brigada y batallón.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

A lo largo de toda la segunda fase, la resistencia afgana estaba políticamente dividida y era militarmente débil, limitándose a las tácticas de guerrilla con armamento ligero. La fuerza soviética, absolutamente superior en medios y capacidad de combate, al no poder distinguir a los *mujahidin* de la población no combatiente, arrasó numerosos poblados y produjo enormes matanzas entre la población civil, produciendo un éxodo masivo de refugiados: en 1983 ya eran tres millones los que había en Pakistán y probablemente otro millón y medio en Irán.

No obstante las limitaciones de orden militar que tenía el 40 Ejército, había un problema de naturaleza estratégica más difícil de resolver. Con la intervención, la Unión Soviética pretendía reforzar al gobierno afgano, mientras que las operaciones militares soviéticas, debido al enorme daño a la población, desacreditaban a dicho gobierno frente a su pueblo. De ese modo los éxitos militares difícilmente podían contribuir al objetivo estratégico.

Con su cuartel general en Peshawar, Pakistán, se fue gestando una oposición política afgana que se vio reforzada con el flujo de refugiados. El apoyo occidental se fue desarrollando lentamente y la CIA norteamericana sólo empezó a enviar cargamentos de armas cuando se puso en evidencia que los soviéticos no eran capaces de hacerse con el control del país. El Servicio de Inteligencia paquistaní se encargó de gestionar la ayuda exterior y entrenar a los *mujahidin*. Arabia Saudí y otros países árabes contribuyeron con importantes aportaciones económicas a la causa afgana. La guerra atrajo también a innumerables voluntarios de los países musulmanes que venían a luchar junto a sus hermanos de religión. De ese modo la lucha adquirió pronto perfiles de guerra santa para una parte de la gran comunidad islámica.

Bajo presión de Pakistán las precarias organizaciones de los refugiados y la resistencia se organizaron en siete partidos sunís en el exilio. Los más importantes fueron: la sociedad islámica (*Jamiat-i-Islami*) liderado por Burhanudin Rabbani, más moderado y con base en la minorías étnicas de afganas y el partido islámico (*Hezb-i-Islami*), de corte fundamentalista y mayoritariamente pastún, liderado por Gulbudin Heikmatyar. Este último partido fue el que recibió, hasta el auge talibán en 1994, la mayor parte del apoyo paquistaní. No obstante, Pakistán fomentó el fraccionamiento de la oposición afgana para tener un mayor control sobre ella. Irán también impulsó la formación de una serie de partidos chiítas de menor influencia.

### **3ª fase: campañas aéreas e intensificación de la guerra 1983-86.**

A principios de 1983 avanzaba la soviétización de Afganistán y Moscú estaba poniendo los cimientos para una permanencia indefinida que respondía a una estrategia gradual. Satisfechos con el grado de control alcanzado hasta ese momento, se buscó la forma de debilitar a los *mujahidines* atacando sus bases en el interior del país o las zonas controladas por ellos en las ciudades por medio de campañas de bombardeo aéreo. También se llevaron a cabo ofensivas terrestres como en los años anteriores.

Gracias al apoyo exterior, progresivamente mejor organizado, la resistencia afgana hizo importantes progresos militares tanto en el combate como en la organización. El empleo de armamento más pesado, lanzacohetes de 102 y 122 milímetros y misiles SA-7, permitió a los *mujahidines* operaciones más ambiciosas, adquiriendo la guerra mayor grado de alternativa. La resistencia practicó la interdicción de las comunicaciones, realizó ataques a las ciudades con lanzacohetes y llevó a cabo ofensivas de pequeña escala; en 1985 los *mujahidines* llegaron incluso a presentar batalla en términos convencionales por primera vez en la guerra.

Los soviéticos respondieron con campañas de bombardeo más intensas que tenían por objeto despoblar determinadas áreas donde la resistencia tenía su retaguardia. El número de los refugiados y desplazados creció considerablemente. Al mismo tiempo, como una mejor organización militar de la resistencia también suponía una mayor dependencia de las líneas de comunicaciones que desde el exterior aportaban los recursos de combate, los soviéticos desarrollaron nuevas tácticas con tropas aerotransportadas y de operaciones especiales dirigidas a interceptar la llegada de dichos recursos. No obstante, en 1986 la moral y la disciplina de sus tropas había decaído y a pesar del enorme desgaste que habían sufrido las fuerzas de la resistencia, las perspectivas de éxito ya no eran tan claras como tres años antes.

En el ámbito internacional tuvieron lugar repetidas rondas de conversaciones en Ginebra, pero el factor más significativo para la evolución del conflicto, tuvo lugar en la Unión Soviética como consecuencia de la llegada al poder de Mijail Gorbachov en marzo de 1985. La guerra de Afganistán lastraba la economía y empezaba a ser un obstáculo para la nueva política exterior de apaciguamiento y apertura que éste iniciaría al año siguiente de su nombramiento como Secretario General del Partido Comunista soviético.

**4ª fase: el lento camino hacia la retirada soviética 1986-89.**

A pesar de los éxitos militares del Ejército soviético y del desgaste de los *mujahidines*, la duración de la guerra estaba empezando a hacer mella en la moral y la voluntad política de continuar la lucha por parte de Moscú que ya no presentaba esa solidez e imperturbabilidad de las décadas anteriores. Los gastos de guerra ascendieron a 60.000 millones de rublos y las fuerzas armadas sufrieron en total 14.000 bajas. La resistencia que se mostraba incapaz de vencer por el camino de las armas parecía estar ganando en el terreno político. En el interior, el pueblo apoyaba mayoritariamente su causa y en el exterior, la opinión pública estaba claramente de su lado.

Esta última fase se inició con los mismos patrones militares e intensidad de combate con los que había acabado la anterior. Los *mujahidines*, no obstante, habían ido mejorando su eficacia gracias a una nueva generación de armamento que empezaron a recibir desde los Estados Unidos. El más importante fue el misil antiaéreo portátil Stinger de poco peso, fácil manejo y gran eficacia, que empezó a ser suministrado a partir de octubre de 1986 y que hizo que cualquier avión o helicóptero soviético se encontrara amenazado a no ser que volara a gran altura. Las tropas soviéticas tuvieron que cambiar sus tácticas y reducir el número de misiones aéreas disminuyendo de ese modo la eficacia de los bombardeos y la actividad de las tropas helitransportadas. Los helicópteros artillados que se habían mostrado tan eficaces para combatir en todo tipo de terrenos tuvieron que ser empleados con mucha mayor precaución.

El dominio del aire, que había sido la base de los éxitos soviéticos tanto para las campañas de bombardeos como para reaccionar rápidamente ante los fugaces ataques de la resistencia o para alcanzar sus líneas de abastecimiento en los parajes más recónditos, quedó gravemente limitado. Aunque los esfuerzos militares soviéticos mantuvieron o incluso aumentaron su intensidad ante la perspectiva de un futuro repliegue, éstos ya no tuvieron la eficacia de antaño.

Gorbachov presionó a los generales soviéticos y al gobierno aliado afgano para que se encontrara una salida a la guerra. La dirección política de Moscú, cansada de la inoperancia de Karmal, intentó reconducir la situación poniendo a Muhamed Najibulá, un hombre enérgico y hasta entonces jefe de la policía secreta, a la cabeza del gobierno afgano. Este moderó su posición política distanciándose de los estrictos planteamientos de la ideología comunista e intentó sin éxito formar un gobierno de reconciliación nacional.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

El acercamiento soviético-norteamericano en 1987 supuso una mayor presión para la resolución del conflicto. Las conversaciones de Ginebra se intensificaron alcanzándose el acuerdo de 14 de abril de 1988 por el que los soviéticos se comprometían a retirar sus tropas de Afganistán en nueve meses. Aunque los combates se mantuvieron con toda su intensidad durante aquel año, el 15 de febrero de 1989 se completó la retirada soviética.

### **MISIONES DE PAZ: UNGOMAP Y UNOCA**

La Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en Afganistán y Pakistán (UNMOGAP) se desplegó desde mayo de 1988 hasta marzo de 1990 con el fin de verificar el cumplimiento de los Acuerdos de Ginebra. Estuvo compuesta por 50 observadores militares y dirigida por el ecuatoriano Diego Cordovéz. La misión se vio desbordada en su capacidad para verificar las numerosísimas reclamaciones de incumplimiento que se produjeron.

Las Naciones Unidas también se implicaron tanto en la resolución del problema de repatriación de los refugiados como de reconstrucción del país, tras los años de guerra, creando para ello la Misión de Coordinación de Programas de Asistencia Humanitaria y Económica en Afganistán (UNOCA). El planteamiento poco realista de la misión y los enfrentamientos entre las diferentes agencias de las Naciones Unidas hicieron ésta ineficaz. La continuación de la lucha armada en el país terminó haciendo imposible tanto la repatriación de los refugiados como todo intento de reconstrucción.

### **LOS ACUERDOS DE GINEBRA**

Los Acuerdos de Ginebra fueron el resultado de una serie de negociaciones impulsadas por las Naciones Unidas entre 1982 y 1988. En los dos primeros años las comunicaciones entre las partes, los gobiernos de Afganistán y Paquistán, se mantuvieron gracias a la mediación itinerante entre las capitales. La persona designada por el Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, para desarrollar esta actividad mediadora fue el propio Diego Cordovéz. A partir de agosto de 1984 las

negociaciones se continuaron del mismo modo por medio de delegaciones que se desplazaron a Ginebra. La Unión Soviética y los Estados Unidos, no permanecieron ajenos a estas negociaciones puesto que afectaban a la retirada de las tropas soviéticas y a la supresión de la ayuda exterior tanto paquistaní como norteamericana. Los grupos de resistencia afganos fueron, sin embargo, excluidos del proceso.

La llegada de Gorbachev al poder en la Unión Soviética y su deseo de encontrar una salida aceptable de Afganistán hicieron posible el avance en las negociaciones. Los acuerdos fueron finalmente firmados en el Palacio de las Naciones de Ginebra el 14 de abril 1988. Los acuerdos consistieron en cuatro documentos distintos, pero relacionados. El primero consistió en un acuerdo bilateral entre la República de Afganistán y la República Islámica de Paquistán en relación con los principios de Relaciones Mutuas, en particular de No Interferencia y No Intervención. El segundo fue una declaración de garantías internacionales firmado por la URSS y los EE. UU. El tercero era un acuerdo bilateral entre la República de Afganistán y la República Islámica de Paquistán, de retorno voluntario de refugiados y el último, se tituló Acuerdo de Interrelación para la resolución de la situación relacionada con Afganistán. En este último texto se afirmaba que los acuerdos entrarían en vigor el 15 de mayo de 1988 y que la retirada de las tropas soviéticas se habría completado nueve meses después.

Los Acuerdos de Ginebra y la Resolución 43/20 (2008) de la Asamblea General constituían dos documentos de carácter complementario y representaban la base sobre la cual debería alcanzarse la solución de la cuestión afgana. Se afirmaba que la solución pacífica de la situación política de Afganistán debería basarse en el pleno respeto de la soberanía, la integridad territorial, la independencia política y el carácter de Estado «no alineado», con el fin de que el pueblo afgano pudiera ejercer su derecho a formar libremente su gobierno y a elegir su sistema económico, político y social.

Por lo que respecta al Convenio bilateral entre la República del Afganistán y la República Islámica del Pakistán «*sobre los principios que han de regir las relaciones mutuas, en particular sobre la no injerencia y la no intervención*»,<sup>4</sup> se plantea el deseo de normalizar las relaciones entre ambos

---

<sup>4</sup> «Convenio Bilateral entre la República del Afganistán y la República Islámica del Pakistán sobre los principios que han de regir las relaciones mutuas, en particular sobre la no injerencia y la no intervención». Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/19835 de 26.4.1988. *Convenios sobre el Arreglo de la Situación relativa al Afganistán*.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

países y promover la buena vecindad y la cooperación, así como fortalecer la paz y la seguridad internacionales en la región. En efecto, el Convenio especifica que, con los fines de aplicar el principio de no injerencia y la no intervención, cada alta parte contratante se compromete a cumplir con una serie de importantes obligaciones como respetar la soberanía, el derecho interno de cada Estado, abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, garantizar que el uso del territorio no se utilice contra la soberanía del otro Estado, abstenerse de la ocupación armada o de cualquier acto encaminado a socavar la estabilidad de la otra parte contratante, o apoyar actividades de rebelión, a impedir en su territorio el entrenamiento y reclutamiento de mercenarios con el objeto de realizar actividades hostiles contra la otra parte, o concertar con otros Estados acuerdos de intervención o injerencia en los asuntos internos de las partes, abstenerse de realizar campañas de difamación o calumnia, e impedir la asistencia a grupos terroristas o asilo a individuos que tengan como objetivo crear subversión, desorden o disturbios en el otro Estado<sup>5</sup>.

Por su parte, los Gobiernos de los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas firman en Ginebra una *Declaración sobre Garantías Internacionales* con el fin de apoyar el acuerdo político concertado por Afganistán y Pakistán en la cual se comprometen a «*abstenerse invariablemente de toda forma de injerencia e intervención en los asuntos internos de la República del Afganistán y de la República Islámica del Pakistán y a respetar los compromisos contenidos en el Convenio bilateral*»<sup>6</sup> firmado por estos Estados con la finalidad de regular sus relaciones mutuas.

Otro de los Acuerdos de Ginebra fue el Convenio bilateral entre la República del Afganistán y la República Islámica del Pakistán sobre «*el regreso voluntario de refugiados*»<sup>7</sup> en el que las partes se muestran convencidas en la necesidad de realizar una repatriación voluntaria y sin obstáculos consti-

---

<sup>5</sup> El citado Convenio fue redactado en inglés, pashtu y urdu y firmado por Afganistán y Pakistán.

<sup>6</sup> «Declaración sobre Garantías Internacionales» firmada, en inglés y ruso, por los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/19835 de 26.4.1988. *Convenios sobre el Arreglo de la Situación relativa al Afganistán*.

<sup>7</sup> «Convenio Bilateral entre la República del Afganistán y la República Islámica del Pakistán sobre el regreso voluntario de refugiados». Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/19835 de 26.4.1988. *Convenios sobre el Arreglo de la Situación relativa al Afganistán*.

tuía la solución más adecuada al problema de los refugiados afganos que se encuentran en Pakistán. En esta línea, el Gobierno de Afganistán se comprometía a adoptar una serie de medidas con el fin de garantizar las condiciones del regreso voluntario de los refugiados afganos a su patria. Estas medidas implicaban el regreso en plena libertad, la capacidad para elegir domicilio, la libertad de circulación en Afganistán, el poder gozar de condiciones de vida adecuadas y derecho al trabajo pudiendo obtener iguales beneficios en la solución del problema de la tierra sobre la base de la reforma agraria y del régimen de ordenación de las aguas. Se indicaba que, gozarán «*de derechos civiles, libertad de religión y tendrán las mismas obligaciones y responsabilidades que cualquier otro ciudadano de la República del Afganistán sin discriminación*»<sup>8</sup>. Por su parte, el Gobierno de Pakistán se comprometía a facilitar la repatriación voluntaria, ordenada y pacífica de todos los refugiados afganos que se encontraban dentro de su territorio y con tal fin se establecerían Comisiones Mixtas de acuerdo con la práctica internacional para supervisar las operaciones de repatriación. Serían estas Comisiones las que establecerían los puntos para el cruce de las fronteras y los centros de tránsito, así como el registro necesario de los nombres de los refugiados que hayan expresado su deseo de regresar. Por su parte, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados cooperará y proporcionará la ayuda que haga falta al proceso de repatriación voluntaria<sup>9</sup>.

Otro de los Arreglos firmados fue el *Convenio sobre las Interrelaciones para el Arreglo de la Situación Relativa al Afganistán*<sup>10</sup> firmado por los gobiernos de Afganistán y Pakistán y, como Estados garantes, por los gobiernos de los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. En el mismo se manifiesta la satisfacción de que se haya puesto fin, con éxito, al proceso diplomático iniciado por el Secretario General de las Naciones Unidas, con el apoyo de todos los Gobiernos interesados y encaminado a lograr, mediante negociaciones, un arreglo político a la situación de Afganistán. Para el logro de este Acuerdo fue muy importante la labor del Representante Personal del Secretario General de las Naciones

---

<sup>8</sup> *Ibid.* Artículo II.

<sup>9</sup> El presente Convenio fue firmado, en inglés, pashtu y urdu, por los gobiernos de Afganistán y Pakistán.

<sup>10</sup> «Convenio sobre las Interrelaciones para el Arreglo de la situación relativa al Afganistán». Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/19835 de 26.4.1988. *Convenios sobre el Arreglo de la Situación relativa al Afganistán*.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Unidas<sup>11</sup> y el convencimiento expreso de los gobiernos de Afganistán y Pakistán de que actuaban de conformidad con sus derechos y obligaciones en virtud de la Carta de las Naciones Unidas lo que les llevó a convenir un Acuerdo político basado en principios del Derecho internacional<sup>12</sup>. Este último Acuerdo se consustanciaba con los Acuerdos ya reseñados sobre Relaciones Mutuas basadas en la no injerencia y la no intervención, la Declaración sobre Garantías Internacionales y el Acuerdo sobre Regreso de Refugiados, a lo que se agregaba que, de conformidad con el calendario acordado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y la República de Afganistán, se procedería al retiro gradual de las tropas extranjeras<sup>13</sup>. Resultaba evidente que para alcanzar con éxito las negociaciones diplomáticas era indispensable que se cumpliera estrictamente con todas las obligaciones derivadas de los instrumentos concertados en Ginebra, y reseñados más arriba, y que se llevasen a buen término y de buena fe las buenas relaciones mutuas, el regreso voluntario de los refugiados y las garantías internacionales convenidas. Para el buen funcionamiento de este Acuerdo el Representante Personal del Secretario General de las Naciones Unidas interpondrá sus buenos oficios entre las partes y, dada la importancia de su labor, se anexa al Acuerdo, un Memorando de Entendimiento (Anexo I) en

---

<sup>11</sup> Las conversaciones entre Afganistán y Pakistán comienzan, por intermedio del Representante Personal, en junio de 1982. Luego, a raíz de las consultas realizadas por el Representante Personal en Islamabad, Kabul y Teherán, a comienzos de 1983, volvieron a celebrarse negociaciones en Ginebra en abril y junio de 1983. En 1984 el Representante Personal visita nuevamente la zona con el fin de mantener conversaciones de alto nivel donde se decide modificar la modalidad de las negociaciones dando lugar a las llamadas «conversaciones en proximidad» que se celebran durante los años 1984 y 1985. En 1986 el Representante Personal vuelve a visitar la zona y se vuelven a celebrara «conversaciones en proximidad» en Ginebra que se repiten durante 1987 y 1988. El 14 de abril de 1988 se ultimaron los instrumentos que iban a integrar el Acuerdo y en ese momento se celebraron «conversaciones directas». Cabe decir, también, que a lo largo de todo este complejo proceso se tuvo debidamente informado sobre el curso de las negociaciones al Gobierno de la República Islámica del Irán.

<sup>12</sup> Principios como los de la abstención de recurrir al uso o a la amenaza de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, el arreglo de las controversias internacionales por medios pacíficos, la obligación de no intervenir en los asuntos internos de los Estados, la obligación de cooperar entre sí, el principio de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos, el principio de la igualdad soberana de los Estados y el cumplir de buena fe las obligaciones contraídas por los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>13</sup> El arreglo al que se llega es que la mitad de las tropas se retirarían, a más tardar, para el 15 de agosto de 1988 y el retiro total de las mismas quedaría terminado en un plazo de nueve meses.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

el que se expresan las modalidades y disposiciones logísticas, convenidas por las partes, para la labor del Representante y del personal bajo su autoridad<sup>14</sup>.

En el citado Memorando se indica que se otorgará al Representante Personal y a su personal «*todas las facilidades necesarias y se le prestará asistencia pronta y eficaz, incluso libertad de circulación y de comunicaciones, alojamiento, transporte y otros servicios e instalaciones que puedan ser necesarios para el desempeño de sus tareas*»<sup>15</sup>. Afganistán y Pakistán se comprometen a velar por la seguridad del Representante y del personal de su misión y, por su parte, el Secretario General nombrará, adjunto a su Representante Personal, a un oficial militar superior destacado en la zona, como jefe de dos pequeñas unidades de comando, una en Kabul y otra en Islamabad, cada una de las cuales estará integrada por cinco oficiales militares procedentes de las misiones de las Naciones Unidas y un reducido número de funcionarios civiles auxiliares, con el fin de controlar de que no se produzcan violaciones de los instrumentos del Acuerdo y solventar las quejas relativas a cualquier posible quebrantamiento de los mismos.

Resultan importantes los Anexos II y III adjuntos al Acuerdo que analizamos, donde se reseñan sendas declaraciones del Ministro de Relaciones Exteriores de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y del Gobierno de los Estados Unidos de América. El primero observa con satisfacción el final de las negociaciones e indica que los Acuerdos firmados en Ginebra «*proporcionan una solución a todos los aspectos externos del arreglo político relativo al Afganistán*»<sup>16</sup> y en los mismos, agrega, queda consignado el principio de la no intervención en términos absolutamente inequívocos. Por su parte, el Gobierno norteamericano indica que el retiro de las tropas con el que se pone fin a la intervención externa en Afganistán, resulta esencial para el logro de los propósitos del Acuerdo y, además, reestablece los derechos del pueblo afgano mediante el ejercicio de la libre determinación, con arreglo a lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas y en las resoluciones de Asamblea General relativas al Afganistán, e indica que «*las*

---

<sup>14</sup> El presente Convenio fue firmado, en inglés, pashtu, ruso y urdu, por los gobiernos de Afganistán y Pakistán y como garantes por los gobiernos de los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

<sup>15</sup> «Memorando de Entendimiento» (Anexo I). Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/19835 de 26.4.1988. *Convenios sobre el Arreglo de la Situación relativa al Afganistán*.

<sup>16</sup> «Memorando de Entendimiento» (Anexo II). Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/19835 de 26.4.1988. *Convenios sobre el Arreglo de la Situación relativa al Afganistán*.

*obligaciones contraídas por los garantes son simétricas*»<sup>17</sup> y si la Unión Soviética actuase con moderación en el suministro de asistencia militar a las partes en Afganistán, los Estados Unidos harían otro tanto.

No obstante, al año siguiente las sesiones organizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>18</sup> el representante de Afganistán manifestó que su gobierno deseaba señalar a la atención del Consejo, la grave amenaza que constituían para la independencia, la soberanía y la integridad territorial del Afganistán los actos flagrantes de agresión e ingerencia en sus asuntos internos «*perpetrados por el Pakistán*»<sup>19</sup>. En cambio, por otro lado, el Secretario General de las Naciones Unidas confirmó ante el Consejo de Seguridad la retirada completa de las tropas extranjeras del Afganistán en cumplimiento de lo dispuesto en los Acuerdos de Ginebra<sup>20</sup>.

El representante de Afganistán insistió, en el transcurso de la sesión 2852<sup>a</sup> <sup>21</sup>, que los actuales dirigentes de su país «*estaban resueltos a hallar*

---

<sup>17</sup> «Memorando de Entendimiento» (Anexo III). Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, S/19835 de 26.4.1988. *Convenios sobre el Arreglo de la Situación relativa al Afganistán*. En el texto citado se indica que el hecho de que «*los Estados Unidos hagan las veces de garantes del arreglo no entraña en modo alguno el reconocimiento tácito del régimen actual de Kabul como gobierno legítimo del Afganistán*».

<sup>18</sup> El Consejo de Seguridad en diferentes sesiones durante el año 1989 analizó «*La situación relativa al Afganistán*». Sesiones 2852<sup>a</sup>, 2853<sup>a</sup>, 2855<sup>a</sup>, 2857<sup>a</sup>, 2859<sup>a</sup> y 2860<sup>a</sup>, celebradas del 11 al 26 de abril de 1989.

<sup>19</sup> Consejo de Seguridad, sesión 2852<sup>a</sup> de 1989. Decisión de 26 de abril de 1989 (2860<sup>a</sup> sesión). Capítulo VIII. Examen de cuestiones relacionadas con la responsabilidad del Consejo de Seguridad de mantener la paz y la seguridad internacionales. Asia. 14. «*La Situación Relativa al Afganistán*». El 3 de abril de 1989 se había presentado una carta al Consejo de Seguridad del Ministro de Relaciones Exteriores afgano en la que alertaba sobre «*la intensificación de las agresiones del Pakistán y de su injerencia en los asuntos internos del Afganistán*» por lo cual solicitaba una reunión urgente del Consejo de Seguridad. A lo que se oponía en una carta enviada al Consejo de Seguridad, el Ministro de Relaciones Exteriores de Pakistán indicando que se trataba de «*una situación de orden puramente interno y frente a la cual el pueblo afgano estaba resistiendo el dominio de un régimen ilegítimo y carente de representatividad que se le había impuesto por intervención militar del exterior y que era responsable de las violaciones masivas y brutales de los derechos humanos*». Finalmente se abrió un debate sobre el tema en el seno del Consejo de Seguridad.

<sup>20</sup> Decisión de 26 de abril de 1989 (2852<sup>a</sup> sesión). Capítulo VIII. Examen de cuestiones relacionadas con la responsabilidad del Consejo de Seguridad de mantener la paz y la seguridad internacionales. Asia. 14. «*La Situación Relativa al Afganistán*».

<sup>21</sup> Consejo de Seguridad, sesión 2852<sup>a</sup> de 1989. Decisión de 26 de abril de 1989 (2860<sup>a</sup> sesión). Capítulo VIII. Examen de cuestiones relacionadas con la responsabilidad del Consejo de Seguridad de mantener la paz y la seguridad internacionales. Asia. 14. «*La Situación Relativa al Afganistán*». p.420.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

*una solución pacífica de los problemas del país, como lo demostraron al firmar los Acuerdos de Ginebra»*, con el firme empeño de establecer un Gobierno de base amplia tal como se solicitaba en la Resolución aprobada por la Asamblea General<sup>22</sup>, pero que este fin sólo se podría alcanzar asegurando la cesación del fuego y su observación por todas las demás fuerzas interesadas, ya que sólo así, se podrían celebrar elecciones libres y democráticas en las que pudieran participar todos los partidos políticos<sup>23</sup>. Por otra parte, también, solicitaba la celebración de una Conferencia internacional para establecer la neutralidad y la desmilitarización permanentes de Afganistán en la que proponía la participación de la Unión Soviética y de los Estados Unidos en calidad de garantes de los Acuerdos de Ginebra; y agregó que, teniendo en cuenta la gravedad de la situación cuya continuación podía dar lugar a un grave conflicto regional, solicitaba al Consejo de Seguridad la aplicación de los artículos 33 y 34 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>24</sup>.

Por su parte, el representante de Pakistán lamentó que el Consejo de Seguridad tuviese que dedicar tiempo a la solicitud de convocar una reunión urgente, so pretexto de aplicar los citados artículos de la Carta, ya que la situación en el Afganistán no guardaba ninguna relación con los mismos y que lo que allí ocurría era *«la continuación de la lucha del pueblo afgano para derrocar un régimen ilegítimo y no representativo que les fue impuesto mediante intervención militar externa»*<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Resolución 43/20 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 3.11.1988 en su cuadragésimo periodo de sesiones.

<sup>23</sup> Además, solicitó que la UNGOMAP estableciera puestos avanzados en zonas estratégicas, lo que podría contribuir sustancialmente a reducir las tensiones, aplicar los Acuerdos de Ginebra y promover la cesación de la agresión militar del Pakistán y su injerencia en los asuntos internos del Afganistán.

<sup>24</sup> En el marco de los citados artículos se solicitaba: a) adoptar todas las medidas urgentes que fueran de su competencia, con arreglo a las disposiciones de la Carta, a fin de detener la agresión de Pakistán contra el Afganistán y su intervención en este país; b) enviar a Afganistán y a Pakistán una misión de determinación de los hechos integrada por miembros del Consejo de Seguridad; c) solicitar a la Unión Soviética y a los Estados Unidos en calidad de garantes de los Acuerdos de Ginebra, que siguieran desempeñando un papel activo en la tarea de persuadir a Pakistán de cumplir con las obligaciones que le imponían los Acuerdos (*vid. S/PV. 2852, pp. 3 a 25*).

<sup>25</sup> Consejo de Seguridad, Decisión de 26 de abril de 1989 (2852ª sesión). Capítulo VIII. Examen de cuestiones relacionadas con la responsabilidad del Consejo de Seguridad de mantener la paz y la seguridad internacionales. Asia. 14. *«La Situación Relativa al Afganistán»*. pp. 422.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

En el seno del Consejo de Seguridad se apuntó que en los Acuerdos de Ginebra se establecía un mecanismo, la Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en el Afganistán y en el Pakistán (UNGOMAP)<sup>26</sup>, a través de la cual se podían tramitar las denuncias que eran objeto de examen y que no estaban dentro del ámbito de competencia del Consejo y que, además, la Asamblea General en su Resolución 43/20, había pedido al Secretario General que alentara y facilitara la pronta realización de un arreglo político amplio de la cuestión del Afganistán, mediante el establecimiento de un gobierno de base amplia. No obstante, los distintos representantes en el Consejo de Seguridad no compartían las mismas opiniones y unos se inclinaron por los criterios del representante de Afganistán y otros, en cambio, por los criterios del representante del Pakistán, si bien, todos apostaban por una correcta aplicación de los Acuerdos de Ginebra. En una carta, de fecha 9 de enero de 1990, enviada por el Secretario General de las Naciones Unidas al Presidente del Consejo de Seguridad<sup>27</sup>, recordaba que en su Informe<sup>28</sup>, de 20 de octubre de 1989, presentado al Consejo indicaba, con preocupación, que todavía no se habían aplicado completamente los Acuerdos de Ginebra y señalaba la intención de las partes y de los garantes de comprometerse en el cumplimiento fiel de las obligaciones que contrajeron. Posteriormente, el 10 de abril de 1992, el Secretario General formuló una Declaración sobre la situación de Afganistán<sup>29</sup>, en la que anunciaba que se había alcanzado un acuerdo para establecer en Kabul un Consejo integrado por quince miembros con el fin de asumir, de inmediato, el poder, lo que implicaba un primer paso hacia la reconciliación y se había convenido en celebrar, cuanto antes, una Conferencia internacional en el marco de las Naciones Unidas.

### OSAMA BIN LADEN Y EL NACIMIENTO DE AL-QAEDA

Mientras se desarrollaba una despiadada guerra en Afganistán que tenía una importancia estratégica de primer orden por la implicación de las dos superpotencias, al otro lado de la frontera, en Pakistán, se estaban produciendo unos acontecimientos cuyas consecuencias nadie podía entonces prever. La

---

<sup>26</sup> S/20465.

<sup>27</sup> S/21071.

<sup>28</sup> S/20911.

<sup>29</sup> SG/SM/4727/Rev.1.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

guerra estaba sirviendo de caldo de cultivo para una nueva amenaza que iba a manifestarse más tarde y que tendría un enorme alcance atacando también a quienes habían contribuido a alimentar su gestación. Como ya se ha señalado, la lucha contra el régimen comunista afgano y sus padrinos soviéticos fue financiada principalmente por Estados Unidos y Arabia Saudí y organizada por el Servicio de Inteligencia paquistaní creando una alianza *contra natura* con objetivos distintos y en base a un enemigo común.

Peshawar se convirtió en la capital de unos banderines de enganche donde se entrenó y adoctrinó entre 1982 y 1992 a unos 35.000 *muyahidines*: combatientes procedentes de 43 países de población musulmana. Los voluntarios que acudieron a esta lucha procedían, por lo general, de los sectores menos moderados de sus países de origen, la guerra contribuyó a radicalizar más sus convicciones, pero, sobre todo, a través de su adiestramiento y participación conjunta en la lucha, este ejército de islamistas radicales forjó entre sus miembros unos vínculos ideológicos y tácticos muy fuertes. Se formó lo que con acierto se ha llamado «*la primera brigada internacional islámica de la era moderna*». Estados Unidos se había desentendido, en exceso, del modo en que se gestionaba la ayuda militar que proporcionaba a los *muyahidines* con tal de que ésta se empleara contra el Ejército soviético. La participación de Arabia Saudí en la organización de aquellos centros de reclutamiento favoreció la implantación de la doctrina *neosalafí*, una interpretación rigorista que apela a la pureza del Islam en sus orígenes. La guerra contra el infiel ateo, el peor de los infieles posibles para el Islam, sintonizó perfectamente con el odio al infiel propio del salafismo.

Cuando la guerra contra los soviéticos llegó a su fin y el gran movimiento de solidaridad islámico se quedó sin objetivo, se impuso el sector duro que proponía continuar la lucha por medio de una deriva terrorista para alcanzar los objetivos de pureza y unidad del Islam. El éxito militar alcanzado, nada menos que contra una de las superpotencias del momento, reforzó la convicción en los ideales de este nuevo radicalismo y además de legitimar la causa, auguraba grandes expectativas. Una vez de vuelta los combatientes a sus naciones de procedencia, los propios países de población musulmana, como fue el caso de Argelia, fueron las primeras víctimas con el renacer de extremismos internos. El final de la guerra de Afganistán produjo una eclosión de guerrillas fundamentalistas en muchos de éstos países. En las guerras donde el Islam se encontró de alguna manera amenazado, como Bosnia, Chechenia o Cachemira, no faltaron los «afganos», este nuevo tipo de combatiente islámico internacional.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Osama Bin Laden, nacido en 1957 e hijo de una rica e influyente familia de Arabia Saudí, fue enviado por el príncipe Turki ben Faisal, desde principios de la guerra, a Pakistán para gestionar las contribuciones económicas saudíes de ayuda a los refugiados afganos y en apoyo a los *muyahidines*. En 1986 se estableció en Peshawar para impulsar un programa de entrenamiento y despliegue de voluntarios árabes. La «experiencia afgana» hizo que él mismo se fuera identificando con los principios ideológicos de aquella guerra santa. En aquellos años, Bin Laden estableció además sólidos contactos con los servicios de inteligencia paquistaníes y con radicales islámicos de todo el mundo, llegando a formar parte de la cúpula que dirigía aquella gran organización de reclutamiento. Allí también forjó una estrecha relación con algunos destacados miembros de la *jihad* islámica egipcia que llegarían a ser sus futuros colaboradores y lugartenientes en la red terrorista. Fue precisamente, al tener que separarse en 1989, una vez retirada la fuerza soviética de Afganistán, cuando Bin Laden creó Al Qaeda, que significa «*la Base*», como medio para mantener el contacto y coordinar acciones entre los radicales islámicos que habían luchado juntos y retornaban a sus países de origen.

Tras una época en la que, sin perder la relación con sus viejos camaradas, se dedicó a sus negocios familiares y a engrosar su ya cuantiosa fortuna personal, Bin Laden tuvo un virulento enfrentamiento con algunos miembros de la familia real saudí por haber permitido ésta, desoyendo la opinión de los ulemas, la instalación de bases militares estadounidenses en la tierra de Mahoma para combatir a otros musulmanes con motivo de la primera Guerra del Golfo. Bin Laden fue privado de la nacionalidad saudí y tuvo que buscar asilo en Sudán.

Esta circunstancia hizo que Bin Laden propusiera el odio a los Estados Unidos como nuevo aglutinador de la comunidad islámica radical. Lo que para muchos creyentes musulmanes suponía la profanación de los santos lugares del Islam, por la presencia en Arabia Saudí de tropas infieles, ofrecía al movimiento fundamentalista, nacido de la guerra de Afganistán, un objetivo al que combatir, un nuevo «Gran Satán». Los Estados Unidos, como máximo representante de la hegemonía occidental, eran considerados como el gran obstáculo para crear una *umma* o comunidad de creyentes que reviviera el proceso de expansión musulmana de los siglos VII y VIII. De ese modo, Al Qaeda recibió un nuevo impulso, revitalizando el fenómeno del radicalismo fundamentalista de vocación terrorista que tras la desaparición del enemigo soviético había quedado huérfano y un tanto disperso.

## GUERRA CIVIL 1989-92

La guerra no acabó con la retirada soviética, simplemente se transformó en una guerra civil contra el gobierno de Najibulá. La situación parecía muy desfavorable a dicho gobierno con las ciudades de Kandahar y Kunar amenazadas y una gran presión en las provincias fronterizas del este. En marzo de 1989 los *muyahidines* realizaron una ofensiva conjunta contra Jalalabad para abrir la ruta hacia Kabul y dotar a la oposición de una capital simbólica en el país. Las fuerzas del gobierno opusieron una tenaz resistencia y las desorganizadas fuerzas de los rebeldes, insuficientemente preparadas para la guerra convencional, fracasaron después de tres meses de sitio. El resto del año continuó sin progresos significativos por parte de los rebeldes. El fracaso de las fuerzas de oposición se debió principalmente a que los soviéticos continuaron apoyando encubiertamente a su antiguo aliado y a la continua falta de unidad entre las distintas facciones de la resistencia, pero también a la capacidad de resistencia del gobierno de Najibulá y a la drástica reducción del apoyo norteamericano a los *mujahidines*.

La ayuda aportada por los soviéticos se estima en un valor económico de unos 300 millones de dólares al mes, mientras que la norteamericana no llegaba a los 50 millones. A esto hay que sumar los miles de técnicos y asesores militares soviéticos que permanecieron en el país y el apoyo aéreo que continuaba llegando desde bases en Asia Central. Mientras los países occidentales iban perdiendo el interés por la causa afgana los soviéticos llevaron a cabo una hábil campaña de propaganda que culpaba a los Estados Unidos y sus aliados de la continuación de la guerra.

Al preparar la retirada soviética, los servicios secretos habían intensificado sus esfuerzos para debilitar el apoyo paquistaní a los *mujahidines*. En abril de 1988, habían hecho explosionar en Rawalpindi el masivo depósito de material militar procedente de la CIA y en agosto fue asesinado el presidente de Pakistán, Zia ul-Haq, eliminando al mayor apoyo con que contaban los *mujahidines* en el país.

La oposición al gobierno de Kabul intentó presentar un frente político unido formando, en febrero de 1989, un Gobierno Afgano Interino. Éste nunca llegó a ser una realidad eficaz debido a las disputas entre los partidos sunitas con sede en Peshawar y a la exclusión tanto de los partidos chiítas como de los principales líderes de la resistencia dentro del país. A finales de ese mismo año se dividió en dos por los enfrentamientos violentos entre Hekmatyar y Massoud. Las diferencias entre tradicionalistas, islamistas y partidos chiítas se superponían

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

a las divisiones étnicas y lingüísticas. La situación propiciaba las rivalidades entre Pakistán, Arabia Saudí e Irán por el control del futuro Afganistán.

En 1990, Najibulá hizo gestos conciliadores, realizó numerosos viajes diplomáticos e impulsó varias iniciativas de paz. Todas fueron rechazadas por la resistencia. 1991, más allá de algunas victorias militares de la oposición como la de Khost, estuvo condicionado por la profunda crisis de la Unión Soviética. Tras el intento de golpe de Estado de agosto contra Gorbachov, en septiembre, las dos superpotencias acordaron suprimir toda ayuda militar a las partes para principios de 1992. El 25 de diciembre de 1991, Gorbachov dimitió y el gobierno de Najibulá se encontró en una situación crítica, cuando, en febrero del siguiente año, el jefe uzbeko de la milicia del norte, Abdul Rashid Dostum, se sublevó contra el gobierno. Najibulá aceptó el plan de la ONU que proponía la formación de un Gobierno multipartidista Interino y dejó el poder.

### FRAGMENTACIÓN DE AFGANISTÁN 1992-94

Mientras Afganistán vivía momentos históricos de gran trascendencia el mundo se fue olvidando de este país. La realidad internacional se estaba transformando a una velocidad vertiginosa: la caída del Muro de Berlín, la Guerra del Golfo, la desintegración de la Unión Soviética.... todos aquellos sucesos requerían una enorme atención por parte de gobiernos y Organizaciones internacionales. En aquel país, no obstante, la guerra continuaba.

Los *mujahidines* aprovecharon la caída del gobierno de Najibulá, en abril de 1992, y tomaron la capital sin apenas encontrar resistencia. Se formó un gobierno interino de amplia representación en el que el ejecutivo debía rotar entre los diferentes grupos políticos. Tras dos meses, el poder pasó a manos del tayiko Burhanudin Rabbani, líder del partido moderado *Jamiat-i-Islami* que debía ceder el ejecutivo en octubre a un nuevo gobierno permanente salido de un proceso electoral. No obstante, Rabbani permaneció en el poder con el apoyo de su propio partido y de las otras minorías étnicas. Se trataba de la primera vez que el predominio secular de los pashtunes había sido reemplazado por una coalición de las minorías étnicas afganas. De hecho, la guerra había producido una transformación en la relación entre las etnias del país. Por una parte, la etnia pashtún había sufrido las mayores calamidades y el mayor descenso de población, por otra, tayikos y hazaras habían asumido una enorme responsabilidad en la lucha, adquiriendo con ello también una mayor conciencia política, y no deseaban volver con la paz a la posición subordinada de antaño.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

El pashtún Gulbudin Hekmatyar, principal rival de Rabbani, líder del partido radical *Hezb-i-Islami*, rechazó ese gobierno. La situación se intentó resolver con un nuevo acuerdo entre Rabbani y Hekmatyar que además dejó fuera del poder tanto al líder uzbeko Dostum como a los gobernantes de las importantes ciudades de Herat y Kandahar. El descontento de los excluidos del poder así como las grandes tensiones entre los que lo ostentaban produjo una intensa violencia política. Desde el mismo gobierno de Rabbani se impulsó una campaña de asesinatos e intimidaciones contra grupos políticos rivales.

La capital, que se había preservado en gran parte a los destrozos en los anteriores años de guerra, se convirtió en el principal campo de batalla. En junio de 1993, Hekmatyar, que era el líder que contaba con el respaldo paquistaní, llegó incluso a bombardear Kabul con fuego de cohetes y artillería. La ciudad terminó «beirutizándose». El poder real en el país se fragmentó en manos de los señores de la guerra locales: Kabul disputada entre Massoud, Hekmatyar y otros líderes menores; el poder en Kandahar estaba repartido entre leales a Hekmatyar y Sayed Ahmed Galiani del partido *Mahaz-i-Mili*, Ismail Khan del partido *Jamiat* controlaba Herat; el uzbeko Dostum tenía su capital en Mazar-i-Sharif y gobernaba desde allí una extensa zona del norte del país; en Jalalabad y la carretera de Kabul imponía su autoridad Haji Abdul Qadir; la estratégica ciudad de Kunduz se la disputaban Massoud y Dostum. Los señores de la guerra se financiaban mediante la explotación de los recursos locales, la extorsión a la población y el cobro de peajes a los contrabandistas que atravesaban sus dominios, recurriendo, en algunos casos, también al cultivo y tráfico de opio. Si bien, este periodo puede considerarse el más caótico de todos, desde el punto de vista de la mortandad y la destrucción, con excepción de la capital, fue muy inferior a los demás años de guerra.

La combinación Rabbani político-Massoud general, por una parte, y Hekmatyar, por otra, representaron el enfrentamiento permanente de ese periodo, los demás líderes formaron alianzas, con unos y otros, según las circunstancias. Ninguna iniciativa de pacificación o acuerdo tuvo éxito. Ante la fragmentación y la violencia continua, el fracaso de Hekmatyar planteaba a la dirección paquistaní la necesidad de buscar una solución alternativa para conseguir su objetivo de abrir la ruta terrestre para comerciar con los países de Asia central y tener acceso a los recursos energéticos, recién descubiertos y aún sin explotar. Pakistán es la salida marítima natural para el crudo y el gas de la región y la guerra civil imposibilitaba el paso necesario a través de Afganistán. El movimiento talibán fue la nueva apuesta paquistaní a partir del verano de 1994.

## EL MOVIMIENTO TALIBÁN

El fenómeno talibán —«buscadores de la verdad» o «estudiosos del Islam», según las distintas traducciones— encuentra su primer fermento en las *madrasas* o escuelas coránicas de los campamentos de refugiados afganos de etnia pashtún situadas en las zonas rurales de Pakistán próximos a la frontera afgana. Sus integrantes son jóvenes extraídos de sus familias pobres e incultas, desarraigados de sus tribus y tradiciones y víctimas de los horrores de la guerra. En las escuelas coránicas recibían adoctrinamiento, educación, alimento e instrucción militar y su dependencia de la ayuda económica exterior les hacía vulnerables a la manipulación. En estas *madrasas* tuvo una gran influencia el partido fundamentalista paquistaní *Jamiat-e-Ulema Islam* (JUI) de tradición deobandí. Esta interpretación del Islam había surgido en la India británica del siglo XIX con la pretensión de restaurar los valores islámicos mediante la implantación de la *sharia*. La corriente deobandí defiende una visión antimoderna del Islam que rechaza toda idea de progreso político o económico y que pretende una pureza de costumbres acorde a la que predicaba Mahoma hace catorce siglos. Entre sus características está su concepto restrictivo radical del papel social de la mujer y su rechazo militante al chiísmo. Las ideas deobandís se fundieron, en las especiales circunstancias de aquellas escuelas coránicas, con la corriente salafí o wahabí, de influencia saudí, creando una nueva ideología dentro del fundamentalismo islámico, nutrida del rigorismo wahabí y del extremismo deobandí, caracterizada por su negativa a aceptar compromisos con cualquier sistema político y social del mundo exterior.

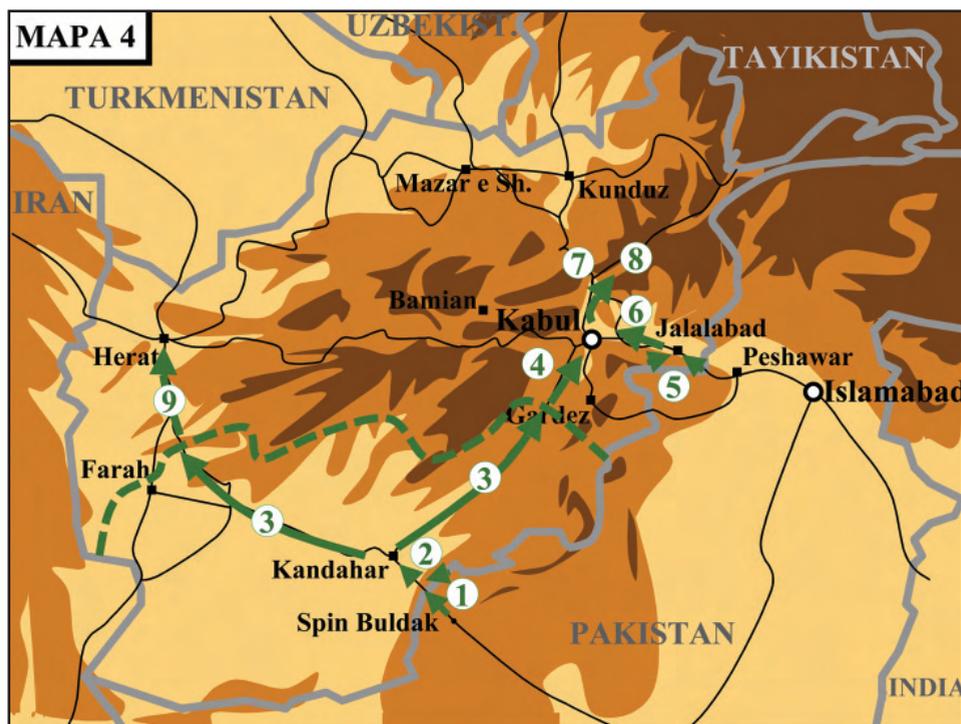
Esta ideología formada en el exterior del país sintonizó fácilmente con el mulá Mohamed Omar, clérigo rural nacido en 1959 y antiguo luchador contra la ocupación soviética, que se había enfrentado a la anarquía que reinaba en Kandahar durante el régimen de «los señores de la guerra». Su decisivo liderazgo al frente de una banda de *mujahidines* entregada al bandidaje le revistió de una aureola de prestigio y autoridad ante un pueblo cansado de tantos abusos. Kandahar, tenía además la importancia de ser la segunda ciudad del país y capital de la etnia pashtún. En 1994 su fama atrajo a diversos grupos de estudiantes coránicos desorientados y traumatizados por la situación del país. El ideario era muy sencillo y consistía en restaurar la paz y acabar con los señores de la guerra reforzando el papel de la ley coránica o *sharia* y el carácter de estado islámico de Afganistán. Pretendía ser un movimiento purificador más que una nueva facción política.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Este mensaje regenerador tuvo un éxito inmediato entre los jóvenes procedentes de los campos de refugiados, desvinculados ya de las leyes tribales y de clan que habían regido la confederación de tribus pashtunes. Este proyecto también convenía a la mafia de camioneros contrabandistas que veían en él el instrumento para acabar con los exorbitantes peajes exigidos por los señores de la guerra locales. El impulso dado por el ejército paquistaní y el apoyo del partido *JUI* fue suficiente para situar al movimiento talibán en el primer plano de la guerra civil afgana.

### EL AUGE TALIBÁN 1994-98

En octubre de 1994, contando con medios militares suministrados por Pakistán, los talibanes iniciaron sus operaciones militares en Afganistán (mapa 4) conquistando la ciudad fronteriza de Spin Buldak (1) y en noviembre se hicieron con Kandahar (2) donde establecieron su capital y consolidaron su posición



en el país. Desde esta ciudad, desarrollaron una estrategia dirigida a conquistar todo el país enfrentándose tanto a los señores de la guerra como al gobierno de Rabbani. En una primera fase, hasta el verano de 1996, dirigiéndose según dos ejes principales (3): hacia el noreste y hacia el oeste, fueron dominando el sur este pashtún del país, lo que les permitió convertirse en la principal fuerza militar de Afganistán. El avance del régimen talibán fue posible, en gran medida por la desunión de sus oponentes que seguían luchando entre sí.

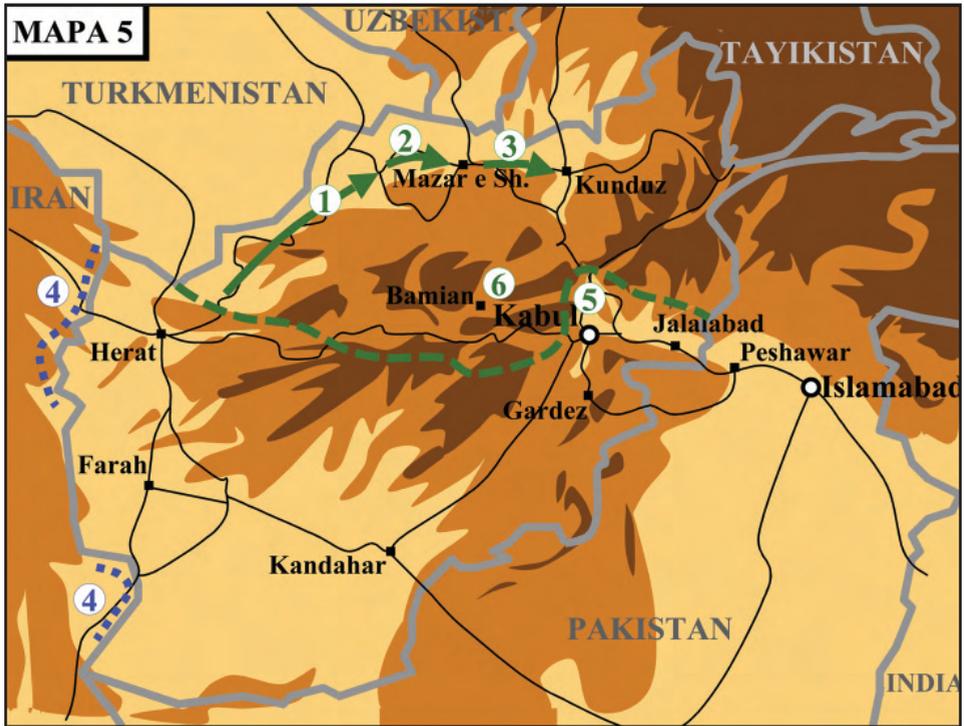
Una vez conquistado un territorio, los talibanes, tenían un comportamiento distinto en las ciudades y en las zonas rurales. En las ciudades gobernaban de forma estricta imponiendo todas sus normas y costumbres, mientras que en el campo y las poblaciones rurales su presencia era menor y permitían que la vida siguiera en gran parte su curso normal.

Al final del verano de 1996, el ejército talibán empezó a presionar hacia la capital (4) mientras llevaban a cabo una inteligente operación de cerco. Manteniendo al grueso de las fuerzas opositoras en las proximidades de Kabul, atacaron Jalalabad (5) que cayó el 12 de septiembre. Desde allí se dirigieron por la ruta de Kabul hasta Sarowbi (6), alcanzando este estratégico punto el 24 del mismo mes. Dominando esta posición, los talibanes, mientras amenazaban la capital desde el este, podían dirigirse por un amplio valle hasta Charika (7) y aislar Kabul del resto del país. Massoud, consciente del peligro de quedar rodeado si permanecía en la capital, se vio obligado a abandonarla entre los días 25 y 26 de septiembre dirigiéndose al valle del Panshir (8). En el oeste del país los talibanes conquistaron Herat (9).

Tras los éxitos talibanes de septiembre de 1996, quedaban tres centros de poder fuera del control de los talibanes: El noreste montañoso a donde se había retirado Massoud tras tener que abandonar Kabul, la región central de etnia hazara donde el líder chiíta Muhamad Karem Khalili seguía oponiéndose y la región del norte con capital en Mazar i Sharif donde Dostum tenía su feudo. La necesidad hizo que estos líderes formaran una nueva alianza llamada Frente de Unidad Nacional Islámica para la Salvación de Afganistán coloquialmente conocida como Alianza del Norte.

En 1997 y 1998, (mapa 5) los mayores avances los consiguió el régimen talibán en el norte del país tomando como bases de partida de sus ofensivas la ciudad de Herat. Dostum no pudo contener las sucesivas embestidas. Las ciudades de Sheberghán (1) y Mazar-e-Sharif (2) cayeron en julio de 1998 y Kunduz (3) en el mes de agosto. La captura de estas ciudades fue seguida de grandes masacres y el asesinato de 9 diplomáticos iraníes. Irán reaccionó desplegando fuerzas a lo largo de su frontera con Afganistán (4).

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN



En la región noreste del país los frentes estuvieron activos si bien con desplazamientos poco significativos. Reiteradas veces los talibanes se dirigieron a lo largo del valle de Shomali (5), junto a Kabul, contra las fuerzas de Massoud, llegando incluso a destruir todo a su paso en la ofensiva de enero de 1997 y agosto de 1999. No obstante, el general tayiko supo contrarrestar la superioridad numérica y de material militar de su adversario y se mantuvo firme en sus reductos montañosos. En la región central hubo más alternativas. Para conseguir conquistar este territorio de etnia hazara los talibanes combinaron un bloqueo para evitar la llegada de alimentos con ataques con el fin de debilitar la capacidad militar del adversario. Después de muchos esfuerzos y enconada lucha el 13 de septiembre de 1998 Bamiyán (6) cayó en sus manos. Esta ciudad fue reconquistada en dos ocasiones por fuerzas de la Alianza del Norte, abril de 1999 y febrero de 2001. Una vez dominado el territorio, el odio talibán hacia los chiítas hizo que en la persecución de los grupos de oposición fueran especialmente crueles e implacables.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Desde la toma de Kabul y como consecuencia de su falta de consideración hacia los derechos humanos, especialmente en el trato a las mujeres, los talibanes empezaron a atraer la atención internacional. Esta situación hizo que el régimen talibán no obtuviese el reconocimiento internacional con el solo respaldo de Pakistán y Arabia Saudí. El gobierno de Rabbani, que sí seguía contando con reconocimiento internacional a pesar de lo reducido del territorio que dominaba, tenía un fuerte apoyo diplomático de Irán, Rusia y la India.

El caso de Estados Unidos era de una cierta indefinición. Por aquel entonces Washington estaba interesado en que la empresa Unocal participara en la construcción de un gasoducto a través de Afganistán. La posición oficial estadounidense sobre el conflicto era no apoyar a ninguno de los bandos y proceder a un embargo internacional de armas a todas las facciones para forzar una solución negociada. Los servicios secretos, por su parte, veían con simpatía a los talibanes por su postura antiiraní y porque su colaboración era necesaria para permitir el paso del gasoducto.

Las Naciones Unidas encontraron enormes dificultades para tratar con el régimen talibán que no tenía reparo en bloquear la ayuda internacional o bombardear el aeropuerto de Bamiyán mientras un avión de dicha organización internacional se encontraba en sus pistas. El episodio que tuvo mayor resonancia de la actitud hostil de los talibanes hacia el resto del mundo fue la destrucción de las enormes estatuas de Buda de los siglos III y IV talladas en la roca junto a la ciudad de Bamiyán<sup>30</sup>. En cualquier caso, el mayor de sus errores fue dar cobijo a una red terrorista.

## LOS TALIBANES Y AL-QAEDA

Tras ser privado de la nacionalidad saudí, Osama Bin Laden buscó asilo en Sudán donde estrechó aún más sus relaciones con el mundo radical

---

<sup>30</sup> Los dos Budas gigantes de Bamiyán, esculpidos en arenisca durante los siglos III y IV, y situados a unos 130 kilómetros de Kabul, fueron destruidos utilizando para ello poderosos explosivos y pólvora. La destrucción había sido decretada días antes, pero se había suspendido con motivo de la *Eid al-Adh* que es la fiesta islámica del sacrificio del cordero. Para evitar su destrucción se reunieron el secretario general de la ONU, Kofi Annan y el ministro de Asuntos Exteriores talibán, Wakil Ahmad Muttawakil; pero la reunión acabó en fracaso y tampoco surtieron efecto las presiones diplomáticas ni petición de la UNESCO. El día 9 de marzo de 2001 se destruyeron los Budas de Bamiyán, los más grandes del mundo de 55 y 36,5 metros de altura, respectivamente.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

islámico, definiendo nuevos objetivos y modos de acción para la red que había creado al salir de Afganistán. Desde allí, impulsó ataques terroristas por todo el mundo y mantuvo también contactos y proporcionó armas a las fuerzas rebeldes que se oponían a la presencia internacional en Somalia. La experiencia somalí convenció a Bin Laden de que era posible quebrar la moral de los EEUU, reafirmando su convicción de que este país debía ser el principal objetivo a batir en la lucha del panislamismo radical. Su relación con el atentado, en parte fallido, contra el World Trade Center de Nueva York, en 1993, hizo que las presiones internacionales y el acoso de los servicios de inteligencia le obligaran en 1996 a abandonar Sudán y dirigirse a Afganistán.

Una vez de vuelta en este país, los servicios de inteligencia paquistaníes le pusieron en contacto con el mulá Omar. Entre ambos se estableció una estrecha alianza: el régimen talibán ofrecía hospitalidad a Bin Laden y su red terrorista y éste a cambio hacía importantes contribuciones económicas al ejército talibán. Con el tiempo, Al-Qaeda aportaría, además, combatientes bien entrenados y motivados en la lucha contra la Alianza del Norte, y Afganistán se convirtió en el santuario donde entrenar a sus terroristas y planear sus operaciones. Al contar con una base segura donde no podían alcanzarle, Bin Laden se convirtió en el mecenas más importante del terrorismo radical islámico en el mundo, fomentando una escalada en la magnitud y el alcance de los ataques. En agosto de 1996, tras su llegada a Afganistán, ya había lanzado su primera declaración de *jihad* contra los Estados Unidos y, a través de su red, llegó a mantener hasta 28 campamentos de entrenamiento para militantes islámicos en Afganistán, Egipto, Sudán y Yemen.

El régimen talibán que en su origen no era hostil a occidente y cuya lucha carecía de objetivos más allá de las fronteras afganas, empezó a modificar sus planteamientos internacionales por influencia de Bin Laden. Éste empezó a pesar cada vez más en los círculos próximos al mulá Omar, predicando tanto la enemistad hacia el mundo occidental y su potencia hegemónica, los Estados Unidos, como la necesidad de exportar el fundamentalismo talibán a los países próximos. La radicalización progresiva del régimen talibán se vio favorecida, a su vez, por su falta de reconocimiento internacional.

En agosto de 1998, Bin Laden se convirtió en el enemigo número uno de los Estados Unidos al ser considerado responsable de los ataques contra las embajadas de norteamericanas de Kenia y Tanzania. Dos semanas después el presidente Clinton respondió ordenando que se atacara con misiles de crucero Tomahawk los campos de entrenamiento terroristas cercanos a Jalalabad.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

El ataque mató a unos pocos militantes radicales, pero el propio Bin Laden salió ileso, lo que reforzó su popularidad dentro del mundo fundamentalista islámico. La respuesta norteamericana resultó ineficaz. En el año 2001, Al Qaeda había incrementado el número de sus campamentos de refugiados en Afganistán donde recibía a reclutas de escuelas coránicas y grupos radicales de todo el mundo y en algunas de sus instalaciones se desarrollaban programas que tenían por objeto la obtención de armas de destrucción masiva. A todo ello había que añadir el hecho de que ya contaba con células de su red terrorista en más de cincuenta países, muchos de ellos occidentales.

La administración estadounidense era muy consciente de la importancia y naturaleza de la nueva amenaza emergente, pero carecía de una estrategia de respuesta adecuada más allá de las medidas diplomáticas y económicas dirigidas a aislar al régimen talibán. Los Estados Unidos intentaron también acosar a Bin Laden por medio de su aliado saudí y de Pakistán que presionaron al régimen talibán para que lo entregaran. El mulá Omar alegó como respuesta en ambos casos que entregar a Bin Laden «contrariaba la tradicional hospitalidad pashtún».

El gran talón de Aquiles de la superpotencia era la dificultad de transmitir a su ciudadanía y a la comunidad internacional, en un momento histórico tan confuso y acelerado, tanto la percepción de la amenaza como la necesidad de una estrategia de respuesta. Es necesario recordar que en la campaña para la elección del presidente George W. Bush, el partido republicano proponía una retirada de los Estados Unidos hacia posiciones menos intervencionistas en materia de seguridad internacional.

### **SOBRE LA NATURALEZA DEL RÉGIMEN TALIBÁN Y SU SUBJETIVIDAD INTERNACIONAL**

Dentro del contexto en el que estamos elaborando nuestro estudio, cabe preguntarse si el régimen talibán, como tal, poseía la subjetividad jurídica internacional como para que la coalición internacional pudiese ver encarnado en este régimen a los autores de los atentados terroristas, que si bien, como ya apuntamos, no de una manera directa sino indirecta, ofrecieron a quienes, si se declararon autores materiales de los ataques terroristas del 11 de septiembre, la complicidad necesaria para refugiarse dentro de las fronteras de Afganistán, país que se encontraba controlado en su mayor parte por los talibanes.

Esta posición, que ha sido refrendada por la doctrina<sup>31</sup>, establece los parámetros para que el régimen talibán pueda considerarse como cómplice de aquellos terribles sucesos de 2001 que pudieron equipararse a una agresión armada, tal como se define en la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Como con buen criterio apunta Hinojosa Martínez<sup>32</sup>, *«la aparición del hiperterrorismo exige una interpretación evolutiva de la Carta, que permita la extensión de la noción de ataque armado a actos terroristas como los ocurridos el 11-S, con miles de muertos y en los que se atacaron los centros neurálgicos del poder político y militar de EEUU. Pretender lo contrario supondría condenar a la impracticabilidad el derecho internacional, con una interpretación anclada en las circunstancias históricas de la primera mitad del siglo XX»*. Por lo cual siguiendo el hilo de esta reflexión, se pregunta *«¿qué papel juega entonces el principio de territorialidad, cuando los autores de un ataque armado constituyen una «asociación privada»?*, y responde que *«en principio, corresponde al Estado donde se encuentran los terroristas el tomar las medidas oportunas para remediar la situación. Ahora bien, en el caso en el que ese Estado ampare a los terroristas, debe considerársele cómplice del ataque, y se expondrá a las consecuencias»*<sup>33</sup>.

De la mano de esta reflexión podemos colegir, de acuerdo con el citado autor, que los talibanes, en su condición de beligerantes que controlaban una parte del territorio del Estado, eran sujetos del Derecho internacional, y *«aunque los atentados no se les puedan atribuir en un sentido técnico jurídico»*<sup>34</sup>, *su complicidad en los ataques los hace susceptibles de convertirse en sujetos pasivos de una reacción de legítima defensa que*

---

<sup>31</sup> Hinojosa Martínez, L., *«Irak y Afganistán: una comparación ante el Derecho Internacional»*. Real Instituto Elcano, ARI nº 10/2008, 14.1.2008, p.3, quien habla de *«sustancial participación»* del régimen talibán en los atentados del 11 de septiembre al cobijar a los líderes de Al-Qaeda en su territorio.

<sup>32</sup> *Ibid.* p.3.

<sup>33</sup> *Ibid.* p.3, comenta a este respecto que *«en el caso del régimen talibán, el que sus líderes no entregasen a los máximos responsables de Al-Qaeda tras los atentados y facilitasen su huida, parecen suficientes argumentos para afirmar «la sustancial participación» en aquellos acontecimientos, de una «gravedad equiparable» a una agresión armada, en el sentido del art. 3.g de la Resolución 3314 (XXIX)*.

<sup>34</sup> Pues indica que de acuerdo con la jurisprudencia del TIJ, un acto terrorista sólo es imputable a un Estado si ha sido cometido por sus órganos, por personas que ejercen atribuciones de poder público, o por personas bajo la dirección y control del Estado (*Convención para la prevención y represión del crimen de genocidio, CIJ, Recueil 2007*).

*tenga por objetivo impedir la continuidad de los atentados contra territorio norteamericano».*

Los talibanes surgen como el resultado de la unión de varios grupos que encuentran, como ya hemos apuntado, su caldo de cultivo en las Madrazas de Afganistán<sup>35</sup>. Mullah Mohammad Omar, se convierte en el Jefe de Estado de Afganistán desde 1996 hasta 2001 y poco se sabe de él pues no se movió de Khandahar a pesar de que la capital está emplazada en Kabul. En esta suerte de ostracismo voluntario, los contactos con los «infieles» los realizaba a través de Wakil Ahmad Mutawakkil, su Ministro de Asuntos Exteriores. En 1996 sus prosélitos le nombran «Comandante del Fiel»<sup>36</sup> implantando durante su mandato un régimen intolerante que asombró a la opinión pública mundial<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Las Madrazas de Afganistán configuran su modelo de acción a partir de un Manifiesto elaborado en una reunión celebrada en Kandahar en 1993 en el que proponen imponer la Sharía (la Ley islámica Sharía puede traducirse como «senda» o «vía» y constituye el cuerpo del Derecho islámico) y reestablecer la paz en el país. En un principio el movimiento surge sin pretensiones políticas y adoptan el nombre de Talibanes (*Talib* significa «estudiante» en idioma *pashto* frente a la voz *Mullah* que significa «maestro» o «señor») para mostrar su humildad. No obstante, su desprecio al poder por considerarlo impuro van a conformar grupos *muyahidines* con fervorosa vocación hacia la *Yihad* (se interpreta como «Guerra Santa», de ahí que *muyahid* o *muyaidin* sea aquél que se enrola en esta causa, que literalmente se traduciría como «el que hace la Yihad»). La mayoría de sus efectivos se van a formar en los campos de refugiados del vecino Pakistán y en sus escuelas coránicas donde se cree que reciben formación militar y aprenden la lucha de guerrilla. Cuando en 1989 se retiran las tropas soviéticas de Afganistán, la insurgencia *muyahidín* se enfrenta en una guerra civil, entre el presidente Najibullá y los grupos *muyahidines*, lo que precipita la toma de Kabul por Buhanuddin Rabbani y su brazo militar Ahmad Shah Masud. Será en septiembre de 1996 cuando los talibanes desplazarán a Rabbani y toman Kabul implantando un régimen religioso extremadamente severo y extremista. La lucha contra la ocupación rusa había estado encarnada, sobre todo por miembros de la etnia *pashtun*, sin embargo, las fuerzas que comandaba Rabbani estaban compuestas en su mayoría por miembros de las etnias *uzbekas* (originarios de Uzbekistán) y *tayikos* (originarios de Tayikistán) lo que provocó un desplazamiento de la etnia *pashtun* que constituyen la mayoría del pueblo afgano. Desde hacía tres siglos los *pashtunes* ejercían el control de la capital, que en ese momento van a perder, lo cual dividió al país en grupos de guerrillas comandadas por los «señores de la guerra».

<sup>36</sup> Según la tradición islámica quien posea la «capa del profeta Mahoma» podrá ostentar el título de *Amir al-Mu'minin* («Comandante del Fiel»), es decir, el líder de los musulmanes).

<sup>37</sup> Por el desprecio con el que se trataba a las mujeres que no podían salir de su casa sin llevar como prenda el *burka*, o la obligación en los hombres de llevar barba, el cierre de los cines, museos o la prohibición de escuchar música, así como la destrucción de los Budas de Bamiyan que habían permanecido incólumes durante siglos y destruidos en 2001 por representar ídolos contrarios al Corán.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Cuando en 2001, la Alianza del Norte volvió a tomar Kabul y se produce la huida de los talibanes, Rabbani vuelve otra vez al poder prometiendo un proceso político de transición democrática.

Resultan indicativas las recientes declaraciones<sup>38</sup> del general de brigada Mark Carleton-Smith, principal responsable de las tropas británicas en Afganistán que aboga por establecer un diálogo con los talibán, dado que la victoria militar en el país es prácticamente imposible. Indicó de una manera tajante, ante la opinión pública mundial, que «*no vamos a ganar esta guerra*» y, por lo tanto, propone un cambio radical de estrategia que de alguna manera logre reducir la insurgencia a un nivel manejable con el fin de que no suponga una amenaza para el Ejército afgano. En sus declaraciones planteó un oscuro panorama, al decir que cuando las fuerzas británicas abandonen el suelo afgano es posible que quede un pequeño, pero resistente núcleo de insurgencia en las zonas rurales y señaló que, además, esas zonas serán presa fácil de bandas criminales y de bandas nómadas de hombres armados que asolen ese territorio. Agregaba, que «*pensar lo contrario sería poco realista y probablemente increíble*» por lo cual insistía en una solución dialogada con los talibanes<sup>39</sup>.

El proceso de reconstrucción en Afganistán, se ha ido deteriorando progresivamente y necesita un cambio radical de estrategia como se refrenda por la opinión de militares, diplomáticos y analistas políticos. Incluso en el seno de las Naciones Unidas se ha comenzado a visualizar la posibilidad de incluir a líderes talibanes moderados en un futuro gobierno.

En esta línea de acción convendría tener en cuenta a determinados líderes pashtunes que se consideran como talibanes moderados, como por ejemplo Maulvi Najibullah, muy cercano al Mullah Omar y probablemente uno de sus posibles sucesores; o, también, a Haji Bashir, del círculo cercano del Mullah Omar que le ha confiado el grado de comandante militar con el fin de controlar a la oposición Pashtún, se le cataloga como un talibán moderado, pero su lado oscuro es que trafica con hachís y se sabe que con las ganancias obtenidas ha ayudado económicamente al movimiento talibán.

---

<sup>38</sup> *The Times*, 5 de octubre de 2008.

<sup>39</sup> Estas declaraciones fueron realizadas por el general de brigada, poco después de que se produjera la filtración de un Memorando diplomático en el que un funcionario francés aseguraba que el embajador británico en Kabul, Sir Sherard Cowper-Coles que había indicado que «*la estrategia actual estaba condenada al fracaso*».

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

La etnia Pashtún ejerce un peso importante en el país y representan, aproximadamente, un 45% de la población, por lo cual han controlado, por regla general, la política afgana, sin embargo, no podemos afirmar que tengan un comportamiento político homogéneo y, si bien, el movimiento talibán está compuesto en gran parte por pashtunes, existen muchas facciones que no los apoyan e incluso se han revelado contra ellos, de ahí, el nombramiento de Bashir, con la idea de que al ser pashtún pudiese apaciguar los ánimos de los pashtunes que no ven al talibán con buenos ojos.

No obstante, no puede pasar desapercibido el hecho de que el Afganistán es un mosaico de etnias y, si bien, los pashtunes son mayoritarios, también, tienen una importante influencia los tayikos, los uzbekos y los hazaras, que por otra parte, son las etnias que nutren mayormente a la Alianza del Norte.

En este caldo de cultivo, donde se enfrentan numerosos intereses de carácter tribal, la Alianza del Norte ha aglutinado a las facciones opuestas a los talibán que guardan viejas heridas dado que su líder Rabbani, de origen étnico tayiko, como ya señalamos, fue depuesto por los talibanes en 1996, y la Alianza se compone mayoritariamente por tayikos, aunque también la conforman grupos más minoritarios como los uzbekos, los hazaras y algunos pashtunes.

De todos modos, no será fácil llegar a un acuerdo con los grupos talibanes, incluso los moderados, puesto que las heridas que se han abierto entre el propio pueblo afgano serán muy difíciles de cicatrizar. Incluso desde el exterior pueden surgir serias reticencias a dialogar con los talibanes. Recordemos, por ejemplo, que en octubre de 2001, Rusia se mostró absolutamente en contra de incluir a los talibanes, incluso moderados, en el nuevo Gobierno afgano, frente a la posición de los Estados Unidos que estaban dispuestos a incluir a talibanes «moderados» en aquel gabinete afgano<sup>40</sup>.

Desde que en 1996 los Talibanes toman Kabul hasta su retirada en 2001, la Comunidad internacional se siente amenazada por el modelo rígido e intransigente, religioso-político que han impuesto. Prueba de ello es la Resolución del Consejo de Seguridad 4051 (1999)<sup>41</sup> en donde se manifiesta una seria preocupación por las tornas que estaba tomando la situación en el Afganistán. El

---

<sup>40</sup> Las declaraciones a la prensa del, entonces, Ministro ruso de Relaciones Exteriores, Sr. Igor Ivanov, fueron categóricas cuando señaló que *«el movimiento talibán no tiene fundamento moral o político para poder pretender desempeñar un papel en el futuro gobierno del país. Por tanto, no se puede distinguir entre talibanes moderados y no moderados»*

<sup>41</sup> Resolución del Consejo de Seguridad 4051 (1999), S/PV 4051 de 15.10.1999, el proyecto de Resolución (S/1999/1054) fue aprobado por unanimidad por Resolución 1267 (1999).

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

propio representante de Afganistán, Sr. Farhâdi, en nombre del Gobierno del Estado Islámico de Afganistán, al tomar la palabra, en el seno del Consejo de Seguridad, indica que apoya el proyecto de Resolución porque «*el conjunto de medidas que figuran en el proyecto envía una señal adecuada al talibán y a sus mentores pakistaníes: indica que la Comunidad internacional está extremadamente preocupada por la política aventurera del Pakistán y del Talibán que constituye una gran amenaza para la paz y la seguridad internacionales*»<sup>42</sup>.

Estas declaraciones siguen aún hoy vigentes dado que en 2008 los talibán siguen empeñados en socavar los apoyos de Occidente con una estrategia de guerrilla por la que con atentados suicidas intentan aislar a Kabul y bloquear los canales de abastecimiento de las tropas aliadas con una campaña de resistencia, donde su intención final es debilitar la presencia de las tropas extranjeras en territorio afgano. Los insurgentes han comenzado a controlar las principales carreteras que conectan con la capital entorpeciendo y generando peligro inminente en la labor de los funcionarios del Gobierno, los trabajadores de las ONGs humanitarias y los observadores así como los periodistas destacados en la zona. Incluso expertos militares han señalado que la Fuerza Internacional de Asistencia de la OTAN (ISAF) no tiene suficientes efectivos como para controlar todo el territorio y hacer frente de manera segura a la insurgencia y, hasta el momento, sólo Francia a respondido a los llamamientos de los Estados Unidos para que envíen tropas adicionales a Afganistán<sup>43</sup>. Los analistas señalan que las fuerzas de los talibán están operando con la misma estrategia que utilizaron los *muyahidín* contra las tropas soviéticas en la década de los años ochenta, es decir, mantenerse impertérritos ante las bajas sufridas, que suman miles, e ir avanzando lentamente hacia Kabul en una maniobra de acorralamiento<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, p.2.

<sup>43</sup> Hay que señalar que los talibán han conseguido hacerse fuertes en el sur y este del país (de mayoría étnica pashtún) generando muchas dificultades a las tropas británicas y canadienses apostadas en la zona.

<sup>44</sup> Durante 2008 ya no sólo realizan ataques suicidas o colocación de bombas en las carreteras, sino que, también, trabajadores y voluntarios de ayuda humanitaria han sido secuestrados y asesinados, docenas de camiones transportando avituallamiento han sido incendiados en las carreteras que se dirigen a Kabul, sino también se han realizado asaltos de combate, como el perpetrado contra las tropas francesas dentro de la provincia de Kabul, en agosto de 2008, produciendo diez bajas entre los soldados galos y que supuso el mayor golpe individual a las fuerzas internacionales desde que la coalición militar derrotara a los talibanes, lo que ha suscitado en la Asamblea Nacional francesa la pregunta de si ha llegado la hora de retirar las tropas francesas en Afganistán y los sondeos de la opinión pública a nivel europeo se inclinan por el abandono de la zona.

A medida que aumenta la inseguridad, a Kabul se la ha ido fortificando a través de muros de hormigón lo que está convirtiendo a la capital, como han señalado algunos analistas, en una «ciudad cercada». Para Ahmad Saeedi, «levantando bloques de hormigón y colocando sacos de arena, piensan que están haciendo un buen trabajo; al contrario, esto provoca miedo y preocupación entre la gente» a lo que podemos sumar la opinión de Anthony Cordesman, que apunta que «los talibanes no necesitan derrotar a Estados Unidos, la OTAN/ISAF y a las fuerzas afganas...sólo tienen que sobrevivir a ellos»<sup>45</sup>.

A estas reflexiones anteriores, habrá que agregar lo que Patrick Cockburn, escribía, a finales de septiembre de 2008, al indicar que ya se han producido «las primeras conversaciones serias entre el Gobierno afgano y los talibanes en la Meca bajo los auspicios del rey Abdullah de Arabia Saudí» y que durante las conversaciones «todas las partes acordaron que la guerra en Afganistán va a ser resuelta por el diálogo y no mediante combates»<sup>46</sup>. Aunque la presencia de tropas extranjeras ha sido siempre más popular en Afganistán que en Irak ya que los afganos sienten un profundo desprecio por sus «señores de la guerra», no obstante ninguna fuerza de ocupación extranjera sigue siendo popular durante mucho tiempo «particularmente si se basa en ataques aéreos mal dirigidos», y agrega una reflexión contundente, «había suficientes tropas extranjeras en Afganistán como para deslegitimar al Gobierno afgano, pero no suficientes como para derrocar a sus enemigos»<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Ambas declaraciones se reflejaron por la Agencia de Noticias *Reuters/EP*, Kabul, el 28 de agosto de 2008 (Ahmad Saeedi, es analista político y ex diplomático afgano y Anthony Cordesman, es miembro del Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales de los Estados Unidos).

<sup>46</sup> Patrick Cockburn es un experto en temas relacionados con Irak, es autor de varias obras sobre la guerra de Irak. «La estúpida bravatada afgana Obama y McCain» en *Counter Punch y Rebelión (traducido por Germán Leyens)*, 9 de octubre de 2008. Señala, también, que el líder talibán Mullah Omar no estuvo presente, pero que sus representantes dijeron que ya no estaba aliado con Al-Qaeda. Recoge las opiniones del general británico Mark Carleton-Smith sobre la necesidad de alcanzar una solución política y dialogada con los talibanes y critica a Obama y McCain por seguir hablando de enviar soldados a las montañas del sur de Afganistán, «como si ello fuera a cambiar el resultado de la guerra. La política de EEUU en Iraq después del derrocamiento de Saddam Hussein ha sido constantemente denigrada como una receta para un desastre auto infligido, pero la política del presidente Bush en Afganistán, después de la caída de los talibanes, también fue un error catastrófico».

<sup>47</sup> *Ibid*, Apunta para finalizar su artículo que «Las conversaciones en Arabia Saudí están lejos de ser negociaciones, pero son una señal de que el actual callejón sin salida podría estar comenzando a abrirse. La admisión abierta del general Carleton-Smith de que no puede haber una victoria

## EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS.

En noviembre de 2002, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba una Resolución en la que decide convocar la creación de un Grupo de Composición Abierta sobre la Cuestión de Afganistán<sup>48</sup> con el fin de resaltar el importante papel que desempeña la Organización en el proceso de paz de Afganistán. La Resolución tiene como *leit motiv* la idea de analizar un «año después» el importante Acuerdo de Bonn (5 de diciembre de 2001) que logran alcanzar, en la mencionada ciudad alemana, varios grupos implicados en el proceso de reconstrucción. En ella se tiene en cuenta la «*relevancia de la reconstrucción del país después del conflicto*» y las actividades que en el futuro puede desarrollar la Organización en la zona. Además, para el mes siguiente, se había previsto examinar dos temas importantes, tales como «*la asistencia internacional de emergencia para la paz, la normalidad y la reconstrucción del Afganistán assolado por la guerra*» y «*la situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*».

No obstante, la situación en el país sigue siendo muy precaria<sup>49</sup>, al punto que en 2003, las Naciones Unidas se preguntan, con profunda preocupación,

---

*militar categórica es una muestra de realismo. La mejor ruta para Gran Bretaña y EE.UU. en Afganistán es tener objetivos modestos y alcanzables, combinados con el reconocimiento de que en su lucha por la supervivencia el Gobierno afgano debe librar y ganar sus propias batallas».*

<sup>48</sup> Resolución de la Asamblea General de las NN.UU. «*Grupo de Composición abierta de la Asamblea General sobre «El Afganistán: un año después»*», A/RES/ 57/8, 27.11.2002.(47ª Sesión Plenaria de 11.11.2002) sin remisión previa a una Comisión Principal (A/57/L.13/Rev.1). Este Grupo celebraría dos reuniones consecutivas y tendría como misión centrarse en la primera reunión en las cuestiones políticas y en la segunda en las cuestiones económicas y estaría presidido por el Presidente de la Asamblea General e integrado por un máximo de cuatro miembros elegidos por el Presidente en consulta con los Estados miembros y como conclusión deberían elaborar un resumen de las deliberaciones para el siguiente mes de diciembre, cuando se reuniría la Asamblea para debatir los temas relativos a Afganistán.

<sup>49</sup> Hay que tener en cuenta que la falta de seguridad en determinadas zonas ha obligado a algunas organizaciones humanitarias a interrumpir o limitar sus actividades, además, del problema permanente de los millones de minas antipersonal, así como municiones y artefactos explosivos sin detonar que suponen un importante riesgo y peligro para la población civil, especialmente los niños, y un obstáculo para el regreso de los refugiados que no encuentran las condiciones apropiadas para volver a vivir en sus lugares de origen, y las dificultades que todo ello conlleva para reanudar la actividad agrícola en las zonas rurales. A la falta de seguridad habrá que agregar otro inconveniente añadido y es la vulnerabilidad de la región a los desastres naturales como el caso de la grave sequía que viene assolando desde hace algunos años, a más de la mitad de las provincias del Afganistán, así como sus condiciones climáticas extremas.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

sobre la situación de los Derechos humanos. En efecto, se detectan denuncias por actos de violencia por motivos étnicos sobre grupos minoritarios, arrestos, detenciones arbitrarias y juicios sumarios en algunas regiones del país en donde no impera el estado de derecho ni existen mecanismos para hacer cumplir la ley. En particular, se denuncian ataques contra mujeres y niñas, incluidas violaciones y otras formas de violencia sexual, sin olvidar, la sangrante situación de las mujeres en Afganistán que se ven obligadas a contraer matrimonios forzosos o a ser detenidas y maltratadas al ser acusadas de infringir códigos sociales o el impedimento de asistir a clases, pues se producen constantes ataques a escuelas de niñas, que hace cada vez más claro y urgente la promoción del emponderamiento de la mujer en la vida cotidiana afgana.

Se reclama a la Autoridad de Transición que tome cartas en el asunto<sup>50</sup> y que tenga en cuenta, en la formación de un buen gobierno, basado en principios democráticos y en el estado de derecho, las cuestiones de género y la conformación multiétnica del Estado afgano. Se le insta a que coopere en la lucha internacional contra el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas y que facilite la urgente prestación de asistencia humanitaria y el retorno voluntario y ordenado, en condiciones de seguridad y dignidad, de los refugiados y personas desplazadas. Recientemente<sup>51</sup>, el Sr. Ron Redmond, portavoz del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ha indicado que hasta octubre de 2008, en lo que va del año, se ha colaborado para que unos doscientos cincuenta mil refugiados pudiesen regresar al Afganistán provenientes del Pakistán y del Irán, con los que ya son más de cinco millones de afganos que han podido regresar a sus hogares desde la caída del régimen talibán. Por otro lado, resultan, en cambio, muy preocupantes las informaciones que presentaba ante el Consejo de Seguridad por el Sr. Kai Eide, Representante Especial de las Naciones Unidas para el Afganistán, en las que se lamentaba por el aumento de la violencia durante estos últimos meses, que han obligado, durante el mes de agosto de 2008, a ciento noventa mil pakistaníes que residían en la frontera a abandonar sus residencias ante el recrudecimien-

---

<sup>50</sup> Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas «*Cuestión de los Derechos humanos en el Afganistán*», A/RES/57/234 de 28.2.2003 (77ª Sesión Plenaria de 18.12.2002), sobre la base del Informe de la Tercera Comisión (A/57/556/Add.3).

<sup>51</sup> Vid. Asociación para las Naciones Unidas en España, *ANUE Informa*, Quincena del 4 al 17 de octubre de 2008.

to de la inseguridad dado que la influencia de los insurgentes comienza a extenderse más allá de las zonas tradicionales<sup>52</sup>.

Dentro de esta línea, la Autoridad de Transición pone en marcha una Comisión Constitucional para que, con la ayuda de las Naciones Unidas, se encargue de redactar una nueva Constitución en la que se consigne, entre otras cuestiones, el compromiso de Afganistán en la promoción y protección de los Derechos humanos tal como lo exigen los instrumentos internacionales<sup>53</sup>. Resultó de gran importancia la creación de una Comisión Independiente de Derechos Humanos que siguiendo las premisas del Acuerdo de Bonn tendría como función primordial elaborar un programa nacional sobre la promoción y protección de estos derechos. Para ello, resultaba fundamental que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos prestara la asistencia necesaria en Afganistán con el fin de que se realizara la plena aplicación de las disposiciones del Acuerdo de Bonn en estas materias, con la creación de instituciones locales de derechos humanos, con personal y planes operacionales propios, y que ejerciera una función de vigilancia que tuviese en cuenta las instituciones judiciales de transición, un programa nacional de educación en materia de Derechos humanos, en especial, sobre los derechos de la mujer y los derechos del niño<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> *Ibid. ANUE Informa*: El embajador de Afganistán, el Sr. Zahir Tanin, ha indicado que el talibán se ha convertido en un peligro regional cuya base de operaciones no se limita al suelo afgano y que ha encontrado un amigo y un líder fiable en el nuevo presidente del Pakistán, el Sr. Asif Zardari.

<sup>53</sup> Téngase presente que el Afganistán es parte en la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Convenio de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, el Convenio relativo a la abolición del trabajo forzoso de la OIT, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y que se ha adherido a los Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño relativos a la participación de los niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía, así como a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción.

<sup>54</sup> En 2008, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas elaboró un Documento (Consejo Económico y Social (Naciones Unidas), «*Documento del Programa del país de corta duración. República Islámica del Afganistán*», E/ICEF/2008/P/L.10, en el que señala un Programa de acción de corta duración (para finales de 2009) y señala que el Programa tiene

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Se dan algunos pasos importantes por parte de la Autoridad de Transición como la designación de los miembros de la Comisión Judicial que se ocupará de reestablecer el estado de derecho mediante el establecimiento de un Poder Judicial independiente e imparcial que funcione de conformidad con las normas del Derecho internacional, haciendo que los organismos encargados de hacer cumplir la ley respeten y promuevan los Derechos humanos y las libertades fundamentales y que se abstengan de realizar detenciones arbitrarias. La Autoridad de Transición deberá cooperar plenamente con el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos con el fin de lograr elaborar los informes pertinentes sobre la situación de los Derechos humanos en Afganistán.

Otro paso importante ha sido la creación del Ministerio de Asuntos de la Mujer que tiene como objetivo prioritario la ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer con el fin de que se puedan adoptar las medidas urgentes que aseguren la derogación de textos legislativos, o de cualquier otra índole, que discriminen a las mujeres y a las niñas, la participación en pie de igualdad en la vida civil, cultural, económica, política y social a todos los niveles, el derecho de las mujeres a trabajar, el acceso a la atención médica y a los servicios de salud, el paso a la educación y a los programas educacionales sin discriminación, el buen funcionamiento de las escuelas en todo el país a las que las mujeres y las niñas puedan tener acceso<sup>55</sup> y la persecución de los responsables de agresiones físicas contra las mujeres para que puedan ser llevados ante la justicia.

---

como objetivo (ap. 13) *«contribuir a una mayor conciencia y respeto de la situación y los derechos de las mujeres y los niños afganos, y proporcionar aportes técnicos y asistencia para difundir los cambios sociales y de comportamiento que se han registrado en el país (...) Se recurrirá a los medios de comunicación para aplicar enfoques de difusión social innovadores dirigidos a los jóvenes y sus familias (...) con el objetivo de modificar los hábitos».*

<sup>55</sup> En la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas *«La situación en el Afganistán»*, A/RES/61/18 de 24.1.2007 (58ª Sesión Plenaria de 28.11.2006) , sin remisión previa a una Comisión Principal (A/61/L.25/Add.1), se reitera, en el año 2007, sobre la *«necesidad de prestar a los niños afganos servicios de educación y de salud en todas las partes del país, reconociendo las necesidades especiales de las niñas, condena enérgicamente los ataques terroristas contra los centros de enseñanza y alienta al Gobierno del Afganistán a que, con la asistencia de la Comunidad internacional, amplíe esos servicios, imparta formación al personal profesional y promueva el pleno acceso en las condiciones de igualdad para todos los miembros de la sociedad afgana, en particular para los que se hallan en regiones remotas».*

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

En el año 2002, había comenzado a funcionar el Programa de Asistencia Inmediata y de Transición para el Afganistán que se enmarcó dentro de los compromisos de financiación contraídos en la Conferencia Internacional sobre la Asistencia para la reconstrucción del Afganistán celebrada en Tokio (Japón) en enero de 2002. La Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>56</sup>, insta a que la Comunidad internacional continúe prestando asistencia necesaria con el fin de lograr una transición efectiva que permita alcanzar una recuperación social y económica a largo plazo y, particularmente, se fije la atención en las personas desplazadas y en los refugiados<sup>57</sup>. Se observa con agrado, por parte de la Organización, que las actividades realizadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha conseguido el retorno voluntario de un millón setecientos mil refugiados en condiciones de seguridad, encargo que realizó en estrecha cooperación con la Autoridad de Transición y con la ayuda del Comité Internacional de la Cruz Roja y otras organizaciones humanitarias.

La permanente inestabilidad que se vive en la zona hace peligrar la paz y la seguridad internacionales, por lo cual los pasos hacia un modelo democrático de gobierno se columbran como fundamentales. El 4 de enero de 2004, se aprueba una nueva Constitución de corte pluralista y democrático, que integra a la mujer habilitándola para el ejercicio de la actividad política. El 9 de octubre de ese mismo año, se celebran las primeras elecciones directas de un Jefe de Estado en toda la historia de Afganistán con un gobierno que se esfuerza en ser representativo de la diversidad étnica, cultural y geográfica del país y se abre el compromiso político de realizar, para la primavera de 2005, elecciones libres con la consecuente reconstrucción de las instituciones democráticas.

Sin embargo, los atentados han continuado y los ataques contra los propios civiles afganos por parte de la insurgencia talibán, así como contra el personal de las Naciones Unidas y el personal humanitario nacional e internacional, sin

---

<sup>56</sup> Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas «*Cuestión de los Derechos humanos en el Afganistán*», A/RES/57/234 de 28.2.2003, *cit.*

<sup>57</sup> Según la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR) unos tres millones de afganos todavía residen en países vecinos y van regresando de manera progresiva, así, en los primeros ocho meses de 2007, más de trescientos mil refugiados afganos regresaron al país; sin embargo, existe una presión constante derivada de la posibilidad o la amenaza de que se cierren los campamentos y asentamientos en los países vecinos donde han buscado refugio, lo que va a ir generando un flujo de regreso importante que habrá que saber gestionar.

olvidar el permanente estado de guerra de guerrillas contra la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad y contra la coalición de la Operación Libertad Duradera, generando un clima de inestabilidad permanente. A la actividad terrorista, por parte de los agentes de Al-Qaeda, los talibanes y otros grupos terroristas, hay que agregar la acción delictiva de las mafias organizadas y relacionadas con la producción y el tráfico de drogas que sigue siendo el «talón de Aquiles» que pone en peligro la persistencia del proceso democrático, la deseada reconstrucción del país, así como su desarrollo económico sostenible.

La Asamblea General de las Naciones Unidas ha recordado, en reiteradas ocasiones, la obligación del Gobierno afgano de luchar contra el cultivo, producción y tráfico de estupefacientes con el fin de liberar al país de esta producción y comercio perniciosos. En este sentido, la estrategia nacional llevada a cabo, y adoptada en mayo de 2003 por parte del Gobierno afgano en la lucha contra las drogas resulta un paso importante, pero no suficiente, dado que el cultivo de adormidera ha crecido en estos últimos años de una manera alarmante<sup>58</sup>. Una serie de medidas concretas fueron esbozadas en la Conferencia Internacional sobre el Afganistán, celebrada en Berlín en el 2004 y recordadas por la Asamblea General en el 2005<sup>59</sup>, por lo que además de solicitar, en este sentido, el esfuerzo del Gobierno afgano, se instaba a la Comunidad internacional a que ayude al Gobierno a poner en práctica esa estrategia nacional amplia de lucha contra las drogas y, además de la

---

<sup>58</sup> Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas «Asistencia internacional de emergencia para la paz, la normalidad y la reconstrucción del Afganistán asolado por la guerra y la situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales», A/RES/59/112 A-B de 15.1.2005 (69ª Sesión Plenaria de 8.12.2004), sin remisión previa a una Comisión Principal (A/59/L.44/Add.1). Sobre el problema de la droga en el Afganistán indica en ap. 12/B que «*Observa con preocupación que el cultivo de la adormidera y la producción y tráfico de drogas conexos plantean una grave amenaza para la seguridad, el imperio de la ley y el desarrollo del Afganistán, e insta al Gobierno afgano a que, en cooperación con la comunidad internacional, aplique su estrategia nacional amplia de lucha contra las drogas, cuyo objetivo es eliminar el cultivo ilícito de la adormidera, prestando apoyo para asegurar una represión mayor, su prohibición, la reducción de la demanda, la erradicación de cultivos ilícitos, la sustitución de cultivos, el establecimiento de otros medios de subsistencia y programas de desarrollo, el aumento de la conciencia del público y el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones de lucha contra la droga, y a que promueva el desarrollo de medios de vida sostenibles en el sector regulado de la producción, así como en otros sectores, y que de este modo mejoren considerablemente las condiciones de vida, de salud y de seguridad de las personas, particularmente en las zonas rurales.*».

<sup>59</sup> *Ibid.* Ap. 14 y ss/A.

eliminación de la producción, a colaborar en establecer otros medios de subsistencia, generando en la opinión pública conciencia de lo nefasto que resulta para el país el cultivo de la droga.

Las Naciones Unidas, han recordado que el tráfico de drogas es una lacra que afecta, no sólo a Afganistán, sino también a los países vecinos que sirven de correderas y rutas para el tráfico ilegal de estupefacientes, por lo que se hace necesario establecer acuerdos de vecindad tal como se plantearon en la Declaración de Kabul de 22 de diciembre de 2002 sobre las relaciones de vecindad<sup>60</sup> o en la Declaración de Berlín de 1 de abril de 2004 sobre la lucha contra los estupefacientes. Resultó cardinal, que, el 31 de enero de 2006, se presentara en la Conferencia de Londres sobre Afganistán la versión actualizada de la Estrategia Nacional de Fiscalización de Drogas<sup>61</sup>.

De todos modos, hay que reconocer, y así también lo hacen las Naciones Unidas, los encomiables esfuerzos realizados por el Gobierno afgano en pos de afianzar la seguridad y el modelo democrático en el país. Sin duda, será el desarrollo económico y social de Afganistán el mejor antídoto contra la producción ilícita de sustancias psicotrópicas y resulta significativo observar que para las elecciones democráticas celebradas en octubre de 2004 se ha reflejado una importante participación de los votantes como un reflejo de que la población afgana se está implicando en el proceso de reconstrucción de su país.

El fortalecimiento de las instituciones democráticas del Gobierno afgano es un jalón fundamental sobre el que hay que ir progresando con el fin de lograr una mayor autoridad y estabilidad política y social. Dentro de esta perspectiva se sitúa la formación de un nuevo Ejército nacional afgano, de una Fuerza nacional de policía afgana, del establecimiento de una Administración de Justicia libre y eficaz y de que se siga adelante con la

---

<sup>60</sup> *Ibid.* Ap. 17 y ss/A. En la citada Resolución se aplauden los esfuerzos que siguen realizando los signatarios de la Declaración de Kabul sobre las relaciones de buena vecindad «*por cumplir los compromisos asumidos con arreglo a la Declaración, incluidos los asumidos dentro de ese marco en virtud de la Declaración sobre el estímulo de una cooperación más estrecha en materia de comercio, tráfico e inversión, e insta a todos los demás Estados a respetar y apoyar la aplicación de esas disposiciones y a promover la estabilidad regional*».

<sup>61</sup> La publicación de la versión actualizada de la Estrategia Nacional de Fiscalización de Drogas (S/2006/106, anexo) es una apuesta clara y renovada del Gobierno afgano por librar al país de estas perniciosas actividades, adoptando medidas enérgicas para hacer cumplir la ley.

reforma judicial, así como, la reforma del sector penitenciario con el fin de que aumente el respeto al imperio de la ley y de paso se respeten, también, los Derechos humanos en las prisiones, con la reducción de riesgos para la salud física y mental de los reclusos, o que la reforma del sector de la Administración pública vaya educando en la buena gobernanza<sup>62</sup>.

En aquel momento, jugó un papel muy importante el Órgano Conjunto de Gestión Electoral con el fin de ir preparando las elecciones parlamentarias y locales para la primavera de 2005. Se trataba de un arduo trabajo de formación democrática en un país que no estaba acostumbrado al ejercicio de sus derechos ciudadanos, ya sea en la capacitación para el personal electoral como en la educación cívica básica para los votantes, en particular en el caso de las mujeres, consuetudinariamente relegadas de la vida social del Estado afgano. El Órgano Conjunto debería, también, recabar los fondos necesarios para establecer el presupuesto electoral y solicitar la ayuda de la comunidad de donantes para que asuman más compromisos ante este importante reto electoral e instar a las organizaciones regionales y a los Estados a que contribuyan al desarrollo de unas elecciones parlamentarias libres proporcionando una supervisión electoral internacional<sup>63</sup>.

No obstante, la situación política en Afganistán sigue siendo compleja y confusa e, incluso, se afirma que podemos encontrarnos, en poco tiempo, ante un *Estado fallido*, dado que en muchos de sus perfiles, Afganistán resulta ser un Estado tan solo nominalmente; en la medida que su presidente Karzai gobierna desde la capital una reducida parte del país, ya que junto a la existencia de focos de insurgencia talibán, cada vez más organizados, una serie de caudillos locales, los llamados «señores de la guerra», buscan afianzar e incrementar su poder regional.

---

<sup>62</sup> Resulta obvio que la reforma de la Administración pública es un paso imprescindible para alcanzar la buena gobernanza. En esta línea de actuaciones, se ha creado el Grupo de Nombramientos de Altos Funcionarios que tiene como función primordial la custodia de que los nombramientos se produzcan sin ningún tipo de discriminaciones étnicas, religiosas o de género.

<sup>63</sup> Se hizo un llamado a la Comunidad internacional con el fin de que los Estados donantes hagan efectivas sus promesas de contribuciones y que canalicen la asistencia a través del Presupuesto nacional afgano o a los Programas nacionales prioritarios del Gobierno afgano o, incluso, mediante contribuciones al Fondo Fiduciario para la Reconstrucción del Afganistán o al Fondo Fiduciario para el Orden Público, ya que en estos fondos no se cuentan con los recursos necesarios, con la idea de fortalecer el grado de responsabilización de las instituciones básicas del Estado, así como su transparencia y funcionamiento.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

El 19 de diciembre de 2005, sin embargo, se logra inaugurar la Asamblea Nacional Afgana y la formación de los Consejos Provinciales, con el que podemos decir que concluye el proceso de Bonn, ante la formación de un nuevo Gobierno nacional, representativo de la diversidad étnica de la nación y con participación adecuada de la mujer.

No cabe duda que las Naciones Unidas y otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales están jugado un papel decisivo en la reconstrucción del país, como ha destacado el Secretario General de la Organización, Sr. Ban Ki-moon, no obstante, todavía sería prematuro predecir cuál será el futuro de Afganistán a largo plazo.

El Gobierno afgano, desde su precaria situación, sigue realizando los esfuerzos básicos para alcanzar su desarrollo político, económico y social, como lo atestiguan la puesta en marcha de la Estrategia Nacional Provisional de Desarrollo del Afganistán, o la aprobación del Primer Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. De este modo, asumiendo una responsabilidad, cada vez mayor, en las actividades de rehabilitación y de reconstrucción con el fin de mejorar su capacidad y autoridad institucional; junto a la creación de la Junta Mixta de Coordinación y Vigilancia, que surge del Pacto de Londres sobre el Afganistán, como un instrumento válido para mejorar la coordinación entre el Gobierno y sus colaboradores internacionales y realizar un seguimiento pormenorizado del logro de los objetivos planteados como son, entre otros, la imprescindible asistencia humanitaria y el apoyo a los programas de recuperación.

En 2007, se han recrudecido los ataques de la insurgencia y las Naciones Unidas eleva su señal de preocupación<sup>64</sup> indicando que se condena enérgicamente *«el recrudecimiento de la violencia en todo el Afganistán,*

---

<sup>64</sup> Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas *«La situación en el Afganistán»*, A/RES/61/18 de 24.1.2007 (58ª Sesión Plenaria de 28.11.2006), sin remisión previa a una Comisión Principal (A/61/L.25/Add.1). En la Resolución se condena enérgicamente *«todos los actos de violencia e intimidación, especialmente los dirigidos contra el personal de desarrollo y asistencia humanitaria, contra el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado y contra civiles afganos, en particular las mujeres activistas, deplora las muertes y lesiones ocurridas e insta al Gobierno del Afganistán y a las autoridades locales a hacer todo lo posible para que se enjuicie a los autores de los ataques de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 60/13 de la Asamblea General de 15 de diciembre de 2005 y que se vele por la libre circulación de todo el personal de las Naciones Unidas, de desarrollo y de asistencia humanitaria, y porque se protejan los bienes pertenecientes a las Naciones Unidas y a las organizaciones de desarrollo o humanitarias.*

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

*especialmente en el sur y en el este, debido al incremento de las actividades terroristas de los talibanes, Al-Qaeda, otros grupos terroristas y de quienes participan en el comercio de estupefacientes que han causado el aumento de víctimas entre los civiles afganos, las fuerzas de seguridad afganas, la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad y la coalición de la Operación Libertad Duradera, así como entre el personal de los organismos de asistencia afganos e internacionales y todos los demás trabajadores de la asistencia humanitaria». De ello se deduce la necesidad de establecer las condiciones de seguridad necesarias ante la precaria situación emergente y la Asamblea General se declara complacida por el aumento de la presencia de la Fuerza Internacional en el sur y el este del país y se reafirma en la necesidad de finalizar con resultados prácticos el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los ex combatientes afganos que ya se había iniciado en octubre de 2003 y la puesta en práctica del Programa de disolución de grupos armados ilegales; para lo cual resultan fundamentales los nuevos cuerpos profesionales del ejército y de la policía nacional afgana que deben modernizarse.*

En este contexto, en septiembre de 2008, la Asamblea General de las Naciones Unidas, saca a la luz una Resolución sobre «*La estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo*»<sup>65</sup> en la que vuelve a reiterar, siguiendo los criterios ya apuntados en la anterior Resolución 60/288 de 2006, y de un modo categórico y manifiesto, su enérgica condena del terrorismo «*en todas sus formas y manifestaciones, sean cuales fueren sus autores, el momento y el propósito de su perpetración, puesto que constituye una de las más graves amenazas para la paz y la seguridad internacionales*». Palabras que resultan reconfortantes y señalan que no existen justificaciones de ningún tipo, ni por razón de sus autores, momento o propósito, en la perpetración para esta lacra que constituye la violencia terrorista y para lo cual se hace cada vez más necesaria la cooperación internacional<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas «*La estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo*», A/RES/62/272 de 15.9.2008 (120ª Sesión Plenaria de 5.9.2008), sin remisión previa a una Comisión Principal (A/62/L.48).

<sup>66</sup> Con tales propósitos se exhorta al Secretario General de las Naciones Unidas (*Ibid.* ap. 11 y ss) a que haga todos los arreglos que sean necesarios para dar efecto a la institucionalización del Equipo Especial para la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 60/288 a fin de asegurar la coordinación y la coherencia generales en el sistema de las NNUU en la lucha contra el terrorismo, por lo cual decide «*interactuar con el Equipo Especial en forma periódica, a fin de escuchar ex-*

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Algo que llama profundamente la atención y produce un profundo rechazo moral es la utilización de niños soldados por parte de los grupos armados ilegales que operan en la zona, dado que el reclutamiento de niños para los combates viola las normas más elementales, ya no sólo de la ética sino del Derecho internacional, por lo que hay que recordar al Gobierno afgano que tome cartas en el asunto; tal como se desprende de la Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos Protocolos facultativos<sup>67</sup> a los que Afganistán se ha adherido<sup>68</sup>.

Por lo que respecta a las cuestiones de género, se trata, como ya hemos visto, de un tema especialmente sensible en Afganistán, por lo cual todas las medidas para llevar a cabo el emponderamiento de la mujer en la sociedad afgana resultan fundamentales, ya que afectan al núcleo básico de las garantías y protección de los Derechos humanos que se opone a todo tipo de discriminación. En el año 2007, se presenta un Plan de Acción Nacional Provisional para la Mujer en Afganistán con el fin de estudiar la participación activa de la mujer en todos los estamentos de la sociedad afgana. El Gobierno afgano deberá tener presente la Resolución 1525 (2000) del Consejo de Seguridad sobre la mujer y la paz y la seguridad con el fin de incorporar la perspectiva de género en todas sus actividades y de conformidad con la nueva Constitución de Afganistán y recordar que ha ratificado la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, para lo

---

*posiciones y recibir informes sobre su labor, actual y futura, evaluar los trabajos en curso sobre las actividades encaminadas a aplicar la estrategia, incluida la labor del Equipo Especial y brindar orientación normativa».*

<sup>67</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol, 1577, n° 27531d y los Protocolos en *Ibid.* Vol. 2171, n° 27531 e *Ibid.* Vol. 2/73, n° 27531.

<sup>68</sup> A esta situación, de por sí deplorable, hay que agregar la «trata de personas», en particular de mujeres, de niñas y de niños en manos de la delincuencia transnacional organizada. En este sentido, hay que reconocer que el Gobierno afgano está realizando esfuerzos para luchar con estas redes de delincuencia internacional que penetran en el país para lucrar con la vida de los seres humanos más desprotegidos, dado que ha puesto en marcha un Plan de Acción Nacional para combatir la trata de niños, para lo cual, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha recomendado (Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas «*La situación en el Afganistán*», ap. 24 , *cit.*) al Gobierno a que formule el Plan de Acción guiándose por el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Resolución 55/25, Anexo II) y destaca la importancia de que el Gobierno afgano considere la posibilidad de hacerse parte en el Protocolo.

cual, la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán tendrá que velar con el fin de que se controle que la mujer participe plenamente y en pie de igualdad en todas las esferas de la vida afgana.

Otro aspecto que genera conflicto, y que se suma a las dificultades anteriores, es la cuestión de las reclamaciones sobre la propiedad de la tierra que se están produciendo, sobre todo, como consecuencia del regreso de los refugiados afganos y los deficientes servicios de la Administración afgana, que producen serios inconvenientes sobre la titularidad de las tierras, y la indefensión consecuente de aquellos ciudadanos que reclaman lo que es suyo, pero que no tienen los papeles en regla para demostrarlo. Además, de la pesada carga del exilio que han tenido que soportar, su regreso voluntario debería estar apadrinado por instituciones eficaces que logren crear las condiciones propicias para su regreso y su reintegración en los pueblos y comarcas donde siempre habían vivido. En este sentido, se hace urgente la puesta a punto de un Programa amplio de titularidad de la propiedad en donde se incluya un Registro Oficial de todas las propiedades que pueda asegurar legalmente la titularidad de esas posesiones.

En 2007, se sigue combatiendo el tráfico de drogas y en su Resolución sobre «*La situación en el Afganistán*»<sup>69</sup> la Asamblea General de las Naciones Unidas insta al Gobierno afgano para que promueva el desarrollo de medios de vida sostenibles y alternativos al cultivo de la droga mejorando las condiciones de vida, sobre todo de las zonas rurales, dado que Afganistán se ha convertido en un itinerario habitual en las Rutas de la droga; y ello, no deja de ser una triste ironía, cuando el Afganistán clásico era famoso por haberse convertido en un paso necesario en la Ruta de la seda. En este sentido, ya no se trata de combatir sólo la producción de estupefacientes en suelo afgano sino la presión de otros países que constituyen, con este país, el entramado de una compleja e ilegal red de tráfico de sustancias alucinógenas. Por ello la Asamblea General, acoge con satisfacción los resultados de la Segunda Conferencia Interministerial sobre las Rutas del tráfico de drogas desde el Afganistán que fue organizada en 2006 por el Gobierno de la Federación de Rusia en cooperación con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en el marco de la iniciativa del Pacto de París,<sup>70</sup> en donde se hace hincapié en la necesidad de que la

---

<sup>69</sup> Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas «*La situación en el Afganistán*», A/RES/61/18 de 24.1.2007, *cit.*, ap. 40 y ss.

<sup>70</sup> Celebrada en Moscú del 26 al 28 de julio de 2006 (Doc. A/61/208-S/2006/598, anexo).

Comunidad internacional tome cartas en el asunto con el fin de generar la cooperación necesaria, a nivel internacional y a nivel regional, para combatir la producción y el tráfico ilícito de drogas y la configuración de rutas, en muchos casos con la indiferencia de los propios Estados, por donde discurren estos itinerarios y que parecen «mirar para otro lado» ocultando incompetencia o intereses espurios.

Afganistán necesita realizar un «giro copernicano» en sus conceptos ya que la afamada «Ruta de la seda» ha pasado a convertirse en la «Ruta de la droga». Si sus dirigentes logran tomar conciencia de su situación de «tierra necesaria de paso» podrían reconvertirse y constituir una Ruta de paso al Asia y que, como tal, se encuentra adherida al imaginario de la región. Esto implica un esfuerzo estratégico para colocar al país en las «nuevas rutas –legales– del comercio internacional» para lo que deberá saber canalizar las inversiones extranjeras y crear y desarrollar una infraestructura adecuada para estos nuevos propósitos, que, por otra parte, podrán fortalecer la presencia de Afganistán dentro de los modelos de cooperación económica regional con los países de su entorno próximo.

A finales de ese mismo año de 2007, en el mes de diciembre, la Asamblea General vuelve a dictar otra Resolución con la misma temática de «*La situación en el Afganistán*»<sup>71</sup> vuelve a insistir sobre el hecho de que los desafíos con los que se enfrenta el país están «*interconectados*», indicando, y dando, a su vez, una clave sobre el problema, de que los avances sostenibles en materia de seguridad, gobernanza y desarrollo, así como la cuestión intersectorial de la lucha contra los estupefacientes, «*se refuerzan mutuamente*» y la constatación del nexo, cada vez mayor, entre el comercio de drogas y las actividades terroristas.

En esta línea, en 2008, la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social elaboró dos importantes documentos sobre «*Tráfico y oferta ilícitos de droga*», uno sobre la «*Asistencia internacional a los Estados vecinos del Afganistán en función de su desempeño*»<sup>72</sup> y otro sobre «*Asistencia internacional a los Estados vecinos del Afganistán más*

---

<sup>71</sup> Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas «*La situación en el Afganistán*», A/RES/62/6de 13.12.2007 (45ª Sesión Plenaria de 5.11.2007) , sin remisión previa a una Comisión Principal (A/62/L.7/Add.1).

<sup>72</sup> Consejo Económico y Social (Naciones Unidas), «*Asistencia internacional de los Estados vecinos del Afganistán en función de su desempeño*», E/ CN.7/2008/L.12, de 6.3.2998, Comisión de Estupefacientes, 51º Periodo de Sesiones, Viena, 11 a 14.3.2008.

*afectados por el tránsito de drogas ilícitas*»<sup>73</sup>, con el fin de preparar un proyecto de Resolución que pudiese establecer un «*principio de responsabilidad compartida*» entre Afganistán como Estado productor de sustancias opiáceas y los Estados vecinos como Estados de tránsito en la Ruta de la droga<sup>74</sup>. De tal modo, se establece la necesidad de trabajar en un marco de cooperación transfronteriza, sobre todo entre Afganistán, Pakistán y la República Islámica del Irán con el fin de redoblar sus esfuerzos en descubrir y dismantelar los laboratorios de fabricación ilícita de heroína y de morfina y rastrear y frenar la oferta ilícita de los precursores. Dado que los narcotraficantes internacionales cambian constantemente su *modus operandi* y acceden a renovada tecnología, con gran rapidez, generando, en estos países, problemas de carácter polifacético cada vez mayores y contra los que estas sociedades de economías en desarrollo o en transición se ven muy mermadas en sus disponibilidades para luchar contra este estigma. La mayoría de las drogas procedentes de Afganistán, Estado donde se realiza el cultivo y la producción ilícita, y en continuo aumento, de opiáceos, pasan de contrabando por sus fronteras, con el fin de llegar a los mercados mundiales, utilizando a los Estados vecinos como Estados de tránsito en la Ruta de la droga; particularmente el Pakistán y la República Islámica del Irán<sup>75</sup>. De ahí que se exhorte a Afganistán y a la Comunidad internacional a promover medios de vida alternativos que alejen a los campesinos afganos del cultivo de la adormidera y se generen iniciativas regionales que permitan avanzar en este sentido.

Otro tema que se mantiene candente es el de la falta de respeto al derecho a la libertad de expresión, así como al derecho a la libertad de pensamiento, conciencia o convicciones, en un país en el que durante largos años se ha impuesto la ley del silencio y de la intolerancia religiosa. El problema que se detecta es la presión, ya no sólo en temas de creencias sino, también, en cercenar la libertad de expresión y la intimidación al gremio

---

<sup>73</sup> Consejo Económico y Social (Naciones Unidas), «*Asistencia internacional de los Estados vecinos del Afganistán más afectados por el tráfico de drogas ilícitas*» (Proyecto de Resolución), E/ CN.7/2008/L.12/R3v.1, de 11.3.2998, Comisión de Estupefacientes, 51º Periodo de Sesiones, Viena, 11 a 14.3.2008.

<sup>74</sup> En el Informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito titulado «*Afganistán Opium Survey 2007*» se señala que en el 2007 el Afganistán había producido 8.200 toneladas de opio, lo que constituye un 93% de la producción mundial.

<sup>75</sup> Ello ha llevado a estos tres países a realizar un Reunión ministerial trilateral celebrada en Viena en junio de 2007 y una segunda reunión a celebrarse en Irán en 2008.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

de los periodistas. No se trata de una intimidación de carácter psicológico, sino que numerosos profesionales de la información han sido secuestrados o asesinados<sup>76</sup>, lo que aumenta la sensación de inseguridad permanente y debilita de manera alarmante el disfrute de los Derechos humanos y el Derecho internacional humanitario. En esta línea de preocupación, resulta fundamental la labor que deben llevar a cabo la Comisión Independiente de Derechos humanos de Afganistán y la Misión de Asistencia, con el fin de que se apliquen con toda su firmeza las disposiciones de la Constitución afgana<sup>77</sup> en la defensa y garantía del respeto de los Derechos humanos; y que su aplicación no se limite sólo a las zonas controladas por el Gobierno sino que se aplique en todo el territorio de Afganistán.

Recordemos que cuando se pone en marcha la Administración Provisional, el Gobierno del presidente Karzai, el 22 de diciembre de 2001, dicta cuatro Decretos<sup>78</sup> y uno de los cuales se refería a la necesidad de establecer un marco apropiado para las actividades de la prensa, la radio y la televisión (tengamos en cuenta que durante el periodo talibán habían estado prohibidas), así como los principios para garantizar esa la libertad de prensa y

---

<sup>76</sup> La opinión pública se ha visto conmocionada por la condena a la pena capital por un tribunal de la ciudad norteña de Mazari Sharif, en el provincia de Balkh, del periodista Sved Parvez Kambakhsh, del diario *Janan-e-Naw*, al que se le acusa de distribuir un artículo insultante para el Islam y en el que interpreta de manera errónea los versículos del Corán. La sentencia ha sido recurrida y se ha solicitado al presidente Karzai por parte de la Asociación de Periodistas Independientes del Afganistán y por la Federación Internacional de Periodistas que tome cartas en el asunto.

<sup>77</sup> Tal como se desprende del art. 34 de la nueva Constitución afgana de 2004, sobre libertad de expresión, de prensa y medios de comunicación, se indica en su apartado primero, que la libertad de expresión es un derecho inviolable, en su apartado segundo, se afirma que cada afgano tienen derecho a expresar su pensamiento mediante la palabra, por escrito, por ilustración u otros medios de acuerdo con lo establecido por la Constitución, en el apartado tercero, se indica que todos los afganos tienen derecho a imprimir o publicar los temas que consideren, sin previa presentación a las autoridades estatales, de acuerdo con la ley y, finalmente, el apartado cuarto, las directrices relacionadas con la imprenta, la radio, la televisión, la prensa y otros medios de comunicación serán reguladas por la ley.

<sup>78</sup> Los otros tres Decretos se referían a la prohibición del cultivo, producción, elaboración, uso y tráfico de drogas ilícitas/ a los procedimientos necesarios para la firma de contratos y de acuerdos con el sector privado, donantes y organismos de desarrollo en el plano internacional y en virtud de los cuales todos los acuerdos deberían ser ratificados por la Dirección Nacional para la Coordinación de la Asistencia/ a realizar *tabula rasa* con el periodo anterior dejando sin efecto los decretos y documentos legislativos aprobados por las autoridades anteriores.

los procedimientos necesarios para la concesión de licencias a los medios por parte del Ministerio de Información y Cultura.

La Comisión Independiente deberá realizar todos los esfuerzos que estén en sus manos con el fin de proteger las libertades fundamentales en todo el país y realizar las gestiones oportunas para que se pueda llevar a juicio a los autores de las infracciones de los Derechos humanos de acuerdo con las leyes nacionales y con el Derecho internacional. Todo ello, en el marco de programas tan importantes como el Plan de Acción para la Paz, la Justicia y la Reconciliación o el Plan de Acción Nacional para la Mujer<sup>79</sup>.

Cabe destacar que, a pesar de la situación de permanente conflicto y las dificultades añadidas para poder llevar a cabo la ejecución de los Programas de gobierno, debemos señalar que en Afganistán, con un considerable esfuerzo, se han ido cumpliendo algunos de los objetivos de desarrollo del Milenio<sup>80</sup>. De este modo, se ha censado que, en el 2005, se matricularon en escuelas de enseñanza primaria, cuatro millones doscientos veintiséis mil niños, frente a los cuatro millones doscientos sesenta y siete mil que lo hicieron en 2007; no obstante se mantienen bolsas de absentismo más marcadas en las zonas rurales (matriculados un 36%) que en las zonas urbanas (matriculados un 53%) y, lamentablemente, persiste la inveterada discriminación de género que afecta a las niñas sometidas a restricciones de movimiento, barreras culturales y falta de escuelas para niñas por la merma de docentes femeninas, aunque, en estos aspectos, se han realizado pasos muy considerables desde la caída del intolerante régimen talibán. Por lo que respecta a la tasa de mortalidad infantil, se ha registrado un descenso que debe saludarse con optimismo ya que la mortalidad de niños menores de cinco años disminuyó en doscientos cincuenta y siete por mil nacidos vivos en 2001 a ciento noventa y un por mil nacidos vivos en 2004 y, en general,

---

<sup>79</sup> Como dato anecdótico pero, a la vez, sintomático del proceso evolutivo que se ha querido impulsar en Afganistán en el reestablecimiento de los derechos fundamentales de la mujer y la niña afgana, tan violentamente discriminada en estos últimos años, el 8 de marzo de 2002 el Ministerio de Asuntos de la Mujer organizó un acto nacional en Kabul con el fin de celebrar el Día Internacional de la Mujer con la asistencia de la Sra. Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Sra. Noeleen Heyzer, Directora Ejecutiva del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la Ministra de Asuntos de la Mujer del Pakistán y dignatarios extranjeros

<sup>80</sup> Dentro de los Objetivos del Milenio se han cumplido, en particular, los objetivos 2, 3 y 4 (Objetivo 2: lograr la enseñanza primaria universal, Objetivo 3: promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer y Objetivo 4: reducir la mortalidad infantil)

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

la tasa de mortalidad infantil se redujo de ciento sesenta y cinco por mil nacidos vivos en 2001 a ciento veintinueve por mil nacidos en 2004<sup>81</sup> y, a pesar de estos avances, la tasa de mortalidad infantil en Afganistán sigue siendo una de las más altas del planeta; a lo que hay que agregar una tasa de mortalidad materna en partos y posterior atención obstetricia que también tiene los mayores registros mundiales.

En 2008, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas elaboró un importante Documento con el fin de establecer un Programa de corta duración en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán que finalizará en 2010<sup>82</sup>. Se trata de una gama amplia y variada que tiene como inspiración los Objetivos del Milenio y que intenta, de una manera programada y estratégica, mejorar el nivel de vida del pueblo afgano y que reseñamos por resultar suficientemente significativas de las metas que deben irse cubriendo en el futuro. En efecto, el objetivo de este Programa se basa en la creación de un entorno propicio para la consecución progresiva del derecho de los niños y las mujeres a la supervivencia, el desarrollo, la protección y la participación con el propósito de alcanzar una serie de resultados estratégicos para finales de 2009, como, por ejemplo, una reducción del 20% de la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años, la reducción de un 15% en la mortalidad materna, la eliminación total de los trastornos causados por la carencia de yodo, una reducción del 30% en la cantidad de niños menores de tres años con un peso inferior al normal, un aumento del 50%, respecto a las cifras de 2005, en las tasas de

---

<sup>81</sup> De acuerdo con las estimaciones realizadas por las Naciones Unidas y reflejadas en el *Estado Mundial de la Infancia*. Las causas de esta afortunada reducción de la mortalidad infantil habrá que buscarlas en el progreso socioeconómico, en rondas de campañas de inmunización contra el sarampión, en la administración semestral de suplementos de vitamina A en todo el país a niños menores de cinco años, las campañas de inmunización contra el tétanos dirigidas a las mujeres de edad reproductiva, así como un mayor y mejor acceso y utilización de los servicios de atención básica de la salud e inmunización sistemática. A pesar de ello, hay que señalar que el Afganistán sigue siendo uno de los cuatro países del mundo donde la poliomielitis es una enfermedad endémica y se necesitarán gran cantidad de recursos internacionales y concienciación nacional para lograr erradicarla; además, las prácticas higiénicas deficientes y la dificultad de acceso al agua potable y a sistemas de saneamiento contribuyen a la mala salud y a la alta prevalencia de las diarreas, que constituye una de las principales causas de mortalidad infantil en Afganistán.

<sup>82</sup> Consejo Económico y Social (Naciones Unidas), «Documento del Programa del país de corta duración. República Islámica del Afganistán», E/ICEF/2008/P/L.10, Junta Ejecutiva, Periodo de Sesiones Anual de 2008, de 3-5.6.2008.

alfabetización entre las mujeres de quince hasta cuarenta y nueve años, un aumento del 20%, respecto a las tasas de 2005, en la matriculación neta de las niñas en la escuela primaria, un aumento del 20%, respecto de 2005, en el acceso al suministro sostenible de agua potable, un aumento del 20% en el acceso a las estructuras de saneamiento mejoradas, una capacidad reforzada a nivel nacional para controlar y denunciar las violaciones de los derechos de los niños, una capacidad ampliada para el análisis de las políticas sociales y el diálogo normativo y una capacidad nacional reforzada para la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia, dirigida a reducir el sufrimiento, evitar los abusos y minimizar la pérdida de vidas.

No se trata de una tarea fácil, ya que para poder alcanzar estos objetivos, que si bien parecen ambiciosos resultan básicos, la Comunidad internacional, con la anuencia de las Naciones Unidas, deberá incrementar sus esfuerzos para que la Administración afgana logre culminar la reconstrucción del país.

Esta estrategia de desarrollo a corto plazo (finales del 2009) tiene que apoyarse necesariamente en la Organización de las Naciones Unidas y sus Organismos Especializados, así como en el compromiso del Gobierno afgano en la concreción de sus objetivos, pues para ello deberán celebrarse reuniones mensuales de seguimiento de los programas de acción, con el fin de fortalecer la capacidad de planificación, ejecución y control en el ámbito local, aplicando un enfoque descentralizado por intermedio de puestos avanzados provinciales; mientras se elabora el siguiente Programa, ya, en este caso, para un periodo más extenso.

De este modo, se plantean una serie de importantes retos, como son los diversos programas, que se engarzan dentro de la estrategia a corto plazo que propone el Consejo Económico y Social. Así, el Programa de Educación Básica e Igualdad entre los Géneros apunta a reducir las disparidades de carácter geográfico, de género y étnico y a mejorar la calidad de la enseñanza primaria apoyando, para ello, la aplicación del Plan Estratégico Quinquenal de Educación Nacional del Ministerio de Educación<sup>83</sup>; o el Programa de Salud y Nutrición cuyo objetivo es el de reducir la mortalidad

---

<sup>83</sup> En este sentido, existen una serie de ámbitos cuyo desarrollo y apoyo es clave, como son, por ejemplo, la elaboración de un sistema general de capacitación de maestros, la ampliación del número de docentes de sexo femenino, la preparación de libros de texto para los cursos de enseñanza primaria y secundaria inicial u ofrecer oportunidades de aprendizaje adecuadas centrándose en las niñas que no asisten a la escuela.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

en los primeros años de vida aumentando la cobertura de un paquete de intervenciones de gran impacto que tienen como misión la supervivencia infantil, prestando especial atención a determinadas zonas inaccesibles de las provincias de Diakundi, Badghis, Nooristan y Nimroz<sup>84</sup>; o el Programa de Abastecimiento de Agua y Saneamiento Ambiental, que tiene como cometido el elaborar y aplicar estrategias para la dirección y mantenimiento de servicios de infraestructura y capacitar a nivel nacional y local a la Administración en el abastecimiento de agua potable y en el saneamiento de las conducciones con el fin de solventar los problemas recurrentes en el país relativos a la calidad del agua de boca con análisis químicos adecuados y levantamientos cartográficos<sup>85</sup>; o el Programa de Protección de la Infancia, que deberá centrarse en proteger a los niños y niñas de la violencia, la explotación, el abuso, el SIDA, e influir en el actual debate y proceso legislativo sobre la justicia de menores, el bienestar de la infancia y su protección social<sup>86</sup>; o el Programa de Análisis, Planificación, Vigilancia y Evaluación de la Política Social que asume el cometido de generar un diálogo sobre política social con el fin de determinar cuáles son sus principales asuntos y poder analizarlos en el ámbito público y se ocupará de supervisar los avances registrados en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán y, también, de los objetivos de desarrollo del Milenio<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> También, se deberá hacer frente a la alta tasa de mortalidad materna y neonatal ampliando la capacitación de las parteras y comadronas comunitarias. Se deberá colaborar, con todos los medios posibles para la ejecución de un programa amplio de higiene escolar, centrados en hábitos de higiene y preparación para la vida, y atendiendo con cuidado el desarrollo de los adolescentes con el fin de luchar contra el SIDA, la malaria, la poliomielitis procurando toda la asistencia técnica necesaria e instaurando servicios de salud materno infantil y de salud reproductiva.

<sup>85</sup> Todo ello implica nuevos hábitos como el uso de letrinas en las viviendas y prácticas adecuadas del lavado de manos en el ámbito familiar y generar «modelos de aldeas limpias» en todas las regiones, especialmente en aquellas más remotas y de difícil acceso.

<sup>86</sup> En este sentido UNICEF deberá prestar asistencia en la elaboración de mecanismos conducentes a controlar y denunciar las violaciones de los derechos del niño, en particular con la Resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad relativa a la utilización de niños soldados y la explotación transfronteriza de los niños con la ayuda de la Sociedad de la Media Luna Roja de Afganistán.

<sup>87</sup> En este caso, también UNICEF deberá prestar su apoyo y aportes técnicos al Gobierno afgano sobre todo lo referente a la situación de los menores en el país y se controlarán los datos de decisiones en pro de la infancia con el fin de apoyar a las instituciones gubernamentales para que desarrollen sistemas de protección de la infancia en el contexto general de la política social del país.

## AFGANISTÁN TRAS EL 11-S

### Informes del Secretario General de las Naciones Unidas

A través de los Informes sobre el Afganistán presentados por los distintos Secretarios Generales de las Naciones Unidas, que hemos seleccionado como más característicos, podemos objetivar la compleja realidad en la que se encuentra sumido el país y nos permiten esbozar un análisis de la situación que presenta la ventaja de darnos una perspectiva distinta, pero no distante, siguiendo un hilo cronológico de interpretación del proceso de reconstrucción afgano después de la caída de los talibanes.

Una vez derrotado el régimen talibán y puesto en marcha el proceso de reestablecimiento y reconstrucción de Afganistán y una vez celebrada la Conferencia de Bonn (Alemania) con el fin de reestablecer las instituciones permanentes de gobierno en noviembre-diciembre de 2001, el Secretario General, a la sazón, el Sr. Kofi Annan, presenta un Informe el 18 de marzo de 2002 sobre «*La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*»<sup>88</sup> en el que, en sus Observaciones, señala claramente y sin ningún tapujo que «*la sociedad del Afganistán es una sociedad convulsionada (...) el Afganistán es y posiblemente siga siendo un país desesperadamente pobre*» lo que ya nos está marcando el sesgo del conflicto. La cuestión es que los participantes en la Conferencia de Bonn han encomendado a los dirigentes afganos y a sus ciudadanos una misión compleja para que, en un plazo de aproximadamente tres años, intenten cerrar las heridas de más de veintitrés años de guerra. Ante una misión de tanta responsabilidad se hacía necesario fijar objetivos realistas y factibles de ser alcanzados.

Se debe, sin embargo, reconocer el esfuerzo que se ha ido realizando por parte del Gobierno afgano y muy pocos podrían haberse imaginado en octubre de 2001 que a la caída del régimen talibán seguiría, tan pronto, la instalación de una Administración Provisional «*reconocida internacionalmente*»<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, «*La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*», A/56/875-S/2002/278 de 18.3.2002, presentado a la Asamblea General (quincuagésimo sexto periodo de sesiones, tema 43 del Programa) y al Consejo de Seguridad (quincuagésimo séptimo año).

<sup>89</sup> El Informe, *Ibid.* marzo, 2002, *Observaciones* agrega que «*en menos de tres meses de existencia (la Administración Provisional) sus ministros se reúnen periódicamente a examinar cuestiones y adoptar decisiones y, bajo la dirección del Presidente Karzai, representan hábilmente al Afganistán en el ámbito internacional*».

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Pese a la destrucción de las infraestructuras y al hecho de que su población ha sido asolada durante casi un cuarto siglo de guerra parece deducirse que los afganos de todos los sectores de actividad se encuentran decididos a asumir su responsabilidad en la reconstrucción del país, pero con la ineludible asistencia material y financiera de la Comunidad internacional para poder cumplir con su cometido.

Por ello, el Secretario General, en el citado Informe de marzo de 2002, hace un llamamiento a la necesidad de que se convoque, cuanto antes, la *Loya Jirga* de emergencia que no debía retrasarse más allá de junio de 2002, según lo dispuesto en el Acuerdo de Bonn, y que representaría un hito crucial en el proceso de paz. Ya que si la *Loya Jirga* de emergencia puede convocarse con éxito según lo programado, decía entonces el Sr. Annan, y si se logra instalar pacíficamente la Administración de Transición seleccionada por la *Loya Jirga* y ésta es aceptada por todo el país, «*se reducirá en gran medida el riesgo de que se reanude la guerra*». No obstante, hemos podido observar que ya entonces se consideraba que el proceso de paz seguía en peligro, pues como señala el Informe, la serie de conflictos entre las fuerzas de coalición y las fuerzas de Al-Qaeda y los talibanes de la región sudoriental «*plantea diversas interrogantes fundamentales sobre el número de miembros de Al-Qaida y de talibanes que se encuentran todavía en el Afganistán, cuán determinados están a seguir luchando una batalla perdida, quiénes los ayudan y por qué, dónde se encuentran las personas que salieron del Afganistán y cuántas son, cuáles son sus planes y, lo que viene más al caso en el contexto del presente Informe, qué amenaza representan para el proceso de paz los miembros de Al-Qaida que siguen en el Afganistán y sus simpatizantes*»<sup>90</sup>.

En el texto del Informe, de 2002, nos llama la atención la indicación de que los insurgentes están librando «*una batalla perdida*» y qué anacrónicas resultan si las comparamos con las recientes declaraciones, en 2008, del general británico Mark Carleton-Smith de «*no vamos a ganar esta guerra*»<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> *Ibid*, marzo 2002, *Observaciones*. Se agrega, también, que «*lamentablemente, los peligros para el proceso de paz no provienen únicamente de los grupos terroristas. Como consecuencia de varios decenios de guerra, persisten la suspicacia y la desconfianza mutuas entre antiguos rivales. Es preciso que todos comprendan que la única opción en el Afganistán nuevo es realizar una labor paciente y tolerante para crear confianza mutua, a fin de que se resuelvan todas las controversias mediante la contemporización y otros medios pacíficos*».

<sup>91</sup> *The Times*, 5 de octubre de 2008.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

El Informe, insiste en que la cuestión de la seguridad es clave «*ya que es y seguirá siendo el requisito fundamental para proteger el proceso de paz*» y se trata de una labor que requiere un esfuerzo importante, no sólo por parte de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) sino, también, por parte de las fuerzas armadas y de la policía civil del país, ya que si no se dispone de «*mecanismo de seguridad nacional fiable a corto plazo y más adelante, todo lo que se haya alcanzado hasta la fecha se perderá rápidamente*»<sup>92</sup>.

Sólo unos meses más tarde, en julio de 2002, el Sr. Kofi Annan, vuelve a presentar un subsiguiente Informe a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad sobre la misma temática que el anterior<sup>93</sup> en el que resalta la importancia de que la *Loya Jirga* de emergencia se haya celebrado sin incidentes importantes, más allá de los problemas en la presentación de candidaturas y selección de los delegados y ciertos casos de intimidación, pero que, finalmente, haya logrado elegir al Jefe del Estado y aprobado las estructuras y composición del Gobierno de Transición, aunque, sin embargo, el aumento de la inseguridad sigue siendo un motivo importante de preocupación.

En efecto, el proceso de paz iniciado en el Acuerdo de Bonn sigue avanzando, aunque lentamente, pues «*no hay que olvidar que el proceso de Bonn consiste simplemente en eso, en un proceso, y será un proceso largo*» e insiste en la idea, por otra parte muy certera y de algún modo determinante sobre la evolución del conflicto en el futuro, de que «*tampoco hay que olvidar que la caída de los talibanes sólo puso fin a la lucha en gran escala entre grandes formaciones militares. Las demás formaciones no han sido disueltas ni desarmadas ni tampoco han sido integradas en ningún tipo de estructura nacional*». Por otra parte, hay que tener en cuenta que los propios talibanes no se dieron oficialmente por vencidos y aunque, puede que se los haya debilitado considerablemente y, a los que quedaron, la fuerza de coalición liderada por los Estados Unidos se ocupó de contenerlos, no obstante, «*siguen presentes junto a los restos de Al-Qaeda*»<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, *Ibid*, marzo 2002, *Observaciones*.

<sup>93</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, «*La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*», A/56/1000-S/2002/737 de 11.7.2002, presentado a la Asamblea General (quincuagésimo sexto periodo de sesiones, tema 43 del Programa) y al Consejo de Seguridad (quincuagésimo séptimo año).

<sup>94</sup> *Ibid*, julio 2002, *Observaciones*.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Según su Secretario General, las Naciones Unidas han cumplido su mandato con respecto a la *Loya Jirga*, pero admite que su función y su responsabilidad no terminan ahí y que, en los meses venideros, el sistema de la Organización y la Comunidad internacional, de conformidad con su mandato, deben hacer todo lo posible por ayudar al Presidente Karzai y a su Gobierno. Sin duda, la principal tarea que quedaba por realizar era el establecimiento de una Comisión Constitucional para la redacción de la nueva Constitución y la convocatoria de una *Loya Jirga* constitucional, así como los preparativos para las elecciones generales. El Sr. Annan, vuelve a manifestar su preocupación por la falta de seguridad que sigue habiendo en muchas partes del país lo que genera el riesgo de que «*no se avance, e incluso se retroceda, en el frente político*»; ya que hasta que no se haya formado un ejército nacional y a falta de una presencia de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad fuera de Kabul, resultará difícil eliminar ese clima de inseguridad<sup>95</sup>.

Para que el proceso de paz pueda tener éxito, en medio de tantas complicaciones y dificultades, es necesario que se refuercen las actividades de carácter humanitario y que las aportaciones de la Comunidad internacional no se debiliten. Hay que tener en cuenta que frente a las agresiones sufridas por muchas organizaciones humanitarias, los donantes se manifiestan reticentes a continuar con las ayudas y, así, desde que se lanzó la Alerta de las Naciones Unidas a los donantes en octubre de 2001, la financiación ha seguido una pauta muy desigual y a mediados de abril de 2002 las ayudas disminuyeron considerablemente. El Secretario General, indicaba con preocupación, que esta reducción de los desembolsos de los donantes «*ha ocasionado trastornos potencialmente graves en la ejecución de los programas con los que se atienden las necesidades más urgentes en todo el país, en especial los programas que apoyan el regreso de los refugiados y los desplazados internos*».

De todos modos, con el fin de cumplir su mandato y justificar la confianza depositada por el pueblo afgano en las Naciones Unidas, la Misión de Asistencia (*United Nations Assistance Misión in Afganistán/ UNAMA*), manifiesta el Sr. Annan, tiene la intención de proseguir con su programa

---

<sup>95</sup> *Ibid*, julio 2002, *Observaciones*. El Secretario General, insiste en que «*en el norte del Afganistán, en particular los reiterados ataques contra trabajadores humanitarios han creado un clima que han llevado a muchas organizaciones de asistencia a considerar la posibilidad de terminar o reducir sus operaciones en la región.*»

innovador de integración con la idea de hacer un uso lo más racional y eficiente de los fondos y bienes de las Naciones Unidas en la zona. Además, se compromete a seguir buscando medios de cooperación con el Gobierno de Transición, con la intención de realizar la transferencia final de todos los programas a un Gobierno afgano competente, con el apoyo permanente de la Comunidad internacional y con el propósito de asegurar que se puedan llevar a cabo, con suficientes recursos, las operaciones de socorro, recuperación y reconstrucción de un modo coordinado y en tiempo oportuno<sup>96</sup>. Agrega, que a medida que avanza el proceso de paz «*van a surgir nuevos problemas y puede incluso que haya retrocesos*», de ahí la importancia de que el Presidente Karzai y su equipo, junto con el pueblo de Afganistán y la Comunidad internacional, tengan que seguir colaborando en todos los frentes, ya sea el político, el de seguridad, el monetario o el de recuperación; con paciencia y determinación, sin dejarse llevar por los extremos de la autocomplacencia o el pánico, pues de lo contrario no se consolidará la paz ni se logrará la estabilidad tan deseada.

No hubo que esperar mucho tiempo para que el Secretario General de las Naciones Unidas, en apenas tres meses, elaborase un nuevo Informe dentro de la misma línea de los dos anteriores, justamente cuando se aproximaba la fecha del primer aniversario de la firma del Acuerdo de Bonn<sup>97</sup>. En este nuevo Informe vuelve a insistir sobre la idea de que «*el entorno político es problemático*» y sobre «*el empeoramiento de las condiciones de seguridad*», ya que los adversarios del proceso de paz no han renunciado al uso de la violencia como instrumento para desestabilizar al Gobierno. Para estas fechas, ya estaba funcionando el Gobierno de Transición como una nueva etapa de

---

<sup>96</sup> *Ibid*, julio 2002, *Observaciones*. El Secretario General, aprovecha para agradecer «*muy calurosamente a mi Representante Especial y a todo el equipo de la UNAMA su compromiso y dedicación al haber ayudado a hacer avanzar satisfactoriamente el proceso de paz en el Afganistán a través de la Loya Jirga y hasta la etapa del Gobierno de Transición. Los funcionarios de la UNAMA bajo el sabio e inspirador liderazgo de Lakhdar Brahimi, han tenido que soportar condiciones difíciles, muchas horas de trabajo, muchas tensiones y ningún descanso en estos últimos meses. Sin embargo, han logrado resultados de calidad en todas sus actividades, ya sean políticas, humanitarias, de desarrollo, logísticas o administrativas. Espero con interés que continúe el éxito de esta Misión tan importante*».

<sup>97</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, «*La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*», A/57/487-S/2002/1173 de 21.10.2002, presentado a la Asamblea General (quincuagésimo sexto periodo de sesiones, tema 37 del Programa) y al Consejo de Seguridad (quincuagésimo séptimo año).

las necesarias que debía ir cumpliendo y cubriendo el proceso de consolidación de la paz y de reconstrucción del país. En efecto, la enorme tarea de la reconstrucción suponía una dura carga para esta nueva Administración, para lo cual, se hacía necesario que el Gobierno afgano aumentara su eficacia a nivel nacional y subnacional. Por ello, había que «*acelerar la creación de capacidad gubernamental*» con el fin de lograr la aplicación de programas subnacionales eficaces y adaptados a las necesidades de las distintas provincias y alcanzar, con el apoyo de las Naciones Unidas y de los otros socios, un papel cada vez más destacado en la coordinación de la asistencia.

Sin embargo, no se ha logrado controlar los abusos de los caudillos locales que han ido resurgiendo, tras la caída de los talibanes, al abrigo de la desorganización que se vive en importantes zonas del país y que intentan aprovechar la frustración popular, por el lento ritmo de la reconstrucción y el aumento de la inseguridad, lo que indirectamente está favoreciendo la reorganización de los grupos insurgentes talibanes<sup>98</sup>. En este sentido, el Sr. Annan, recuerda que «*las milicias locales impiden que los administradores civiles cumplan sus tareas, exigen tributos a los agricultores y empresarios mediante la extorsión y entablan luchas entre facciones que provocan el desplazamiento de la población local y crea un clima propicio para la violación de los derechos humanos*»<sup>99</sup>. De ahí, la importancia de montar fuerzas de seguridad nacionales, tanto del ejército como de la policía, y del fortalecimiento del sistema de justicia, tan primordial para la restauración de la ley y el orden. Se plantea la necesidad de alcanzar un clima de consenso entre esas distintas facciones en pugna con el fin de impedir que las divisiones existentes entre ellos «*vuelvan a empujar al país a la anarquía y, por el contrario, permitan que el país se dote de unas fuerzas nacionales unificadas y eficaces*»<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> Recordemos que como consecuencia del derrumbamiento del orden público, entre 1992 y 1995, en Afganistán, se vieron fortalecidos los argumentos y las argucias de los talibanes y fueron un factor decisivo de sus éxitos militares posteriores.

<sup>99</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, «*La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*», A/57/487-S/2002/1173, *Observaciones*.

<sup>100</sup> *Ibid*, octubre 2002, *Observaciones*. Resulta sintomático de la situación de inestabilidad que se vive en el país, la doble lectura que realiza el Secretario General sobre el regreso de los refugiados a Afganistán cuando apunta que «*uno de los signos más visibles de esperanza en el Afganistán es también un factor que crea una gran presión sobre la frágil economía y la capacidad de recuperación del país. Me refiero al número inesperadamente alto de refugiados que regresan.*»

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

El Informe insiste sobre la importancia de la dimensión política del programa de paz, ya que el objetivo primordial del proceso de Bonn era el establecimiento de un gobierno eficaz y plenamente representativo. Se debe reconocer que la *Loya Jirga* de emergencia y el Gobierno de Transición lograron solucionar algunas deficiencias de la Autoridad Provisional, con respecto a alcanzar una representación equitativa entre el abanico de etnias que componen el país, sin embargo, persiste la desconfianza en algunos sectores que se consideran desprotegidos en el marco de las estructuras en funcionamiento.

Es dentro de esta línea de actuación donde deben realizarse los mayores esfuerzos por parte de la Administración afgana y para ello disponen de una serie de instrumentos que deben poner en funcionamiento con la mayor rapidez y eficacia. Aquí se enmarcan las propuestas de creación de empleo y de nuevas oportunidades económicas, entre las que hay que fomentar sistemas alternativos y viables para erradicación de los cultivos de adormidera; el reasentamiento de los refugiados y de las personas desplazadas; la desmovilización y el desarme de los ex-combatientes; el cumplimiento con los objetivos a corto plazo del proceso de paz y, en definitiva, la reconstrucción de la infraestructura física, económica y social de Afganistán.

Años más tarde, y con un nuevo Secretario General de las Naciones Unidas, los problemas de la Cuestión Afgana no se han solucionado todavía y siguen presentes los mismos retos, en algunos casos algo más diluidos, pero en otros casos recrudescidos, tal como se presentaban en los primeros años del proceso de reconstrucción de Afganistán.

El Sr. Ban Ki-moon, nuevo Secretario General desde 2006, presenta un Informe sobre «*La situación del Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*»<sup>101</sup>, en el que vuelve a manifestar la misma preocupación que su antecesor, dada la escalada de violencia que se está viviendo en el país, ya que «*el terrorismo y los actos de insurgencia se han intensificado y han impedido el proceso de paz*» y ello significa que en 2008 estamos todavía hablando de lo mismo que en 2002, por lo que la «Cuestión afgana» corre el peligro de enquistarse.

Urge fijar un orden de prioridades que bajo el liderazgo del Gobierno afgano logre hacer frente al desafío en materia de seguridad y alcanzar la

---

<sup>101</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, «*La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*», A/62/722-S/2008/159 de 11.3.2008, presentado a la Asamblea General (sexagésimo segundo periodo de sesiones, tema 19 del Programa) y al Consejo de Seguridad (sexagésimo tercer año).

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

estabilización del país, para lo que se necesitaría realizar un esfuerzo de solución, con un enfoque común que integre la seguridad, la gobernanza, el estado de derecho, los derechos humanos y el desarrollo económico y social. Cuando en 2006, se alcanzó el Pacto para el Afganistán en la Conferencia de Londres, se puso en marcha un plan quinquenal de asociación con la Comunidad internacional con el fin de mejorar las condiciones de vida del pueblo afgano, sin embargo, como señala el Informe «*la construcción del Estado y la coordinación internacional han demostrado ser difíciles*»<sup>102</sup>. Todos los asociados en este proyecto, que pretende ser común, deberán intensificar sus esfuerzos de conjunto y, con este criterio, la Estrategia Nacional del Desarrollo de Afganistán sigue siendo un compromiso fundamental para alcanzar los objetivos, venciendo los permanentes obstáculos con los que tiene que enfrentarse, que podrán ser superados, al menos eso se espera, con la complicidad del Gobierno afgano, la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, las Naciones Unidas y la Comunidad internacional. De ahí que, el Secretario General haya saludado con agrado, en un Comunicado emitido por el Departamento de Información de las Naciones Unidas<sup>103</sup>, la decisión del Gobierno japonés de retomar sus actividades de apoyo a las Fuerzas internacionales en Afganistán que con las Fuerzas de seguridad afganas, están ayudando al Gobierno afgano a afirmar la seguridad y el desarrollo de su pueblo<sup>104</sup>.

---

<sup>102</sup> *Ibid*, marzo 2008, *Observaciones*.

<sup>103</sup> Departamento de Información de las Naciones Unidas. Servicio de Información y Acreditaciones. Nueva York, 14.1.2008, SG/SM/11370– AFG/306.

<sup>104</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, «*La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*», A/57/487-S/2002/1173, *Observaciones*. En el Informe se apunta que el Gobierno se ha propuesto como meta el erradicar 50.000 hectáreas dedicadas al cultivo de adormidera y que se aplique de una manera concreta la Resolución 1735 (2006) del Consejo de Seguridad, en la que, en el contexto de su régimen de sanciones, se pide que se individualice a los traficantes de drogas; o, también, que durante la visita que, en noviembre de 2007, realizó la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos humanos indicó que el acceso a los centros de detención debe ser accesible a las inspecciones y de este modo se pueda asegurar que todas las detenciones y juicios se hagan de una manera transparente y de conformidad con las normas internacionales. Sin duda, se trata de un trabajo difícil, por lo cual el Sr. Ban Ki-moon agradece, en el Informe, la labor realizada por su Representante Especial, el Sr. Tom Koenigs, que finalizó su misión el 31 de diciembre de 2007, así como al Representante Especial interino, Sr. Bo Asplund, y a todo el personal de la Misión, que será sucedido por el embajador Sr. Kai Eide.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

La Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán tenía como fecha de conclusión del programa el mes de marzo de 2008 y uno de sus principales retos se enmarcaba en las actividades del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, para lo que necesita el apoyo efectivo de los donantes, la aplicación del Pacto para el Afganistán y la gobernanza a nivel subnacional. En este último aspecto, se ha puesto en marcha la Dirección Independiente de Gobernanza Local que tiene como función principal el desarrollo de sinergias a nivel de los Distritos con el propósito de aplicar los programas de reforma de la policía, estado de derecho, disolución de los grupos armados ilegales, lucha contra el mercado de estupefacientes y desarrollo de una gobernanza eficaz. La Junta Internacional de Coordinación Policial, que se encuentra presidida por el Ministerio del Interior, está desempeñando un papel importante en la determinación de estas políticas y su coordinación<sup>105</sup>.

Siguen pendientes una serie de temas que después de tantos años de trabajo no encuentran la solución adecuada. Nos referimos al tema continuamente emergente del recrudecimiento de la inseguridad, la lucha contra el tráfico de drogas y la protección de los Derechos humanos. La lucha contra la insurgencia debe enmarcarse en el contexto de un estado de derecho y en la persecución y reclusión de los terroristas ante la ola de atentados suicidas que asola el país<sup>106</sup>. La lucha contra la droga implica, entre otros aspectos, la reforma del Fondo Fiduciario de Lucha contra los Estupefacientes y que el Gobierno tenga la voluntad política de tomar medidas contra los funcionarios públicos implicados en tramas de corrupción y perseguir a los traficantes y a los grandes propietarios de tierras dedicadas al cultivo de adormidera; y, por lo que respecta a

---

<sup>105</sup> La Junta Mixta de Coordinación y Supervisión ha realizado un examen exhaustivo del desarrollo institucional del Ministerio del Interior y ha analizado la actividad policial en las operaciones policiales propiamente dichas y en la lucha contra la insurgencia.

<sup>106</sup> Departamento de Información de las Naciones Unidas. Servicio de Información y Acreditaciones. Nueva York, 17.2.2008, SG/SM/11425– AFG/310. A través de este Comunicado, el Secretario General de las Naciones Unidas, reprueba de manera enérgica el atentado suicida perpetrado en Kandahar que dejó un saldo de ochenta muertos y numerosos heridos de entre la población civil, lo que es un claro ejemplo del contraste que se vive en el Afganistán entre aquellos que atacan de manera indiscriminada y brutal a seres inocentes y los otros que trabajan junto al Gobierno afgano, con el fin de construir un futuro promisorio para este país, lo que nos recuerda el trabajo que debemos continuar haciendo para erradicar el clima de violencia permanente que reina en Afganistán.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

la protección de los Derechos humanos se siguen denunciando torturas y detenciones arbitrarias.

El Sr. Ban Ki-moon<sup>107</sup>, en abril de 2008, con ocasión de la Conferencia sobre el Afganistán celebrada en Bucarest (Rumania) en su discurso de inauguración insistió en la idea de que las Naciones Unidas se comprometían a no dejar Afganistán mientras el pueblo afgano las necesitase y se volvió a manifestar preocupación por la situación de inseguridad del país provocada por las inhumanas tácticas empleadas por los insurgentes que generan en la población intimidación, miedo y vulnerabilidad y, sobre todo, por la producción de estupefacientes, en particular del opio. Producción de la cual Afganistán es responsable de, aproximadamente, el noventa por ciento de la producción global y que según el Banco Mundial, la producción de opio representaba un cuarto del total de la economía de Afganistán. Además, se denuncia que existe una nefasta relación entre los insurgentes y el fenómeno de la droga ya que las fuerzas antigubernamentales utilizan los territorios que se encuentran bajo su control para desarrollar los cultivos de las opiáceas. Luchar contra este mercado implica la responsabilidad de todos, pero que comienza por el Gobierno afgano y sigue por la Comunidad internacional. Se debe combatir, por un lado, la corrupción interna dentro de la misma Administración afgana y detectar dónde se producen las relaciones con las redes de traficantes y, por otro lado, ayudar a los pequeños agricultores a buscar otras vías de producción alternativas con el fin de no ser utilizados por los «señores de la guerra», ni por los narcotraficantes, ni por ambos.

Resulta sumamente preocupante que en mayo de 2008 se hayan producido el mayor número de incidentes en el país desde la caída de los talibanes en 2001, dado que los insurgentes siguen lanzando ataques asimétricos que causan innumerables víctimas civiles. Se trata de operaciones militares cada vez más complejas y coordinadas y sirvan como ejemplos el ataque perpetrado en abril de 2008<sup>108</sup> contra el Presidente Hamid Karzai durante el desfile militar en Kabul que, si bien el Presidente no se vio afectado, provocó la muerte de dos miembros del Parlamento afgano y numerosos heridos entre los que se encontraban miembros de la policía

---

<sup>107</sup> Departamento de Información de las Naciones Unidas. Servicio de Información y Acreditaciones. Nueva York, 3.4.2008, SG/SM/11492– AFG/313.

<sup>108</sup> Que suscitó la reprobación pública del Secretario General de las Naciones Unidas, Departamento de Información de las Naciones Unidas. Servicio de Información y Acreditaciones. Nueva York, 28.4.2008, SG/SM/11533– AFG/314.

nacional afgana<sup>109</sup> o la operación para liberar a los reclusos de la prisión de Kandahar en junio de 2008<sup>110</sup>.

En ese mismo mes de junio de 2008, el Sr. Ban Ki-moon elabora un Informe Especial sobre las actividades de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA)<sup>111</sup>, y que presenta al Consejo de Seguridad, en el que reclama una dosis de realismo dado que indica que la medida en la que la UNAMA pueda cumplir con su mandato dependerá del grado en el que los asociados internacionales y el Gobierno de Afganistán apoyen el fortalecimiento de su función coordinadora y estén a la altura de los compromisos adquiridos en la Conferencia de París, pero, incluso agrega, que aunque la UNAMA reciba los apoyos necesarios para cumplir con su mandato «*harán falta recursos considerables en términos de personal y de seguridad*», para lo cual el Secretario General apela al apoyo de todos los miembros de las Naciones Unidas con el fin de «*mejorar la vida del pueblo afgano*».

Otro tema que comienza a preocupar, como ya hemos señalado, pero que en estos últimos años se ha recrudecido, es la cuestión de la protección y asistencia de los desplazados internos. En este sentido el Secretario General ha elaborado una Nota sobre la cuestión, y la ha remitido a los miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas,<sup>112</sup> y que contiene un apartado dedicado a Afga-

---

<sup>109</sup> El presidente afgano, Hamid Karzai, pudo escapar con vida de un atentado perpetrado por grupos talibanes durante el desfile militar por el 16º aniversario de la «liberación» de Kabul del sistema procomunista. El portavoz talibán Zabihulá Mujahid reivindicó el ataque, perpetrado con lanzamiento de misiles desde un edificio cercano, indicando que «*no queríamos golpear a alguien en particular, sino demostrar al mundo que podemos golpear donde queremos*».

<sup>110</sup> Militantes del Talibán en Afganistán atacaron una cárcel en la ciudad de Kandahar y liberaron a cientos de prisioneros, entre los que se encontraban varios militantes del grupo radical. Wali Karzai –hermano del presidente Hamid Karzai y presidente del consejo provincial de Kandahar– anunció que en la cárcel había 1.000 reclusos y que todos ellos habían escapado. De esos, se estima que unos 350 son miembros del movimiento Talibán. Un camión cargado de explosivos detonó en la entrada de la prisión de esa ciudad en el sur del país matando a miembros de las fuerzas de seguridad. Luego de la explosión, al menos 40 miembros del Talibán entraron para liberar a los reclusos.

<sup>111</sup> Informe Especial del Secretario General presentado de conformidad con la Resolución 1806 (2008) del Consejo de Seguridad, relativa a la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA), Consejo de Seguridad, S/2008/434 de 3.7.2008.

<sup>112</sup> Esta Nota se basa en un Informe preparado por el Sr. Walter Kälin, Representante del Secretario General para el tema de los derechos humanos de los desplazados internos en Afganistán. Asamblea General, A/63/286 de 14.8.2008 (sexagésimo periodo de sesiones, Tema 67 b) del Programa Provisional sobre *Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales (protección y asistencia de desplazados internos)*.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

nistán en relación con una visita realizada por el Representante del Secretario General en agosto de 2007. En el mencionado Informe en el apartado que corresponde a las *Visitas de trabajo y actividades de seguimiento*, el punto 26, dedicado a Afganistán refleja la visita realizada del 11 al 17 de agosto de 2007, con motivo de participar en una conferencia sobre la Protección de la población civil organizada por las Naciones Unidas. De las conversaciones que mantiene, con el Vicepresidente, el Sr. Karim Khalili, con distintos ministros y representantes de instituciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, el Representante llega a conclusiones nada halagüeñas y se declara preocupado «*al constatar que se corría el riesgo de que se aumentara considerablemente el número de desplazados como consecuencia de las operaciones militares y los combates en el sur del país si el conflicto seguía el ritmo actual*». Ya, en otras ocasiones, la Comunidad internacional y, en particular, las organizaciones de carácter humanitario han levantado la voz de alarma sobre una situación que resulta cada vez más preocupante ante el desplazamiento de refugiados que comienzan a regresar masivamente desde el Pakistán y de la República Islámica del Irán cuando, frente al escenario de permanente conflicto se ven imposibilitados de regresar a sus comunidades de origen y deben integrarse en otras zonas que les resultan ajenas, si tenemos presente la territorialidad de las etnias y sus rivalidades ancestrales.

Se está detectando como un serio problema, la incapacidad de absorción de la sociedad afgana de los miles de desplazados. El Representante, apela a que se respete el Derecho internacional humanitario a fin de que minimizar el alcance y la duración del problema. En particular, la obligación de respetar la básica distinción entre civiles y combatientes y el principio de proporcionalidad, así como la de adoptar todas las medidas de precaución necesarias. Además, los movimientos de desplazados generan conflictos adicionales como los relacionados con la propiedad rural y la redistribución de las tierras, para los que el Gobierno afgano debe arbitrar soluciones duraderas que solventen la necesaria seguridad de la población civil, generalmente acosada por los grupos insurgentes y los «señores de la guerra» y la posibilidad de acceder a un techo y medios de subsistencia sostenibles<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> *Ibid.* El Representante, Sr. Walter Kälin, recomendó a las autoridades nacionales y a la comunidad internacional humanitaria que organizaran una evaluación no sólo de las necesidades de los desplazados en materia de asistencia y protección, sino también en el marco de la búsqueda de soluciones duraderas y alentó al desarrollo de una estrategia nacional para hacer frente a los desplazamientos internos y la clara definición de mecanismos de coordinación y responsabilidades.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

En un reciente Informe de septiembre de 2008, el Secretario General de las Naciones Unidas realiza un *feedback* con respecto al Informe de marzo de 2008 y un análisis de la situación actual del Afganistán que deja mucho que desear sobre las expectativas y las esperanzas volcadas en el logro de la paz. Sin tapujos comienza diciendo que, como consecuencia de los ataques cometidos por elementos antigubernamentales, «*la situación es más compleja que en marzo*»,<sup>114</sup> lo que da lugar a que el entorno humanitario se haya empeorado y a lo que debe agregarse la gravedad de la inseguridad alimentaria.

Resulta alarmante el aumento del número de víctimas civiles no sólo como consecuencia de las actividades de los elementos insurgentes sino, también, como resultados accidentales de efectos colaterales de las operaciones de las fuerzas progubernamentales.

La cuestión que se plantea el Sr. Ban Ki-moon es si, ante este evidente deterioro de la situación en solo seis meses (de marzo a septiembre de 2008), resulta factible lograr invertir esta tendencia negativa. Parece oportuno reconocer que las acciones políticas realizadas hasta el momento han resultado a todas luces insuficientes y que el pueblo afgano se encuentra desmoralizado y defraudado. Si se quiere cambiar estas tornas deberán detectarse y determinarse cuáles han sido las actividades internacionales y afganas que han resultado insuficientes y detectar y determinar en cuáles otras se han obtenido resultados con el fin de cambiar la estrategia de acción en las primeras y afianzar y acelerar los posibles progresos en las segundas, ya que, como bien señala el Secretario General, «*el pueblo afgano debe poder ver y experimentar resultados y beneficios más concretos que la asistencia humanitaria ha prometido al país (...), pero además tiene que ver que la corrupción se castiga y la competencia de premia*»<sup>115</sup>.

Este Informe resulta señero dado que se exhorta a un cambio de ritmo y de dirección en las estrategias que se han estado aplicando hasta el momento en Afganistán e incluso en un alarde de *realpolitik* indica que los compromisos contraídos en la Conferencia de París de junio de 2008 «*no se podrán cumplir a corto plazo*». Es en este nuevo escenario donde el pueblo

---

<sup>114</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, «*La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales. La situación en el Oriente Medio*», A/63/372-S/2008/617 de 23.9.2008, presentado a la Asamblea General (sexagésimo tercer periodo de sesiones, tema 17 del Programa) y al Consejo de Seguridad (sexagésimo tercer año).

<sup>115</sup> *Ibid*, septiembre 2008, Observaciones.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

afgano tendrá que comprobar de manera rápida y clara que se ha emprendido un nuevo camino y que pueda ver los resultados para lograr recuperar la confianza en las instituciones internacionales y en su propio Gobierno. Y señala que, «*aunque la Conferencia de París fue un acontecimiento importante, debería considerarse algo más que un acontecimiento*», es decir, debería utilizarse como un instrumento para invertir las tendencias negativas, inspirar a la población afgana y generar más confianza en la Comunidad global de amigos de Afganistán<sup>116</sup>.

La situación general de Afganistán se está deteriorando a pasos agigantados y es menester que se opere un giro de timón en las estrategias hasta el momento utilizadas, pues a pesar del aumento de la capacidad tanto del Ejército Nacional Afgano como de las Fuerzas internacionales, la situación de la seguridad se ha deteriorado notablemente. Deterioro que se ha ido produciendo en la medida en que las fuerzas insurgentes se han desplazado de las zonas más inestables para ir, progresivamente, acercándose a Kabul utilizando sistemas de guerra de guerrillas, atentados suicidas y tácticas asimétricas en donde el principio de «igualdad de armas» deja de ser aplicable y en donde las principales víctimas son los componentes de la población civil, como lo demuestran las estadísticas resultantes de los crueles asesinatos perpetrados. Lamentablemente, hay que agregar otros desatinos en las muertes de civiles como resultado de operaciones militares llevadas a cabo por las fuerzas de seguridad afganas o las fuerzas internacionales, en particular cuando los insurgentes utilizan las zonas pobladas para camuflarse.

Veamos algunas cifras que nos pueden dar una mayor comprensión del problema. Durante los ocho primeros meses de 2008, la UNAMA registró un total de mil cuatrocientos cuarenta y cinco bajas civiles, lo que representa un aumento del 39% de las mil cuarenta bajas registradas en el mismo periodo de 2007. De estas bajas, el 55% se atribuyó a los ataques perpetrados por elementos antigubernamentales y el 40% a las fuerza progubernamentales, que-

---

<sup>116</sup> *Ibid*, septiembre 2008, *Observaciones*. El Sr. Ban ki-moon insiste en la necesidad de coordinar las relaciones de la Comunidad internacional con el Gobierno afgano y que esta coordinación su Representante Especial para Afganistán, el Sr. Kai Eide, que no ha cejado de insistir en la urgencia de tomar medidas que lleven al cumplimiento de los compromisos del Programa de París, aunque, a decir verdad, el éxito de la operación depende, en última instancia, de que todos los interesados estén dispuestos a aceptar la coordinación y a asegurar que sus políticas se ajusten a los compromisos contraídos en París, pero «*si esta disposición por parte de todos no se expresa claramente, ni la UNAMA, ni el Representante Especial podrán cumplir con sus objetivos*».

dando un resto de un 5% debidas a factores o agentes desconocidos<sup>117</sup>. Los estudios realizados sobre estas cifras, y reflejados en el Informe, inducen a considerar que el aumento del número de fallecidos a raíz de las operaciones de elementos antigubernamentales pueden atribuirse, en parte, al mayor uso de ataques asimétricos, que con frecuencia se comenten en zonas civiles densamente pobladas ya que desde la perspectiva de los terroristas, son también sus enemigos, aquellos civiles que, desde su punto de vista, están colaborando con Gobierno, la Comunidad internacional o las fuerzas militares, para lo cual llevan a cabo una campaña sistemática de intimidación y violencia contra los civiles afganos. Estas amenazas, intimidaciones y hostigamiento no se queda sólo en palabras sino que la UNAMA ha registrado y contabilizado unas ciento cuarenta y dos ejecuciones sumarias y entre sus víctimas se encuentran médicos, maestros, estudiantes, ancianos tribales, empleados del Gobierno civil, antiguo personal militar y de policía o trabajadores que participan en obras de construcción de interés público.

Por lo que respecta a las bajas civiles atribuidas a las fuerzas progubernamentales, son los ataques aéreos los que siguen provocando el mayor número de efectos colaterales. La UNAMA, en los ocho primeros meses de 2008, ha registrado trescientas noventa y tres bajas civiles como consecuencia de cálculos mal realizados en los supuestos factores de precisión. El ejemplo más notable, que generalmente se señala, ha sido el que tuvo lugar, el 22 de agosto de 2008, en el distrito de Shindand cuando, según los Informes de las Naciones Unidas, un ataque aéreo causó la muerte de más de noventa civiles, entre ellos, de sesenta niños, lo que ha revitalizado el debate público sobre el uso de ataques aéreos en zonas pobladas.

Además, en el marco de estos combates, asimétricos y desiguales, los terroristas han tomado como objetivo bélico a las organizaciones no gubernamentales y humanitarias generando un deterioro, si se quiere aún más profundo, que deja sin ayuda a la población que se sitúa en las zonas más desfavorecidas. Los ataques llevados a cabo contra los trabajadores humanitarios es una comprobación de que los insurgentes buscan por todos los medios desestabilizar al país, sin la menor consideración del precio que ello implique en vidas humanas solidarias e inocentes y sin el más mínimo respeto a «*las consideraciones elementales de humanidad*» como reclaman los Convenios de Ginebra. En este contexto, la ayuda humanitaria es

---

<sup>117</sup> *Ibid*, septiembre 2008, punto VII (Derechos Humanos) apartado B (Protección de Civiles).

otro factor en regresión y que se deteriora de manera alarmante. Así, por ejemplo, en 2008 ha habido más de ciento veinte ataques contra programas humanitarios y de desarrollo en los que murieron treinta trabajadores de asistencia humanitaria y noventa y dos han sido secuestrados. En Septiembre de ese mismo año, un convoy de las Naciones Unidas que transportaba personal médico para realizar vacunaciones contra la poliomielitis, que es un mal endémico en la zona, fue objeto de un ataque suicida por parte de los talibanes cegando la vida de dos médicos de la Organización Mundial de la Salud y un chofer de la UNAMA<sup>118</sup>.

En este panorama, la UNAMA ha indicado que sus trabajos se ven entorpecidos ante el avance de las fuerzas de los talibanes y que según cifras aportadas por el propio Gobierno de Afganistán a la fecha de 2008 ya son doce los distritos que se encuentran fuera de control y, por su parte, el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas ha calificado como «*zonas de riesgo extremo*» a noventa de los cuatrocientos distritos dado que la insurgencia está utilizando tácticas envolventes que van aislando, progresivamente, algunas zonas en las que la situación de seguridad es menos preocupante, pero que su acceso a ellas resulta imposible y se tornan inaccesibles para las Naciones Unidas o para el personal del Gobierno o los agentes no militares.

---

<sup>118</sup> El lunes 20 de octubre de 2008, fue asesinada la Sra. Gayle Williams cooperante de la ONG británica «*Serve Afganistán*» quien recibió varios disparos desde una motocicleta cuando se dirigía a su trabajo en Kabul. La Sra. Williams, llevaba dos años trabajando como voluntaria con los más discapacitados en los centros que esta organización cristiana tiene en Kandahar y Kabul. A las pocas horas de conocerse el suceso un portavoz talibán, que se presentó como Zabiullah Mujahid, declaró a la agencia France Press que «*la habían matado porque trabajaba para una organización que predica el cristianismo en Afganistán*». Después de este asesinato, «*Serve Afganistán*» se plantea la posibilidad de suspender sus programas y retirarse del país después de veinte años de trabajo solidario con el pueblo afgano. Los cooperantes se están convirtiendo en un blanco fácil y de impacto mediático que está siendo utilizado de manera torticera por los insurgentes. Recordemos, que en marzo de 2007 el ingeniero alemán, el Sr. Dieter Rübling, de la ONG «*Welthungerhilfe*» es emboscado en Kunduz al norte del Afganistán y muere como consecuencia de los disparos recibidos; en julio de 2007, dos cooperantes coreanos son asesinados y otros veintidós compatriotas, todos ellos misioneros cristianos evangélicos, son secuestrados en la provincia de Ghazni; en agosto de 2008, tres cooperantes de origen canadiense y estadounidense del *International Rescue Committee (IRC)* y su conductor fueron tiroteados en su coche cuando regresaban a Kabul luego de haber visitado unos proyectos que el ICR tiene en las provincias del sur del país y que decidió, inmediatamente, abandonar su trabajo en Afganistán, luego de más de veinte años de labor humanitaria.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Como ya hemos señalado en repetidas ocasiones la geografía y el clima del Afganistán hacen de este país una tierra dura con temperaturas extremas y tendencia a sequías persistentes o grandes inundaciones. Desde hace algunos años, a la inestabilidad política y a la falta de seguridad en sus más elementales requisitos hay que agregar la una pertinaz sequía que está generando un problema humano y social de grandes dimensiones y que está conduciendo al país a la hambruna ante la escasez de alimentos y el alza de sus precios que en estos momentos está afectando a la sexta parte de la población de Afganistán.

### LA ACCIÓN EJECUTIVA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprueba el 19 de diciembre de 2000 la Resolución 1333 (2000)<sup>119</sup> se marca un hito de singular importancia, pues se exige a las autoridades talibanes que procedan inmediatamente a clausurar todos los campamentos de entrenamiento terrorista dentro del territorio que se encontraba bajo su control, a lo que se agregaba la necesidad de que la Organización de las Naciones Unidas tuviera la oportunidad de confirmar estas suspensiones. Se insistía, además, en la necesidad de no dar cobijo a los terroristas de Al-Qaeda y entregar, si es que conocían su paradero, a Osama Bin Laden; y se realizaban diversos embargos para el suministro de mercancías, así como a la prestación de asistencia al territorio bajo dominio talibán.

El Consejo se hace cargo de que la perduración del conflicto en Afganistán supone una amenaza grave para la paz y la seguridad internacionales y que, por sobre todas las cosas, resulta altamente desestabilizadora para la región.

El Consejo se hizo eco, también, de las denuncias a las que tuvo acceso en relación con las continuas y graves violaciones que se venían cometiendo en Afganistán sobre mujeres y niñas por parte del régimen talibán. Por

---

<sup>119</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de 19.12.2000, S/RES/1333 (2000), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4251ª sesión. El texto fue aprobado por trece votos con dos abstenciones (China y Malasia) y ningún voto en contra. El Consejo de Seguridad se hace cargo de la preocupante situación de Afganistán a través de la información recibida, en abril de 2000, por intermedio de John Renninger, oficial encargado de la División de Asia y el Pacífico del Departamento de Asuntos Políticos, en el que señalaba con cierto pesimismo que «no se debían abrigar esperanzas sobre la posibilidad de una pronta cesación del fuego entre las facciones beligerantes en la zona».

su parte, las Naciones Unidas han llamado la atención, de acuerdo con las informaciones que ha recibido, sobre la utilización por parte de los talibanes y otros insurgentes de niños, como escudos humanos o para lanzar ataques suicidas. Al tratarse de un fenómeno relativamente nuevo, las Naciones Unidas han manifestado su consternación y han documentado algunos casos notorios en los que han sido niños los que han participado en los ataques. Sin olvidar, que continúan los ataques por parte de los talibanes a escuelas, por lo que es éste un motivo añadido de preocupación por la integridad física de los estudiantes y maestros que han sido documentados por las Naciones Unidas<sup>120</sup>.

Por medio de la Resolución 1267 de 1999<sup>121</sup>, el Consejo de Seguridad aprueba el establecimiento de un Comité del Consejo de Seguridad, conocido como *Comité de Sanciones contra Al-Qaeda y los Talibanes*,<sup>122</sup> con el fin de perseguir y sancionar a las personas o entidades relacionadas con Al Qaeda, Osama Bin Laden o los talibanes donde quiera que se encuentren. El mencionado régimen de sanciones se ha ido ampliando, modificando y fortaleciendo por medio de una serie sucesiva de Resoluciones del Consejo de Seguridad<sup>123</sup> y aprobadas con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, con el fin de exigir que todos los Estados adopten medidas en relación con las personas físicas o jurídicas vinculadas con estas redes terroristas con el propósito de congelar, sin demora, los fondos y otros activos financieros o sus recursos económicos, la prohibición de entrada en el territorio o su tránsito por él de las personas señaladas, así como el embargo de todo tipo de

---

<sup>120</sup> Entre agosto de 2006 y julio de 2007 se documentaron, por parte de las Naciones Unidas, al menos 133 incidentes relacionados con ataques contra escuelas y en los primeros seis meses de 2007 se tuvo noticia de al menos 100 ataques en el sur. Según el Ministerio de Educación, se encuentran cerradas 384 escuelas de las 721 que existen en las provincias meridionales de Helmand, Kandahar, Uruzgan y Zabul.

<sup>121</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de 15.10.1999 S/RES/1267 (1999).

<sup>122</sup> El presidente del mismo ha sido, hasta diciembre de 2008, el Sr. Jaan Graulus de Bélgica, con dos vicepresidencias, durante 2008, a cargo de la Federación Rusa y de Burkina Faso. Este Comité es uno de los tres órganos subsidiarios (los otros dos son el Comité contra el Terrorismo y el Comité 1540) establecidos por el Consejo de Seguridad encargados de las cuestiones relativas al terrorismo. Se ha desarrollado una importante relación de colaboración entre el Comité de Sanciones y la INTERPOL con el fin de prestar asistencia a los Estados miembros para que puedan identificar a las personas que figuran en la Lista Consolidada de personas físicas y jurídicas vinculadas al terrorismo de Al Qaeda.

<sup>123</sup> Como por ejemplo, las Resoluciones 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1526 (2004), 1617 (2005), 1735 /2006), 1822 (2008).

armas, materiales conexos o piezas de repuesto o asesoramiento técnico y adiestramiento relacionados con actividades militares.

En el Informe sobre «*Desarrollo Humano del Afganistán para 2007*», elaborado en el marco de las Naciones Unidas, se indica que el país sigue siendo uno de los países menos adelantados ocupando el puesto 174 de los 178 del índice de desarrollo humano. Donde el 42% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza, establecido en función del costo de las necesidades básicas; sin embargo el país tiene un gran potencial futuro en las nuevas generaciones que si se las sabe orientar y educar pueden constituir un salida de futuro para el país, dado que, según las estimaciones realizadas por los indicadores sociales infantiles entre 1990 y 2005, la mitad de la población afgana es menor de dieciocho años, lo que implica un enorme capital humano que si se sabe cualificar puede suponer un motor de desarrollo importante. De ahí, que las Naciones Unidas han señalado que la «*inversión en la infancia*», para el desarrollo a largo plazo, debe convertirse en una de las principales prioridades.

Debe tenerse en cuenta que la preocupación sobre el régimen talibán, por parte del Consejo de Seguridad, se había planteado mucho antes de los ataques terroristas a las Torres Gemelas aquel fatídico 11 de septiembre en Nueva York y Washington, pues podemos colegir por las Resoluciones 1267 (1999)<sup>124</sup> y la citada 1333 (2000) ante las señaladas violaciones de los derechos humanos, por las acusaciones de tráfico de drogas y por la exportación del terrorismo. Hay que tener en cuenta que el régimen talibán, que había comenzado en 1996, no entra en recesión hasta finales de 2001, sin olvidar la ironía de que fue aupado, como ya hemos tenido ocasión de señalar, por las potencias occidentales con el fin de derrocar la presencia soviética en la zona y, como suele ocurrir, se les va de las manos, perdiéndose definitivamente el control sobre estos grupos integristas que convierten a Afganistán en un coto cerrado e intolerante.

El 30 de julio de 2001 se aprobó la creación de un mecanismo de vigilancia a partir de la Resolución 1363 (2001),<sup>125</sup> como consecuencia de una importante reunión sobre «*La situación en Afganistán*» que realizaron los

---

<sup>124</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de 15.10.1999, S/RES/ 1267 (1999) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4051ª sesión. Se impusieron sanciones contra los talibanes como el embargo de armas, medidas financieras y la prohibición de viajar.

<sup>125</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de 30.7.2001 S/RES/1363 (2001) aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4352ª sesión.

países del Grupo Seis más Dos<sup>126</sup>, en la que manifestaron la necesidad de crear un sistema de vigilancia sobre el funcionamiento de las sanciones y la creación de medidas para fortalecer el control sobre las sanciones.

Sin duda, como ya hemos señalado, los ataques a las Torres Gemelas suponen un giro importante en el modelo de control. Será el propio Secretario General de las Naciones Unidas, a la sazón el Sr. Kofi Annan, quien señale que Afganistán representa para la Organización uno de sus mayores desafíos y que se trataba de un «*tema urgente*». Señaló, además, que Afganistán debería alcanzar un modelo de gobernanza estable en donde se pudiese vivir en paz de las fronteras hacia dentro, pero también de las fronteras hacia fuera y no representara ningún peligro o amenaza para los países limítrofes y a su vez, que se pusiera fin a la ingerencia en sus asuntos internos por parte de los países vecinos.

El Consejo de Seguridad se reúne el 13 de noviembre de 2001 y recibe a su Representante Especial para Afganistán, el Sr. Lakhdar Brahimi, con el fin de que informe a los miembros del Consejo sobre la situación en la zona. Las ideas que planteó Brahimi giraban en torno a la necesidad de que la Comunidad internacional prestara al país el apoyo necesario para su reconstrucción, después de tantos años de desequilibrio y guerras permanentes. En una primera fase, apuntó el Representante, conocedor de la situación interna, sería oportuno que las Naciones Unidas convocaran una reunión con los representantes de la Alianza del Norte junto a otros grupos con peso en el país con el fin de alcanzar una representación equilibrada y equitativa entre las distintas facciones que tienen presencia en el territorio en cuestión y que pudiese ser el caldo de cultivo para la formación de un futuro gobierno. Con la idea de que, posteriormente, los representantes afganos pudiesen sugerir el modo de alcanzar las medidas concretas para que, a través de una base amplia de consenso, poder establecer un gobierno permanente. Sin duda, estas medidas tendrían que pasar por los tamices de una administración provisional de partida, para luego crear una administración de transición con el fin de poder, finalmente, convocar una segunda *Loya Jirga* en la que los dirigentes tribales diese su aprobación al gobierno resultante.

Si mayor dilación, al día siguiente, el 14 de noviembre de 2001, el Consejo de Seguridad aprueba por unanimidad la Resolución 1378 (2001)<sup>127</sup> en

---

<sup>126</sup> El Grupo adopta este nombre por el hecho de conformarse por los seis países limítrofes de Afganistán (China, República Islámica del Irán, Pakistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán) más la Federación de Rusia y los Estados Unidos.

<sup>127</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de 14.11.2001 S/RES/ 1378 (2001).

la que se indica que las Naciones Unidas deberán desempeñar una función fundamental de apoyo a los esfuerzos del pueblo afgano con el fin de establecer en el menor tiempo posible una nueva Administración siguiendo el proceso apuntado por Brahimi, quien, además, recibió el apoyo explícito de la Organización por los esfuerzos realizados en pro de los derechos humanos y políticos en la zona.

A través de este impulso, se motivó a los representantes de la Alianza del Norte y a los grupos tribales afines al modelo propuesto para que convocaran a una importante reunión en Alemania, en Bonn, que les llevó a firmar, el 5 de diciembre de 2001, el Acuerdo<sup>128</sup>, sobre el que ya hemos hecho referencia, relativo a las disposiciones provisionales de carácter político que otorgara los mecanismos de funcionamiento básicos hasta que se produjera el reestablecimiento de las instituciones permanentes de gobierno, aprovechando la caída de los talibanes.

En el Acuerdo de Bonn, se planteaba la necesidad de convocar una *Loya Jirga* de urgencia, con el fin de establecer una Autoridad de Transición bajo la férula del Presidente Hamid Karzai, iniciativa que fue expresamente apoyada por el Consejo de Seguridad en la Resolución 1419 (2002) en la que encarecía a la *Loya Jirga* a trabajar, con la debida prudencia, para obtener el éxito que merecía el pueblo afgano y se felicitaba por la participación femenina en la misma, así como por la abierta representación a las diferentes comunidades étnicas y religiosas que componen en complejo mosaico afgano.

En este sentido, resulta importante destacar que al día siguiente, el 6 de diciembre, el Consejo de Seguridad hace suyo el Acuerdo y aprueba por unanimidad la Resolución 1383 (2001),<sup>129</sup> en la que no sólo se hace eco del mismo sino que manifiesta su claro apoyo y la asistencia a su puesta en marcha relativa a las instituciones provisionales establecidas por el Acuerdo. Siguiendo con esta línea de actuación, en esta ocasión el Consejo de

---

<sup>128</sup> Los participantes (unos treinta y ocho oradores, entre los que se encontraban veintidós ministros de relaciones exteriores) ya habían manifestado ante el Consejo de Seguridad en la reunión, mantenida el 13 de noviembre de 2001, junto al Representante Especial para Afganistán del Sr. Brahimi, que no debía pasar desapercibida para la Comunidad internacional la preocupante crisis humanitaria que estaba sufriendo el país desde hacía más de una década y, sobre todo, hicieron hincapié en la cercanía del invierno en la zona, con millones de seres humanos sin alimentos y sin cobijo, por lo que resaltaron la necesidad de arbitrar una respuesta rápida y la idea de conformar un gobierno de transición de base amplia que incluyera a todas las facciones y los grupos tribales recabando el apoyo de las Naciones Unidas.

<sup>129</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de 6.12.2001 S/RES/ 1383 (2001).

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Seguridad estableció la Misión de las Naciones Unidas de Asistencia para el Afganistán (UNAMA), a través de la Resolución 1401 (2002)<sup>130</sup> aprobada el 28 de marzo de 2002. La UNAMA, señaló como su principal objetivo el garantizar que todas las iniciativas de asistencia de la Organización estuviesen dirigidas a apoyar el proceso de pacificación llevado a cabo por el pueblo afgano. Si bien, la Misión cuenta con una estructura relativamente exigua, el proceso de ayuda se apoyó en dos pilares fundamentales como son, por una parte, los temas relacionados con los asuntos políticos y, por otra parte, las actividades de socorro, recuperación y reconstrucción tan importantes para la normalización de la política afgana; por lo que debía informarse al Consejo de Seguridad de manera puntual a través de reuniones de información mensuales.

No obstante, la seguridad en la zona ha dejado y deja mucho que desear, incluso el propio Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, el Sr. Brahimi, advirtió, en la sesión informativa del 19 de julio de 2002, que a pesar de los importantes avances que se estaban realizando, los temas relacionados con la seguridad seguían siendo un de los mayores problemas e insistió en la necesidad de que se prorrogara el mandato de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), frente a las reticencias de algunos de los miembros presentes que consideraban inviable la mencionada prórroga, dadas las condiciones por las que estaba atravesando el país. Se trataba de un tema recurrente y en la sesión informativa del 13 de diciembre de ese año, el Subsecretario General de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Sr. Hedi Annabi, apuntó que si bien, desde la firma del Acuerdo de Bonn, el pueblo afgano había hecho gala de un gran esfuerzo por normalizar la situación política, aún existían serias brechas que habría que ir cubriendo en materia de violación de derechos humanos, en particular sobre mujeres y niños, la necesidad de mejorar las iniciativas para luchar contra la producción y el tráfico de drogas y en la necesidad de ir preparando los mecanismos con el fin de realizar unas elecciones libres e imparciales para junio de 2004; ya que todo ello estaba integrado en el real establecimiento de los parámetros necesarios y las fechas oportunas con el fin de ir alcanzando la aplicación del Acuerdo de Bonn.

El 22 de diciembre de 2002, se firma la Declaración de Kabul sobre las Relaciones de Buena Vecindad rubricada por la Administración de Transición

---

<sup>130</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de 28.3.2002 S/RES/ 1401 (2002), aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4501ª sesión.

y los Gobiernos de los países limítrofes de Afganistán. El país se iba organizando progresivamente. Hay que tener en cuenta que, el 1 de diciembre de ese año, el Presidente Karzai había firmado un Acuerdo por el que se creaba un Ejército nacional afgano unido bajo control civil y con una composición étnica equilibrada con el fin de ir fortaleciendo los sistemas de seguridad y poder elaborar la reforma de este sector. Para ello recabó la ayuda y el apoyo de la Comunidad internacional, ya sea desde la perspectiva política como financiera. El Consejo de Seguridad ve con buenos ojos los términos sobre los que se basaba la Declaración de Kabul y, dos días más tarde, el 24 de diciembre, la apoya decididamente a través de la Resolución 1453 (2002)<sup>131</sup>.

Sin duda, el «avispero afgano» no es fácil de controlar dado que son muchos y variados los intereses internos y, sobre todo, externos que se encuentran en juego. En efecto, en enero de 2003 el Representante Especial, Sr. Brahimi, llamó la atención sobre tres aspectos sobre los que se debía centrar la vigilancia con el fin de que el proceso de paz fuese irreversible. Partiendo de la premisa de que no se debía olvidar en ningún momento la delicada cuestión de la seguridad, la primera esfera de trabajo debería estar concentrada en el robustecimiento de las instituciones claves del Estado, la segunda, en continuar con el proceso de reconciliación nacional y, la tercera, alcanzar resultados tangibles por lo que respecta a la reconstrucción del país. Para ello, habría que reclamar la participación de la Comunidad internacional en aspectos que hacían muy difícil alcanzar los logros necesarios en las tres esferas mencionadas, como también los problemas en materia de educación, los relacionados con la producción ilegal de estupefacientes, la cuestión de los refugiados o la incapacidad de socorro ante la violación de los derechos humanos<sup>132</sup>.

En los mentideros afganos se apuntó con cierto irónico eufemismo, que la antigua y clásica «Ruta de la Seda» se había convertido en la «Ruta del Opio» dados los datos sobre la creciente producción del cultivo de la droga en este país. Es sabido que el tráfico ilícito de la droga y el terrorismo se encuentran,

---

<sup>131</sup> Resolución del Consejo de Seguridad de 24.12.2002 S/RES/ 1453 (2002).

<sup>132</sup> Durante todo el año 2003, en las sesiones informativas de carácter casi mensual ante el Consejo de Seguridad, se trataron temas candentes como la reforma de la seguridad y del sector judicial, el desarme de las facciones rivales, la capacitación de la policía, el desarrollo de las instituciones, la reintegración de los excombatientes y refugiados y el proceso político y socioeconómico. Un tema preocupante y que fue tratado en particular ha sido la cuestión de la seguridad fuera de Kabul para lo que se sugirió que se trataba de un empeño que debía coordinar la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

por lo general, indisolublemente unidos en una espiral de violencia y desprecio de la condición humana y que, además, son factores de disolución en el complejo proceso de crear instituciones serias y estables en Afganistán<sup>133</sup>.

Sin duda, la labor de la Misión de las Naciones Unidas de Asistencia para el Afganistán (UNAMA) resultaba fundamental, por lo que su mandato se ha ido prorrogando, como también ha ocurrido con el mandato de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) con el fin de apoyar al personal internacional dedicado a las operaciones humanitarias y de reconstrucción realizadas fuera de la capital. En esta línea, el Secretario General de las Naciones Unidas, el Sr. Ban Ki-moon ha nombrado, el 10 de marzo de 2008, al Sr. Kai Eide, de Noruega, como su Representante Especial para Afganistán y Jefe de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas (UNAMA) Como en su día señaló, Jean-Marie Guéhenno, Secretario General Adjunto de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, las actividades de la UNAMA y de la ISAF permitían extender la autoridad del Gobierno a las provincias, ampliando, de ese modo, el ámbito de actuación en pos de la reestructuración del país para lo cual se hacía necesario y con urgencia desarrollar los servicios sociales y las labores de reconstrucción en todo el país<sup>134</sup>.

---

<sup>133</sup> El Consejo de Seguridad, dedicó la sesión del 17 de julio de 2003 para estudiar las amenazas planteadas por el cultivo del opio indicando, como conclusión, que para aumentar la seguridad había que proseguir la lucha coordinada contra la producción y el tráfico de estupefacientes, siendo muy importante, en este sentido, el hacer cumplir estrictamente las prohibiciones relativas al cultivo, la producción y el tráfico ilícito de drogas, acompañado de la promoción de medios de vida alternativos con los que generar nuevas fuentes de ingresos, para los campesinos que encontraban en el cultivo un medio básico de subsistencia y, por ende, unas costumbres muy difíciles de erradicar en la medida en que no se promocionaran otros medios sustitutivos.

<sup>134</sup> Se señaló, también, que para que ello fuera factible además de la determinación del pueblo afgano y la voluntad de colaboración por parte de la Comunidad internacional, se hacía necesaria una inyección económica de unos seis mil millones de dólares al año. En esta línea, una misión del Consejo de Seguridad visitó el Afganistán del 31 de octubre al 7 de noviembre de 2003 y, días más tarde, el 11 de noviembre el jefe de la misión el alemán Gunter Pleuger informó al Consejo de Seguridad que, como consecuencia de los distintos pasos alcanzados en el marco del calendario previsto por el Acuerdo de Bonn, se habían logrado importantes avances en numerosos campos, como, por ejemplo, la puesta en circulación de una nueva moneda nacional, las labores de reconstrucción, el inicio de un programa nacional de desarme, la desmovilización y reintegración de los efectivos y los preparativos de una *Loya Jirga* constitucional (que se celebró en diciembre) lo que daría lugar, según su punto de vista, a un proceso de reconstrucción nacional, por lo cual entendía que era conveniente celebrar una Conferencia de seguimiento del proceso de Bonn para comienzos del año 2004.

En junio de 2008, el Sr. Ban Ki-moon, Secretario General de las Naciones Unidas, sugirió al Consejo de Seguridad la necesidad de incrementar el número de efectivos de la Misión de Asistencia (UNAMA), manifestando su preocupación por el aumento de las actividades de los terroristas y la insurgencia que están demostrando un rearme y una organización más compleja y coordinada y que está resultando sumamente sangrienta, en particular por el número de bajas que está causando en la población civil<sup>135</sup>. Además, se hizo hincapié sobre la Declaración adoptada en París, en la que se establece una hoja de Ruta con los elementos esenciales para un futuro próspero y seguro en la zona. Habida cuenta de la importancia de celebrar elecciones libres y limpias, con las condiciones de seguridad<sup>136</sup> necesarias que exige todo modelo democrático con el horizonte del 2009 y 2010, y teniendo en cuenta la necesidad de apoyar, por parte de la UNAMA, a las instituciones afganas y al presidente Hamid Karzai, con especial cuidado de la ayuda humanitaria, la protección de los derechos humanos, así como, la reducción de la producción y tráfico de estupefacientes<sup>137</sup>.

Como ya hemos apuntado, la caída del régimen de los Talibán en noviembre de 2001 abre las puertas al inicio de un nuevo proceso político bajo la asistencia de las Naciones Unidas. Durante estos años se han llevado a cabo importantes esfuerzos con el fin de normalizar la situación en Afganistán, si bien se trata de una zona muy vulnerable.

Para colmo de males su vulnerabilidad no depende sólo de los factores humanos, sino también de los factores naturales, hasta tal punto que en un

---

<sup>135</sup> En agosto de 2008, la UNAMA condenó explícitamente el ataque perpetrado contra un convoy del Programa Mundial de Alimentos, cuando un grupo de hombres armados atacaron y robaron ocho camiones con destino a la ciudad de Herat en el oeste de Afganistán con 300 toneladas de comida.

<sup>136</sup> Viene a cuento, la condena que en términos enérgicos ha realizado la UNAMA, en julio de 2008, sobre el ataque perpetrado en la provincia de Uruzgan, cuando un terrorista suicida se hizo estallar una carga de explosivos junto a un vehículo de la policía frente a un mercado en el distrito de Deh Rawood dejando como sangriento saldo 20 civiles y 4 policías muertos y más de 40 heridos. El Sr. Nilab Mobarez, portavoz de la UNAMA ha señalado que *«la agresión a la población civil es una muestra de una total falta de respeto a la vida por parte de los autores del ataque»*. Con este atentado se calculaba que ya habían muerto, en lo que va del año 2008, unos 700 civiles como consecuencia de la violencia que está creciendo alarmantemente en la zona.

<sup>137</sup> En este sentido, según un Informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, de agosto de 2008, el cultivo de opio en Afganistán se ha reducido en un 19% comparado con el Informe de 2007.

reciente Informe elaborado a resultas de una investigación realizada por la Agencia Humanitaria de las Naciones Unidas (OCHA) y la Asociación Care Internacional se ha puesto de manifiesto que países como la India, Pakistán, Indonesia, las regiones que abarcan el Sahel, el Cuerno de África, el Sudeste asiático o el Afganistán se pueden identificar como zonas extremadamente vulnerables a los efectos del cambio climático y como consecuencia son países susceptibles a sufrir desastres vinculados con este fenómeno, tales como sequías extremas, inundaciones o ciclones<sup>138</sup>.

Por su parte, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas ha señalado que habida cuenta de que Afganistán es un país propenso a los desastres naturales, «*las intervenciones de preparación y respuesta ante situaciones de emergencia ocuparán un lugar preponderante en todos los Programas, con indicadores y resultados definidos*»<sup>139</sup>. Por tanto, la prioridad será la de fortalecer los sistemas de gestión de la información humanitaria, la mitigación de las emergencias y la coordinación con las personas afectadas<sup>140</sup>, con el fin de lograr planificar tanto la preparación como la respuesta ante las amenazas naturales y un posicionamiento estratégico de suministros de socorro a niveles tanto nacional como provinciales, en donde las provincias de Badakshan y Diakundi, que se encuentran más desatendidas con relación al resto, tendrán que constituir zonas de atención especial para la gestión de las emergencias.

Se están realizando esfuerzos para cambiar las tornas, lo que sin duda no resulta nada fácil, pero se ha avanzado en algunos aspectos, como por ejemplo, el Acuerdo firmado el 29 de agosto de 2008 entre el gobierno de Afganistán y las Naciones Unidas con el fin de promover el uso de las tec-

---

<sup>138</sup> El Sr. Jack Baker, portavoz de la OCHA, ha señalado en este Informe, de agosto de 2008, que los desastres se harán más intensos, más frecuentes y de mayor alcance, al punto que estos cambios se producirán a una velocidad mucho mayor que la que hemos presenciado hasta ahora.

<sup>139</sup> Consejo Económico y Social (Naciones Unidas), «*Documento del Programa del país de corta duración. República Islámica del Afganistán*», E/ICEF/2008/P/L.10, Junta Ejecutiva, Periodo de Sesiones Anual de 2008, de 3-5.6.2008, ap. 15: *Respuesta de emergencia*.

<sup>140</sup> *Ibid.* ap. 15: *Respuesta de emergencia*. Indica también, que «*En sintonía con los compromisos básicos de la UNICEF para con los niños en situaciones de emergencia y el sistema de módulos de acción agrupada de las Naciones Unidas para la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia, el UNICEF continuará priorizando la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia en colaboración con el Gobierno del Afganistán y otros asociados*».

nologías de la información y la comunicación con la idea de ir ampliando el acceso de la población a la red de Internet<sup>141</sup>.

### LA ESTRATEGIA NORTEAMERICANA

El final de la década de los años noventa se va a caracterizar por una creciente preocupación estratégica en los EEUU. Dos eran los factores principales que habían contribuido a esta situación: la consolidación de la red terrorista de Al-Qaeda dirigida por Bin Laden y la situación en Irak donde Sadam Husein seguía retando a la política norteamericana. Frente a ambas preocupaciones, los EEUU carecían de una estrategia eficaz: 1) la red terrorista, al no estar identificada con ningún Estado, ni respondía al enfoque tradicional de las relaciones internacionales ni reaccionaba frente a una de estrategia disuasoria. 2) la estrategia de bombardeos y presión internacional se prolongaba en Irak durante casi una década sin conseguir doblegar la voluntad del líder iraquí. Además de estas dos consideraciones, seguía preocupando el problema de la proliferación de Armas de Destrucción Masiva frente al que la Comunidad internacional tampoco estaba obteniendo los resultados esperados. Esta circunstancia hizo que en los Estados Unidos se desarrollara una corriente crítica que exigía de su Administración una respuesta más contundente y «muscular» a los retos de su seguridad. Los sucesos del 11-S dibujaron un panorama, tanto estratégico como psicológico, propicio a tales planteamientos.

Al iniciarse el siglo XXI la Estrategia de Defensa norteamericana descansaba además sobre tres pilares: en primer lugar, el Sistema de Defensa Antimisil que debía hacer a los Estados Unidos invulnerables frente al ataque de Armas de Destrucción Masiva, que se consideraba pudieran amenazar al país principalmente por medio de vectores espaciales o aéreos. En segundo lugar, unas fuerzas armadas tecnológicamente avanzadas y abrumadoramente superiores a las de cualquier otro Estado, capaces de derrotar de forma incontestable a cualquier amenaza de carácter militar convencional. Por último, un sistema de inteligencia muy desarrollado ba-

---

<sup>141</sup> A través de este Acuerdo se pone en marcha un importante proceso de colaboración entre el Ministerio de Comunicaciones de Afganistán y el Centro de Capacitación de las Naciones Unidas en Asia y Pacífico que tiene como objetivo el reducir la brecha digital comparativa con las naciones más desarrolladas tecnológicamente.

sado en la observación desde los satélites. La supremacía tecnológica era el factor común de los tres pilares. Los ataques terroristas del 11 de septiembre pusieron de manifiesto la insuficiencia de tales argumentos. A pesar del presupuesto de Defensa más importante del mundo –doble de la suma de todos los países de la Unión Europea– y de unas capacidades militares sin parangón en la historia, el país se sentía más vulnerable que nunca. EEUU había dejado de ser un fortín geopolítico inexpugnable protegido por dos grandes océanos.

El 11-S supuso, por lo tanto, un cambio radical, una situación de emergencia estratégica a la que el presidente de los EEUU, George W. Bush, decidió dar una respuesta contundente. Por razones políticas y psicológicas, además, esta respuesta debía tener un carácter de inmediatez. Los ataques con ántrax que los EEUU sufrieron en las fechas posteriores al 11-S, incidieron aun más en la necesidad urgente de llevar a cabo una acción decisiva contra el terrorismo. La prisa para dar una respuesta sería un serio condicionante para el diseño de la estrategia militar apropiada.

En la primera declaración inequívoca sobre sus intenciones, el presidente norteamericano afirmó que no iba a hacer ninguna distinción entre los grupos terroristas y los Estados que les dieran amparo o apoyo. Esto situaba directamente a Afganistán y al régimen talibán en el punto de mira. El 20 de septiembre, en una sesión conjunta del Congreso el Presidente hizo una vaga declaración en la que cabía una amplia gama de respuestas, pero que daba a conocer una voluntad firme de combatir la amenaza terrorista sin titubeos ni grandes limitaciones: *«los americanos no deben esperar una batalla, sino una campaña de gran envergadura como no se ha visto hasta ahora. Tal vez conlleve unos trágicos ataques, visibles en televisión, y operaciones de carácter reservado, secretas incluso en el caso de que sean un éxito. Acabaremos con los recursos financieros de los terroristas, los enfrentaremos entre sí, haremos que vaguen de un lugar a otro hasta que no encuentren donde refugiarse, hasta que no encuentren descanso. Y perseguiremos a los países que ofrecen ayuda o cobijo al terrorismo.»*

El tipo de guerra que Bush anunciaba requeriría una estrategia de amplia respuesta haciendo uso coordinado de instrumentos económicos, políticos, diplomáticos, militares y de inteligencia. Una de las claves era que Washington estaba decidido a liderar esta guerra junto a todos los estados que quisieran sumarse formando coaliciones fluctuantes, adaptadas a las necesidades operativas de cada momento y situación y no basadas en el consenso. Estados Unidos no quería sentirse constreñido por las exigencias

del multilateralismo. No obstante, el presidente no tenía todavía definida la estrategia apropiada para Afganistán. El recuerdo de la derrota rusa estaba muy presente e invitaba a no cometer errores similares y, además, el Pentágono no tenía ningún plan de operaciones (OPLAN) sobre el que trabajar para responder a una contingencia de esa naturaleza. El desarrollo de un plan de ataque requería tiempo, mayor cuanto más voluminosa fuera la fuerza empleada.

En el seno de la Administración norteamericana había una gran división de opiniones. Este distinto parecer entre los dos «titanes» del gobierno, Donald Rumsfeld y Colin Powell, caracterizó los principales momentos de definición estratégica del gobierno de George W. Bush y fue la causa de notables deficiencias estratégicas que se pondrán de manifiesto tanto en Afganistán como en Irak. Desde el principio, planeó sobre la estrategia contra Al-Qaeda el deseo de dar también una respuesta al asunto pendiente de Irak —«*cerrar el dossier Irak*», se decía. La facción que defendía esta opción estaba liderada por el Departamento de Defensa, Donald Rumsfeld y Paul Wolfowitz, y daba poca prioridad a contar o no con el apoyo de los aliados. La otra facción, situada en el Departamento de Estado, Colin Powell, era partidaria de centrar la respuesta militar en Afganistán y buscar el máximo apoyo internacional posible en caso de actuar contra Irak.

En cualquier caso, la administración norteamericana no reveló entonces su estrategia general. Como después se ha podido comprobar, fue la facción del Departamento de Defensa la que tuvo mayor acogida en las decisiones presidenciales y la guerra en Afganistán se convirtió en el primer acto de una concepción estratégica mucho más amplia que pretendía una profunda transformación de Oriente Medio y que tuvo en Irak el esfuerzo principal.

Antes de tomar la decisión firme de atacar militarmente Afganistán para derribar del poder al régimen talibán, Washington le dio la oportunidad de evitar el enfrentamiento entregando a Bin Laden y a otros líderes de Al-Qaeda; oferta que, como ya hemos apuntado, fue rechazada por el mulá Omar y la cúpula del poder talibán.

Mientras se diseñaba la estrategia militar adecuada que permitiera expulsar del poder a los talibanes, acabar con la red de Al-Qaeda en aquella región y llevar al poder a un gobierno favorable, se empezó a dar forma a la coalición internacional que había de respaldar la campaña militar en Afganistán y combatir al terrorismo en toda la gama de acciones. La dimensión y naturaleza estremecedora del ataque terrorista del 11-S permitieron a los Estados Unidos movilizar el más amplio apoyo internacional. Ya el

12 de septiembre, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 1368, autorizando el uso de la fuerza en respuesta a los acontecimientos del 11-S. Todas las principales potencias, incluida China, denunciaron los ataques.

Las naciones aliadas de la OTAN invocaron el artículo 5, definiendo el ataque a los Estados Unidos como un ataque contra toda la Alianza. Sin embargo, la dirección política de Washington prefirió, como ya se ha indicado, conservar toda la autonomía y construir una coalición de oportunidad, «*coalition of the willing*» según se expresa en inglés. Estados Unidos pediría apoyos específicos, consultaría con los miembros de la coalición, pero se reservaría en exclusiva la toma de decisiones. La OTAN accedió a la petición norteamericana de desplegar los aviones de alerta y vigilancia aérea AWACS que fueron empleados para la cobertura del espacio aéreo estadounidense, de modo que sus propios aviones AWACS pudieran ser enviados a Afganistán. De todos los países que participaron en la guerra sólo Gran Bretaña se convirtió en un estrecho colaborador. Rusia también tuvo un papel muy relevante y poco esperado al proporcionar una gran cantidad de información de enorme valor operativo.

Dadas las condiciones de país, enclavado sin salida al mar de Afganistán, el tipo de apoyos que las fuerzas de la coalición pudieran obtener de los países de la región se convirtió en una cuestión estratégica de la mayor importancia. Especialmente significativas eran las circunstancias de todo tipo que dificultaban el despliegue de una fuerza terrestre numerosa en la región. Afganistán es un país montañoso, sin salida al mar y muy lejano. No había bases militares próximas desde las que operar y ni Pakistán ni los Estados de Asia Central limítrofes con Afganistán eran apropiados para concentrar en las proximidades de la frontera afgana una fuerza terrestre voluminosa. Dadas las dificultades en las relaciones irano-norteamericanas, el uso del territorio y el espacio aéreo iraní podía darse por descartado. La campaña militar de Afganistán ponía a prueba la enorme capacidad de proyección de fuerza de las fuerzas armadas estadounidenses. Incluso, el usar los países árabes del Golfo pérsico como base para la aviación de la coalición creaba graves problemas de política interna a estos países. Bin Laden y los talibanes contaban con importantes apoyos en ciertos sectores de la sociedad de aquellos Estados del Golfo. Arabia Saudí, país clave de la región y viejo aliado americano, no permitió el uso de sus bases aéreas. El atacar a un país musulmán desde otro país de la misma religión es siempre una cuestión sensible si están implicadas las fuerzas de «países infieles».

Estados Unidos disponía de sus bases en Europa, Turquía y la isla Diego García en el Océano Índico. A la hora de intentar negociar con los países de Asia Central el posible empleo de su territorio, Estados Unidos contó con el importantísimo respaldo de Rusia que aprovechó el 11-S para recomponer su posición internacional barriendo de un plumazo las reticencias heredadas de la guerra fría. Si Estados Unidos hubiera intentado desplegar en estos países, anteriormente parte de la Unión Soviética y definidos por Rusia como un territorio de especial valor estratégico para ella, sin el beneplácito de la antigua superpotencia, Moscú hubiera podido fácilmente hacer fracasar las intenciones de la coalición.

Uzbekistán y Kirguistán concedieron a las fuerzas aliadas tanto el derecho de acceso como de sobrevuelo de su territorio. Este último país, así como Tayikistán, permitieron, también, el uso de bases aéreas desde las que operar. Azerbaiyán y Armenia garantizaron el derecho de sobrevuelo. Especialmente sensibles fueron las negociaciones con Pakistán que permitió el esencial corredor aéreo para las aeronaves procedentes del mar y el permiso de instalar bases de este país para las unidades de búsqueda y salvamento. Las fuerzas aéreas norteamericanas, consideraban indispensable contar con estas bases, sin las cuales no se podía recuperar a los pilotos en caso de ser derribados sus aviones. Para los Estados Unidos esta petición no admitía una respuesta negativa, de lo contrario la operación en su conjunto resultaba imposible. Para el gobierno de Musharraf suponía un grave enfrentamiento, con un sector de los servicios de inteligencia que seguía apoyando a los talibanes. El presidente paquistaní cedió a las exigencias norteamericanas, a cambio de lo cual Washington suspendió las sanciones impuestas tras las pruebas nucleares de 1998 y reestructuró la deuda bilateral. Esta decisión le pudo costar la vida a Musharraf que unos meses más tarde salió ileso de un atentado.

Una vez resuelto el problema de acceso de las fuerzas de la coalición al territorio afgano, había que decidir a cerca de dos cuestiones capitales: en primer lugar, la situación final deseada y por tanto el gobierno que se pretendía favorecer para dar estabilidad al país y asegurar que la red terrorista no volvería a encontrar su guarida en aquellas montañas, una vez derrotado el régimen talibán. En segundo lugar, si serían las fuerzas de la coalición las que debían expulsar a las fuerzas enemigas o si la coalición debía apoyar a fuerzas afganas, opuestas a los talibanes, para que éstas fueran las que vencieran al enemigo. Ambas cuestiones estaban interrelacionadas.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

En caso de vencer a los talibanes con fuerzas propias, la coalición tenía mayor libertad para imponer un gobierno afgano más propicio, pero la fuerza tenía que asumir el riesgo de combatir en territorio hostil. Se necesitaría, además un volumen muy superior de fuerzas terrestres, lo que suponía también más tiempo de despliegue. En Washington, se calculaba que partiendo de cero, organizar una fuerza de ocupación de cierta entidad habría llevado cinco o seis meses. En el segundo caso, si el esfuerzo de la batalla terrestre se dejaba en manos de las fuerzas antitalibán se perdía parte el control político, pero se eliminaban riesgos y se ganaba en velocidad de repuesta.

El presidente Bush, se decidió por la segunda opción que respondía a la exigencia de una respuesta lo más inmediata posible. La experiencia soviética en el país dictaba además prudencia para evitar caer en la misma trampa e invitaba a no optar por entrar en Afganistán con una voluminosa fuerza de ocupación. Probablemente también influyó la necesidad de preservar fuerzas para futuras operaciones en Irak. Se diseñó un modelo estratégico basado en apoyar con una potente campaña de bombardeos y el suministro de medios para la lucha a las fuerzas afganas opuestas al régimen talibán, de modo que fueran fuerzas afganas las que hicieran la guerra para la coalición. El modelo operativo escogido respondía a un tipo de guerra distinta, aunque con ciertos antecedentes en las recientes guerras de los Balcanes, donde se había operado de un modo similar sobre la base de campañas de bombardeos, tanto en apoyo de los croatas en 1995 como en Kosovo 1999. La operación recibió el nombre «Libertad Duradera». Inicialmente se la había designado como «Justicia Infinita», pero el nombre tuvo que ser cambiado por las protestas de los países musulmanes que alegaban que solo Alá puede dispensar tal justicia.

La decisión del presidente coincidía también con la preferencia del Departamento de Defensa porque estaba en mejor sintonía con las ideas renovadoras en materia militar del Secretario de Defensa Donald Rumsfeld. Para éste, las fuerzas armadas debían transformarse renunciando a su estructura tradicional, poniendo el máximo énfasis en las capacidades tecnológicas y de fuego y sobre todo reduciendo el volumen de la fuerza terrestre, cambiando los despliegues con grandes unidades característicos de la guerra fría por una fuerza con una mayor proporción de unidades de operaciones especiales. Afganistán se presentaba como la ocasión idónea para poner en práctica esta nueva concepción de lo que deberían ser las futuras fuerzas armadas estadounidenses.

## LA ALIANZA DEL NORTE

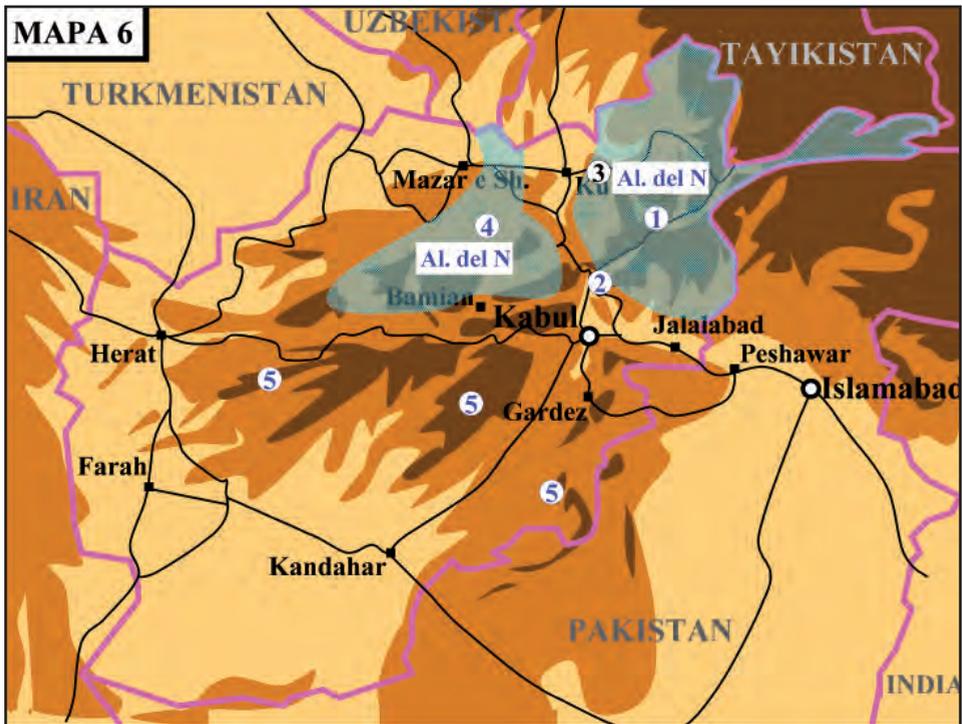
El modelo estratégico escogido exigía entablar una relación operativa con las fuerzas antitalibán en Afganistán, con el objeto de ganar la guerra y diseñar un plan realista para promover un gobierno de transición en Afganistán. Se trataba, como ya se ha dicho, de allanar el camino a un régimen que diera estabilidad y asegurase que las organizaciones terroristas no pudieran volver a establecerse en el país. La Administración norteamericana contaba con dos organizaciones con las que poder establecer las relaciones deseadas: el grupo de Roma y la Alianza del Norte.

El grupo de Roma, estaba organizado en torno al que fuera rey de Afganistán Mohamed Asir Shah que residía en Roma. Se componía de personas leales a la monarquía, elementos pro-occidentales y moderados procedentes de la resistencia anti soviética, tecnócratas de los gobiernos anteriores al comunismo y líderes de las estructuras tribales del país. Este grupo pretendía convocar un gran Consejo Nacional, o *loya jirga*, que incluiría a representantes de todas las etnias y grupos del país, con el objetivo de formar un gobierno provisional que contara con el rey como símbolo unificador. El rey encontraba sus principales apoyos en las regiones afganas del este y sur de etnia pashtún, pero carecía por completo de una fuerza militar. Esta última circunstancia y las dudas de que una organización geográficamente alejada de la población pudiera tener una influencia débil sobre ésta hicieron que Washington optara por la Alianza del Norte como aliado principal, al menos para la fase de la guerra.

En la fecha del 11-S, la CIA norteamericana mantenía unas conexiones muy limitadas con la resistencia afgana, a la que apenas suministraba fondos. Estados Unidos tuvo por tanto que reforzar a su personal en Afganistán para construir rápidamente una red de inteligencia que sirviera como cauce de contacto con la Alianza del Norte.

La Alianza del Norte, era el único grupo de oposición con fuerzas en Afganistán. Éstas, dispersas y dirigidas por distintos «señores de la guerra», supervivientes de las décadas de guerras civiles interminables, estaban organizadas políticamente bajo una cierta coalición, reconocida internacionalmente y que daba continuidad al gobierno de Rabbani. Con el control de entre un 10% a un 15% del territorio afgano (mapa 6) en regiones de etnia tayika, uzbeca y hazara, recibía el apoyo financiero y logístico principalmente de Rusia e Irán, si bien obtenía fondos suplementarios por medio del tráfico de drogas.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN



Militarmente había quedado muy debilitada debido a que Massoud, general de gran prestigio y único líder capaz de aunar a las distintas facciones, había sido asesinado por la red terrorista de Al-Qaeda solo 2 días antes del 11-S. Tras la muerte de Massoud las principales figuras de la Alianza eran Rabbani, Sayyaf, Dostum y Mullah Mohamed Qasam Fahim que tomó el mando.

Las principales fuerzas de la Alianza del Norte, una extraña mezcla entre guerrillas y unidades regulares, se encontraban, tal como señala el mapa 6, en dos regiones del norte del país separadas entre sí. La más extensa de estas regiones (1) ocupaba todo el noreste montañoso del país, una zona mayoritariamente tayica. Sus frentes principales estaban en la llanura de Shomali (2) a unos 50 kilómetros al norte de Kabul y en la provincia de Takhar (3) al este de Kunduz. La otra zona (4), menos compacta y extensa, de etnia hazara y uzbeca, tenía las principales ciudades en manos de los talibanes. El apoyo ruso desde Uzbekistán había sido fundamental para la supervivencia de la resistencia antitalibán en esta segunda región. Además de las dos citadas, existían numerosas bolsas de resistencia menores (5) en los intrincados valles el centro y sureste de Afganistán, lo que obligaba a los

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

talibanes a dispersar sus fuerzas por todas estas regiones y ofrecía a la coalición puntos de apoyo desde los que fomentar la lucha antitalibán.

Las fuerzas de la Alianza del Norte contaban con algunas piezas de artillería y vehículos acorazados. Rusia envió además como refuerzo docenas de carros de combate T-55 y vehículos de combate de infantería BMP-1. No obstante, estas fuerzas se desplazaban principalmente a lomo de caballos y empleaban un armamento muy ligero. El número total de combatientes era de unos 12.000 permanentes, divididos en pequeños ejércitos de entre 500 y 2000 hombres, a los que se podían sumar varios miles de hombres de la población local convocados para la ocasión de unos combates.

### **FUERZAS MILITARES DEL RÉGIMEN TALIBÁN**

El ejército al que debía enfrentarse la coalición distaba mucho de ser una fuerza militar potente aunque era claramente superior a la fuerza de su oponente afgano, la Alianza del Norte, a la que habían vencido repetidas veces y a la que superaban en número y en la calidad sus medios militares. Si bien el total de sus efectivos, tanto de los talibanes como Al-Qaeda, se había llegado a cifrar en unos 125.000 hombres de los cuales unos 10.000 procedían de países extranjeros, solo 25.000 constituían una fuerza operativa importante y no disponían de unidades acorazadas o mecanizadas de nivel superior a batallón. Una gran parte de las unidades militares de los talibanes y Al-Qaeda estaban integradas y eran indistinguibles. Debido a que parte de la fuerza militar de los talibanes incluía a combatientes alineados con ellos, por necesidad o conveniencia, no todo su ejército tenía la firmeza de convicciones que se les suponía.

Puesto que el movimiento talibán había nacido como un fenómeno urbano tenían poca experiencia en guerras de guerrillas, basaban su estrategia en el dominio de las ciudades principales y dependían en gran medida de las fuerzas de Al-Qaeda y la ayuda paquistaní.

### **LIBERTAD DURADERA (*ENDURING FREEDOM*)**

A la operación Libertad Duradera en Afganistán se le marcaron los siguientes seis objetivos principales: destruir la dirección y la fuerza militar del régimen talibán y de Al-Qaeda, potenciar las capacidades militares y

apoyar las operaciones de la Alianza del Norte, movilizar a la oposición antitalibán en las regiones pashtunes del este y sur del país y apoyar sus operaciones, preparar un acuerdo político post-talibán entre las facciones anti-talibán, gestionar los intereses de los miembros de la coalición y proporcionar un cierto apoyo humanitario a la población civil afgana.

El plan del Pentágono, que estaba previsto que durara hasta la llegada de la primavera de 2002, consistía en tres fases: 1) proyección de la fuerza hasta el teatro de las operaciones, 2) campaña de bombardeos y 3) apoyo a las fuerzas de la Alianza del Norte en su ofensiva. Una vez derrotado el régimen talibán se iniciaría una cuarta fase de consolidación de un nuevo régimen político en Afganistán. En todo momento se realizarían operaciones dirigidas a eliminar a los elementos de Al-Qaeda en el país y a la captura de sus principales líderes.

### **PROYECCIÓN DE LA FUERZA HASTA EL TEATRO DE OPERACIONES**

Durante los meses de septiembre y principios de octubre de 2001, los Estados Unidos y sus aliados desplazaron las fuerzas a la región. Pequeñas unidades de operaciones especiales y tropas de la 10ª División de Montaña que alcanzaron los 1.000 hombres fueron desplegadas en territorio de Uzbekistán, cerca de la frontera de Afganistán. En una fase posterior, el despliegue terrestre en Uzbekistán se completaría con la llegada de más fuerzas. Los grandes bombarderos B-1 y B-52 fueron desplegados en la isla Diego García. Además, de las bases aéreas en tierra desde donde operaban los aviones de reabastecimiento en vuelo, reconocimiento, AWACS y otros, se necesitaba un imponente despliegue naval próximo a las costas de Pakistán que sirviese de plataforma de lanzamiento de la parte principal del operativo.

Dos portaaviones, el *Carl Vinson* y el *Enterprise*, con sus respectivos grupos de combate se encontraban ya en el océano Índico. Dos más, el *Theodore Roosevelt* y el *Kitty Hawk* fueron enviados enseguida desde Virginia y Japón. Los tres primeros portaaviones llevaban unos 55 aviones de combate cada uno e iban acompañados de buques y submarinos armados con los misiles de crucero de ataque a tierra *Tomahawk*. El portaaviones *Kitty Hawk*, fue reconvertido en una gran base flotante de operaciones especiales, con más de 1.000 hombres de distintas unidades y una veintena de helicópteros MH-60 Black Hawk, MH-47 Chinook y MH-53 Pave Low.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Posteriormente, los Estados Unidos situarían en aquellas mismas aguas dos unidades expedicionarias de marines. También, fueron desplegados un portaaviones y un porta helicópteros británicos que se sumarían a la «gran plataforma de lanzamiento flotante» que los norteamericanos habían establecido en el mar de Arabia. Gran Bretaña, aportó un total de 4.200 hombres y mujeres a esta guerra. Francia e Italia, también enviaron un portaaviones cada una y, junto con Alemania, aportaron un contingente de varios miles de hombres. Canadá, Australia y Nueva Zelanda, participaron igualmente con tropas que contaban con la ventaja del perfecto dominio del idioma y una mayor compenetración dentro del mundo anglosajón dominante.

### **PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN LIBERTAD DURADERA**

España, participó en esta operación con una unidad médica de apoyo al despliegue en Kabul, dos aviones de transporte C-130 Hércules en Manas (Kirguizistán), las fragatas Santa María y Numancia, el buque de aprovisionamiento Patiño, un avión de patrulla marítima P-3 Orión y dos helicópteros del Ejército de Tierra, lo que supuso un total de 850 hombres de los tres Ejércitos. La contribución española fue variando desde los máximos del principio hasta una media de 300 efectivos. Por Acuerdo de Consejos de 2 de julio de 2004 se decidió la finalización de la participación española en esta operación, concentrando todo el esfuerzo nacional en ISAF. En la operación Libertad Duradera hubo dos bajas españolas.

### **CAMPAÑA DE BOMBARDEOS**

El 7 de octubre de 2001 empezó la campaña de bombardeo, con misiles de crucero Tomahawk y bombarderos silenciosos B-2, procedentes de sus bases en los Estados Unidos, contra los sistemas de comunicaciones y de defensa aérea enemigos. En la primera fase, se atacaron 6 aeródromos, unos almacenes de municiones, algunos centros de comunicaciones y unas 10 instalaciones de misiles tierra-aire y centros de radar de defensa aérea. Tras estos ataques la casi inexistente fuerza aérea y el débil sistema de defensa antiaéreos afganos quedaron anulados. A partir de ese momento, la fuerza aérea de la coalición pudo volar sobre Afganistán con toda libertad y sin ninguna amenaza de consideración.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

La campaña aérea continuó atacando los cuarteles generales militares, los campamentos terroristas, las bases aéreas, las concentraciones acorazadas y de equipo militar, así como el palacio presidencial y los edificios de la radio y la televisión nacionales. Estos objetivos se encontraban concentrados principalmente en las inmediaciones de Kabul, Kandahar, Jalalabad y Mazar-e-Sharif. El 90% de la munición consumida era guiada de precisión comparado con solo un 10% en la Guerra del Golfo. En la siguiente fase, se continuó bombardeando los objetivos fijos y se priorizaron los objetivos que iban surgiendo en apoyo de la Alianza del Norte. Los aviones AC-130 artillados con cañones y ametralladoras se enviaron contra las tropas desplegadas sobre el terreno. Mientras las distintas fases se iban sucediendo, aviones de transporte C-17 partiendo desde bases en Alemania dejaron caer 37.000 paquetes de raciones para la población afgana. Otras unidades aéreas radiaban mensajes o lanzaban panfletos de propaganda.

Sin embargo, al cabo de unos días, se hizo evidente la falta de contundencia de los bombardeos para debilitar las estructuras de poder del régimen talibán. La fuerza aérea se encontraba con el problema de localizar objetivos rentables. Esto era así porque el país estaba ya en gran parte en ruinas después de tantos años de guerra, porque los talibanes carecían de armamento militar moderno, los campamentos de entrenamiento terroristas habían sido abandonados y porque buena parte de las fuerzas de los talibanes y de Al-Qaeda estaban dispersas y eran difíciles de distinguir de la población civil. Solo a lo largo de los frentes donde se enfrentaban a las fuerzas de la Alianza del Norte las fuerzas enemigas presentaban objetivos rentables y fáciles de localizar.

La clave del éxito residía en el avance de las fuerzas de la Alianza del Norte, precedido por ataques aéreos a las posiciones que les cerraban el paso. El vínculo entre el poder aéreo y las fuerzas afganas de la resistencia antitalibán lo constituyeron las unidades de operaciones especiales en combinación con agentes de los servicios de inteligencia con misión de: 1) favorecer la coordinación entre las distintas facciones tayicas y uzbecas del norte y noreste del país 2) fomentar la consolidación de grupos antitalibán en la región pashtún del sur y 3) aportar información sobre los objetivos a batir por el poder aéreo de la coalición.

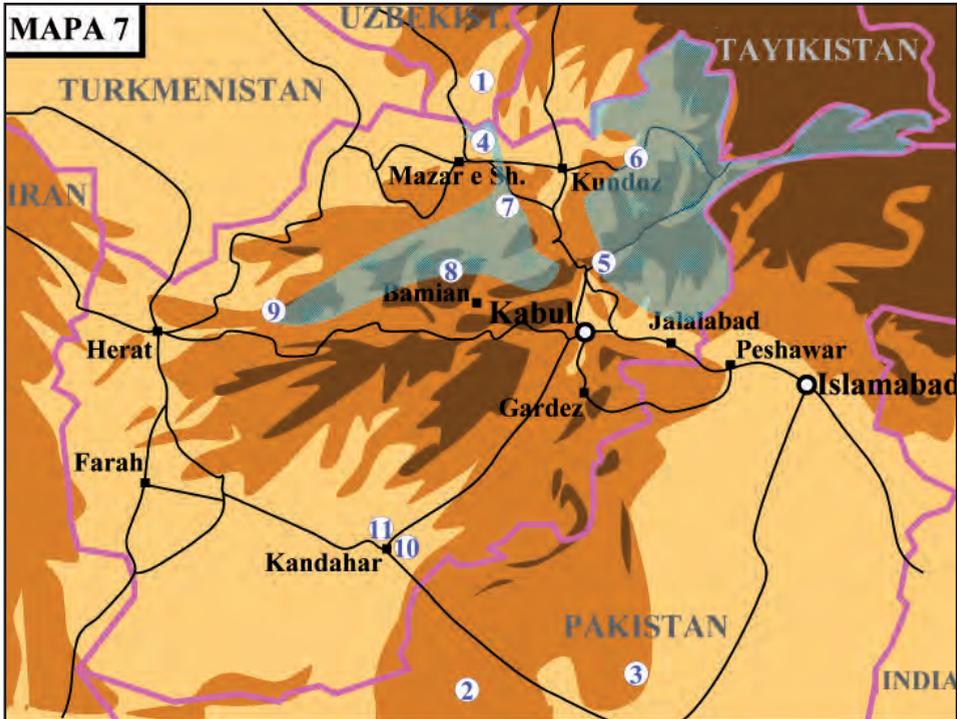
La campaña de bombardeos necesitaba contar con una red coordinada e integrada de inteligencia, sensores y personal sobre el terreno que dirigiera el fuego y permitiera realizar los ataques con precisión y opor-

tunidad. La guerra de Afganistán estaba sirviendo de campo de pruebas para el nuevo concepto operativo «*network-centric warfare*», guerra en red, que desdibuja la línea divisoria que antes había entre los ejércitos de Tierra, Mar y Aire y que permite a la dirección de las operaciones visualizar de modo instantáneo la posición y actividad de la fuerza propia y enemiga. Este modelo integrado de combate, permite, de igual modo, que la información obtenida por un elemento del sistema sea utilizada, en tiempo real por cualquier otro. Este concepto operativo es posible gracias a la utilización exhaustiva de los avances en las tecnologías de telecomunicaciones y al desarrollo de nuevos sistemas de sensores de gran eficacia como el sistema de radar conjunto de vigilancia, localización y ataque (JSTARS) o los aviones no tripulados *Global Hawk* y *Predator* que pueden sobrevolar durante horas las zonas de objetivos.

Mientras se llevaba a cabo la campaña aérea, en sus primeras fases, superando grandes dificultades y pese a las terribles condiciones climáticas en algunos casos, pequeños grupos de fuerzas especiales norteamericanas y británicas fueron entrando en territorio afgano y estableciendo contacto con los señores de la guerra. Estas unidades llegaron a territorio afgano (mapa 7) desde la base de Khanabad (1) en Uzbekistán al norte, el portaaviones Kitty Hawk en el mar de Arabia al sur y las bases paquistaníes de Jacobabad (2) y Pasni (3) en el este. En un principio, los señores de la guerra desconfiaban de los especialistas extranjeros, de los que pensaban que se retirarían en cuanto empezaran a tener bajas o que rehuirían los peligros, siguiendo el principio de «cero bajas» de guerras anteriores. Tampoco, veían con buenos ojos que éstos les pretendieran enseñar a hacer la guerra, siendo que ellos se consideraban consumados guerreros.

El primer equipo de operaciones especiales pisó Afganistán el 19 de octubre de 2001, procedente de Uzbekistán, para entrar en apoyo del general uzbeko Dostum (4) que tenía por objetivo la conquista de la ciudad de Mazar-e-Sharif. Otros equipos se infiltraron en apoyo del general Fahim en el valle de Panshir (5) al norte de Kabul, los generales Baryoli y Daoud que amenazaban Kunduz desde el este (6), el general Atta, rival de Dostum, que también se dirigía contra la ciudad de Mazar-e Sharif (7), el general Khalili de etnia hazara que amenazaba Bamian (8) e Ismail Khan que pretendía dominar Herat (9). Cuando la campaña de bombardeos dio un giro para centrarse en el ataque a las tropas de los talibanes desplegadas frente a las fuerzas de la Alianza del Norte, el panorama general de la contienda cambió drásticamente a favor de la coalición. Al mejorar la precisión de

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN



los ataques, puso a los talibanes en un dilema: si se mantenían desplegados en posiciones defensivas cerrando el paso a las ciudades estratégicas se convertían en un fácil objetivo del fuego americano, pero si se retiraban al interior de las ciudades, permitían el avance de la Alianza del Norte y quedaban sitiados dentro de ciudades expuestas a la hostilidad latente de una población oprimida. Los ataques realizados por los bombarderos B-1 y B-52 se doblaron en esta fase pasando de 68 a entre 100 y 120 salidas aéreas a principios de noviembre. Los aviones de ataque F-15E operando desde una base de Oriente Medio también se incorporaron a la guerra. El 80% de las salidas se dirigieron contra la línea del frente talibán.

### PAUSA ESTRATÉGICA

Sin embargo, el momento de impulsar la ofensiva de la Alianza del Norte dependía también de consideraciones políticas y logísticas.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

En primer lugar, la Administración norteamericana pretendía hacer avanzar el proceso político afgano antes de pasar a las operaciones decisivas que podían dejar el control de la capital y de gran parte del país en manos de una Alianza del Norte vencedora. Era necesario, por tanto, integrar en la lucha de la coalición a los sectores antitalibán de etnia pashtún de las regiones del sur y del este. El presidente de Pakistán, cuyo apoyo era esencial para el desarrollo militar de la guerra, temeroso de tener al anterior enemigo al frente del gobierno de Afganistán, amenazaba con cerrar su espacio aéreo si la Alianza del Norte tomaba la capital.

En segundo lugar, había que ganar tiempo para que las unidades de operaciones especiales hicieran su trabajo inicial de toma de contacto con los señores de la guerra de la Alianza del Norte y sobre todo para que movilizaran a las fuerzas de oposición en el sur y el este de Afganistán donde no había una resistencia organizada anterior al 11-S.

En tercer lugar, Rusia necesitaba también tiempo para dotar a la Alianza del Norte de capacidades militares potentes que le dieran mayor solidez militar. Por acuerdo con los Estados Unidos, Moscú proporcionó de forma encubierta, y a través de Uzbekistán y Tayikistán, carros T-55 y T-62, vehículos de transporte de tropas, lanzadores múltiples de cohetes, lanzagranadas portátiles, armas de asalto, municiones y equipo de comunicaciones. El ejército ruso equipó además a fuerzas especiales uzbecas y tayicas que se integraron en las filas de la Alianza del Norte, habiendo también militares rusos al mando de las fuerzas acorazadas y los helicópteros de combate que asaltaron los frentes del ejército talibán. Todas estas consideraciones llevaron a un parón en las operaciones que se prolongó hasta principios de noviembre de 2001. Durante ese periodo, solo se llevaron a cabo dos operaciones terrestres (mapa 7) de cierta importancia: un ataque fallido de operaciones especiales a un edificio frecuentado por el mulá Omar (10) y un asalto aerotransportado ejecutado por un equipo de 100 *rangers* norteamericanos al aeropuerto de Kandahar (11).

La incertidumbre que produjo el parón estratégico abrió un debate sobre si debían o no interrumpirse los bombardeos durante el Ramadán que iba a iniciarse a finales de noviembre y también acerca de la conveniencia de hacer una pausa en la campaña aérea para facilitar la llegada de ayuda humanitaria. Se defendieron posiciones en todos los sentidos, pero en

ningún caso la situación produjo reacciones que hicieran peligrar el apoyo internacional a los Estados Unidos.

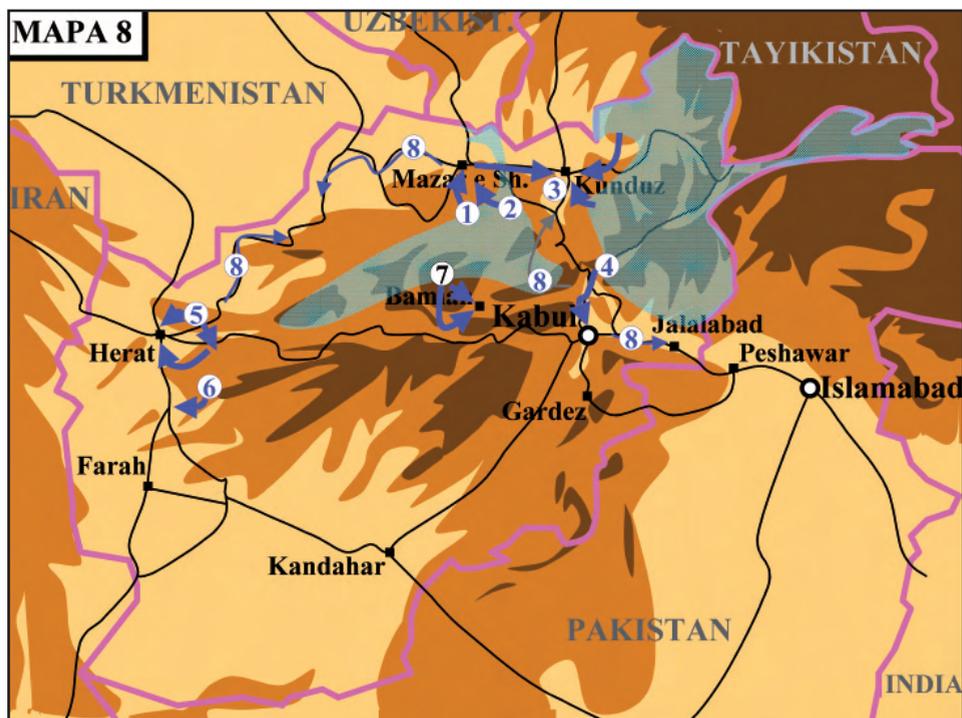
Detrás de la falta de claridad, en la definición de la estrategia de aquel momento, estaban también presentes las disputas internas de la Administración norteamericana entre el Secretario de Defensa, Rumsfeld, y el Secretario de Estado, Powell. Mientras el primero consideraba que lo prioritario era ganar la guerra, el segundo tenía su preocupación puesta en los problemas de orden político que había que resolver para conseguir la estabilidad de la región después de la guerra. Resultaba muy difícil armonizar los objetivos militares y políticos, pero sobre todo detrás de las diferencias había unas concepciones de orden filosófico-estratégico irreconciliables.

Rumsfeld, al igual que el vicepresidente Cheney, consideraba que lo esencial de la estrategia de seguridad de los Estados Unidos era derrotar a sus enemigos y demostrar a sus potenciales adversarios su voluntad de vencerles por la fuerza, si éstos se atrevían a retarles en cuestiones sensibles, demostrando con ello que nadie que se enfrentara a los EE UU saldría victorioso. La seguridad de los EE UU descansaba sobre la fuerza y el prestigio de ésta. La reconstrucción del país tras las operaciones militares convencionales era por tanto una cuestión estratégica secundaria.

Para Powell, un militar que había hecho la guerra de Vietnam, la guerra tenía que ser planeada teniendo en cuenta el estado final deseado. Desde planteamientos más prudentes y desconfiando de las certezas que expresaban otras figuras de la Administración estadounidense, consideraba que las relaciones con otras potencias y la estabilización de la región tras el conflicto eran consideraciones de primera magnitud estratégica.

### **OFENSIVA TERRESTRE**

Las disputas de orden político no se llegaron a resolver, no obstante, las operaciones no podían esperar ya mucho más tiempo y las fuerzas de los distintos señores de la guerra, apoyados por los bombardeos de gran precisión iniciaron la ofensiva. La prioridad de las operaciones se dirigió en primer lugar hacia la estratégica ciudad de Mazar-e-Sharif, lo que permitiría dividir a las fuerzas talibanes del norte del país y, lo que era aun más



importante, su posesión permitía mantener abierta una ruta logística que enlazaba con Uzbekistán desde donde llegaba buena parte de la ayuda rusa. Desde mediados de octubre de 2001 (mapa 8) las fuerzas de Dostum (1) se habían hecho fuertes en las montañas, 80 km al sur de dicha ciudad. Mientras, Atta (2) con los suyos estaba bastante más hacia el este. Gracias a un teléfono vía satélite, el propio Dostum había coordinado los ataques aéreos. Cuando el equipo de operaciones especiales se incorporó a sus fuerzas la eficacia del apoyo aéreo mejoró notablemente, los suministros lanzados desde el aire también empezaron a llegar con regularidad. El 6 de noviembre, la ofensiva contra Mazar-e-Sharif había ganado impulso. Tras intensos bombardeos aéreos, dirigidos con gran precisión y a distancias muy próximas de las tropas de Dostum, las fuerzas afganas tomaban las posiciones enemigas, por medio de inmediatas cargas de caballería que recordaban las batallas del siglo XIX.

Mazar-e-Sharif cayó el 9 de noviembre, quedando parte de las fuerzas talibanes rodeadas en Kunduz (3) y produciendo en la región del norte un

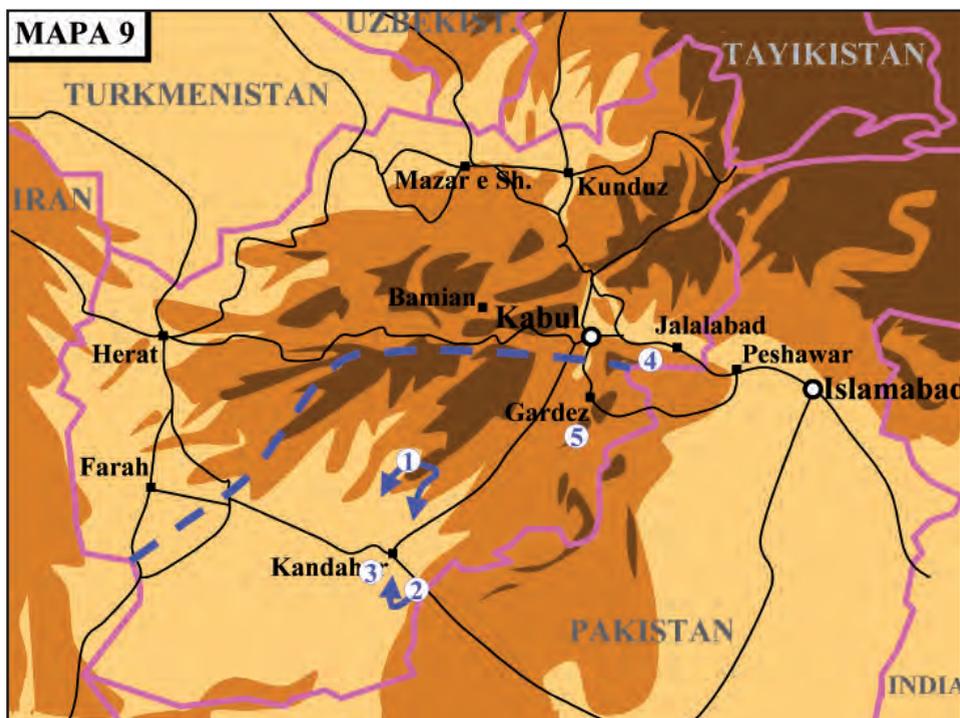
efecto dominó. El esfuerzo principal del apoyo aéreo pudo entonces transferirse a las llanuras del valle de Shomalí al norte de Kabul. Partiendo del valle del Panshir (4) en el extremo norte de esta llanura el 7 de noviembre, la ofensiva principal alcanzó el día 13 Kabul, que había sido abandonado por los talibanes. Herat (5) y Shindand (6) habían caído el 12 de ese mismo mes. En aquellas mismas fechas se rindió también el baluarte talibán de Bamian (7). En sólo 18 días, con la presencia en el terreno de únicamente 4 equipos de operaciones especiales, apoyados por una quincena de operadores –lo que suponía un total de unos 80 hombres–, las fuerzas de la Alianza del Norte habían expulsado a los talibanes del norte del país, siguiendo las líneas de avance (8) que se detallan en el mapa 8.

Los éxitos en el norte animaron a las tribus pashtunes del sur y del este a tomar las armas. Otros equipos de fuerzas especiales se habían infiltrado en estas regiones y llevaban algún tiempo intentando organizar unas fuerzas de oposición, pero sin obtener resultados satisfactorios. La CIA, había considerado apoyar y comprar, si fuera necesario, a una serie de líderes tribales pashtunes para movilizar fuerzas de aquella región, en vez de trabajar por medio del grupo de Roma. A principios de octubre, Karzai se había reunido con otros líderes sin conseguir que las tribus pashtunes se decidieran a tomar partido por la causa. Los intentos del propio Karzai a principios de noviembre de 2001, de iniciar la lucha dentro de Afganistán, acabaron con su evacuación por helicóptero para evitar que fuera capturado por los talibanes.

Después de que los talibanes abandonaran Kabul y posteriormente Jalalabad, el colapso del régimen talibán se extendió también a regiones de predominio pashtún, empezando por las provincias del oeste que cambiaron de bando. Personalidades destacadas del grupo de Roma con alguna colaboración de la coalición provocaron la desertión de una veintena de comandantes talibanes en las provincias del este, desde Kunar a las proximidades de Kandahar. A finales de noviembre, los talibanes solo conservaban el control de 3 de las 30 provincias. Las unidades de operaciones especiales, además de colaborar con las fuerzas nativas, llevaron a cabo operaciones independientes para la captura de terroristas y líderes de Al Qaeda y del régimen talibán.

El mulá Omar, desde su reducto en Kandahar, realizó llamadas desesperadas a sus tropas para que se mantuvieran en la lucha y apeló al espíritu de resistencia para seguir hostigando al enemigo desde las montañas si el régimen caía. Karzai, consiguió formar una fuerza de varios miles

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN



de combatientes (mapa 9) y se dirigió (1) contra Kandahar desde el norte. Gul Agha Shirzai hizo lo mismo desde el sur (2). Las fuerzas talibanes de origen afgano empezaron a disolverse en su propia población, los combatientes extranjeros, predominantemente árabes, ofrecieron, sin embargo, una tenaz resistencia. El caos y el desorden se apoderaron de la ciudad, a pesar de lo cual el mulá Omar se negó a negociar una rendición. El 26 de noviembre, los marines norteamericanos empezaron a llegar a una pista de aterrizaje a 19 kilómetros al sureste de Kandahar y establecieron allí una base a la que llamaron «*Camp Rhino*» (3). La situación para los talibanes se volvió insostenible. El 3 de diciembre, se iniciaron unas negociaciones que el mulá Omar y otros líderes talibanes aprovecharon para escapar de la ciudad. Kandahar se rindió definitivamente el día 7.

El modo de luchar de las facciones afganas no correspondía a la imagen clásica de avances y batallas, más bien era una combinación de combates, negociaciones, concesiones, deserciones.... y pausas para el saqueo. Las rivalidades entre los propios «señores de la guerra» produjeron serios pro-

blemas para la coalición. Los talibanes y sus aliados terroristas no supieron reaccionar inicialmente ante la abrumadora superioridad que le daba a la Alianza del Norte el apoyo aéreo. Después de la toma de Kabul y Kandahar y los posteriores combates de Tora Bora (4) estas fuerzas tuvieron que dispersarse en grupos más pequeños y menos vulnerables, pero a su vez solo capaces de acciones menores de hostigamiento.

Un aspecto operativo importante fue también el hecho de que los talibanes contaban con un significativo rechazo popular y los miembros de Al Qaeda, por ser considerados extranjeros, aun más. En ningún momento pudieron gozar de la cualidad esencial a una guerrilla de moverse entre la población local como pez en el agua.

### LOS ACUERDOS DE BONN

Teniendo el control de Kabul y el respaldo de Rusia e Irán, la Alianza del Norte estaba en una posición privilegiada para hacerse con el control político del país e intentó formar un gobierno, oponiéndose así mismo a la presencia de fuerzas internacionales de paz que les disputaran el monopolio de la fuerza en las zonas que ella dominaba. Estados Unidos y la comunidad internacional, tuvieron que realizar enormes presiones sobre Rabbani y la Alianza del Norte, para propiciar unas negociaciones que integraran a todas las partes, para un gran acuerdo político nacional. Hasta finales de noviembre, no aceptó Rabbani enviar delegados a la reunión de Bonn que las Naciones Unidas patrocinaba para negociar el futuro de Afganistán. En estas reuniones participaron cuatro facciones: la Alianza de Norte, el grupo de Roma, un grupo de exiliados en Chipre respaldados por Irán y un grupo con base en Peshawar apoyado por Pakistán.

Las negociaciones fueron organizadas por el Enviado Especial de las Naciones Unidas Lakhdar Brahimi. Preocupado por la preponderancia de la Alianza del Norte y teniendo en cuenta los temores de Pakistán de una política afgana dominada por ésta, Brahimi intentó reducir el perfil de la Alianza del Norte tratando por separado con tayicos, uzbekos y hazaras. No obstante, ésta obtuvo los tres ministerios principales: Defensa, Interior y Asuntos Exteriores. Al grupo de Roma, se le compensó en parte designando a uno de sus miembros como presidente del Gobierno Interino, el pashtún Hamid Karzai. En total, la Alianza del Norte recibió 17 puestos en el gabinete, el grupo de Roma 8 y los de Chipre y Peshawar uno cada uno.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

El gobierno interino debía crear una comisión para organizar una *loya jirga* presidida por el Rey y que tendría lugar en 6 meses. Esta asamblea nacional formaría un gobierno de transición con el cometido de redactar una constitución, para que un gobierno permanente pudiera ser elegido en dos años. El país se debatía entre tres grandes tendencias políticas: la moderación que representaban Karzai y el Rey Zahir Shah, el radicalismo islámico de la Alianza del Norte o la violencia y el interés personal de los «señores de la guerra».

Una cuestión sensible era el tamaño, composición y cometidos que debía tener la fuerza internacional de paz que debía desplegarse para asistir al gobierno interino, la propia Administración americana tenía sus dudas al respecto de su conveniencia. La Alianza del Norte, quería que esta fuerza no superara unos cientos de hombres para proteger exclusivamente los edificios gubernamentales. Tras intensas negociaciones, se aceptó que ésta alcanzara unos 5.000 efectivos y que abarcara solo a la capital, Kabul, permitiendo que en esta ciudad y sus alrededores permanecieran las milicias del líder tayico y hombre fuerte de la Alianza del Norte, Fahim. El 20 de diciembre, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dictó la Resolución 1386 que creaba la Fuerza Internacional de Asistencia y Seguridad para Afganistán (ISAF), la cual inicialmente fue liderada por Gran Bretaña.

Una cuestión central del debate político era la necesidad de formar un Ejército Nacional Afgano de 70.000 hombres y una policía de 74.000. Estados Unidos tomó el liderazgo en el apoyo internacional para la formación del ejército, Alemania para la formación de la policía, Italia para el sistema judicial y Gran Bretaña en la lucha antidroga.

La *loya jirga* se convocó en junio de 2002, en un ambiente de grandes tensiones, con la propia Alianza del Norte dividida, y con la situación política muy dominada por la facción tayika de Fahim, en Kabul. En febrero, había sido asesinado el ministro de transportes, Abdul Raham. A pesar de obtener Karzai de nuevo el puesto de presidente, los moderados habían resultado claramente derrotados. La etnia pashtún tampoco obtuvo una parcela de poder en consonancia con su presencia en el país, lo que favoreció que algunos sectores de esta etnia se sintieran motivados para apoyar a las guerrillas talibán. Los principales vencedores fueron la rama tayica de la Alianza del Norte y los señores de la guerra más poderosos.

En diciembre de 2003, se convocó una segunda *loya jirga* para la adopción de una constitución. Este Consejo Nacional corrigió solo parcialmente

los desequilibrios étnicos y políticos pero permitió establecer el suficiente compromiso para poner en marcha el proceso electoral. La constitución se redactó con la ambigüedad necesaria para que hubiera cabida tanto a la primacía de la ley civil como a la condición de república islámica. Las elecciones presidenciales fueron fijadas para junio de 2004, pero posteriores problemas de orden logístico y de seguridad en el país obligaron a aplazarlas hasta septiembre.

Al acabar las operaciones principales, Afganistán se enfrentaba a dos problemas políticos, esenciales ambos, para su futuro como Estado: poner en funcionamiento un gobierno central estable y extender el poder del gobierno a las provincias. En la primera cuestión, a pesar de importantes dificultades, se hicieron progresos. En la segunda, la situación no avanzó hasta los tímidos compromisos de ISAF en 2003 y en la actualidad sigue sin estar suficientemente resuelta. Afganistán, de nuevo, se había convertido en una serie de reinos de taifas, sometidos a los «señores de la guerra».

Como consecuencia de las propias operaciones militares, al acabar la guerra, los líderes de la Alianza del Norte y otros movimientos locales y tribales se habían convertido en gobernadores de facto de las provincias, llenando el vacío de poder que los talibanes habían dejado con su caída. «Señores de la guerra» como Shirzai en Kandahar, Dostum en Mazar-e-Sharif, Ají Abdul Qadir en Jalalabad o Ismail Khan en Herat empezaron a gobernar de nuevo como en los años 1994-96, tras la caída de Najibullah y hasta la llegada de los talibanes. En el norte donde la etnia pashtún tiene una presencia dispersa, su situación se degradó. A lo largo de todo el país se repitieron los enfrentamientos armados entre las milicias de los diferentes líderes, sobre todo en las cercanías de Herat, Gardez y Mazar-e-Sharif. El 21 de marzo de 2004, fue asesinado el ministro de aviación civil Mirwais Sadiq, hijo del «señor de la guerra» de Herat, Ismail Khan. Estados Unidos, decidió no implicarse en las disputas entre «señores de la guerra», «*green on green*»<sup>142</sup>según la expresión coloquial que se emplea en el argot militar. Esto hubiera supuesto aumentar el volumen de la fuerza y predisponer en contra a sus aliados, los propios «señores de la guerra», en quienes los norteamericanos se apoyan para la lucha contra los enemigos comunes de Al Qaeda y los talibanes.

---

<sup>142</sup> En los ejércitos occidentales se suele usar el color rojo para el enemigo y el azul para las fuerzas propias, al tratarse de fuerzas que no son ni propias ni enemigas se hace referencia al color verde.

A pesar de las dificultades y una cierta inseguridad, el 9 de octubre de 2004, se celebraron las elecciones presidenciales de las que salió vencedor Hamid Karzai, con un 55,4% de los 8.128.942 votos emitidos. Al obtener más de la mitad de los votos no se hizo necesario recurrir a una segunda vuelta. En segundo lugar, quedó el tayico Yunis Qanuni con un 16,3% de los votos, en tercer lugar, el hazara Hayi Mohamed Mohaqeq con un 11,6% y en cuarto lugar, el uzbeko Abdul Rashid Dostum con un 10%. Karzai salió por tanto reforzado del proceso electoral, si bien se vio obligado a incorporar en el poder a sus rivales políticos, algunos de ellos con un historial de brutalidad y graves abusos de los derechos humanos. Hasta estas fechas, Hamid Karzai se ha mantenido en el poder como presidente de Afganistán.

La participación de numerosas personalidades culpables de crímenes de guerra en la Administración afgana ha permitido la consolidación de una cierta cultura de la impunidad que es, a su vez, una fuente de inestabilidad en el país<sup>143</sup>. A principios de 2007, miembros del Parlamento intentaron que se aprobara una Ley de Amnistía por crímenes de guerra estando el asunto todavía por resolver.

No obstante, algunos progresos notables en el ámbito político, los últimos tiempos han visto un crecimiento preocupante del rechazo al proceso político por considerarlo una imposición extranjera, lo cual, unido a la situación de inseguridad y a la alianza de facto entre intereses tribales y islamistas ha dado lugar a que algunos analistas hayan llegado a citar «un elevado riesgo de marcha atrás»<sup>144</sup>.

### DESDE LA PERSPECTIVA DE LA OTAN

La situación de Afganistán en materia de seguridad se viene deteriorando progresivamente. Las principales víctimas en el conflicto siguen siendo las víctimas civiles, en particular los niños que son asesinados en el fuego cruzado con la excusa de ser víctimas circunstanciales de los efectos colaterales de la guerra, entre los elementos antigubernamentales, en particular los talibanes, y las fuerzas de seguridad nacionales e internacionales que conforman la coalición liderada por los Estados Unidos de América y la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad encabezada por los efectivos de la OTAN.

---

<sup>143</sup> Informe del *International Crisis Group*, *Conflict history: Afghanistan*.

<sup>144</sup> Yáñez, Francisco, «La estabilidad en Afganistán», *Revista Ejército* n° 806, junio 2008.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

En los conflictos actuales en los que se ve inmersa la Comunidad internacional la cuestión de los «efectos colaterales» resulta alarmante, en especial cuando los mismos no sólo afectan a la población civil, sino, particularmente, cuando dentro de la misma las víctimas son los niños, las mujeres y los ancianos. Por lo que respecta a las víctimas infantiles<sup>145</sup>, se ha señalado que la precariedad del Gobierno afgano y del sistema judicial, y en especial por la insuficiente cobertura de las fuerzas de seguridad afganas en zonas controladas por los insurgentes, son factores que han contribuido a la escasa protección que pueden recibir los niños inmersos en el conflicto. Los ataques indiscriminados, el uso suicida de la fuerza por parte de los talibanes u otros grupos insurgentes armados que han utilizado coches bombas, inmoliciones suicidas, perpetrados contra las fuerzas de la coalición gubernamental, han dejado un reguero de víctimas inocentes al haber sido realizadas en zonas densamente pobladas, en mercados públicos o en calles céntricas de las principales ciudades y pueblos de la región. También, hay que señalar que los niños han sido víctimas de operaciones militares contra los insurgentes, llevadas a cabo por medio de ataques aéreos de las fuerzas militares internacionales, cuando la falta de precisión en los bombardeos no acertó en los blancos previstos y afectó a zonas civiles.<sup>146</sup>

Otro de los grandes problemas con los que se enfrenta al Comunidad internacional es la ingente cantidad de minas personales y de otro tipo, así como, de artefactos explosivos no detonados, que se encuentran diseminados y, lo que es más grave, sin control ni catalogación en las diferentes zonas de conflicto. El Afganistán es, también, otro de esos lugares donde la proliferación de este tipo de artefactos mortales está dejando

---

<sup>145</sup> Vid. *Afghanistan: children, the forgotten victims of the Afghanistan conflict*. 3 July 2008; y también, *Afghanistan: Visit of the Special Representative for Children and Armed Conflict*. 28 June 2008.

<sup>146</sup> Vid. *Press Releases by the Special Representative*: Entre enero y julio de 2007, al menos 950 civiles murieron como consecuencia de las acciones agresivas de los insurgentes, entre los que se han contabilizado 49 niños muertos y 19 niños heridos. El 9 de marzo de 2007, resultaron heridos 9 civiles (incluidos 4 niños) como consecuencia de un ataque aéreo perpetrado por efectivos de la coalición en la provincia de Kapisa. El 8 de mayo de 2007, se informó sobre la muerte de 21 civiles, incluidos mujeres y niños, en la provincia de Helmand, a causa de ataques aéreos que apoyaban operaciones de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, la cual reconoció en el Seminario sobre Protección de Civiles, celebrado en Kabul en agosto de 2007, «*que se habían cometido errores durante las operaciones e informó a las Naciones Unidas que se continuaría ajustando estas operaciones para reducir al mínimo las víctimas civiles*».

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

numerosas víctimas, otra vez, entre los niños. Se ha registrado que entre agosto de 2006 y julio de 2007 los niños han sido víctimas de doscientos noventa y cinco accidentes causados por minas y artefactos explosivos no detonados<sup>147</sup>.

Además, como ya hemos apuntado, se ha documentado que las fuerzas talibanes han sido responsables de matar y mutilar a niños y atacar sus escuelas, lo que hace más sangrante, si cabe, la situación de la infancia en el Afganistán<sup>148</sup>.

Según un Informe del Banco Mundial de enero de 2006<sup>149</sup>, y días antes de realizarse la Conferencia de Londres que dio lugar al Acuerdo Afgano, se advierte que, a menos que se proporcione asistencia al país de una manera eficaz, el gobierno resultará afectado y se socavará su autoridad. William Byrd, economista del Banco Mundial y coautor del Informe advierte que unas tres cuartas partes de la asistencia total a Afganistán se gestionan fuera de los canales gubernamentales y con ello está destacando un problema serio y lacerante para la buena gobernanza del país. Dado que, si bien la asistencia encausada fuera de los canales gubernamentales se puede llegar a entregar con mayor rapidez, sin embargo, se trata de realizarla a un coste muy alto<sup>150</sup> y se impide que el gobierno pueda ejercer su capacidad de supervisar la prestación de los servicios. Además, el Informe insiste en que la seguridad sigue siendo la preocupación primordial, ya que no sólo se refiere a los ataques perpetrados por los insurgentes sino también a las ramificaciones que se traman con aumento de la criminalidad o la penetración de la industria de los estupefacientes en la economía y la sociedad afganas. También, se llama la atención sobre el hecho de que se están realizando

---

<sup>147</sup> Esto representa más del 60% del número total de accidentes en los que murieron al menos 59 niños. En septiembre de 2008 la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, manifestó su grave preocupación por el brusco incremento de muertes de civiles afganos en los primeros meses del año 2008, ya que un total de 1.445 civiles habían muerto hasta agosto de 2008, lo que supone un aumento del 39%, frente al mismo periodo del año anterior.

<sup>148</sup> Información basada en el Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad. A/62/609-S/2007/757, publicado el 21 de diciembre de 2007.

<sup>149</sup> Informe del Banco Mundial. *Afganistán: Managing Public Finances for Development*.

<sup>150</sup> El Sr. Alastair McKechnie, director del Banco Mundial en Afganistán, recalca que la experiencia demuestra que la canalización de la asistencia a través de gobierno es más eficiente y de coste más bajo y fortalece la credibilidad del gobierno, pues le permite demostrar su capacidad para supervisar los servicios y responsabilizarse de los resultados, no sólo ante el flamante Parlamento electo sino también ante los ciudadanos.

inversiones importantes en materia de seguridad fuera del control directo del gobierno y aunque cambiar esta tendencia va a resultar muy difícil, se insiste en la necesidad de recurrir más a los canales oficiales y a su liderazgo en materia de seguridad.

En esta línea, el papel del Parlamento pudiera ser decisivo, ya no sólo en temas de seguridad, sino, sobre todo, en la gestión de las finanzas públicas que requieren un plan de acción, ya que con el fin de lograr una mayor eficacia en la asistencia debería profundizarse la asociación entre el gobierno y los donantes. Es el Parlamento el que deberá revisar y aprobar los presupuestos y debe ejercer una concienzuda vigilancia sobre la eficacia y el uso de los fondos del gobierno, mediante una revisión de los informes de auditoría. El Informe, señala la necesidad de que se reduzca la vulnerabilidad a la corrupción, buscando una mejora del sistema de gestión de las finanzas públicas y de que se generen medidas preventivas<sup>151</sup>.

No obstante, no hay que olvidar que la situación que el país heredó a finales del año 2001 era muy grave y, sin embargo, el Informe reconoce que, a pesar de todo lo señalado, se ha logrado una cierta estabilidad, que si bien parece precaria, puede irse fortaleciendo en la medida en la que el gobierno fomente su capacidad de gestionar y dirigir los servicios por sí mismo<sup>152</sup>.

En septiembre de 2006, la OTAN pone en marcha la operación «*Medusa*» en la zona sur de Afganistán enmarcada en el objetivo de acabar con los reductos talibanes de Panjwai y Zhari, en Kandahar. En estas operaciones se han calculado que hasta septiembre de 2007 se han producido unas cuatrocientas bajas talibanes y unas veinte de soldados extranjeros. Como ha señalado el Secretario General de la OTAN, el Sr. Jaap de Hoop Scheffer, «*This is one of the most challenging tasks NATO has ever taken on, but is a critical contribution to international security*», ya que la OTAN es la llave de los esfuerzos de la Comunidad internacional en el

---

<sup>151</sup> Señala William Byrd, en el citado Informe, que el mejor modo de combatir la corrupción es corrigiendo los sistemas nacionales y asegurándose de que sean eficaces y poniendo en funcionamiento sistemas de prevención, por lo que entiende que se hará frente a la corrupción, más bien, previniéndola que persiguiendo casos individuales. Además, insiste, en que no debería asumirse automáticamente que los fondos que se encausan fuera de los cauces gubernamentales son inmunes a la corrupción.

<sup>152</sup> Se cita, como un logro, que en el sector de salud el gobierno ha logrado con éxito la contratación de proveedores no gubernamentales, sobre una base competitiva, para el suministro de establecimientos sanitarios básicos en áreas rurales.

compromiso de asistir a las autoridades afganas, para alcanzar un estado de seguridad y estabilidad estableciendo el camino para la reconstrucción y la buena gobernanza, después de décadas de conflicto, destrucción y pobreza.

La Organización para el Tratado del Atlántico Norte se ha planteado en Afganistán tres líneas de actuación. En primer lugar, liderar, bajo el mandato de las Naciones Unidas, la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán (ISAF) unos efectivos militares que reúnen una fuerza de 52.700 componentes, incluidos efectivos nacionales afganos, con el fin de asistir a las autoridades afganas en su capacidad de extender y ejercer su autoridad en todo el país, creando las condiciones de estabilidad y la capacidad para la reconstrucción. En segundo lugar, el apoyo del Alto Representante Civil que será responsable de establecer, en concomitancia con la ISAF, los avances político-militares de acuerdo con la Administración afgana y los organismos internacionales y mantener contactos de colaboración con los países vecinos. Además, y en tercer lugar, establecer un programa de cooperación con Afganistán, para sustanciar la reforma del sistema de defensa, implantar las bases para una reforma y modernización del ejército afgano (*Afghan National Army/ AMA*) y la reforma del sistema de seguridad en el país.

Con la creación de la ISAF, en diciembre de 2001, se pretende ayudar de manera eficaz al gobierno de Karzai para garantizar la seguridad en Kabul y sus alrededores. La llegada de la OTAN Afganistán no supuso ningún cambio en la ISAF, ni produjo alteraciones en las misiones encomendadas, pues siguió estando bajo el mandato de las Naciones Unidas, aunque si se han modificado los medios a través de los cuales la Comunidad internacional podrá realizar sus compromisos en el país<sup>153</sup>. De este modo, la OTAN ha proporcionado un marco de referencia permanente para facilitar a la ISAF el desarrollo de sus cometidos y controlar de manera efectiva la rotación de los países frente a la misión encomendada, pues, a partir de la integración

---

<sup>153</sup> La participación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la misión del mantenimiento de la paz en Afganistán forma parte de la nueva política de la Alianza destinada a adaptarse «al nuevo entorno de seguridad global». Como señalaron, en relación con la presencia de la OTAN en Afganistán, Mark Laity, portavoz de la Alianza y Lord Robertson, asesor especial del Secretario General, «*esta es nuestra primera misión fuera de Europa y forma parte de las medidas adoptadas por la OTAN para afrontar la nueva situación de seguridad*».

de la OTAN, los países ya no serán los responsables en establecer las estructuras de mando ni la planificación de las operaciones<sup>154</sup>.

Tal como ha afirmado, la propia Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), su participación en el mantenimiento de la paz en Afganistán se enmarca dentro de la nueva política de la Alianza en el contexto de los nuevos parámetros de la llamada «seguridad global». Cuando en el año 2003, la OTAN asume el mando de la *International Security Assistance Force (ISAF)*, creada para completar los esfuerzos de la coalición liderada por los Estados Unidos en la estabilización de Afganistán, luego de la caída del régimen talibán, el comando de la ISAF sería entregado, el 11 de agosto de 2003, a la OTAN en manos de un liderazgo conjunto de Alemania y Países Bajos<sup>155</sup>.

Dentro de la labor encomendada a la OTAN, si bien ésta se circunscribe, principalmente, al área de Kabul y sus alrededores, se ha observado la necesidad de contar con los llamados «Grupos Provinciales de Reconstrucción» con el fin de asistir al gobierno afgano en el control de todo el territorio del país. Estos Grupos, se han constituido bajo la promoción de los gobiernos de los Estados Unidos y de Gran Bretaña e Irlanda del Norte con la intención de coordinar a las autoridades locales en las labores de ayuda humanitaria y de reconstrucción, dentro de una estrecha cooperación con las organizaciones no gubernamentales.

---

<sup>154</sup> A solicitud de Holanda y Alemania, que eran los países responsables de dirigir la misión, y de Canadá que se aprestaba a recoger el mando, se puso en marcha la participación de la OTAN en la ISAF. La Alianza Atlántica, manifestó su agradecimiento a los países proponentes la invitación y aportó 4.700 efectivos militares al mando del general alemán Goetz Gliemeroth, como nuevo comandante de la ISAF, secundado por el general canadiense Andrew Leslie. Según declaraciones del Secretario General de la OTAN, Sr. George Robertson, la misión de la Alianza Atlántica en Afganistán será una de las más duras, sin embargo, agregaba que las tropas aliadas permanecerán en el país hasta que se acabe el trabajo y resaltaba que no se trataba de un compromiso breve, sino a largo plazo y en el que no se podía fracasar.

<sup>155</sup> Como ha señalado Max Boot, investigador del *Council on Foreign Relations*, en un artículo publicado en la *Jewish World Review* el día 22 de junio de 2006, con ocasión de una visita realizada a Afganistán, «*hay situaciones que mueven al optimismo frente a otras que generan preocupación (...) la ISAF es una extraña coalición en las que soldados procedentes de más de treinta naciones (entre las que se cuentan algunas que no son miembros de la OTAN como Australia y Macedonia) trabajan juntos y en relativa armonía (...) pero, uno de los mayores desafíos de la OTAN es lograr que sus miembros aporten tropas voluntariamente y sin poner tantas trabas en su despliegue (...) y que la OTAN haya tomado el control de un país que ocupa el puesto 173, de 178, en un índice básico de desarrollo humano y cuya economía depende más de las drogas ilegales y la ayuda exterior que la de cualquier otro país, es una tarea titánica.*»

Por su parte, se constituye la figura del Alto Representante Civil con el fin de forjar alianzas político-militares creando un enlace entre el Gobierno afgano, la sociedad civil, los representantes y altos funcionarios de la Comunidad internacional y de los países vecinos<sup>156</sup>. Su cometido se basa en trabajar estrechamente con la ISAF y funcionar como un canal directo de comunicación entre el teatro de operaciones y la Alianza Atlántica, prestando al Consejo del Atlántico Norte la información y el asesoramiento oportunos con el fin de garantizar la coherencia y la transparencia necesarias en las relaciones entre la Alianza y el Afganistán. De este modo, sirve de enlace entre los altos funcionarios del Gobierno afgano, los representantes de la sociedad civil afgana, los representantes de las organizaciones no gubernamentales, los representantes de la Comunidad internacional y las organizaciones internacionales que participan en la zona como la Misión de las Naciones Unidas y de la Unión Europea; sin olvidar los contactos imprescindibles con los países vecinos.

Por lo que respecta a la ISAF, dentro de su abanico de funciones, tiene como cometido llevar a cabo operaciones de estabilización y seguridad en la zona, servir de soporte al ejército nacional afgano (ANA), otorgar una ayuda efectiva al Gobierno afgano en sus programas de desarmar a los grupos ilegales (DIAG)<sup>157</sup> y ayudar a la policía nacional afgana (ANP) dotándola de medios y de capacitación<sup>158</sup>.

El 27 y 28 de abril de 2006, los ministros de Asuntos Exteriores de los veintiséis países de la Organización del Atlántico Norte llevaron a cabo una reunión informal en Sofía, con el fin de estudiar de qué modo se podía arbitrar la progresiva expansión de la ISAF en todo el territorio de Afganistán<sup>159</sup>. Teniendo en cuenta la fecha de la reunión de Sofía se había previsto,

---

<sup>156</sup> Este cargo de Representante Civil fue creado por la OTAN, en octubre de 2003, para representar a los dirigentes políticos de la Alianza en Kabul. Entre 2003-2006, fue nombrado el Ministro turco, Sr. Hikmet Çetin, entre 2006-2007, el embajador holandés, Sr. Daan Everts y de enero a abril de 2008, el embajador, en funciones, holandés, Sr. R. Maurits Jochems. En mayo de 2008, el embajador italiano Sr. Fernando Gentilini, ha sido nombrado por la OTAN como *Senior Civilian Representative*.

<sup>157</sup> *Programmes to Disarm Illegally Armed Groups (DIAG)*.

<sup>158</sup> También, se ha observado un incremento de la cooperación al desarrollo a cargo de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) y de las unidades militares de la ISAF que han incrementado las tareas de construcción de vías de comunicación e infraestructuras y la puesta en marcha de centros de asistencia sanitaria.

<sup>159</sup> El contingente español se establece en la base de apoyo avanzada de Herat, ciudad que en un principio parecía situarse en una zona relativamente pacífica, pero que la violencia se ha ido incrementando progresivamente con bombas y ataques suicidas. Recorde-

para el mes de mayo, la llegada de la Fuerza Internacional al sur del país<sup>160</sup> con la posibilidad de cubrir todo el territorio, para el mes de septiembre de 2006, sin embargo la expansión global no se anunciaría hasta el mes de noviembre con ocasión de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN en Riga (Letonia).

En la Reunión de Sofía, se señaló el deterioro de la seguridad en Afganistán y la escalada de la insurgencia que llevaría a enfrentamientos con los «señores de la droga» y a sufrir más ataques suicidas de manos de los grupos talibanes incontrolados<sup>161</sup>.

En Afganistán, la OTAN se ha visto en la necesidad de elaborar y emitir nuevas reglas de actuación en zonas de combate o susceptibles de riesgos incontrolados con el fin de disminuir, por un lado, la vulnerabilidad de los efectivos aliados y, por otro lado, disminuir el número de muertos civiles como consecuencia de los efectos colaterales<sup>162</sup>. Con estos nuevos protocolos de actuación se busca afinar las directrices tácticas, con el fin

---

mos el ataque a la patrulla española objeto de una emboscada selectiva cuando uno de los vehículos pisó una mina contracarro instalada a estos efectos por los insurgentes.

<sup>160</sup> La parte sur del Afganistán es la zona más conflictiva y peligrosa y a la que, hasta entonces, cubrían las fuerzas de la operación «*Libertad Duradera*» liderada por los Estados Unidos de Norteamérica. Los efectivos enviados por la OTAN estarían integrados por militares de los Países Bajos, Canadá, Reino Unido, Australia y Estados Unidos, que dejarán de actuar bajo el control de la operación «*Libertad Duradera*» para hacerlo bajo el control de la ISAF, con un renovado protocolo de actuación con nuevas «reglas de enfrentamiento», aprobadas por la Alianza Atlántica, para condiciones de riesgo, con la idea de capacitar a los efectivos con una mayor capacidad de defensa dado el incremento de inseguridad.

<sup>161</sup> En la reunión de Sofía, se acogió con beneplácito la asistencia del general Bizmullah Khan, jefe afgano de la defensa, cuya intervención, acompañada por la del general de división Cono Bon, destinado en Afganistán, ayudó a realizar una reflexión de fondo sobre las estrategias a seguir y sobre la dirección que debe imprimirse a la campaña militar. La intervención del general Khan sirvió para aclarar cuál es la situación de las Fuerzas Nacionales de Seguridad (ANSF) y del Ejército Nacional Afgano (ANA) y la OTAN reconoció que la misión en este país es un compromiso internacional que está requiriendo una mayor coordinación entre todos los actores implicados.

<sup>162</sup> El general David Mckiernan, comandante de la OTAN en Afganistán, ha declarado que las nuevas reglas de actuación en enfrentamientos buscan reeducar a los comandantes con el fin de acentuar los cuidados y las precauciones que se deben tener cuando se lleven a cabo ataques aéreos o acciones de apoyo aéreo a las tropas en tierra que necesitan esta cobertura aérea, pues en numerosas ocasiones se ven duplicadas en número por las fuerzas insurgentes. Por lo que se refiere a los protocolos en la «revisión de viviendas» las tropas de la OTAN deberán estar encabezadas por fuerzas afganas y deberán, primero, solicitar el permiso de los dueños de las viviendas.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

de dar una mayor efectividad a los comandantes de las operaciones sobre el terreno. Máxime, cuando en un Informe de la organización humanitaria *Human Rights Watch (HRW)*, se ha destacado, con preocupación, que si bien se están aplicando nuevas reglas de enfrentamiento por parte de los aliados, los civiles muertos como consecuencia de los ataques aéreos de los Estados Unidos y de la OTAN se han triplicado, lo que mina el apoyo local a los esfuerzos de los contingentes internacionales<sup>163</sup>.

Cabe recalcar que se han producido algunas tensiones entre los miembros de la Alianza. El gobierno de Canadá advirtió que estaba dispuesto a retirar sus tropas de Afganistán si el resto de los aliados no incrementaba su cuota de efectivos militares, a lo que se unió un intercambio de misivas especialmente duras, la primera enviada por el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, el Sr. Robert Gates, a su homólogo alemán, el Sr. Franz Josef Jung, en la que le reclamaba el envío de tropas a la zona sur del país, que dio lugar a una airada respuesta por parte de Alemania<sup>164</sup>.

A estas tensiones habrá que agregar la llamada de atención que realiza, en 2008, la organización humanitaria inglesa Oxfam Internacional la que,

---

<sup>163</sup> El general Mckiernan ha solicitado, al Comando Central de Estados Unidos, una investigación en torno al ataque en la provincia de Herat, donde imágenes difundidas en video muestran cadáveres de decenas de niños víctimas de la operación. Por otra parte, los ataques aéreos de los Estados Unidos en la frontera de Afganistán y Pakistán hicieron blanco en una escuela religiosa y en la casa del comandante talibán Jalaluddin Haqqani (destacado líder guerrillero durante la ocupación soviética) sin afectarle, pues no se encontraba en el lugar y, sin embargo, en la operación perecieron veinte personas de los alrededores.

<sup>164</sup> Las tensiones se derivan de la particular virulencia que presenta el sur de Afganistán y que, ante el envío de un contingente adicional de 3.000 infantes de marina por parte de los Estados Unidos ha reclamado, de Alemania y, también, de Francia, el envío de tropas al sur del país. De los 37.000 efectivos que con los que cuenta la OTAN en Afganistán, 3.200 son alemanes, pero se encuentran concentrados en Kabul y en la zona norte del país y tienen instrucciones de desplazarse a otras zonas en casos puntuales y excepcionales, por lo cual los Estados Unidos han solicitado la modificación inmediata de este mandato. Recientemente, en noviembre de 2008, el Comandante de las Fuerzas Especiales Británicas (SAS) en Afganistán, el Sr. Sebastián Morley, acaba de presentar su renuncia y ha acusado al Gobierno y al Ministerio de Defensa británico de «negligencia y falta de inversión económica crónica» (*Diario Daily Telegraph, noviembre 2008*) dado que consideró que no se habían escuchado sus advertencias sobre la falta de seguridad de las fuerzas británicas desplegadas en el país y sobre la vulnerabilidad de los vehículos utilizados para desplazar a las tropas como son los *Snatch Land Rover*, como se ha demostrado, lamentablemente, con la muerte de la primera baja femenina británica la cabo Sarah Bryant y tres de sus compañeros, cuando su vehículo fue alcanzado por una mina en Helmand.

mediante una carta enviada a los mandatarios de los países cooperantes, exhorta a un «*cambio de estrategia con el fin de reducir el sufrimiento y evitar un desastre humanitario*», lo que en los mentideros informativos se ha dado en llamar «*el resquebrajamiento de la OTAN en Afganistán*». En el Informe se señala que hay cinco millones de afganos que se enfrentan a una acuciante escasez de alimentos y que la llamada de ayuda que realizaron las autoridades afganas para recabar fondos resultó un fracaso, al no poderse reunir ni la quinta parte de los cuatrocientos millones de dólares necesarios para afrontar a la crisis<sup>165</sup>. Para Oxfam se trata de una carrera contra el tiempo, a lo que la Comunidad internacional debería reaccionar y responder con rapidez, dado que la salud de un millón de niños y medio millón de mujeres se encuentra expuesta a un serio riesgo debido a graves problemas de desnutrición. Si la respuesta no es suficientemente ágil muchos ciudadanos se verían obligados a abandonar o vender sus posesiones, con la consecuente acentuación de la inestabilidad del país, por lo que se solicitan medidas a largo plazo, con el fin de reforzar la seguridad de la provisión y disponibilidad de alimentos y, de este modo, reducir la vulnerabilidad de sus habitantes frente a las catástrofes<sup>166</sup>.

En cinco provincias, que incluyen las zonas más afectadas de Badakhshan y Daikundi, Oxfam,<sup>167</sup> ha realizado estudios evaluando el

---

<sup>165</sup> Se destaca en el Informe que varias zonas del país están sufriendo esta crisis como consecuencia de los elevados precios de los alimentos, la sequía, la creciente inseguridad, a lo que hay que agregar los factores climatológicos de los duros inviernos de Afganistán. La evaluación de Oxfam en una de las provincias más afectadas, la provincia de Daikundi, pone en evidencia que su población se encuentra viviendo en condiciones insostenibles que no se veían desde hacía más de veinte años y señala que durante el invierno se hace prácticamente imposible poder acceder a estas zonas con la ayuda humanitaria.

<sup>166</sup> Se ha comprobado y señalado en el Informe que las tasas de mortalidad infantil y de mujeres embarazadas es de la más elevada del mundo y si se mantiene la espiral de desnutrición la cifra podría empeorar. De acuerdo con la Llamada Conjunta de Ayuda de Emergencia para Afganistán (*Afghanistan Joint Emergency Appeal*) realizada en junio de 2008, por el Gobierno afgano y las Naciones Unidas, se estima que un millón doscientos mil niños menores de cinco años y unas quinientas cuarenta mil mujeres embarazadas o en fase de lactancia son extremadamente vulnerables a problemas de desnutrición en las veintidós provincias afectadas.

<sup>167</sup> En Badakhshan, Oxfam va a contribuir al reestablecimiento del suministro de agua y ofrecerá dinero en metálico a unas 17.500 personas, con el fin de que puedan comprar comida y consumir agua potable, así como intentar aumentar el nivel adquisitivo de la población a través de proyectos retribuidos con dinero en metálico.

impacto de la sequía relacionados con el aumento de los precios de los alimentos y el acceso al agua potable. Con el fin de pasar a la acción está poniendo en marcha una importante iniciativa de programas rurales a largo plazo, en once provincias, utilizando como apoyo estratégico a sus socios locales. Con estos programas se intenta promover medios de vida sostenibles que ayuden a los agricultores a través de distribución de simiente, fertilizantes, así como apoyo para la creación de bancos de cereales y, en su caso, también, con distribución de ganado.

Por estas razones, se ha realizado un llamamiento de emergencia, *Afghanistan Joint Emergency Appeal*, liderado por el Gobierno afgano y las Naciones Unidas con el fin de prevenir un desastre humanitario importante. El país necesita emprender acciones que optimicen la eficacia de las ayudas en agricultura, la gestión de la tierra y el agua, para lo cual deberá implicarse a fondo el Ministerio de Agricultura afgano y, por otro lado, pero paralelamente, reformar la Autoridad Nacional Afgana para la Gestión de Desastres (*Afghan National Disaster Management Authority*) potenciarla y dotarla de mayores medios.

Por su parte ACBAR (*Agency Coordinating Body for Afghan Relief*), que se trata del organismo que coordina los esfuerzos de ayuda para Afganistán y que se compone de más de cien organizaciones no gubernamentales, nacionales e internacionales, que operan en la zona, presentaron un Informe *Falling Short*, en marzo de 2008, señalado que son necesarias numerosas medidas para potenciar la eficacia de la ayuda humanitaria. Estas medidas estarían relacionadas con una total transparencia, establecimiento de puntos de contacto y referencia con el fin de poder evaluar la eficacia de la ayuda, junto a mecanismos de coordinación y un mayor equilibrio en la distribución de la ayuda.

Las críticas de Oxfam Internacional, con la intención de que se produjeran cambios en la estrategia hasta ahora utilizada, fueron avaladas por dos importantes organismos norteamericanos.

Por su parte, el Atlantic Council of the United States, elaboró un incendiario informe en el que comienza diciendo que «*no se deje engañar, la OTAN no está ganando en Afganistán*» y asegura que su informe está pensado para llamar la atención sobre la necesidad de que en Afganistán se produzcan los cambios oportunos y urgentes con el fin de que el país no se convierta en un Estado en vías del fracaso o en un Estado fallido.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Por otro lado, el prestigioso Centro de Estudios norteamericano *Study Group*, dirigido por Thomas Pickering, antiguo embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas y el general James Jones, antiguo comandante de la OTAN en Europa, han indicado que el modelo está fracasando por la falta de fuerzas militares y la escasez de ayuda económica. Agregan, además, que el progreso que se realizó durante los seis años, después de la caída de los talibanes, se encuentra bajo seria amenaza ante el recrudecimiento de los actos de violencia que están debilitando los esfuerzos internacionales y, como consecuencia, provocan la falta de confianza hacia los mismos por parte del pueblo afgano. El Informe indica, que se hace necesaria una nueva estrategia para los próximos cinco años y recomienda al enviado especial de los Estados Unidos en Afganistán para que se esfuerce en reestabilizar al país repensando nuevas estrategias económicas y militares, dado que Afganistán se encuentra en una encrucijada.

En el marco de estas nuevas perspectivas, se hace imprescindible, también, llegar a acuerdos transfronterizos con el país vecino de Pakistán dado que se está convirtiendo en un «santuario» donde los guerrilleros talibanes encuentran refugio cuando son perseguidos en territorio afgano y desaparecen impunemente al cruzar la frontera con Pakistán<sup>168</sup>.

Téngase presente que los talibanes han tenido una relación muy directa con Pakistán y han sido apoyados por el Servicio de Inteligencia Militar paquistaní (ISI), al punto que fue este Servicio de Inteligencia el que impulsó al poder a los talibanes durante los años ochenta y, luego, ha sido el que también ha brindado refugio a sus militantes, después de su retirada del Afganistán, permitiendo el acceso a logística necesaria para poder reagruparse y contraatacar.

En los ámbitos diplomáticos de Kabul, han surgido sombras de resquemor y de dudas pues se percibe que las actuaciones de la Comunidad internacional carecen de brújula para determinar cuál es el norte y, sobre todo, comprender la idiosincrasia del pueblo afgano.

Un síntoma de este desencuentro ha sido el episodio de la expulsión del enviado especial del Reino Unido a Afganistán, el Sr. Paddy Ash-

---

<sup>168</sup> Fue en Pakistán, concretamente en la región de Waziristán del Norte donde con un misil lanzado desde una avión no tripulado se dio muerte a Abu Laith Al-Libi uno de los más destacados líderes de la red Al-Qaeda en Afganistán y responsable de llevar a cabo la táctica de ataques suicidas que se refugiaba en aquél país vecino.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

down<sup>169</sup>, protagonizada por el propio presidente Hamid Karzai, como la evidencia del deterioro progresivo de las relaciones entre la Comunidad internacional y el Gobierno afgano.

En efecto, en enero de 2008, el británico Lord Ashdown se constituye en el nuevo enviado especial de las Naciones Unidas ante el declive que se percibe en la moral del pueblo afgano y el recrudecimiento de los ataques de la insurgencia talibán. Su cometido estaba centrado en coordinar los esfuerzos de reconstrucción y la ayuda humanitaria, así como, mantener reuniones de reorganización con los organismos internacionales presentes en la zona, los donantes extranjeros, las fuerzas militares de la OTAN y el Gobierno afgano, que había manifestado su inquietud y decepción por la mala administración de las ayudas económicas. Sin embargo, días más tarde de este nombramiento, el presidente Karzai ha dado un paso en contra de lo que, en algunos medios diplomáticos se ha dado en llamar «*la colonización británica del país*» y en la reunión de la cumbre económica de Davos, Karzai se reunió con Condoleeza Rice, David Cameron, Gordon Brown y Ban Ki-Moon para indicarles que rechazaría y, por tanto, no aceptaría la presencia de Lord Ashdown en Afganistán.

---

<sup>169</sup> Lord Paddy Ashdown, es un personaje singular, que durante los años 2002-2006 desempeñó las funciones de Alto Representante para Bosnia y Herzegovina donde se ganó el apodo de «Virrey de Bosnia». También, tuvo actuaciones en Kenya, Kuwait, Borneo e Irlanda del Norte. Dentro de sus actividades está la de haber encabezado el Partido Democrático Liberal durante la década de los años noventa. Cuando el 17 de enero de 2008 fue notificado que iba a ser nombrado Enviado Especial de las Naciones Unidas a Afganistán para coordinar la reconstrucción y la ayuda, su anuncio oficial se retrasó porque el Sr. Ashdown exigió más poderes para su misión. Recientemente ha publicado una obra «*Swords and Ploughshares*» del que se desprende que la intervención en Afganistán no cumple con los requisitos que él apunta para que una misión alcance el éxito. Según señala, para que una intervención armada tenga éxito debe establecerse una autoridad fuerte inmediatamente después de la intervención, lo que el autor llama «*the gold hour*» con el fin de que el control no se escape de las manos. Cuando en 2001, los Estados Unidos derrotan al régimen talibán, no toman el control del país y esto ha permitido que los insurgentes se reagrupen, rearmen y realicen el contraataque, de tal modo que, en Afganistán, la reconstrucción ha avanzado muy lentamente, la seguridad se ha deteriorado, el Gobierno es débil y la corrupción va en aumento, al punto que muchos de los «señores de la guerra» han regresado al poder. En declaraciones públicas, con ocasión de la presentación de su libro, señaló que «*estamos perdiendo en Afganistán y no creo que nadie haya pensado en las consecuencias*» («*This could be far worse than Iraq. If Afghanistan goes down, it will be impossible to hold Pakistan and the consequences of that are horrific... It is also a catastrophe in the making for Nato*» *Time on Line, January 17, 2008*)

Llueve sobre mojado. La expulsión, a finales de 2007, de la Unión Europea y de las Naciones Unidas de un diplomático afgano por acusaciones de relacionarse con los talibanes exacerbó los ánimos de Karzai. A ello hay que agregar la expulsión de Afganistán, en las mismas fechas, de dos agentes del M16, a los que se les atribuyeron conversaciones con grupos talibanes a las espaldas del presidente Karzai. En enero de 2008, se produce un enfrentamiento entre Karzai y el Gobierno británico en relación con la pérdida de la provincia de Helmand en manos de los talibanes, ya que por un lado, se culpa a los británicos de haber removido al Gobernador de la provincia por acusaciones de ser un «señor de la guerra» y por otro lado, los británicos aducen que había mantenido a los talibanes en connivencia con el presidente Karzai.

### ISAF Y LA RECONSTRUCCIÓN POLÍTICA

Hagamos memoria. Coincidiendo con la investidura del Gobierno Interino afgano y respondiendo a lo acordado en Bonn, ISAF empezó a desplegarse el 22 de diciembre de 2002. Al mando del general británico John McColl, con misión de ofrecer seguridad a las nuevas instituciones afganas y capacidad para hacer uso de la fuerza según se contempla en el capítulo VII de la Carta de las Naciones, la fuerza ascendía inicialmente a 5.000 hombres de 18 países desplegados exclusivamente en Kabul y sus proximidades. En una primera fase, España ofreció un contingente que se elevaba a 350 hombres compuesto principalmente por medios de apoyo logístico, ingenieros, helicópteros y un escuadrón de apoyo al despliegue aéreo.

En una situación de gran indefinición y teniendo que hacer frente al recelo de las milicias de la Alianza del Norte presentes en la capital, ISAF debía colaborar también en el establecimiento y entrenamiento de una fuerza de seguridad afgana, en la reconstrucción de infraestructuras y en vigilar y proteger el transporte y entrega de la ayuda humanitaria que había de ser distribuida en la zona. Un detallado Acuerdo Técnico Militar entre ISAF y la autoridad afgana interina proporcionó una referencia adicional para el desarrollo de las operaciones.

El mandato de la misión cambió durante el año 2003, bajo la necesidad sentida de ampliar su presencia a otras ciudades del país. Anteriormente, tanto el gobierno afgano de Karzai, como las Naciones Unidas, los países europeos y la ONGs ya favorecían la idea de expandir ISAF. La adminis-

tración estadounidense, sin embargo, rechazó tal idea en marzo de 2002. Cuando posteriormente empezó a considerar la posibilidad, siempre que no implicara el envío de más tropas norteamericanas, los promotores de este proyecto no lo respaldaron con el envío de las fuerzas necesarias.

Como problema de fondo que dificultaba la estabilización del país, había un conflicto de estrategias y prioridades entre ISAF y la operación Libertad Duradera. Para ISAF, la existencia de los «señores de la guerra» era una amenaza directa a la consolidación de Afganistán como Estado, impidiendo la implantación del imperio de la ley más allá de la propia capital y negando al gobierno el monopolio de la fuerza. Para la coalición, cuyo objetivo primordial era combatir a Al-Qaeda y el movimiento radical que le ampara, los «señores de la guerra» eran aliados en la lucha contra los talibanes y una importante fuente de información, aunque secundariamente eran un obstáculo para la estabilidad del país. Esta esquizofrenia estratégica envió, desde finales de las operaciones principales, un mensaje equívoco a la población afgana y se convirtió en un obstáculo para una acción coordinada y eficaz de la comunidad internacional.

A todo esto hay que sumar las luchas geopolíticas de los vecinos. Tanto Rusia como Irán apoyaban, incluso con el suministro de armamento pesado, a sus facciones protegidas de la Alianza del Norte, Moscú mantenía una relación muy estrecha con Fahim en Kabul y la región tayica, mientras Teherán lo hacía con Ismail Khan en Herat. India que veía con satisfacción la pérdida de influencia de Pakistán en el tablero afgano también apoyaba a Fahim.

En abril de 2003, con la decisión de que la OTAN se hiciera cargo de la dirección de ISAF, se empezaron a realizar ciertos avances. En primer lugar, esto aportaba la experiencia acumulada por esta organización en la gestión de complejas misiones multinacionales de mantenimiento de la paz. En segundo lugar, daba continuidad y estabilidad evitando que dos veces al año hubiera que buscar nuevos Estados dispuestos a liderar la misión y, por último, facilitaba la incorporación de fuerzas de otros países. Después de asumir el mando, el 11 de agosto de 2003, ISAF, anunció, en octubre, su propósito de iniciar su expansión a otras ciudades empezando por Kunduz. Se siguió para ello el procedimiento de establecer equipos de reconstrucción provincial (PRT), basados en la experiencia alemana, con un primer PRT en esa ciudad. Las PRTs son pequeñas unidades cívico-militares desplegadas para supervisar la reconstrucción y reforzar la seguridad local. La Operación Libertad Duradera contaba ya con numerosas PRTs a lo largo del país.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

La política de colaboración entre el gobierno afgano e ISAF tenía como bases: 1) las PRTs, 2) el Programa de Desarme, Desmovilización y Rein-tegración (DDR) de las múltiples milicias y 3) la creación del Ejército Na-cional afgano. Según ISAF se iba haciendo cargo de las PRTs, éstas fue-ron extendiendo sus misiones a la supervisión de los programas DDR y a mediar en acuerdos de alto el fuego entre señores de la guerra locales. No obstante, el programa DDR estaba muy condicionado por las donaciones internacionales, puesto que se basaba en ofrecer alternativas económicas a aquellos que dejaban las armas. En general, las posibilidades de éxito de los proyectos citados dependerían en gran medida de la reconstrucción económica del país.

Tras más de 25 años de guerras y mal gobierno, la economía del país estaba en un estado lamentable, en algunas regiones se podía hablar incluso de emergencias humanitarias y del peligro de una gran hambruna. Solo dos hospitales del país disponían de agua y electricidad y, durante el año 2.000, más de 35.000 niños habían muerto de sarampión, una enfermedad fácil-mente controlable con una vacuna. La comunidad internacional y los países de la coalición eran muy conscientes de ello y de la importancia estratégica de resolver esta situación. Ya en noviembre de 2001, el Secretario de Es-tado norteamericano obtuvo el compromiso de 20 estados donantes para poner en marcha la reconstrucción del país y los proyectos humanitarios más acuciantes. En Tokio, en enero de 2002, el compromiso se amplió a 30 países, que en total ofrecieron 4.500 millones de dólares. Pero el problema no se limitaba a cuantías económicas, había también carencias de personal técnicamente capacitado en el gobierno afgano y el problema de cómo dis-tribuirlo, dado el complejo entramado de poder regional.

Los mayores éxitos se consiguieron en los programas de asistencia hu-manitaria, así como en la introducción de una nueva moneda y la vuel-ta al país de los refugiados, dos millones en el primer año. Desde 2001 –cuando solo existían 50 kilómetros de carretera asfaltada– a 2008, se han construido más de 4.000 kilómetros de carretera. También se obtuvieron importantes resultados con los programas dirigidos por el gobierno afgano con fondos internacionales, Programas de Solidaridad Nacional; gracias a los cuales dos tercios de los municipios afganos, 20.000 poblaciones en total, obtuvieron proyectos de desarrollo rural de un valor de hasta 60.000 dólares cada uno.

Las dificultades económicas incentivaron, no obstante, el crecimiento de la producción y comercialización de la droga en la región. Desde el

año 2002, Afganistán ha vuelto a una posición central en la producción mundial de opio, después una notable recesión que supuso la política de erradicación practicada por el régimen talibán, especialmente en el último año. Como ya hemos señalado, del año 2000 al 2001, la producción pasó de 3.600 a 206 toneladas, en 2002 se situó en unas 3.000 y en la actualidad sigue creciendo, a pesar de los esfuerzos internacionales. Con el aumento del negocio de la droga han proliferado también las mafias asociadas que se ramifican por las repúblicas vecinas de Asia Central. Según la oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Crimen (UNODC), el cultivo y tráfico de droga generaron en el año 2003 en Afganistán unos 2.300 millones de dólares, lo que representaba aproximadamente el 50% de su PIB legal. UNODC, afirmaba, también, que en 2003 Afganistán aportó tres cuartas partes de la producción mundial ilegal de opio y heroína. Aunque el número de provincias libres del cultivo de droga aumentó de 6 en el año 2006 a 13 en el año 2007, el volumen global de producción sigue aumentando y en 2008 Afganistán produce el 93% del opio que se distribuye en el mundo.<sup>170</sup> La influencia del tráfico de drogas continúa obstaculizando en áreas clave: seguridad, gobernabilidad, desarrollo económico y salud.

Volvemos a insistir, sobre la cuestión del cultivo de la amapola como, desgraciadamente, se está convirtiendo en un problema de difícilísima solución y enorme implicación en la dinámica que sostiene el conflicto. Si en su etapa de gobierno, los talibanes se opusieron a tales cultivos, en los últimos años han flexibilizado su postura al respecto al mismo tiempo que la coalición internacional incrementa su presión sobre quienes cultivan la amapola. Con esta nueva estrategia los talibanes consiguen mejorar su relación o incluso apoyo de las tribus locales pastunes y pueden conseguir una fuente adicional de financiación<sup>171</sup>.

Durante las elecciones presidenciales de octubre de 2004, ISAF jugó un papel importante al contribuir a la seguridad e impulsar el proceso electoral. La fuerza se incrementó durante el año siguiente hasta unos 9.000 hombres de 37 países. Posteriormente, la fuerza de la OTAN fue extendiendo su control hacia el norte en 2004, hacia el oeste en 2005. Sin embargo, los aparentes éxitos escondían un hecho al que no se le dio suficiente impor-

---

<sup>170</sup> Informe del *Panel Internacional de Control de Narcóticos de la Naciones Unidas*, Marzo de 2008.

<sup>171</sup> Basqués Quesada, Joseph, «El rompecabezas de Afganistán», *Atenía Intelligence Journal*, Vol. 3, nº 4, octubre de 2008.

tancia en aquel momento: los talibanes y otras fuerzas opuestas al gobierno de Kabul habían conseguido sobrevivir tanto en amplias zonas del país (especialmente en el sur) como en las áreas tribales pashtún del vecino Pakistán y, como se ha mencionado anteriormente, se había establecido una relación de mutuo interés entre talibanes y tribus pashtunes entorno al cultivo de droga, consolidando una resistencia frente al gobierno mucho más arraigada, donde la identidad pashtún jugaba un papel bastante relevante.

En el año 2006, en la Conferencia de Londres, se reconoció que el conflicto en Afganistán no respondía a las optimistas previsiones iniciales y que era necesario combatir a los talibanes en las provincias bajo su dominio, lo que suponía ampliar la presencia de ISAF hacia el sur y el este. La ISAF se hizo cargo del sur de Afganistán, anteriormente bajo responsabilidad de las tropas norteamericanas de Libertad Duradera, pasando parte de dichas tropas bajo mando de ISAF.

Como consecuencia de este continuo proceso de expansión, el contingente de dicha fuerzas internacionales alcanza, a finales de 2008, los 52.000 efectivos de 41 países (26 de ellos de la OTAN) y cubre gran parte del país. Una vulnerabilidad del esfuerzo internacional en Afganistán es que sólo un reducido número de países: EEUU, Gran Bretaña, Canadá, Países Bajos y Rumanía, está dispuesto a enviar sus tropas a los lugares más peligrosos, lo que está dando lugar a desconfianza y críticas entre los países aliados.

Quizás, el principal progreso en el ámbito de la seguridad haya sido que a partir de 2007 el Ejército Nacional Afgano ha empezado a tener una participación más activa en la lucha contra los movimientos insurgentes. En 2008, dicha fuerza asciende a más de 50.000 combatientes y cada dos semanas 1.100 nuevos soldados salen del Centro de Entrenamiento Militar de Kabul.

Como consecuencia del deterioro de la seguridad y la gran preocupación de que los enormes esfuerzos realizados por la comunidad internacional parecían esfumarse frente a los éxitos insurgentes, tanto las fuerzas del Ejército Nacional Afgano, como las de ISAF han empezado, también, a operar en áreas antes consideradas reductos de la resistencia, lo que ha hecho que en términos absolutos hayan aumentado el número de incidentes.

De hecho, el año 2005 representa el punto de inflexión para los fuerzas talibanes que lideran la insurgencia que no solo consiguieron sobrevivir sino que han ido recobrando su influencia en amplias zonas del país, con lo cual la seguridad se ha ido deteriorando progresivamente. Según un informe de ICOS, los talibanes tenían, a finales de 2008, presencia permanente

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

en el 72% del país. Este dato contrasta con el 54% del país donde tenían presencia permanente en 2007.<sup>172</sup>

La razón de este éxito talibán, y en la misma medida fracaso del gobierno afgano y de la coalición internacional que le da apoyo, se debe al exceso de confianza inicial y a un gran número de errores acumulativos de los países occidentales liderados por los EEUU. El gobierno de Afganistán, nunca había llegado a establecer un control efectivo sobre algunas regiones del país especialmente las provincias de Helmand, Kandahar y Nangarhar en el sur y sureste de Afganistán, todas ellas zonas habitadas por la etnia pashtún. En esta región, que se conoce como «el Cinturón Pashtún» el control del gobierno se limitaba a los principales centros urbanos y vías de comunicación. Los talibanes aprovecharon el descontento de la población, una propaganda eficaz y la escasa presencia de fuerzas internacionales para, desde los lugares más remotos, poco a poco ir ganando terreno, incluso en ciudades como Kandahar donde se mostraban a plena luz del día. Los actores no estatales insurgentes, consiguieron reforzar su presencia por medio de la violencia política y las actividades económicas ilegales, beneficiándose, a su vez, del rechazo de la población hacia lo que es percibido como una ocupación extranjera y un intento de imponer los valores e ideas occidentales sobre los autóctonos y el Islam.<sup>173</sup>

Dada su abrumadora inferioridad militar, los talibanes han renunciado, al menos de momento, a cualquier tipo de lucha y estructura militar convencional y practican una guerra de guerrillas tradicional, en paralelo con secuestros y ataques suicidas, que apunta hacia una «iraquización de las tácticas insurgentes en Afganistán»; todo ello con un claro objetivo de control de la población civil, donde los ataques a la fuerza internacional y a las propias fuerzas del gobierno afgano buscan exclusivamente objetivos de orden político.

Las agresivas campañas de erradicación del cultivo de la amapola practicadas por la fuerza internacional y que produjeron grandes hombrunas en extensas zonas del país, han favorecido enormemente el éxito de la estrategia insurgente al extender el descontento, la desesperación y al favorecer una alianza de intereses entre las tribus locales, cuyos principales ingresos proceden del cultivo de dicha droga, y los insurgentes. El fracaso de la co-

---

<sup>172</sup> Struggle for Kabul: the Taliban advance, ICOS, International Council on Security and Development, Diciembre 2008.

<sup>173</sup> Afganistán Insurgency Assessment Report, The Senlis Council, abril 2006.

munidad internacional para ofrecer cultivos alternativos rentables, debido en gran parte, también, a las extremas condiciones climáticas del país, ha propiciado igualmente esta dinámica desestabilizadora. Han tenido, también, un efecto muy negativo las expectativas creadas inicialmente por la comunidad internacional en el sentido de que con su presencia mejorarían las condiciones de vida de la población y de que se encontrarían alternativas viables a la producción de droga.

Dicha situación es especialmente preocupante, dado que las estrategias antiinsurgencia sólo pueden tener éxito con apoyo de la población local y, al mismo tiempo, cerrar los ojos frente al cultivo de droga tiene también una dimensión ética para la comunidad internacional, creándose de esa manera una lógica contradictoria que genera una diversidad de criterios difíciles de conciliar entre los aliados.

La percepción de acoso que grandes sectores del mundo islámico sienten como consecuencia de la lucha antiterrorista tras el 11S y la identificación de los países occidentales, que apoyan al gobierno afgano, como «nuevos cruzados», hace que el pueblo afgano desconfíe de la presencia internacional, rechace muchas de las políticas propuestas y desprecie a su gobierno; lo que favorece enormemente la estrategia de los talibanes. La circunstancia de que el mundo occidental sólo pueda ser considerado parcialmente cristiano, no arregla el asunto en absoluto, puesto que para los musulmanes el ateísmo es aun peor considerado.

El hecho es que el movimiento insurreccional utiliza en su propaganda la idea de que la coalición internacional es inmoral, impía, pretende imponer valores ajenos, no respeta el Islam, combate allí por sus propios intereses y desprecia la vida y el medio de sustento de los afganos. Dicha propaganda tiene una gran fuerza porque se basa en algunos elementos ciertos, como los excesivos daños colaterales en una fase de la guerra, donde las grandes operaciones ya han terminado, y también porque desde la perspectiva de una sociedad musulmana –como es la afgana– los valores políticos y sociales de la coalición internacional son percibidos como ajenos.

Hay una cuestión de fondo muy difícil de abordar y es que una sociedad no puede exportar otra cosa que sus propios valores y el mundo occidental cuando interviene en defensa de la democracia y los derechos humanos occidentaliza a la sociedad con la que se relaciona. También, es cierto que si esta guerra se desarrollara más cerca de las fronteras nacionales o en sociedades más desarrolladas se tendría más cuidado en reducir los daños colaterales. Es igualmente cierto que las fuerzas insurrectas se amparan en

la población civil y la utilizan como escudo protector, pero ello no es razón suficiente para justificar tácticas de bombardeo masivo contra objetivos de pequeñas dimensiones en zonas habitadas. Para no arriesgar dos o tres vidas de los soldados propios se asume la muerte de decenas de civiles inocentes. No solo es inmoral, es además estratégicamente contraproducente. Los afganos se preguntan también, no sin parte de razón: ¿si a los países occidentales les parecen tan graves las drogas, hasta el extremo de dejar morir de hambre a parte de la población afgana para erradicar su cultivo, porqué no se implican con igual determinación en combatir el comercio en sus propios países?

Otro factor que ha favorecido el refuerzo de las posiciones talibanes en Afganistán ha sido la influencia creciente de elementos paquistaníes en el Cinturón Pashtún, dados los vínculos étnicos con las zonas fronterizas del país vecino igualmente pashtunes. Las zonas del sur y del este de Afganistán son, por tanto, especialmente vulnerables a las presiones e influencia de grupos radicales con base en Pakistán. Indicadores económicos y sociales, como el uso generalizado de las rupias paquistaníes en amplias zonas de Afganistán, confirman dicha influencia creciente del país vecino.

Debido a la importancia del apoyo paquistaní a la causa insurreccional, EEUU presionó al gobierno paquistaní para que desplegara fuerzas en la frontera e impidiese dicho apoyo. Pakistán se vio obligado a enviar tropas a la región, a pesar de las tensiones de orden interno que tal medida generaba, por ser interpretado por gran parte de la población, como servilismo frente a la potencia norteamericana, oponerse a intereses estratégicos propios y enfrentarse a los sectores islamistas más radicales.

El ataque terrorista de Bombay en noviembre de 2008, al inducir al gobierno paquistaní a desplazar fuerzas de la frontera afgana y desplegarlas a la frontera india, ha sido un duro golpe para la causa de la pacificación de Afganistán. Poniendo aún más en evidencia que la resolución, si acaso parcial, de la situación afgana, depende en gran medida de la estabilidad de su vecino del este, y que una crisis de grandes proporciones en Pakistán –algo muy peligroso debido a la grave coyuntura económica y a la explosiva situación política– podría dar lugar a un conflicto aún mayor de consecuencias sin duda graves e imprevisibles.

Como resultado de la expansión talibán por el país, en el año 2008 la insurgencia se ha ido acercando a la capital y no solo ha llevado a cabo allí numerosos ataques sino que está empezando a tener presencia en las cuatro rutas de acceso a Kabul, con el peligro de que dicha ciudad vaya quedando progresiva-

mente más aislada y de que se pueda reproducir una situación similar a la que permitió a los talibanes hacerse anteriormente con la capital en 1996.

Todas estas circunstancias, anteriormente citadas, y el reconocimiento de que las fuerzas insurrectas lideradas por los talibanes está aumentando su influencia en Afganistán a costa del gobierno legítimo, ha empujado a muchas autoridades, tanto afganas como internacionales, a reconocer la necesidad de negociar con los sectores moderados del conglomerado talibán, para romper las alianzas internas y posibilitar – si bien tenuemente – la gobernabilidad y la pacificación del país, invirtiendo la tendencia favorable a los talibanes.

### **OPERACIONES POSTERIORES DE LIBERTAD DURADERA**

Tengamos presente que a comienzos de diciembre de 2001 empezó la primera operación importante llevada a cabo tras la caída de los talibanes. Se trataba de cercar, apresar o destruir a Bin Laden y los restos de su organización terrorista en el territorio montañoso de Tora Bora (4) (mapa 9), próxima a la frontera paquistaní, que se suponía el escondite y último reducto de éstos en Afganistán. En aquella región, donde se tenía la información de que permanecían unos 1.200 combatientes árabes y talibanes, existía desde tiempos de la ocupación soviética unas extensas redes de túneles y cuevas que la habían convertido en inexpugnables.

La operación se preparó como un avance lento y cauteloso, llevado a cabo por 1.500 combatientes aliados movilizados por líderes de la Shura del Este con base en Jalalabad, acompañados por fuerzas de operaciones especiales. Antes de ir avanzando hacia la zona ocupada, se realizaron bombardeos masivos con bombas incendiarias y de gran tonelaje. El avance se realizó de norte a sur dejando unas líneas de cobertura demasiado porosas al este y oeste y una línea de cierre al sur sobre las cumbres del sistema montañoso casi inexistente. La falta de tropas norteamericanas en la operación se hizo muy patente. El resultado no fue, por tanto, el esperado y aunque centenares de militantes radicales murieron y 525 fueron hechos prisioneros, otra parte de los miembros de Al-Qaeda y del depuesto régimen talibán pudieron escapar por las sendas de alta montaña –probablemente con la colaboración y el soborno de algunos miembros destacados de las tribus locales. Parece ser que Bin Laden y el mulá Omar pudieron escapar cruzando la frontera paquistaní. Se perdió la ocasión de dar un golpe contundente a la

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

célula principal afgana de la red de Al-Qaeda que fue dispersada, pero no destruida. El resultado de la operación puso en evidencia que no se puede depositar excesiva confianza en este tipo de fuerzas tribales que actúan por motivaciones muy diversas y que son sólo limitadamente controlables.

El conflicto todavía no había terminado y al finalizar febrero de 2002 una importante fuerza de más de 1.000 combatientes radicales, reforzados más tarde con otros 500, se había reagrupado en las montañas de Shah-e-Kot (5) (mapa 9) 132 kilómetros al sur de Gardez en el noreste de Afganistán. La coalición lanzó la «Operación Anaconda» para intentar destruir dicha fuerza. Los combates duraron 17 días, se desplegaron unos 12.000 hombres de la fuerza terrestre norteamericana y 200 de otros países de la coalición, apoyados por numerosos helicópteros y aviones de la fuerza aérea. La altura, la escabrosidad del terreno, el frío y las condiciones climáticas aportaron gran dureza a la operación. Murieron 8 soldados norteamericanos y entre 400 y 800 combatientes islamistas. Al Qaeda, viendo que en esas condiciones sería barrida hasta en el terreno más inaccesible, se vio obligada a cambiar de modo de operar, dispersando sus fuerzas y pasando a la táctica de guerrillas.

Combatir a los talibanes y Al-Qaeda permaneció la principal preocupación estratégica de los Estados Unidos en Afganistán. La coalición desplegó para ello 10.000 hombres en Afganistán, sostenidos por bases en Uzbekistán, Tayikistán y Kirguistán y por vía férrea desde Rusia. Dos portaaviones, y posteriormente uno, permanecieron en el Océano Índico. El teatro de estas acciones, frente a los restos de aquella amenaza de combatientes radicales, se centró en las provincias afganas del este y del sur y en las zonas tribales del oeste de Paquistán, una región en la que, por acuerdo con las tribus pashtunes locales, Islamabad apenas ejercía control policial. Se llevaron a cabo numerosas operaciones de entidad menor como *Mountain Lion*, *Snipe*, *Iron Mountain* y *Condor*, no obstante, los resultados fueron escasos. Estados Unidos se vio obligado a presionar a Paquistán para que se implicase más en la lucha contra los restos de Al-Qaeda y de los talibanes. Gradualmente, las tropas norteamericanas desarrollaron tácticas más adecuadas para perseguir a los enemigos de forma coordinada a ambos lados de la frontera afgano-paquistaní. El gobierno de Musharraf, desplegó más de 50.000 tropas y policía de fronteras en la región tribal y arrestó a varios líderes de Al-Qaeda que actuaban desde las ciudades paquistaníes.

El movimiento talibán consiguió sobrevivir a pesar de reiteradas operaciones impulsadas por Estados Unidos con la colaboración de Pakistán,

debido principalmente a dos factores: su evolución, que incorporó revanchismo etno-nacionalista pashtún a su ideario y que le dio un cierto apoyo en la población local de esta etnia, y el impulso que recibió de la coalición de partidos radicales islamistas *Muttahida Majlis-i Amal* que gobierna en la provincia fronteriza paquistaní del noroeste y en Baluchistán. Esta coalición de partidos islamistas ha permitido que las *madrastas* deobandís de las que surgieron los talibanes, continuaran existiendo y aportaran savia nueva a las filas del movimiento talibán.

Otro actor importante, que se sumó al bando radical, fue Gulbudin Hekmatyar, el más poderoso de los «señores de la guerra» anteriores a los talibanes, que volvió de Irán para reclutar fuerzas y luchar contra la coalición y el presidente Karzai. Hekmatyar encontró su zona de acción en las regiones montañosas del este del país próximas a Jalalabad.

La inestabilidad interna en Pakistán y la dificultad de este país para dominar las provincias del Oeste donde extensos territorios están bajo control de las tribus pashtunes, jugó, también, un papel clave para la supervivencia del movimiento talibán y sus asociados.

Si en el verano de 2002 se calcula que podría haber entre 2.000 y 3.000 talibanes en Afganistán, en 2006 esta cifra había aumentado hasta los 8.000 o 10.000<sup>174</sup>. Si a esta cifra sumamos las fuerzas tribales que, con carácter más o menos intermitente, se suman a la lucha, nos encontramos con una situación preocupante. También existe en Afganistán la presencia de miembros de la red terrorista Al-Qaeda, si bien ni por cantidad ni por su influencia en la lucha armada juegan hoy por hoy un papel determinante. Además, por parte de los radicales afganos, a partir de 2005, y de forma creciente, se ha visto un aumento significativo de las tácticas de ataques suicidas y contra objetivos blandos, tales como puestos policiales, con creciente indiferencia hacia las víctimas civiles.

En el contexto de las operaciones para retomar el control de los territorios bajo control rebelde, en septiembre de 2006, y tras la nueva determinación estratégica definida en la Conferencia de Londres, se llevó a cabo la mayor batalla en la reciente historia afgana que se conoció con el nombre de «Operación Medusa». En esta operación, así como en las posteriores, ISAF se implicó de lleno, lo que cambió de forma significativa su participación en el conflicto afgano y lo que, a su vez, ha sido objeto de algunas críticas.

---

<sup>174</sup> Calvo Albero, José Luis, «¿Porqué empeora la situación en Afganistán?», *Atenia Intelligence Journal*, Vol. 2, nº 3, septiembre de 2007.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

La «Operación Medusa», fue una ofensiva militar llevada a cabo por tropas de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad y del ejército afgano con el objetivo de establecer el control de los distritos de Zhari y Panjwayi. En marzo de 2007, la «Operación Aquiles» se llevó a cabo en la zona de Helmand y en diciembre de ese mismo año, otra operación similar liberó el distrito de Musa Qala. Estas operaciones han puesto bajo control gubernativo unos territorios antes clave para el poder talibán.

El reducido número de fuerzas internacionales presentes y el deseo de minimizar las bajas ha llevado al empleo de tácticas antiinsurgentes con empleo masivo de fuego de artillería y aviación. Dicha táctica ha dado lugar a las ya citadas bajas colaterales, que tan gravemente han dañado la imagen de la fuerza multinacional.

El año 2008, ha sido el más mortífero para los EEUU y para algunos países europeos desde el principio de la guerra. Las fuerzas talibanes se han mostrado también activas en el norte y alrededor de la capital. A principios de 2009, la actividad de resistencia armada sigue aumentando. Como siempre ocurre en los conflictos prolongados, las motivaciones de la lucha están evolucionando y acomodándose a las circunstancias: el radicalismo islámico de los talibanes está encontrando un fácil acomodo, tanto con los intereses e identidades de las tribus de etnia pashtún, como con la oposición al poder central que Kabul representa y el negocio de la droga. Y si bien los progresos en Afganistán han sido lentos, pero significativos, los grupos radicales de oposición han demostrado una enorme capacidad de supervivencia que ha hecho que casi una década después de tomados Kabul y Kandahar los supervivientes de la alianza entre el régimen talibán y Al-Qaeda sigan presentes en Afganistán y su amenaza preocupa seriamente. El volumen global de la fuerza internacional que permanece en territorio afgano no ha dejado de aumentar, lo que da una idea de que las dificultades con que se está encontrando la coalición son superiores a las esperadas, ya que lo lógico sería que el volumen de fuerza fuera disminuyendo una vez pasado el momento culminante de las operaciones y no al revés. Al iniciarse el año de 2009, la fuerza internacional alcanza unos 80.000 hombres sumando ISAF y Libertad Duradera. Los EEUU y otros países han anunciado más refuerzos. En diciembre de 2008, el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de EE UU, almirante Mike Mullen, aseguró en Kabul que su país podría enviar hasta 30.000 soldados a Afganistán el próximo año. El plan prevé que estos militates estén en la zona para el verano; *«cuando tengamos esas tropas adicionales aquí, aumentará la violencia. Va a ser una lucha dura»*, añadió.

Un motivo de esperanza en Afganistán es el hecho de que se reconozca abiertamente la gravedad del momento, así la Ministra de Defensa española afirmó en noviembre de 2008 que «*España reclama una revisión de la estrategia con lealtad y con claridad*», y articuló su propuesta en cinco puntos: acelerar la afganización (es decir, la transferencia de responsabilidades a los afganos en materia de seguridad); mejorar la coordinación de las organizaciones internacionales que actúan en Afganistán «*bajo liderazgo de Naciones Unidas*»; «*evitar a toda costa las bajas civiles*», consecuencia de «*lamentables errores militares*»; ser más exigentes con las autoridades afganas en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado; y, por último, lograr mayor coordinación entre la misión ISAF, bajo mando de la OTAN, y Libertad Duradera, que dirige por su cuenta Estados Unidos.

Otra circunstancia que podía tener un significativo impacto, en el modo de afrontar el conflicto afgano por parte de la comunidad internacional, es la decisión de los EEUU de destinar al general David Petraeus a partir del 31 de octubre de 2008 como jefe del Mando norteamericano que abarca todo Oriente Medio y por tanto Afganistán, Pakistán y Asia Central. Este general, poniendo en práctica un modelo de operaciones distinto al de las demás fuerzas norteamericanas en Irak –y que se basaba en hacer a la población y a las fuerzas local partícipe del proceso de pacificación– tuvo importantes éxitos y puso de relieve que las guerras insurreccionales deben combatirse de un modo distinto al propugnado por los EEUU al principio de la guerra<sup>175</sup>. En realidad, hay que matizar en el sentido de que la guerra en Irak carecía en un principio de una estrategia antiinsurreccional, precisamente porque no se esperaba una guerra insurreccional. El general Pe-

---

<sup>175</sup> En Irak, los EEUU habían basado su estrategia de transformación de la sociedad iraquí en una sociedad democrática en el principio de desbaacización, es decir en erradicar toda la estructura de poder anterior (el partido Baaz). Dicha estrategia general obligó a disolver por completo la fuerza militar con sus numerosas estructuras, la policía y los omnipresentes servicios de inteligencia. Las nuevas fuerzas militares y policiales iraquíes fueron organizadas de la nada, creando, por un largo periodo de tiempo, un peligrosísimo vacío y empujando a la insurrección a muchos ex-militares y ex-policías, comprensiblemente indignados por la situación en la que se encontraban. En tales circunstancias, las fuerzas de ocupación norteamericanas no sólo no encontraron fuerzas iraquíes en que apoyarse sino que el propio enfoque estratégico las disuadía de buscar dicho apoyo. Es necesario recordar que, al iniciarse la guerra, en Washington se pensaba que el único enemigo a batir sería Sadam Husein y sus ejércitos y que, en cuanto el pueblo estuviera liberado de la opresión anterior, abrazaría entusiasta la democracia propuesta por los libertadores. De ahí, la importancia de erradicar las estructuras de poder anteriores que pudieran frenar al pueblo en su camino espontáneo hacia la democracia.

traeus, que había sido puesto a la cabeza de los esfuerzos de su país en Irak, donde dio un importante cambio de orientación a las operaciones militares, con un aumento de la fuerza y algunos logros importantes; le toca, ahora, poner en práctica su modelo estratégico y operativo en Afganistán.<sup>176</sup>

Con el cambio en la Administración americana y el ascenso al poder de Barack Obama, la estrategia norteamericana tiende a cambiar. En efecto, el nuevo presidente electo, a finales de 2008, ha planteado que en Afganistán se hace necesario «*formar, armar y financiar a las milicias con el fin de frenar el resurgir talibán en todo el país*». En este sentido, se pliega, con acierto, a las tesis del general David Petraeus, que, como ya hemos señalado, puso en práctica en Irak<sup>177</sup>. Si bien, desde que fuera nombrado Comandante de las operaciones estadounidenses en Oriente Medio y Asia Central, ha indicado, en reiteradas ocasiones, que «*Irak y Afganistán son dos escenarios completamente diferentes*», y ha visto propicio exportar el modelo de actuación, que con éxito experimentó en Irak, y recurrir a los pastunes, con el fin de recabar su apoyo en la creación de las «*Fuerzas de Seguridad Locales*»<sup>178</sup> en la provincia de Wardak, a las puertas de Kabul.

No obstante, en Afganistán a finales de 2008, habrá que tener en cuenta una serie de contradicciones de carácter estratégico. Por un lado, la OTAN

---

<sup>176</sup> Los planteamientos del general Petraeus no son esencialmente innovadores ni originales, si bien su puesta en práctica exige enorme habilidad y capacidad de comprensión de la sociedad donde se desarrolla. Todos los imperios se han levantado con técnicas parecidas, buscando en la propia sociedad, que se pretende dominar, elementos internos cuyos intereses se alineen con la causa imperial, aprovechando las fracturas internas de dicha sociedad y comprando de una u otra manera la lealtad. El enfoque estratégico de la dominación imperial es similar en muchos aspectos prácticos y operativos al de la campaña que se desarrolla en Afganistán, ya que los imperios solo triunfan allí donde consiguen una dinámica pacificadora.

<sup>177</sup> Fue en Irak donde el general Petraeus logró que cien mil suníes se alistaran en los «*Consejos del Despertar*» con el fin de unirse a las fuerzas americanas y gubernamentales para luchar contra Al-Qaeda.

<sup>178</sup> Creadas con parecido criterio de los «*Consejos del Despertar*» y en cuya creación están de acuerdo tanto Hermid Karsai como los mandos norteamericanos, que lo ven como la única solución para detener el avance de los talibanes y las fuerzas insurgentes, como recientemente ha declarado el general Michael Tucker, comandante americano en la zona. Vid. Periódico *The New York Times*, 27 diciembre 2008. Sin embargo, también se han elevado voces disonantes como la del parlamentario Salih Mohammad Registani, que, en su día, combatió al lado del héroe nacional Massoud y que, en declaraciones a este mismo periódico, ha indicado que «*se trata de un modelo fracasado que ya se probó en 2003 con las Arbaki (tribus pastunes contratadas por los americanos) y que además, se corre el peligro de generar una guerra civil entre pastunes y no pastunes*».

que en su sesenta aniversario está llevando una de las acciones más ambiciosas de su historia y que le ha acarreado a una grave crisis de efectividad, como se deduce por la difícil convivencia con la ISAF y la «Operación Libertad Duradera». Por otro lado, los Estados Unidos han priorizado los temas de seguridad con una campaña de guerra abierta contra la insurgencia con efectos colaterales notables sobre la población civil y con el resultado de poner a la opinión pública en contra del papel de las fuerzas internacionales en presencia en el territorio afgano. De ahí, que la propuesta de la OTAN de un plan de carácter militar y político integral a largo plazo, que se ha visto apoyado por las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Banco Mundial, no coincide con las propuestas americanas de acción inmediata. Según ha señalado recientemente Lakhdar Brahimi, uno de los artífices de la Conferencia de Bonn, «*el fracaso de la OTAN se debe a que cada país trabaja por sí mismo y no por el pueblo afgano ya que no existe unidad de acción y cada uno está más preocupado por lo que piensan en sus países que por los propios afganos. Así, no hay forma de avanzar*»<sup>179</sup>.

Es en este contexto, de fractura interna de las fuerzas internacionales, donde habrá que colocar la nueva estrategia del general Petraeus y la llegada de nuevos refuerzos, tal como ha prometido el Presidente Obama, en las que el Pentágono ha anunciado el incremento y mejora de los medios para afrontar la guerra asimétrica que está planteando la insurgencia en Afganistán.

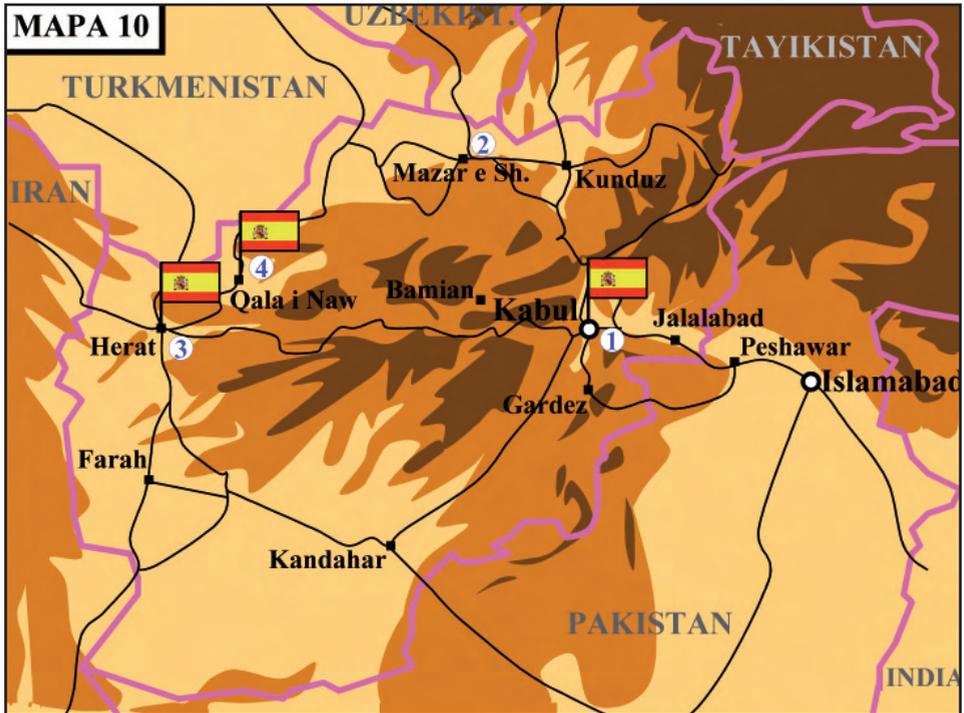
### LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN ISAF

El esfuerzo militar español en ISAF ha ido variando en muchos aspectos desde que por Acuerdo de 27 de diciembre de 2001, el Consejo de Ministros autorizó la participación de unidades españolas en dicha fuerza internacional en apoyo del Gobierno interino afgano. Las primeras unidades españolas llegaron a Afganistán a finales de enero de 2002. El contingente, con una media de 350 efectivos y despliegue en (mapa 10) la capital Kabul (1), estaba formado por unidades de mando, comunicaciones y apoyo logístico, ingenieros, un equipo de desactivación de explosivos y otro de apoyo al despliegue aéreo. No obstante, en enero de 2003 se produjo una reducción de las fuerzas españolas presentes en ISAF, quedando básicamente la unidad de ingenieros y otra de apoyo al despliegue aéreo.

---

<sup>179</sup> Vid. Periódico *The New York Times*, 27 diciembre 2008

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN



En julio de 2004, se decidió incrementar la participación española hasta un máximo de 540 efectivos para atender un hospital de campaña en Kabul, complementado por elementos de transporte, cuatro helicópteros, un destacamento del Ejército del Aire en Manas (Kirguizistán) y una unidad de apoyo y protección. En el total de los 540 hombres estaba contabilizado el personal perteneciente al Eurocuerpo que en ese momento lideraba el Cuartel General de ISAF (unos 70 efectivos).

Para apoyar el proceso electoral en Afganistán, el gobierno español desplegó un batallón de Infantería (con unos 500 efectivos) desde primeros de septiembre hasta finales de noviembre de 2004 con la misión principal de apoyar a los Equipos de Reconstrucción Provincial de ISAF en la zona norte del país. El lugar elegido para el despliegue de dicho batallón fue en Mazar-e-Sharif (2). Asimismo, la unidad de 4 helicópteros, que se encontraba en Kabul en apoyo al hospital desplegado en esa ciudad, modificó su misión y zona de despliegue, desplazándose también a Mazar-e-Sharif, para apoyar al batallón español mediante el transporte, reconocimiento y aeroevacuación médica.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Como parte del proceso de expansión territorial de ISAF, el 21 de febrero de 2005, en su comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, el ministro de Defensa informó sobre la intención del Gobierno de cambiar el despliegue de unidades militares españolas en Kabul para liderar una Base de Apoyo Avanzada en Herat, al oeste del país, y un Equipo de Reconstrucción Provincial.

En mayo de 2005, se inició el despliegue del contingente español trasladándose parte de personal de Kabul a Herat (3), para constituir la Base de Apoyo Avanzada. Posteriormente, se iniciaron los movimientos desde territorio nacional para terminar de constituir dicha base e iniciar el despliegue del Equipo de Reconstrucción Provincial de Qala i Naw (4), replegándose el resto de las fuerzas estacionadas en Kabul.

Desde la Base de Apoyo Avanzado (FSB) de Herat, que alcanzó la capacidad operativa plena a lo largo del mes de junio, se presta apoyo a las operaciones de los cuatro Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) de la región oeste de Afganistán: Farah, Chaghcharan, Herat y Qala e Nawa cargo de Estados Unidos, Lituania, Italia y España, respectivamente. La provincia de Bagdhis, en la que desarrolla su labor el PRT español, es la más pobre del país, tiene una superficie de 21.891 kilómetros cuadrados y unos 400.000 habitantes, de los que unos 20.000 viven en Qala e Naw.

En la FSB de Herat, se encuentran desplegadas las siguientes unidades españolas: un hospital ROLE 2, dos helicópteros de evacuación sanitaria, tres helicópteros de transporte, una compañía de reacción rápida, personal de gestión del aeropuerto de Herat y un elemento de apoyo nacional.

En agosto de ese mismo año, España se hizo cargo del Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) de Qala i Naw. La parte militar del PRT (compuesta por 120 efectivos) alcanzó su capacidad operativa plena el día 19. El 2 de septiembre de empezó el despliegue de la parte civil, en el que se combinan personal diplomático, de cooperación y de empresas españolas como TRAGSA (empresa pública colaboradora con AECI). La FSB de Herat acoge además a los 52 militares españoles que se encargan de formar a militares y policías afganos, respondiendo a la petición del Gobierno afgano.

Para proporcionar el apoyo necesario a la FSB de Herat y al PRT de Qala e Nawa, las Fuerzas Armadas españolas han enviado a Afganistán una unidad de evacuación médica aérea con helicópteros, un hospital de campaña, dos equipos de zapadores, un avión que realiza funciones de transporte y aeroevacuación, (todos ellos del Ejército del Aire); helicópteros de apoyo de las Fuerzas Aeromóviles del Ejército de Tierra y un elemento de apoyo nacional.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

La composición militar del PRT de Qala i Naw es:

- Mando y Cuartel General. Responsable de los recursos militares y misiones del PRT.
- Elemento de enlace. Personal de enlace con los líderes políticos y con el cuartel general de ISAF.
- Elementos de seguridad.
- Elementos de observación militar y patrullas.
- Elemento de apoyo y sostenimiento.

En cuanto a los cometidos de las unidades españolas, las actividades del contingente español van dirigidas en dos vías: por un lado, facilitar las actividades de reconstrucción en la provincia de Badghis y por otro, proporcionar los apoyos a la seguridad del resto de los PRTs desplegados en el oeste de Afganistán (compañía QRF).

Además de en el FSB de Herat y el PRT de Qala e Naw, Oficiales españoles se encuentran realizando diversas funciones en el Mando Regional Oeste (liderado por Italia) y en el Cuartel General de la operación en Kabul.

El sostenimiento de la operación se realiza a través de un destacamento del Ejército del aire desplegado en la Base Aérea de Manás (Kirguistán) que cuenta con diverso personal y un avión C-130 «Hércules».

Para apoyar a las elecciones parlamentarias, España desplegó de un batallón de infantería (500 hombres) en la zona de Herat. Su despliegue se inició el día 12 de julio, alcanzó la capacidad operativa intermedia el día 5 de agosto y se completó el día 13 de agosto. Se replegó a territorio nacional a principios de octubre de 2005.

El aumento de las acciones militares en la zona provocó que el Jefe de Estado Mayor de la Defensa solicitara un aumento de efectivos con el propósito de reforzar el contingente en los siguientes aspectos:

- Reforzar el Equipo Provincial de Reconstrucción de Qala-i-Naw para cometidos de seguridad.
- Desplegar en Herat un avión de transporte para cometidos de evacuación y transporte intrateatro.
- Reforzar la Compañía de Reacción Rápida de Herat para incrementar su capacidad de refuerzo a los cuatro equipos provinciales de reconstrucción a los que atiende en la zona oeste.
- Incrementar nuestra presencia en el Cuartel General del Mando Oeste.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

El Gobierno, tras la preceptiva autorización parlamentaria, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 12 de mayo de 2006, decidió reforzar sus unidades autorizando el aumento de 150 efectivos adicionales al contingente de 540 autorizado hasta ese momento.

El 25 de septiembre de 2007, El Ministro de Defensa solicitó y obtuvo de la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados la autorización para el envío de dos Equipos Operativos de Asesoramiento y Enlace, con un contingente de 52 personas, con el cometido de instruir y formar al Grupo Logístico y a la Unidad de Servicios de Base de la Brigada número 1 del 207 Cuerpo de Ejército afgano, con base en Herat. En este grupo se incluye, además del personal instructor propiamente dicho, a otros efectivos de apoyo. El número máximo de efectivos autorizado es de 52, que se añaden al ya aprobado de 690 y que contabilizan dentro del límite de 3.000 autorizados por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 2006.

El PRT de Qala-i-Naw ha realizado 340 proyectos CIMIC (Quick Impact Projets) de todo tipo: abastecimiento de agua potable, energía eléctrica, saneamiento, iluminación de Qala i Naw, seguridad, cultura, educación, etc, con una valoración de 1.504.861 millones de dólares. Éste ha prestado apoyo a la población con motivo de las inundaciones en Bala Murgab (17-nov-06) y las recientes nevadas en toda la región oeste. El Gobernador de Badghis, ha manifestado en una carta que la población de Badghis agradece el fuerte compromiso del PRT liderado por España. En la última semana de enero de 2008, se ha firmado además un Acuerdo Técnico para el apoyo del PRT a la misión EUPOL de la Unión Europea para la formación de la policía afgana.

En 2009, España<sup>180</sup> tiene autorizado el despliegue de hasta 778 militares en la zona, con lo que es el noveno contribuyente por número de efectivos.

Otro gran referente de la presencia española en Afganistán es el desarrollo. La presencia española cuenta con la participación de la Agencia de Cooperación Internacional (AECI) lo que ha permitido actuaciones humanitarias de reconstrucción y desarrollo de muy diverso orden y envergadura. España ha repartido toneladas de material de primera necesidad, ha realizado actividades de aportación de infraestructuras de tipo sanitario, de tipo educativo, carreteras, canalización de aguas, redes de tendido eléctrico, en definitiva, todo lo que es necesario e imprescindible para soportar cualquier socie-

---

<sup>180</sup> Desde una perspectiva general resulta recomendable la lectura de *El Estatuto Jurídico de las Fuerzas Armadas Españolas en el Exterior* editado por Diego J. Liñán Noguerras y Javier Rolán Barbero y coordinado por Inmaculada Marrero Rocha, ed. Plaza y Valdés, Madrid, 2008.

dad civil que quiera desarrollarse, que quiera estabilizarse y, por tanto, que quiera crear –como lo desean los afganos– condiciones sociales de seguridad que permitan al país coger en el futuro los destinos de su propio futuro.

En el periodo 2001-2005 y, dentro del compromiso de desembolso adquirido en la Conferencia de Tokio, España contribuyó con 110 m€ para la reconstrucción de Afganistán. En la Conferencia de Londres, de 1 febrero de 2006, España comprometió asimismo 150 m€, para el periodo 2006-2010. Dentro de este compromiso, la AECI, en el marco del Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) de Badghis, aportará y gestionará 50 m€ (10 m€ anuales) en proyectos de reconstrucción e infraestructuras. Esto nos sitúa en el octavo puesto absoluto de compromisos de donantes y en el cuarto europeo, detrás del Reino Unido, Alemania y la Comisión Europea.

La AECI ha mantenido un proceso de consultas con la Administración Nacional. Cada provincia ha desarrollado su propio Plan de Desarrollo Provincial (PDP), así como cada distrito ha realizado su Plan de Desarrollo de Distrito (PDD). Los PDP y PDD, son la guía esencial a tener en cuenta en el momento de programar nuestra actuación, ya que consignan las prioridades de trabajo en la Provincia de Badghis.

Durante los años 2006 y 2007, la AECID ha centrado su actuación en el desarrollo de un Plan de Infraestructuras de Emergencia, llevando a cabo proyectos tales como:

- Pista aeródromo eventual Qala i Naw.
- Acondicionamiento de 121 Km de carreteras.
- Rehabilitación del Hospital de Qala i Naw.
- Diseño de redes de captación y distribución de agua a varias poblaciones (desde abril de 2007 Qala y Naw tiene agua potable).
- Programas de radio.
- Educación y Políticas de género.
- Regadíos.

La Base de Apoyo Avanzada de Herat, ha realizado proyectos por valor de 2,5 m€, a favor de las unidades que prestan en Afganistán apoyos en transporte de personal y carga, médico y aeroevacuación y seguridad. El Hospital ROLE 2 ha prestado consulta médica a 16.018 pacientes, de los que 6.718 pertenecen a ISAF, 8.098 son civiles afganos y 1.202 civiles no afganos y personal de ONGs. En este periodo se han realizado 578 hospitalizaciones con 156 intervenciones de cirugía. Asimismo, los helicópteros

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Superpuma del Ejército del Aire han realizado 118 misiones de evacuación médica en apoyo a las operaciones.

Se ha cambiado, además, los 3 helicópteros Superpuma destacados en Herat por 3 Chinook, lo que ha supuesto un importante incremento cualitativo de la capacidad de transporte. La Fuerza de Reacción Rápida (QRF) española de Herat participa habitualmente en todas las operaciones que se llevan a cabo en la Región Oeste.

Los gastos originados en Afganistán por el contingente español han sido también cuantiosos. Sin contar la inversión de AECID, durante en el año 2007 ascendían a 266.735.052 Euros

España ha pagado un precio muy alto en vidas humanas desde la llegada de las primeras tropas en 2002. 87 españoles han perdido allí la vida: 62 en el accidente del Yak-42, 17 en el del Helicóptero Cougar y 8 por diversas causas. Par mitigar en lo posible las bajas, en octubre de 2008, se enviaron a la zona 17 Vehículos Ligeros Multipropósito (LMV). La versión del LMV recibido en Afganistán permite transportar a cinco militares con su equipo de combate y dispone de un blindaje multicapa de última generación, capaz de absorber los disparos de fusilería, los efectos de la explosión de un artefacto o mina explosiva, o de un impacto directo producido por el lanzamiento de una granada, lo que convierte al vehículo en uno de las más seguros de su tipo.

Las fuerzas españolas, se enfrentan en la actualidad a nuevos retos y a una situación de seguridad que se está deteriorando en su zona de acción antes relativamente tranquila. Así, al menos tres de los siete distritos de la provincia de Badghis, cuya responsabilidad corresponde a España (los de Ghormach, Murghab y Jawand), están bajo control de los talibanes.

## REFLEXIONES SOBRE EL MODELO

### Afganistán: ¿una guerra olvidada?

Uno de los problemas que se destacan por parte del pueblo afgano es que han comenzado a considerar a las fuerzas desplegadas de la OTAN, como un ejército de ocupación, similares a los que ya han vivido a lo largo de su historia, sobre todo reciente, como consecuencia de las diferentes ocupaciones armadas.

No obstante, las tendencias de opinión resultan algo contradictorias, pues a pesar del incremento de la inseguridad, el ritmo cansino y poco evidente de la reconstrucción y las sangrientas ofensivas de los insurgentes talibanes, que no

sólo no cesan, sino que se han recrudecido, parece desprenderse, de recientes encuestas, un cierto apoyo al actual Gobierno afgano, tolerancia ante la presencia de tropas extranjeras y el rechazo a las actividades de los talibanes.

Actualmente, se están realizando varias encuestas sobre la percepción que tienen los afganos. La empresa Charney Research, coincidiendo con el sexto aniversario de la caída del régimen talibán y de acuerdo con un sondeo encargado por la BBC (*British Broadcasting Corporation*), ABC (*American Broadcasting Company*) y ARD (*Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland*), entrevistó a mil trescientas setenta y siete personas, durante los meses de octubre y noviembre de 2007, realizando una encuesta en las treinta y cuatro provincias afganas. Las cifras, indican que el 54% de los afganos piensan que la situación avanza en la dirección correcta, sin embargo, ha bajado un punto con respecto a la encuesta del año anterior, junto a un 70% que afirman que las condiciones de vida son buenas, lo que hace pensar a los encuestadores que, a pesar de que los conflictos se mantienen, existe una cierta esperanza en la reconstrucción por parte del pueblo afgano<sup>181</sup>.

Resulta interesante resaltar, como se desprende de la encuesta, que para los entrevistados la presencia de los talibanes en el país y el incremento de la inseguridad resultan ser uno de los mayores problemas con los que se enfrenta Afganistán, según se refleja por el 56% de los entrevistados<sup>182</sup>; lo que evidencia la impopularidad del movimiento talibán y, también, de la presencia de militantes islamistas extranjeros. No obstante, hay sectores, aunque minoritarios, que se mantienen recalcitrantes a favor de los talibanes, dado que un 5% de los entrevistados dijo que les respalda (o respalda fuertemente) y, dentro de este sector, un 4% dijo que desearía el regreso del Gobierno talibán<sup>183</sup>.

Por lo que respecta a la presencia de tropas extranjeras en el territorio de Afganistán, los entrevistados en un 71% respaldaba (o respaldaba fuerte-

---

<sup>181</sup> La encuesta ha revelado que el norte del país se mantiene dentro de una vía de reconstrucción más pacífica, frente al sur que manifiesta mucho más inseguro y violento. Aunque el mayor descontento se centra en el Suroeste del país donde los talibanes se han mostrado más activos.

<sup>182</sup> Sin embargo, resulta importante destacar que, en la encuesta realizada en el 2006, era de un 57% por lo que el baremo ha bajado en un punto.

<sup>183</sup> En relación con lo que se apunta en la nota *ut supra*, hay que observar que en la encuesta del 2006, sólo un 4% respaldaba (o respaldaba fuertemente) al movimiento talibán lo que concuerda con el punto de bajada en el baremo de rechazo y el punto de subida en el baremo de aceptación.

mente) la presencia de tropas de los Estados Unidos, mientras que un 67%, es decir cuatro puntos menos, respaldaba (o respaldaba fuertemente) a la Organización del Tratado del Atlántico Norte y su misión de pacificación (ISAF), lo que indica un descenso del apoyo brindado a las tropas extranjeras con respecto a la encuesta del año anterior. Más allá de que la mayoría de los encuestados aducen que la culpa de la violencia se debe a los talibanes y a sus aliados *yihadistas*, no deja de ser llamativo este descenso en la imagen que tiene el trabajo que están realizando las fuerzas aliadas, que no están demostrando la capacidad de organización que se esperaba de ellos. También, un 69% de los encuestados critica al vecino Pakistán por permitir que los talibanes operen desde su territorio, dado que con ello se está estableciendo un corredor de comunicaciones que utiliza la insurgencia a su antojo.

Por lo que respecta al Hamid Karzai y a su gobierno, casi la mitad de los entrevistados le otorga un voto de confianza, pero no se oculta que su popularidad está disminuyendo en el marco de un creciente descontento por lo que se refiere a las cuotas de empleo, al estado de las carreteras y a las infraestructuras en general, así como, a la escasez de agua, electricidad y comida<sup>184</sup>.

De esta encuesta, se deduce que la población tiene una percepción «realista» de la situación y que, sin embargo, la misma se mueve en el resbaladizo territorio de las sensaciones. Si bien, esto nos llevaría a una reflexión mucho más profunda, en el marco de la teoría del *poder duro* o el *poder blando* de Joseph Nye<sup>185</sup>, lo que parece desprenderse de las valoraciones que realizan los ciudadanos afganos es que se percibe un deterioro, que va *in crescendo*, relativo a los factores más básicos de la supervivencia, como son el acceso al empleo, al agua potable, a la electricidad, a las escuelas y, por supuesto, a la comida que constituyen las principales quejas que

---

<sup>184</sup> Cabe destacar, como se desprende de la Encuesta, que un 60% desea que el Gobierno afgano alcance un acuerdo de paz con los talibanes y que un 62% afirma que el crecimiento del cultivo de amapolas, que luego se utiliza para producir heroína, resulta inadmisibles.

<sup>185</sup> Nye, J.: *Soft Power*, Public Affairs, New York, 2004. Donde el autor plantea la teoría dualista del poder, determinando la existencia de un poder blando y un poder duro, donde el primero se apoya en la persuasión y el segundo en la coerción, siendo el primero «indirecto», o sea, no controlable por el gobierno y el segundo, «directo», es decir controlable por el gobierno. Por tanto, frente al clásico modelo del poder estatal duro, surge una alternativa, para este autor, en la medida en que se puede conseguir «una forma indirecta de ejercer el poder. Un país puede obtener los resultados que desea porque otros países quieren seguir su estela, admirando sus valores, emulando su ejemplo, aspirando a su nivel de prosperidad y apertura» en *La paradoja del poder norteamericano*, ed. Taurus, Madrid, 2003, p.30.

agobian a la población afgana. Retomando la cuestión de las percepciones, como ya ha sido señalado por Javier Noya en un estudio publicado por el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, «*el aspecto de la percepción se convierte en un elemento clave (...) De hecho al analizar las percepciones se constata que el común de los ciudadanos no tienen esa visión dualista de Nye, porque tienen una percepción «realista» del poder como poder duro, y segundo, porque para ellos no hay tensión entre los factores duros y los blandos*»<sup>186</sup>.

Esta reflexión nos lleva a meditar sobre las estructuras y modelos de poder que se están utilizando en Afganistán. En efecto, si observamos los criterios de algunos comentaristas especializados veremos que existe la preocupación de que la «cuestión de Afganistán» no se convierta en un remedo de la «cuestión de Irak», pues, aunque la intervención ha tenido orígenes causales y fundamentos de Derecho internacional que no resultan comparables con Irak, como a continuación veremos, el deterioro que se está produciendo puede reducir este espacio diferencial, y no cabe duda que nadie quiere tener en la zona un segundo Irak.

En el marco de la teoría de Nye<sup>187</sup>, surge la duda de si se debe mantener un régimen de *poder blando* en donde el pueblo afgano vaya tomando, progresivamente, las riendas del país en un acceso paulatino a la democracia o, si por el contrario, resulta más apropiada la estrategia que propone Lord Ashdown<sup>188</sup> en su libro «*Espadas y Arados*», ya que considera que toda intervención armada debe continuarse con un control férreo del territorio ocupado, pues considera que el reestablecimiento de la seguridad es la mayor prioridad, lo que sin duda representa el *poder duro*.

No obstante, hay que reconocer que las fuerzas de la intervención han cometido algunos errores que han marcado a la población afgana y desarrollado un sentimiento de desconfianza y que se trata de una «percepción» que va en aumento. Sin ir más lejos, la encuesta, más arriba comentada,

---

<sup>186</sup> Noya, J.: «El poder simbólico de las naciones», en *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, DT nº 35/2005-Documents, 27.7.2005, p.9.

<sup>187</sup> Para Nye, el poder blando es la capacidad de «*lograr que otros ambicionen lo que uno ambiciona*», *Ibid.* p.30; de tal modo que su influencia sobre el entorno estaría condicionada por el ejercicio de la persuasión, la ideología, los valores o el autocontrol.

<sup>188</sup> Entiende el Sr. Paddy Ashdown, que en Afganistán no se han cumplido los criterios necesarios para alcanzar con éxito la misión y, además, el modelo de gobierno que se está aplicando es un modelo de gobierno débil y si las cosas se mantienen así, indica Ashdown, se podría llegar a la misma situación que en Irak.

señala un leve, pero preocupante, escoramiento benévolo de la opinión pública hacia la insurgencia talibán. No en vano, Max Boot, manifiesta un sentimiento agridulce sobre la situación en Afganistán, como consecuencia de su visita a la zona como miembro de una delegación compuesta por periodistas, militares en retiro y funcionarios de gobierno americano, cuando se vuelve a plantear la disyuntiva estratégica. Señala el Sr. Boot<sup>189</sup>, que, en teoría, se supone a la ISAF como representando la «*cara amable*» de la contrainsurgencia proporcionando seguridad y ayuda al desarrollo, mientras que las tropas americanas representan la parte «*dura*» de la contraofensiva, más la práctica parece evidenciar lo contrario y la población afgana, en algunos sectores más populares, comienza a sentir fatiga ante la presencia de tropas extranjeras en su conjunto, sin realizar diferencias.

Si volvemos sobre la encuesta comentada, observamos que los afganos entrevistados se muestran, a finales del año 2007, menos optimistas que en la encuesta del año anterior y manifiestan una importante frustración por el ritmo lento de la reconstrucción, y lo que resulta más sorprendente aún es que, como ya apuntamos, un 71% respalda la presencia de las tropas americanas y un 67%, respalda la presencia de la OTAN y su misión en el marco de la ISAF. Parece evidente que la imagen de la Alianza Atlántica se ha ido debilitando en estos últimos tiempos y la «*cara amable*» de la ISAF no parece haber tenido los efectos deseados. Recordemos las duras palabras con que se encabeza el estudio del *Atlantic Council of the Unites States*, «*no se deje engañar, la OTAN no está ganando en Afganistán*»<sup>190</sup>.

Por su parte, el general Barry McCaffrey, como colofón de una reciente visita a la zona en septiembre de 2008, pronunció una importante conferencia organizada por el *Atlantic Council* y el *Centre for the Study of the*

---

<sup>189</sup> El Sr. Boot, en su artículo en la *Jewish World Review*, considera que la situación en Afganistán es lo bastante compleja como para no poder dar una visión que se mueve entre el optimismo y la preocupación. Incluso, señala que la distinción entre la ISAF como el lado amable de la intervención y las tropas americanas como el lado duro, en la práctica, es una distinción que resulta difícil de trazar, e indica que las tropas de la OTAN desplegadas en el sur del país se están dedicando a realizar una «*defensa proactiva*», pero que la misma depende de la actitud con la que asuman esta defensa los propios comandantes sobre el terreno. Así, apunta, que ha detectado una opinión muy extendida de que «*los soldados británicos y canadienses son más agresivos que sus colegas holandeses que son más cautos*».

<sup>190</sup> Informe del *Atlantic Council of the Unites States*, «*Saving Afghanistan: An Appeal and Plan for Urgent Action*»: «*Make no mistake, the International Community is not winning in Afghanistan*».

*Presidency*, en el que advirtió sobre la urgencia de tomar medidas en Afganistán, pues se observa una notable aumento de la violencia e hizo hincapié en el carácter político de la OTAN insistiendo que, con la acción militar por sí sola, poco se podrá lograr en aquel país. Agregaba, que dada la creciente corrupción dentro de ciertos estamentos gubernamentales y el cultivo ilegal del opio, se hace necesario que, tanto la OTAN como los Estados Unidos, pongan en marcha procedimientos que le permitan colaborar con los diversos organismos gubernamentales ya sea para luchar contra la producción y comercio de la droga como para vigilar las fronteras<sup>191</sup>.

A su vez, el *Study Group* del *Centre for the Study of the Presidency* ha señalado, en un reciente Informe, que Afganistán «*se encuentra en una encrucijada*» y que, por tanto, es hora de «*revitalizar y redoblar los esfuerzos para estabilizar el país y repensar las estrategias económicas y militares*». Además, señala que durante los debates se puso en evidencia que se corre el riesgo de que Afganistán se convierta en una «*guerra olvidada*»<sup>192</sup>.

Según sus autores, el embajador Thomas R. Pickering y el general James L. Jones, el objetivo de este Grupo de Estudio se fundamentaba en poder proporcionar a todos los responsables fórmulas políticas adecuadas<sup>193</sup> para la revitalización de Afganistán, con la idea redoblar los esfuerzos y los compromisos de los Estados Unidos y de la Comunidad internacional. En el marco de este

---

<sup>191</sup> Para el Sr. McCaffrey, es importante que los Estados Unidos logren mantener relaciones positivas con el Pakistán, pues sus fronteras se han convertido en una fuerte importante de suministros para Afganistán.

<sup>192</sup> El presidente del Centro, el embajador Sr. David M. Abshire puso en marcha este estudio con la idea de que, bajo la co-presidencia de los Sres. Thomas R. Pickering y James L. Jones, se propusieran las recomendaciones necesarias con el fin de evitar, justamente, que Afganistán se convierta en «*una guerra olvidada*»; para lo cual el Grupo de Estudios de Afganistán, paralelamente a las sesiones de trabajo, celebró reuniones consultivas con el Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos, Sr. Nicholas Burns y el Subsecretario de Estado para Asia Central y Meridional, Sr. Richard Boucher, el antiguo Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Afganistán, Sr. Embajador Lakhdar Brahimi, Embajador de Pakistán en los Estados Unidos, Sr. Mahmud Durrani, Embajador de Afganistán en los Estados Unidos, Sr. Said Tayeb Jalad y la Embajadora de los Estados Unidos ante la OTAN, Sra. Victoria Nuland.

<sup>193</sup> En esta misma sintonía, el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, el Sr. Robert Gates, apuntó, en la sede de la OTAN, que en Afganistán «*debe levantarse la mirada y mirar lo que se requiere a largo plazo*» y en declaraciones realizadas, en diciembre de 2007 ante la prensa internacional (ver *Washington Post*), se manifestó muy crítico con la OTAN diciendo que no estaba dispuesto a liberar a la OTAN de su responsabilidad en Afganistán y que «*consideraba insuficiente el esfuerzo realizado en este país por la Alianza Atlántica*».

estudio se elaboraron una serie de propuestas y conclusiones con el propósito de que las mismas fuesen compartidas con los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos, con los miembros del Congreso americano, con destacados funcionarios de la OTAN y de las Naciones Unidas y con representantes de los Gobiernos de Afganistán y de Pakistán, así como con otros Gobiernos que pudieran estar interesados en el proceso que se está viviendo en aquél país.

El estudio en cuestión, se fundamenta en seis aspectos que se consideran básicos para revitalizar los esfuerzos internacionales en la zona, tales como una efectiva coordinación internacional, un reforzamiento de la seguridad, el establecimiento de una buena gobernanza y el imperio de la ley, la lucha contra la producción y el mercado ilegal de estupefacientes, el desarrollo económico y la reconstrucción y, finalmente, las relaciones de Afganistán con sus vecinos. Además, dentro de este marco de propuestas, el Informe agrega tres pasos que considera importantes con el fin de alcanzar una mayor atención y preocupación por parte de los Estados Unidos y de la Comunidad internacional sobre el conflicto de Afganistán. Un primer paso, habría que centrarlo en lograr que la Administración y el Congreso de los Estados Unidos disociaran de manera clara y evidente los conflictos de Irak y de Afganistán; el segundo paso, estaría centrado en crear un figura de Enviado Especial para Afganistán por parte de los Estados Unidos, con el propósito de coordinar todas las políticas y acciones entre estos dos Estados; y el tercer paso, poner a punto y proponer un mandato internacional de carácter quinquenal, con el fin de alcanzar una estrategia unificada que, con el apoyo internacional, que ayude a estabilizar el país en el plazo señalado.

Las recientes críticas del Sr. Robert Gates<sup>194</sup>, Secretario de Defensa de los Estados Unidos, a la OTAN, unidas al testimonio de parecido cariz del almirante Michael Mullen, Jefe del Estado Mayor Conjunto, han puesto en evidencia las discrepancias y la creciente división que existe sobre el futuro de la misión en Afganistán.

Ciertamente, no resulta, en ningún caso, oportuno configurar una estrategia paralela entre el conflicto iraquí y el conflicto afgano. Cualquier situación que lleve a querer resolver la cuestión afgana siguiendo los criterios del con-

---

<sup>194</sup> El Sr. Gates ha sido también muy crítico con la situación interna del Gobierno Afgano y ha apuntado que *«la corrupción y el analfabetismo se han extendido entre la policía local afgana y que con el fin de paliar estos defectos los Estados Unidos han destacado formadores dentro de los cuerpos de policía local con el fin de entrenarles»*, a lo que agrega, una gran decepción por la deficiente actuación de sus socios europeos.

flicto en Iraq generaría confusión y podría llevarnos a un enquistamiento de la situación mucho más lacerante que el que se percibe en la actualidad.

En un sugerente trabajo publicado por el Real Instituto Elcano, «*Irak y Afganistán: una comparación desde el Derecho internacional*», el profesor Luis Hinojosa Martínez<sup>195</sup> señala que «*el análisis comparado de las intervenciones en Afganistán e Irak pone de manifiesto importantes diferencias entre los dos conflictos, por más que la práctica cotidiana de ambos sea cada día más parecida (atentados, contrainsurgencia, gobiernos débiles en un país desestructurado políticamente y alto riesgo de que la situación degenera en caos generalizado o guerra civil si las fuerzas extranjeras abandonan el país)* y, agrega, en sus conclusiones que «*mientras la intervención de Afganistán gozó de un alto grado de consenso internacional, la invasión de Irak trajo consigo uno de los cismas más graves que se han producido entre las grandes potencias en el seno del Consejo de Seguridad, que quedó muy dañado en su papel preeminente como gestor del sistema de seguridad colectiva previsto por la Carta*»<sup>196</sup>.

Ello no quita que desde hace algún tiempo hayan comenzado a levantarse voces críticas que asimilan los dos conflictos y entienden que los derroteros se asemejan. Para el profesor Carlos Taibo Arias<sup>197</sup>, «*la guerra afgana es, en virtud de un sinfín de razones, muy similar a la que se libra en Irak. En una como en otra se aprecian sin mayor esfuerzo los intereses geoestratégicos –reconfigurar los orientes Próximo y Medio para convertirlos en atalaya desde la que supervisar los movimientos de eventuales competidores– y neoeconómicos de los Estados Unidos –obvios en Irak y emergentes en Afganistán, un territorio precioso a efectos de extraer hacia el sur la riqueza energética de Asia Central–*». A lo que se puede agregar la reflexión pesimista del Director del Centro para la Paz y la Libertad del *Independent Institute* de California, Sr. Ivan Eland<sup>198</sup>, cuando señala

<sup>195</sup> Hinojosa Martínez, L.: «Irak y Afganistán: una comparación desde el Derecho internacional» en *Real Instituto Elcano*, ARI nº 10/2008, 14.1.2008, p.10.

<sup>196</sup> *Ibid*, p. 10, agrega Hinojosa Martínez, un poco más adelante, en sus conclusiones, que «*Es cierto que las dos operaciones son en la actualidad perfectamente legales y que, en ambas, las fuerzas extranjeras desplazadas a esos países se encuentran allí con el beneplácito de gobiernos formalmente democráticos que han solicitado su permanencia con el aval de Naciones Unidas. Sin embargo, en el caso de Irak debe dejarse el mayor peso de la intervención en manos de quienes por decisión propia provocaron esta situación (EEUU y el Reino Unido), para que asuman plenamente su responsabilidad en la solución del problema*».

<sup>197</sup> Taibo Arias, C.: «Afganistán e Irak» en *El Correo*, 25 de agosto de 2005.

<sup>198</sup> Eland, I.: «Alucinaciones democráticas en Afganistán e Irak» en *Independent Institute*, Oakland, California (USA), 19 septiembre de 2005.

que «desafortunadamente, ni Afganistán ni Irak están aún preparados para la democracia. Los expertos en materia de democratización de los países hablan de que se requiere de una cultura democrática antes de que las instituciones y los procesos democráticos puedan genuinamente arraigarse. Afganistán e Irak, al igual que Vietnam del Sur en los años 60 y comienzos de los 70, no han desarrollado tal cultura».

Sin embargo, insistimos que no se trata de dos conflictos semejantes y que, más allá de las concomitancias con el proceso en Irak, que puedan haberse generado por el paulatino deterioro de la situación en Afganistán, cabe realizar un giro de timón en la estrategia en la zona como para reconverter el modelo dentro de los parámetros de una reconstrucción democrática, de lo contrario se corre el serio peligro de pulverizar los esfuerzos que hasta el momento se han realizado y dejar que la zona caiga en el caos más absoluto o en manos de los talibanes, en una involución que no resulta en absoluto aconsejable.

Si nos remontamos a los orígenes del conflicto, puede colegirse que Afganistán e Irak no tienen de ningún modo puntos en común, al menos desde la perspectiva jurídica que nos ofrece el Derecho internacional público.

En efecto, si realizamos una análisis comparativo entre estos dos conflictos, se puede columbrar que la intervención en Afganistán ha estado avalada por la legalidad internacional en la medida en que la operación fue respaldada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y que, incluso, la creación de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) estuvo refrendada por una Resolución del Consejo de Seguridad<sup>199</sup> y cuyo mandato ha ido prorrogando hasta el momento.

Por tanto, coincidimos con las reflexiones realizadas por Hinojosa Martínez<sup>200</sup>, cuando señala que, a pesar de que no es infrecuente encontrar en los medios de comunicación y en la doctrina especializada, como ya hemos señalado más arriba, análisis que parten de la base de que las intervenciones

---

<sup>199</sup> La Resolución del Consejo de Seguridad 1386 (2001). Como con buen criterio señala el profesor Hinojosa Martínez, (cit. *Real Instituto Elcano*, ARI nº 10/2008, 14.1.2008, p.5), no cabe la menor duda que la ISAF fue expresamente autorizada por el Consejo de Seguridad, actuando sobre la base del Capítulo VII de la Carta, «y de que ha sido facultada para utilizar la fuerza en orden al cumplimiento de su mandato, sucesivamente prorrogado por el mismo Consejo de Seguridad hasta la actualidad. No es posible albergar ninguna duda, por tanto, sobre la legalidad de su actuación, que se enmarca en un amplio consenso internacional desde su origen».

<sup>200</sup> Hinojosa Martínez, L., cit. *Real Instituto Elcano*, ARI nº 10/2008, 14.1.2008, p.1.

de Irak y Afganistán «*constituyen actuaciones similares o incluso idénticas*». Como apunta este autor, «*se trataría de dos manifestaciones de una misma realidad: la moderna «guerra» contra el terrorismo*». Sin embargo, agrega que «*existen diferencias sustanciales en el origen de ambas intervenciones, por más que la reciente evolución del conflicto afgano lo esté acercando en la práctica de manera preocupante a la situación que se vive en Irak*»<sup>201</sup>.

La guerra de Irak<sup>202</sup>, por el contrario, supone una clara violación de la legalidad internacional que no se soporta en los más mínimos criterios del Derecho internacional público y que no resulta admisible que la Resolución 1441 (2002) contuviese una autorización implícita del uso de la fuerza y con esta aseveración, no estamos negando el hecho de que, con posterioridad a la invasión de Irak, el Consejo de Seguridad siguiendo criterios de *realpolitik* adopta la Resolución 1511 (2003). Legitimando, ahora, el uso de la fuerza por parte de la coalición multinacional y con la voluntad de controlar el incremento de la violencia y la inseguridad en el país que podía generar un «efecto dominó» en la zona de Oriente Próximo<sup>203</sup>. No obstante, este cambio de soportes legales no invalida en modo alguno la afirmación de que la invasión de Irak violó el principio de prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y que, por tanto, cualquier comparación con la intervención en Afganistán resulta errónea no sólo desde una perspectiva jurídica, sino también desde una interpretación política.

Téngase en cuenta que cuando se abaten las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 la Comunidad internacional y, como es lógico, los Estados Unidos reaccionan en contra de la escalada de violencia que supone este terrible atentado con el fin de combatir al terrorismo internacional, que comienza a manifestarse a gran escala de la mano de la red Al-Qaeda. Se trata de un «enemigo invisible» que, como tal, presenta la dificultad añadida de que se ha puesto en marcha una guerra que ya no es de Estado contra

---

<sup>201</sup> *Ibid.* p. 1. No obstante, agrega que «*tanto desde el punto de vista político como jurídico, ambas intervenciones armadas se planearon en un contexto disímil, y ello justifica que los dos conflictos sean abordados de manera distinta en el marco de la política exterior española*».

<sup>202</sup> Vid. Faramiñán Gilbert, J.M. de: «Ratio belli versus ratio iuris (sobre la guerra de Irak)» en *Soberanía de Estado y Derecho Internacional. Homenaje al prof. Juan Antonio Carrillo Salcedo* (tomo I), ed. Universidades de Córdoba, Sevilla y Málaga, 2005, pp. 415-430.

<sup>203</sup> Téngase presente el enfrentamiento que se produce entre las facciones *chiíes* y *suníes*, la influencia de Al-Qaeda en la zona, la afinidad de los sectores *chiíes* con el Gobierno de Irán o la declaración de independencia de manera unilateral por parte del Kurdiatán iraquí.

Estado, sino que la Comunidad internacional deberá enfrentarse, ahora, con un enemigo proteico y aleatorio que se guarece en Estados fallidos. Esto altera por completo los clásicos conceptos de la guerra y ante enemigos «evanescentes» la Comunidad internacional ha debido improvisar nuevos medios de legítima defensa individual y colectiva<sup>204</sup>.

Ante estas circunstancias, las Naciones Unidas reaccionan por intermedio del Consejo de Seguridad que adopta la Resolución 1373 (2001), con la idea de alcanzar un marco de cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo, pues, como ya señalaba en la Resolución 1368 (2001), se mostraba dispuesto a tomar todas las medidas que fuesen necesarias para responder a aquellos ataques terroristas; donde está reconociendo el «derecho inmanente» de legítima defensa individual y colectiva con lo que estaba legalizando y dando carta verde a la intervención de los Estados Unidos y de sus aliados, ya que se identifica al régimen talibán como aliado de la red Al-Qaeda a la que se atribuyen los atentados del 11 de septiembre.

De este modo, se pudo invocar el principio de legítima defensa, sacralizado en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y refrendado por las resoluciones del Consejo de Seguridad, lo que abrió las puertas para que la coalición internacional usara la fuerza armada contra el régimen talibán de Afganistán, que, si bien, no fueron los autores materiales de los atentados de Nueva York y Washington, sirvieron de cobertura estratégica a los miembros de la red Al-Qaeda y se negaron a entregar a su cúpula y a ocultar y ayudar en su huída a Bin Laden, su principal responsable.

---

<sup>204</sup> Como señala Fernando Reinares, uno de los más destacados especialistas españoles en temas de terrorismo internacional, Director del Programa sobre Terrorismo Global en el Real Instituto Elcano, «*el terrorismo internacional relacionado de uno u otro modo con Al-Qaeda es un fenómeno ampliamente transnacionalizado y hasta globalizado, por lo que el rendimiento de las iniciativas gubernamentales dedicadas a incrementar las capacidades nacionales de información e inteligencia policial, a mejorar la coordinación entre agencias estatales de seguridad o a perfeccionar dispositivos de protección (...) sería limitado en ausencia de una efectiva cooperación internacional*». Estas reflexiones, aunque dirigidas a un Estado en concreto como es el Español, nos resultan sumamente indicativas de hasta qué punto se hace necesaria para la lucha contra el terrorismo internacional una amplia gana de redes de cooperación internacional antiterrorista y si estos comentarios son apropiados para un Estado desarrollado como España, cómo no lo serán, más aún, para un Estado como el Afganistán que está intentando afianzarse en su desarrollo político, social, económico en el marco de un modelo democrático. («Estamos más seguros frente a al-Qaeda? Reformas en la seguridad interior española y prevención del terrorismo global, 2004-2008» en *DT 40/2008* (10.9.2008) Real Instituto Elcano, pp. 12-13).

## ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL CONFLICTO

Los graves atentados terroristas del 11 de septiembre crearon una situación de emergencia estratégica de gran trascendencia mundial. La reacción militar en Afganistán se volvió algo prácticamente inevitable. Al mismo tiempo, aquel país, tan castigado por la guerra y teatro de disputas entre las grandes potencias durante la Guerra Fría, merecía la atención de la Comunidad Internacional. La campaña militar que se inició en Afganistán, a los pocos meses de aquellos trágicos sucesos, se enmarcaba dentro de una más amplia guerra al terrorismo *yihadista* que requería una respuesta enérgica, un enfoque multidisciplinar, visión a largo plazo y cohesión de la Comunidad Internacional. Si bien al principio todo pareció empezar muy bien, con el tiempo se pudieron apreciar múltiples errores estratégicos que conviene analizar.

Las decisiones estratégicas, de la primera parte de la guerra en Afganistán, se vieron influidas negativamente por dos circunstancias exteriores al propio conflicto afgano aunque relacionadas con él: primero, el haberse planteado dicha guerra como un teatro secundario frente a la guerra en Irak, que se llegó a ver desde los EEUU como la clave de la guerra contra el terrorismo *yihadista*, y, segundo, el debate sobre principios y procedimientos de la estrategia militar norteamericana llevada a cabo en el seno del Departamento de Defensa que sobrevaloró las capacidades de la tecnología y del fuego aéreo en la batalla convencional en detrimento de la importancia de las fuerzas de ocupación en las fases de pacificación.

En lo relativo a la primera circunstancia, hay que añadir que las decisiones estratégicas, que llevaron tanto primero a la guerra de Afganistán y luego a la de Irak, estuvieron condicionadas por una interpretación dogmática que simplificaba torpemente una realidad muy compleja. Los EEUU, al presentarse como libertadores y al ofrecer a los pueblos de ambos países los beneficios de la libertad y la democracia, consideraban que ello les daba una garantía de victoria y que en poco tiempo el pueblo apoyaría la nueva causa. No contaban en Washington con la capacidad de supervivencia y de adaptación de una ideología radical y profundamente antioccidental, rechazable en todo lo que se quiera, pero temible como enemigo por su disposición al sacrificio y las adhesiones que genera en amplios sectores del mundo islámico. Tampoco se tuvieron suficientemente en cuenta el rechazo que toda fuerza de ocupación produce en el sentimiento nacional de los pueblos que padecen dicha ocupación y la dificultad de transformar de un plumazo sociedades con sus propios valores, creencias y costumbres profundamente

arraigados y con resentimientos heredados de anteriores humillaciones y situaciones de dominación. La guerra y la subsiguiente transformación de la sociedad crea además problemas de orden práctico, que si no se resuelven, suman argumentos y adeptos a la oposición armada.

La extrema facilidad con la que a finales del siglo XX y principios de XXI, los EEUU pueden imponerse militarmente gracias a una abrumadora superioridad tecnológica y organizativa, llevó también a un exceso de optimismo, que parecía confirmarse con los éxitos logrados con el fin de la Guerra Fría y la anterior Guerra del Golfo, donde poderosas potencias militares del momento resultaron ser menos temibles.

La idea de que una vez conquistado Irak este país se convertiría en una democracia que irradiaría ese mismo ejemplo de modernidad y desarrollo hacia sus países vecinos, pacificando progresivamente todo Oriente Medio, hizo que la gravedad estratégica de Afganistán se viera desde otra perspectiva y que la resolución del problema afgano se viera favorecida por una pacificación general de la región. Se apelaba entonces a los ejemplos de Alemania y Japón tras la Segunda Guerra mundial, para ilustrar la capacidad regeneradora que la democracia impuesta por el vencedor de una guerra podía llegar a tener.

La consecuencia de todo aquel entramado de intereses, ideas, falta de pragmatismo y desprecio hacia el profundo rechazo que la guerra de Irak produjo en la Comunidad Internacional, llevó a que la guerra en Afganistán se hiciera un esfuerzo militar excesivamente apresurado y modesto. Se trataba de liquidar el asunto lo antes posible, para poder dedicarse concienzudamente a lo que se juzgaba, por parte de la administración norteamericana, como el esfuerzo principal de la guerra contra el terrorismo.

No sólo se cometió el error fatal de hacer la guerra en dos frentes – que ocurriría en el caso de que una crisis inesperada pudiera obligar a acudir a un tercer lugar – sino que EEUU tiró por la borda un enorme capital estratégico de solidaridad internacional y liderazgo mundial. Washington contaba con una gran legitimidad, internacionalmente reconocida. Tras el 11S, se daban, además, unas extraordinarias condiciones para alcanzar acuerdos y sumar esfuerzos, todo ello esencial para librar la batalla contra el terrorismo *yihadista*.

El momento en Afganistán era también muy propicio tras el enorme cansancio de tantos años de guerra por parte de la población. Una estrategia que hubiera ofrecido simultáneamente seguridad y mejora en las condiciones de vida, para, después, sobre unas bases de estabilidad y progreso

material, llevar a cabo una reforma democrática ofrecía entonces unas perspectivas de éxito que siete años después ya se han desdibujado.

Fue un gran acierto el modo en que se derrotó a las fuerzas del régimen talibán utilizando a las mismas fuerzas afganas de la Liga del Norte que se le oponían. El poder político y militar de los talibanes se desplomó estrepitosamente, pero en ese momento era necesario llenar el vacío y utilizar una numerosa fuerza de ocupación extranjera para, en colaboración con los señores de la guerra y las fuerzas tribales afines, recuperar el control de todo el territorio. Aunque parezca paradójico, la misión principal de la fuerza internacional debía ser el impedir que las facciones afganas se enfrentaran entre sí. Esto habría traído la paz necesaria para, a pesar de muchas circunstancias y comportamientos afganos que repugnan al ojo occidental, iniciar una recuperación de las condiciones materiales de vida, sin la cual todo esfuerzo posterior de desarrollo y democratización cae en saco roto.

Aquí también hay que incidir en la importancia que tuvo el debate sobre el desarrollo de la estrategia militar en los EEUU, principalmente en cuanto que éste puso todo su énfasis en el modo de combatir la batalla convencional y mostró una cierta indiferencia hacia las fases posteriores de ocupación y pacificación, para lo cual se requería menos excelencia militar y en el fondo se pensaba que valía cualquier tropa. Si el descuido en lo referente a estas fases posteriores de la guerra tuvo su importancia, más la tuvo el que los principios estratégicos de uno y otro momento en las operaciones militares son contradictorios. Para ganar las batallas convencionales, es decir, para destruir una fuerza militar enemiga, se necesita hoy en día una fuerza reducida en volumen, muy móvil, altamente tecnificada y respaldada por un fuego poderoso y preciso, que en su mayor parte procede del poder aéreo. En contraposición, la fase de ocupación y pacificación necesita de una fuerza numerosa, diseminada por un territorio amplio, capaz de mantener una relación constructiva con la población local y que ya no puede utilizar fuego masivo debido a las bajas colaterales de la propia población a la que se pretende proteger.

Un fuerza militar reducida en volumen y muy tecnificada que base su potencia militar en el poder aéreo, tiene una enorme agilidad estratégica ya que con un coste mucho más reducido puede reaccionar en cortos espacios de tiempo, pudiendo además retirarse en el momento que se juzgue oportuno sin graves descalabros. Un ejército más voluminoso, con un poderoso componente terrestre, requiere enormes esfuerzos logísticos para su proyección y sostenimiento, mucho más tiempo (entre 4 y 6 meses) para su despliegue y una vez puesta la operación en marcha tiende a hacer la

guerra inevitable. El dilema esencial es que en la actualidad ambos tipos de fuerzas son necesarias.

Las reforma militar, que se estaba llevando a cabo en los EEUU, estaba produciendo posiciones muy enfrentadas entre la fuerza aérea que apostaba abiertamente por la supremacía del fuego abrumador y el ejército de tierra que defendía que una fuerza terrestre numerosa seguía siendo necesaria. Para los aviadores, así como para los partidarios de las fuerzas de operaciones especiales, que eran la vanguardia de la reforma militar, había que librarse de la pesada herencia de los voluminosos ejércitos de la Guerra Fría. En el ejército de tierra norteamericano se ofrecía resistencia a algunas transformaciones dolorosas, pero necesarias – lo que irritaban con razón a los defensores de las posiciones más innovadoras – pero se mantenía con buen criterio la necesidad de una fuerza lo suficientemente numerosa como para poder atender a cualquier tipo de amenaza, no pudiendo resolverse todo por medio de la tecnología.

Los espectaculares resultados de la campaña aérea, con destacamentos de operaciones especiales en apoyo de las fuerzas de la Alianza del Norte, que barrió en pocas semanas a los talibanes del poder, hizo enmudecer a todos aquellos que propugnaban la necesidad de una fuerza terrestre más numerosa, precisamente en el momento que ésta se estaba haciendo necesaria. La euforia del momento y la sensación de victoria, no solo sobre los talibanes, sino también sobre los «militares de la vieja escuela», hizo que el sentido común quedara atenuado, al menos por un tiempo.

Mas allá de las enormes diferencias entre ambas guerras, ni en Afganistán ni en Irak se valoraron en su justa medida las necesidades militares de las fases posteriores a la batalla convencional, en ambos casos la fuerza inicial fue insuficiente. El volumen de la fuerza fue creciendo con el tiempo, contrariamente a lo que debiera haber sido. El vacío de fuerzas inicial dio en ambos casos alas a la insurrección. El error inicial tuvo unas consecuencias nefastas ya que la clave de ese tipo de lucha está en los primeros momentos de la guerra, cuando reina la confusión, las guerrillas o fuerzas irregulares están en fase de emergencia, éstas están todavía mal organizadas y carecen de experiencia, la población todavía no ha adquirido la inquina que nace de la lucha prolongada y la fuerza ocupante cuenta todavía con la iniciativa. Después de esa fase inicial los éxitos son cada vez mas costos y difíciles de conseguir.

La guerra en Irak reforzó, también de paso, la sensación, en los radicales *yihadistas*, de un sistemático acoso al mundo islámico por parte de las

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

potencias occidentales lideradas por los EEUU. La guerra se hizo con ello más enconada y reforzó la simpatía ideológica hacia la causa del terrorismo radical islámico dentro de las sociedades musulmanas. Esto es muy grave, porque en el sentido más amplio, la guerra contra el terrorismo *yihadista*, dentro de la que se enmarca la guerra de Afganistán, es una guerra que va dirigida a convencer en el ámbito tanto de las ideas como de los sentimientos: lo que se da en llamar una guerra por los corazones y las mentes.

La guerra en Irak, que resultó ser mucho más larga y requerir también más tropas de las esperadas, detrajo recursos militares que podían haber sido utilizados en Afganistán y dañó la cohesión de la comunidad internacional, esencial en la lucha contra el terrorismo radical islámico.

En lo específico de las operaciones militares en Afganistán hay que destacar la falta de unidad de mando, un principio estratégico universal. En primer lugar la existencia de dos operaciones diferentes, Libertad Duradera e ISAF, con misiones y objetivos distintos, algo que, no obstante, se ha ido armonizado progresivamente desde el año 2006. En segundo lugar, dentro la propia ISAF donde la unidad de mando de las fuerzas aliadas queda muy debilitada por los intereses de los múltiples países y la falta de compromiso de la mayoría frente a los riesgos más graves. Las limitaciones específicas de cada uno de los países participantes en la coalición (técnicamente *caveats*) reducen muy significativamente la eficacia estratégica del conjunto y crea desconfianza entre los aliados. De igual manera hay una grave falta de integración tanto horizontal como vertical de los cuarteles generales civiles y militares.

La falta de unidad de mando en las operaciones multinacionales es el reto estratégico por excelencia de nuestro tiempo y hace que el rendimiento obtenido al esfuerzo dedicado sea verdaderamente bajo. Las malas experiencias en este ámbito han alejado a los EEUU de sus aliados, tendiendo éstos a acudir a un número cada vez más reducido de países a los que consideran «socios fiables». En este aspecto los países europeos deberían reconocer su propia responsabilidad y entonar el «*mea culpa*».

Se ha cometido también el error de imponer la democracia de manera abrupta, desde arriba y según el modelo occidental. Un proceso democratizador tan ambicioso como el llevado a cabo requería igualmente una implicación militar y de reconstrucción económica mucho mayor. En general, debe tenerse en cuenta que el orden correcto es primero paz y después democracia, porque la paz es una precondition para la democracia y porque el conflicto armado contamina el proceso democrático. Además, en un país

donde ya existía un primitivo y precario, pero arraigado, sistema representativo que es la *Loya Jirga* y con un conflicto armado ya casi endémico, se suman aun dos buenas razones para proponer la democracia por medio de un proceso lento, ascendente y adaptado a la realidad local. El proceso democratizador debía iniciarse solo en comunidades, poblaciones y provincias firmemente pacificadas y dominadas, precediendo al esfuerzo democratizador, siempre, la resolución de los problemas humanitarios graves y haciendo tentativas en el modelo a seguir para encontrar las soluciones óptimas y mejor adaptadas al país. Tras tantos años de guerra, lo menos importante era la prisa, una actitud típicamente occidental, pero muy lejana de la mentalidad asiática.

Este último error está muy ligado a otro, de falta de pragmatismo a la hora de buscar soluciones para un país cuya realidad tanto material como ideológica está en las antípodas de los países occidentales. El conflicto de Afganistán requería un enfoque posibilista – por mucho que algunos de sus planteamientos estuvieran en oposición con valores esenciales a Occidente – ya que es el grado de mejora, más que el valor absoluto de lo alcanzado lo que cuenta en este caso y sólo paso a paso se puede alcanzar, si es que se alcanza, el estado final deseado.

En ese sentido, es interesante el artículo escrito por el ex Alto Representante europeo en Bosnia, Paddy Ashdown, y el ex consejero del Ministerio Antidrogas del Gobierno afgano, Daniel Korski, en el que piden a la Comunidad Internacional que no se marche de Afganistán. Tras admitir que seguirá habiendo talibanes, señores de la guerra, drogas y corrupción, defienden que el impacto de esos condicionantes se puede reducir si a la acción militar se suma una gobernanza *«que tendrá que responder a las tradiciones afganas y adaptarse a lo realmente factible. Hay que abandonar la idea de que podemos convertir Afganistán en un Estado bien gobernado que respete la igualdad entre los sexos y los derechos humanos a la manera europea (...). El límite de lo factible es un Estado mejor gobernado, no necesariamente bien gobernado»*.<sup>205</sup>

En el ámbito táctico, la única manera de evitar que las fuerzas insurgentes se amparen en la población local y la utilicen como escudo protector, es precisamente utilizando fuerzas afganas respaldadas por la fuerza internacional. Estas milicias locales saben distinguir perfectamente quien es y

---

<sup>205</sup> «No es hora de retirarse de Afganistán», Paddy Ashdown / Daniel Korski, *El País*, 03/12/2008.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

quien no es parte de las fuerzas enemigas y pueden penetrar en las poblaciones para obligarlas a salir de su escondite. Entonces, la ambrumadora capacidad militar de los aliados internacionales impide que los insurgentes se puedan hacer fuertes en cualquier posición y se vean obligados a abandonar la zona. Para conseguir la cooperación de dichas fuerzas locales se necesita no obstante, hacer dolorosas concesiones, que son en cualquier caso menos dolorosas que la solución del fuego exterminador, que elimina sin poder hacer distinción a las milicias oponentes y a las víctimas inocentes que son usadas como escudos humanos.

Si la colaboración de las fuerzas locales es importante por razones tácticas, lo es igualmente porque en un país con tradición guerrera como Afganistán las fuerzas tribales se venden al mejor postor y actúan según los intereses de tribu y de clan o conforme a sus propios códigos de honor o similar. No tener a dichas fuerzas como aliados equivale en muchos casos a brindárselos al enemigo.

Por todo lo anteriormente expuesto, con vastos territorios de Afganistán sin ser controlados ni por las fuerzas internacionales ni por el propio gobierno afgano, con unas condiciones materiales de vida lamentables a pesar de los enormes esfuerzos dedicados a ello, los logros políticos no pudieron frenar la infiltración de retorno de los talibanes. Éstos contaron para ello con la alianza tanto de algunos señores de la guerra como de los intereses tribales vinculados al cultivo de la droga y otros negocios ilícitos, así como de los damnificados por la acción internacional o del gobierno afgano. En 2006, se tuvo que reconocer no sólo, que no se estaban alcanzando los objetivos previstos en aquel país, sino que la situación en Afganistán se estaba deteriorando. La llamada para un esfuerzo superior por parte de los aliados ha tenido una respuesta inicialmente tenue y muy desigual y no ha sido hasta el año 2008 cuando se han empezado a ver refuerzos significativos y un cambio de estrategia vinculada a la figura del general Petraeus.

Con el triunfo en las elecciones norteamericanas de Barack Obama parece perfilarse un cambio de actitud con respecto al conflicto afgano y la voluntad de tener en cuenta la necesidad de desplegar en Afganistán, al menos, dos brigadas adicionales más con alrededor de seis mil efectivos, con el fin de reforzar las operaciones antiterroristas y de apoyar los esfuerzos de la OTAN contra el movimiento talibán. Al mismo tiempo, ha afirmado que aumentará la asistencia no militar en aquel país en unos mil millones de dólares, lo que representa un 75% más de lo que el gobierno de Bush requirió para el año 2008. Hay que recordar que durante su campaña electoral

el candidato demócrata insistió sobre la idea de que los atentados del 11 de septiembre de 2001, que acabaron la vida de tres mil personas en Nueva York y Washington, demuestran que «*la seguridad de Afganistán y de los Estados Unidos es una seguridad compartida*»<sup>206</sup> y agregó que «*hoy, esa seguridad está muy amenazada por el santuario de los campamentos terroristas de Al-Qaeda y de los talibanes en las regiones tribales del Pakistán noroccidental*»; al que llamó «*la frontera salvaje de nuestro mundo globalizado*». Por ello, ha señalado la necesidad de, que junto al mayor despliegue de efectivos en Afganistán, endurecer la posición de Estados Unidos en torno a Pakistán, señalando que «*como presidente haré que los cientos de millones de dólares de ayuda militar estadounidense a Pakistán estén sujetos a condiciones*», y, entre ellas, destacó los avances sustanciales en el cierre de los campamentos de entrenamiento e impedir que los talibanes utilicen el territorio de Pakistán como punto de apoyo para los ataques a Afganistán.

La respuesta de los insurgentes no se ha hecho esperar. Ayaman al Zawahiri, número dos de Al-Qaeda, en una grabación de audio colgada en un foro islamista en Internet amenazó a Obama indicando que «*puede fracasar en Afganistán si decide continuar con la guerra en este país*» y le auguró que correrá la misma suerte que su predecesor George W. Bush, que el ex presidente paquistaní Pervez Musharraf, así como la que han tenido los británicos y los soviéticos, si prosigue con el conflicto en Afganistán y criticó, especialmente, la idea de retirar las tropas de Irak para enviarlas a Afganistán ya que predijo es «*una política destinada al fracaso antes de nacer*»<sup>207</sup>.

### LA CARTA MAGNA AFGANA Y EL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN

Cuando el 4 de enero de 2004<sup>208</sup> se adopta en el seno de la *Loya Jirga* constitucional la nueva Carta Magna de Afganistán, se estaba dando un paso de gigante hacia la democratización del país. El presidente de Afganistán, Sr. Hamid Karzai, firma el Decreto de aprobación de la nueva Constitución, tres semanas más tarde que la *Loya Jirga* constitucional aprobara

---

<sup>206</sup> En una conferencia presentada ante el Auditorio del *Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos* en agosto 2008.

<sup>207</sup> Agencia EFE. El Cairo, 20 de noviembre de 2008.

<sup>208</sup> Siguiendo el calendario islámico es el 14 de Jaddi 1382.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

el documento constitucional, y lo hace rodeado por su Gabinete, algunos miembros de la Comunidad internacional, embajadores, autoridades militares, el Enviado Especial de las Naciones Unidas, Sr. Lakhdar Brahimi y el antiguo monarca del Afganistán el Sr. Mohammad Zahir Shah<sup>209</sup>. El portavoz del presidente Karzai, el Sr. Jalad Luddin, declaró que se trataba de un texto que debía servir para los próximos cien o doscientos años con lo que se estaba señalando la vocación de perdurabilidad y estabilidad que se quiere alcanzar en este país.

La Carta constitucional, que se titula como *Constitución de la República Islámica de Afganistán*, pone en marcha un modelo presidencial que se respalda por un Parlamento elegido democráticamente y con dos Vicepresidencias, que deben servir de contención a cualquier exceso presidencialista. Se establece la creación de una república islámica en la que todos los ciudadanos gozan de los mismos derechos. Es el primer texto constitucional desde la caída de los talibanes y el octavo en la historia del país.

---

<sup>209</sup> Se trata de una personalidad muy interesante que reinó el Afganistán desde 1933, cuando recibió la corona, con diecinueve años, tras el asesinato de su padre y abdicó en 1973. Encontrándose de vacaciones por tratamiento médico en Roma, recibe la noticia de que su primo y su antiguo primer ministro, el Sr. Mohammad Daud, había dado un golpe de Estado, poniendo fin a siglos de monarquía en el país, por lo cual se exilia en Italia. Sus cuarenta años de reinado han sido recordados por sus compatriotas como uno de los raros periodos de estabilidad y de paz que ha vivido Afganistán a lo largo de su historia, a pesar de las denuncias de corrupción y nepotismo de que se le acusó en ciertas ocasiones. En 1964, promulgó la primera Constitución del país haciendo de Afganistán una democracia parlamentaria limitada, con elecciones libres y derechos civiles dejando a la familia real fuera de los cargos de gobierno. Se declaró la igualdad entre hombres y mujeres, dando a la mujer el derecho al voto, al trabajo y a la educación y aboliendo la *pardah* con lo cual se permitía a las mujeres mostrarse en la calle sin usar el *burka*, hasta tal punto que, para dar ejemplo, la esposa del rey Homaira Shah no usaba el velo. Con la caída de los talibanes regresa al país con la misión de inaugurar la *Loya Jirga* de emergencia, por su gran popularidad entre los jefes tribales afganos. A su regreso, después de treinta años exilio, no acepta ningún cargo y se limita a apoyar el proceso de transición llevando una vida discreta hasta su muerte, con 92 años, en julio de 2007. Con ocasión de la *Loya Jirga* constitucional se le nombra «Padre de la Patria» y a su muerte el presidente Karzai declara luto nacional y se celebran ceremonias en todo el país y entre los afganos refugiados en el extranjero. Resultan sintomáticas, del carisma de Zahir Shah, las declaraciones que realiza por su fallecimiento, el Sr. Yusuf Ahmadi, portavoz de los talibanes, diciendo que «*el Padre de la Nación era una conocida figura de la historia del Afganistán que gozaba de gran credibilidad en su país*», aunque, como era de esperar luego matiza diciendo que «*había que lamentar que recientemente los estadounidenses lo había utilizado para sus intereses*».

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Las lenguas oficiales en las que se ha escrito el texto constitucional, de 162 artículos, son el pashto y el dari y el mismo fue redactado por una Comisión de Revisión Constitucional integrada por treinta y cinco miembros.

Por su parte, en Nueva York, el Secretario General de las Naciones Unidas, a la sazón el Sr. Kofi Annan, saludó con entusiasmo la adopción de la nueva Constitución para Afganistán a la que calificó como un «*éxito histórico*» y «*un paso importante en el proceso de paz. Lo que ilustra la determinación del pueblo afgano para poner en marcha un Estado estable y democrático*».

Si realizamos un análisis sistemático y pormenorizado del texto constitucional podemos extraer una serie de conclusiones que pueden servirnos para reflexionar sobre el proceso de democratización que al que se quiere abocar el Gobierno afgano.

En su Preámbulo, que comienza haciendo referencia al Islam, no en vano la Constitución se bautiza como de la República Islámica de Afganistán, se remonta a las numerosas vicisitudes que ha tenido que atravesar el país en el pasado, con referencia a los sacrificios y luchas históricas que ha soportado el pueblo afgano en la lucha de la *Jihad* por la libertad y que ha dado lugar a tantos mártires, con el fin de que se reconozca el hecho de que el Afganistán es un Estado único y unido que pertenece a todas las etnias que residen en el país<sup>210</sup>. En su artículo segundo, se reafirma en que la religión del Estado es la sagrada religión del Islam<sup>211</sup>, aunque precisa que los seguidores de otras religiones son libres de profesar su fe y de realizar sus ritos religiosos dentro de los límites que imponga la ley; no obstante, en el artículo tercero, apostilla que en Afganistán no podrá dictarse ninguna ley que conculque las disposiciones o las creencias de la sagrada religión del Islam.

Una vez, que precisa el marco sobre el que se cierne el sustrato religioso del modelo constitucional afgano y la unidad del Estado, asume un criterio

---

<sup>210</sup> El Preámbulo dice: «4. *Understanding the fact that Afghanistan is a single and united country and belongs to all ethnicities residing this country*». En el artículo primero del texto constitucional se indica que «*Afghanistan is a Islamic Republic, independent, unitary and indivisible state*». (Todos los textos de la Constitución afgana que a continuación se reseñan en inglés provienen de la traducción a esta lengua de los textos oficiales del pashto y del dari y con el fin de que los lectores puedan tener una idea más acabada del texto constitucional, agregaremos en nota, en los temas que consideramos más señalados, el texto de la versión inglesa).

<sup>211</sup> El Preámbulo dice: «*The religion of the state of the Islamic Republic of Afghanistan is the sacred religion of the Islam*».

más global y reclama la observación de la Carta de las Naciones Unidas y el respeto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que se deducen como necesarias para consolidar la unidad nacional, la salvaguardia de la independencia, la soberanía nacional y la integridad territorial del país.

En su artículo cincuenta y ocho, resulta más explícito al indicar que el Estado, con el fin de supervisar la observancia de los derechos humanos en el Afganistán y promover su desarrollo y protección, creará una Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán. De manera que todo ciudadano, que vea conculcados sus derechos fundamentales, podrá acudir a esta Comisión que le oirá y elevará su reclamación a las autoridades judiciales, con el fin de colaborar en la defensa de los derechos humanos lesionados.

Se colige, de estos argumentos, la necesidad de respetar los grandes acuerdos internacionales y, en el plano interno, ir cercenando la nefasta tendencia a la fragmentación del país en etnias y facciones rivales, que no ha hecho más que deteriorar su estabilidad interna y convertirlo en pasto de los intereses de otras potencias extranjeras como se evidencia por su historia antigua y reciente.

De ahí, que, apoyándose en los preceptos que acabamos de señalar, en el Preámbulo, también se reclama el establecimiento de un Gobierno basado en la voluntad del pueblo y en la democracia como fundamentos necesarios para crear una sociedad civil libre de la opresión, de la discriminación y de la violencia basada en el imperio de la ley, la justicia social, la protección de los derechos humanos y la dignidad, con el fin de garantizar los derechos y las libertades fundamentales de las personas y con el fin de promover una vida próspera y un medio ambiente sano. Finalmente, reclama para Afganistán, la recuperación del lugar que merece en el concierto de la Comunidad internacional de naciones<sup>212</sup>.

Se reafirma en que la soberanía nacional en Afganistán pertenece a la nación y la ejerce directamente o por el conducto de sus representantes, por lo que, en los primeros artículos, observamos que se reclama y asume, como funciones básicas del Estado, la aplicación de las disposiciones de la Constitución y de las leyes, la defensa de la independencia, de la soberanía

---

<sup>212</sup> En el Preámbulo se señala: «5. *Observing the United Nations Charter and respecting the Universal Declaration of Human Rights.*6. *For consolidating national unity, safeguarding independence, national sovereignty and territorial integrity of the country.* 7. *For establishing a government based on people's will and democracy*».

nacional, la integridad territorial, así como de garantizar la seguridad y la capacidad de defensa del país<sup>213</sup>. En su artículo octavo, se indica que el Estado regula la política del país según el criterio de independencia, preservación de los intereses nacionales y de la integridad nacional basados en el principio de no agresión, de buena vecindad y respeto mutuo, particularmente con los Estados de su entorno.

Dado que el país es un complejo mosaico de etnias, la Carta Magna busca reducir cualquier posible confrontación tribal indicando que la Nación afgana se compone de todas las personas que ejerzan su estatus de ciudadano y a quienes se les podrá identificar con el término de «*afganos*»; derecho que pueden ejercer todos los grupos étnicos que habitan el país, tales como pashtunes, tayikos, hazaras, uzbekos, turcomanos, baluches, pashai, nuristanis, aymaq, árabes, qirghiz, qizilbash, gujur, brahwui y otros<sup>214</sup>. Agrega, que ningún miembro de la nación podrá ser privado de su estatus de ciudadano afgano y que, no obstante, los asuntos relacionados con la ciudadanía y el asilo deberán ser regulados por ley.

Es importante indicar, tal como se refleja en el artículo sexto, que el Estado afgano está obligado a crear una sociedad próspera y progresista basada en la justicia social, la protección de la dignidad humana, la protección de los derechos humanos, la consecución de la democracia; teniendo en cuenta que deberá garantizar la unidad nacional y la igualdad, como ya apuntábamos, entre los grupos étnicos y tribus con el propósito de alcanzar un desarrollo equilibrado en todas las zonas del país. En esta línea de apertura a los valores democráticos y a la defensa de las libertades fundamentales resulta muy elocuente la referencia que, en el artículo séptimo, se realiza al compromiso

---

<sup>213</sup> Criterios que se reflejan en los artículos cuatro y cinco de la Constitución. En artículo cuatro: «*national sovereignty in Afghanistan belongs to the nation that exercises it directly or through its representatives*».

<sup>214</sup> El artículo cuatro dice: «*the word Afghan applies to every citizen of Afghanistan*». «*The Nation of the Afghanistan is comprised of the following ethnic groups: Pashtun, Tajik, Hazara, Uzbek, Turkman, Baluch, Pashai, Nuristani, Aymaq, Arab, Qighiz, Qizilbash, Gujur, Brahwui, and others*» (texto en inglés traducido del pashto y del dari). Además, en el artículo dieciséis se indica que el pashto y el dari son las lenguas oficiales del país, lo que no impide en que se reconozcan las otras lenguas (como el uzbeki, turkmani, baluchi, pashai, nuristani, parmiri y otros idiomas) y que el Estado adopte y ejecute planes eficaces para el fortalecimiento y desarrollo de todos los idiomas en Afganistán. Agrega que las lenguas turcas (de turcomanos y uzbeki), baluchi, pashai, nuristani, pamiri son, en las zonas en las que son mayoría, la tercera lengua del Estado, sin olvidar que las publicaciones y transmisiones de radio y de televisión estarán autorizadas en todos los idiomas que se hablan en el país.

de respetar la Carta de las Naciones Unidas, los tratados internacionales y las convenciones internacionales que haya suscrito Afganistán, así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en donde termina indicando que hará frente y luchará por impedir cualquier tipo de actividades terroristas, además de la producción, consumo y tráfico ilícito de estupefacientes<sup>215</sup>.

Razón por la cual, todo ciudadano afgano, tal como reza la letra del texto constitucional, en su artículo cincuenta y cinco, tiene la obligación de defender el país, por lo cual, las condiciones del servicio militar estarán reguladas por la ley. Además, la observación de las disposiciones de la Constitución, la obediencia y observancia de las leyes es una obligación que se impone a todos los pueblos que habitan el Afganistán y aducir ignorancia de la ley no resulta argumento exculpatorio. Por otra parte, el Estado garantiza los derechos de los ciudadanos extranjeros que residen en el país y que, como contrapartida, éstos deberán comportarse respetando las leyes afganas de conformidad con las normas del Derecho internacional.

Por lo que respecta al desarrollo económico<sup>216</sup> se considera, en el texto constitucional, que el Estado deberá formular y aplicar programas eficaces para el desarrollo industrial, el crecimiento de los sistemas productivos, la mejora del nivel de vida y el apoyo a la artesanía, de tan larga tradición en el país. Para ello, el Estado deberá fomentar y proteger las inversiones de capital privado y la creación de empresas, sobre la base de la economía de mercado con el aval y la garantía de las leyes que, además, regularán el comercio interno y el externo de acuerdo con las necesidades de la economía nacional y los intereses públicos.

Todo ello, implica que el Estado deberá abocarse, y así lo determina su texto constitucional, a diseñar e implementar, dentro de sus recursos financieros, programas eficaces para el desarrollo de la agricultura y la ganadería, así como la mejora de las condiciones de vida de los agricultores y pastores, con el fin de ir acabando con el modelo de vida nómada que genera esquemas precarios de economía. Llevando a cabo, para ello, una política de construcción de viviendas a las que puedan tener acceso estos sectores

---

<sup>215</sup> El artículo séptimo dice: «*The State shall abide by the UN Charter, international treaties, international conventions that Afghanistan has signed, and the Universal Declaration of Human Rights*».

<sup>216</sup> Desde los artículos noveno a decimocuarto. «*The State encourages and protects private capital investments and enterprises based on the market economy and guarantees their protection in accordances with the provisions of law*».

de la producción nacional. Se deberán implementar las medidas oportunas para proteger a los bosques y al medio ambiente y se recuerda que las minas y los recursos subterráneos pertenecen a la propiedad del Estado.

Con estos fines se pone en marcha el Banco Central de Afganistán, como banco del Estado con carácter independiente, emisor de moneda y con la función de formular y aplicar, de acuerdo con sus mandatos y el marco de la ley, la política monetaria del país que deberá consultar, en los asuntos relacionados a la impresión del dinero circulante, con la Comisión de Asuntos Económicos de la Cámara de Representantes (*Wolesi Jirga*).

Resulta sumamente importante para garantizar la estabilidad democrática y el respeto a la dignidad humana que en la Constitución afgana se haya dedicado todo un capítulo, el Capítulo Segundo, a regular los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos. Debemos destacar como un avance significativo que, en el artículo veintidós, se indique de manera explícita que los ciudadanos de Afganistán, sea hombre o mujer, gozan de iguales derechos y deberes ante la ley<sup>217</sup>. Además, se reconoce el derecho a la vida<sup>218</sup>, a la dignidad humana, a la libertad sin límites salvo que afecte a la libertad de los demás o a los intereses públicos. Se prohíbe la tortura o cualquier actividad contraria a la integridad humana y, se agrega, que se rechaza, incluso, cuando se quiera practicar con la intención de descubrir la verdad, por lo que cualquier confesión extraída a un acusado por coacción no será válida. Todo acusado tendrá derecho a un abogado y cuando se trate de un indigente podrá tenerlo de oficio asignado por el Estado.

Con respecto a la jurisdicción penal, se reconoce la presunción de inocencia, la titularidad personal del delito dado que la acusación, el arresto y la detención de un acusado y la ejecución de la pena no puede afectar a otra persona, además que nadie puede ser perseguido, detenido o castigado sino en consonancia con la decisión de un tribunal autorizado y de conformidad con la ley aprobada antes de la fecha de la ofensa.

En relación con los derechos civiles, todo ciudadano y ciudadana afganos tienen derecho a elegir y a ser elegidos democráticamente, para

---

<sup>217</sup> El artículo veintidos dice que: «*The citizens of Afghanistan –whether man or woman– have equal rights and duties before the law*».

<sup>218</sup> Aunque si bien, en este caso, se reconoce que el derecho a la vida es un don de Dios y un derecho natural de los seres humanos, resulta inquietante, el segundo párrafo donde se agrega que nadie podrá ser privado de este derecho «salvo por disposición de la ley» («*no one shall be deprived of this right except by the provision of law*»)

lo cual existe libertad para expresar su pensamiento mediante palabra, escrito o ilustración o por cualquier otro medio con respeto evidente de lo establecido por la Constitución. En esta línea, todo ciudadano afgano tiene derecho a formar parte de organizaciones sociales y a constituir partidos políticos, aunque, siguiendo el criterio ya apuntado en el Preámbulo, se indica que el Programa político no podrá ser contrario a los principios de la sagrada religión del Islam y a los valores constitucionales<sup>219</sup>, su estructura orgánica y financiación deberá ser pública, no tener objetivos militares o paramilitares, ni depender de un partido político extranjero, ni, tampoco, basarse en la preponderancia de un grupo étnico de alguna de las regiones del país, por lo cual si un partido político se ha establecido de acuerdo con la legitimidad democrática que exige la Constitución no podrá ser disuelto sin motivos legítimos y sin la decisión del un Tribunal autorizado; además, de que se reconoce el derecho a manifestarse con fines pacíficos.

Se establece la confidencialidad de la correspondencia y las comunicaciones, a la inviolabilidad del domicilio por lo cual no se permite a nadie, incluido el Estado, a invadir la propiedad privada de un ciudadano a menos que tenga la autorización previa del residente o se esgrima una orden judicial de allanamiento de morada<sup>220</sup>. Se regula la libertad de desplazamiento dentro del país siempre que no se trate de zonas restringidas por ley, así como, también, tiene derecho a viajar al extranjero y regresar a sus hogares y el Estado se compromete a la protección diplomática de los derechos de sus ciudadanos en el extranjero. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y sólo se permite la expropiación por razones de interés público y en la que medie una previa y justa indemnización. Cabe destacar como una particularidad de la Constitución que en el artículo cuarenta y uno se indica

---

<sup>219</sup> El artículo treinta y cinco indica que «*the Program and Charter of the party are not contrary to the principles of sacred religion of Islam and the provisions and values of this Constitution*».

<sup>220</sup> No obstante en el artículo treinta y ocho se establece la posibilidad de que, ante el caso de un delito evidente, el oficial, encargado del caso puede entrar en el domicilio particular del presunto delincuente sin permiso de registro, para lo cual será necesario que, posteriormente, recabe la autorización judicial pertinente de acuerdo con los plazos señalados por la ley («*In case of an evident crime, an official incharge of the situation can enter or conduct a house search prior to the permission of the Court. The official involved in the situation is required to obtain a subsequent Court Order for the house search within the period indicated by law*»).

que con respecto a los ciudadanos extranjeros, éstos no podrán adquirir bienes inmuebles en Afganistán, aunque podrán arrendarlos<sup>221</sup>.

En relación con el sistema fiscal, se establece que cada afgano está obligado a pagar impuestos y tasas al Gobierno y serán ingresadas en la Cuenta del Estado y sus tipos impositivos y sus formas de liquidación será determinados observando los principios de la justicia social. A estas reglas, deberán acogerse, también, las personas físicas y jurídicas extranjeras.

Por lo que respecta a la cuestión de la educación, que es un tema problemático y deficitario en el país, la Constitución le dedica una serie de artículos<sup>222</sup> muy importantes en los que se indica que la educación básica es un derecho de todos los ciudadanos, que el Estado deberá promover de forma gratuita a nivel elemental y de manera obligatoria a nivel intermedio. Además, insta a elaborar y aplicar programas eficaces con miras a obtener la expansión de equilibrada de la educación en todo Afganistán con la enseñanza de las lenguas nativas en las zonas donde éstas se hablan. Un artículo en particular, el cuarenta y cuatro en concreto, se refiere a la educación de la mujer indicando que el Estado deberá elaborar y aplicar programas efectivos para equilibrar y promover la educación de las mujeres, la mejora de los sistemas educativos en las poblaciones nómadas y la eliminación del analfabetismo en todo el país<sup>223</sup>.

Por su parte, la Constitución vuelve a marcar la pauta religiosa cuando señala que el Estado deberá elaborar y aplicar un Plan de Estudios, unificado para todo el país, teniendo en cuenta los preceptos de la sagrada religión del Islam, además de los criterios de la cultura nacional y los principios

---

<sup>221</sup> Se indica que en el caso de misiones diplomática o a organismos internacionales en los que Afganistán es miembro estaría permitida la compra de inmuebles en el marco de lo dispuesto por la ley («*Foreign individual do not have the right to own immovable property in Afghanistan. Lease of immovable property for the purpose investment is permissible in accord with law. The sale of estates to diplomatic missions of foreign countries and to those international Agencies, of which Afghanistan is a member, is permissible in accordance with the provisions of law*»).

<sup>222</sup> De los artículos cuarenta y tres a cuarenta y siete. En este último artículo se indica en términos generales que el Estado elaborará programas eficaces para la promoción de la ciencia, la cultura, la literatura y la artes y que garantizará los derechos de los autores, inventores y descubridores, alentando, de este modo, las investigaciones científicas en todos los ámbitos y la divulgación para un uso eficaz de los resultados.

<sup>223</sup> El artículo cuarenta y cuatro dice: «*The State shall devise and implement effective programs for balancing and promoting of education for women, improving of education of nomads and elimination of illiteracy in the country*».

académicos y un desarrollo curricular del Plan de Estudios en donde se tenga en cuenta los contenidos religiosos que consideren básicos en las distintas sectas islámicas existentes en Afganistán<sup>224</sup>.

El Estado estará obligado a establecer y desarrollar las enseñanzas de carácter superior que abran vías profesionales a los ciudadanos afganos, además de la posibilidad, con la autorización estatal, de permitir la apertura de centros privados de formación educativa y profesional y de cursos de alfabetización, ya sea bajo la responsabilidad de nacionales afganos o de ciudadanos extranjeros.

Por lo que hace al derecho laboral, se considera el acceso al trabajo como un derecho de todos los afganos que deberán regularse por ley las condiciones laborales, las horas de la jornada laboral, el derecho a las vacaciones remuneradas, determinando que la elección del tipo de trabajo será una acción libre de cada ciudadano, dentro de los límites que impone la ley. Aunque la Constitución prohíbe de manera expresa el trabajo forzoso, ello no es óbice para indicar que la participación activa en tiempos de guerra, calamidades u otras situaciones que amenazan la vida y el bienestar público es una de las principales obligaciones de todos los afganos. Resulta primordial la referencia a la prohibición de someter a los niños a trabajos forzados<sup>225</sup>.

No cabe duda que la puesta a punto de un sólido sistema de Administración pública es un requisito fundamental para la consolidación del modelo democrático y de la eficacia gubernativa. Por ello, se indica, en el artículo cincuenta que el Estado está obligado a adoptar las medidas necesarias para la creación de una fuerte y buena administración, así como la realización de las reformas pertinentes en el sistema administrativo con la previa autorización de la Asamblea Nacional. Se debe alcanzar un modelo administrativo eficaz y transparente que brinde a los ciudadanos el libre acceso a la información que soliciten, siempre que con ello no se conculquen los derechos de otros ciudadanos y que permita a los ciudadanos ser contratados para los servicios del Estado, sin ningún tipo de discriminación y la posibilidad de reclamar por la vía contenciosa ante los tribunales cuando sean perjudicados en sus derechos.

---

<sup>224</sup> El artículo cuarenta y cinco dice: «*The State shall devise and implement a unified educational curriculum based on the provisions of the sacred religion of Islam, national culture and in accordance with academic principles and develops the curriculum of religious subjects on the basis of the Islamic sects existing in Afghanistan*».

<sup>225</sup> El artículo cuarenta y nueve dice que «*Children shall not be subjected to forced labour*».

Como ya hemos tenido oportunidad de señalar, la salud pública es uno de los grandes escollos que tiene que superar el Gobierno afgano. De ahí que resulte oportuna, en el artículo cincuenta y dos, la referencia a la obligación del Estado a proporcionar de manera gratuita la atención sanitaria preventiva y tratamiento médico adecuado en el marco de servicios de salud para todos los ciudadanos afganos, sin que ello presente ningún inconveniente para que el Gobierno fomente y proteja la creación de servicios médicos y centros de salud privados. Resulta muy oportuna, la indicación que se realiza de que el Estado proporcionará la ayuda financiera y los servicios médicos adecuados a los descendientes de aquellos ciudadanos que fueron martirizados o desaparecidos o se encuentran discapacitados o minusválidos, con el fin de que se puedan integrar en la sociedad de un modo activo<sup>226</sup>. También el Estado deberá garantizar los derechos y privilegios de los pensionistas y las personas discapacitadas, así como la asistencia de ancianos necesitados, mujeres abandonadas y huérfanos, teniendo en cuenta que, para el Estado, la familia es la unidad fundamental de la sociedad, por lo cual el Gobierno deberá adoptar las medidas necesarias para la recuperación física y psicológica del núcleo familiar, en particular de los niños y sus madres. Teniendo presente, en la educación de los niños, la eliminación de todas las tradiciones contrarias a la sagrada religión del Islam, ya que, como puede observarse, se introduce nuevamente el elemento religioso en el seno de la familia, bajo el control del Estado<sup>227</sup>.

El acceso al modelo democrático de gobierno es uno de los pasos más importantes que tiene que dar el Estado Afgano y los parámetros constitucionales para su concreción se establecen de manera detallada en los Capítulos Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto en los que se determina el perfil del Presidente, las características del Gobierno, el funcionamiento de la Asamblea Nacional y las particularidades de la *Loya Jirga* o Gran Consejo.

Por lo que se refiere al Presidente, éste será el Jefe del Estado de la República Islámica de Afganistán y estará apoyado en sus funciones por dos vicepresidentes y su elección se realizará por sufragio universal directo con

---

<sup>226</sup> El artículo cincuenta y tres dice: «*The State takes necessary measures for regulating medical services and financial support to descendants of those who were martyred or are missing, to disabled or handicapped and their active participation and reintegration into society in accordance with the law.*»

<sup>227</sup> En el artículo cincuenta y cuatro se dice: «*The State adopts necessary measures to ensure physical and psychological well being of family, especially of child and mother, upbringing of children and the elimination of traditions contrary to the principles of sacred religion of Islam.*».

la obtención de más del cincuenta por ciento de los votos emitidos en votación libre, general, secreta y directa<sup>228</sup>. Con la idea de controlar el buen desarrollo de proceso electoral, ya sea en elecciones o en referendos<sup>229</sup>, se establece la creación de una Comisión Independiente para la Supervisión del Proceso Electoral (*Independent Commission supervising the Elections*).

Resulta interesante reseñar el perfil que se exige a los candidatos a la Presidencia o a las Vicepresidencias, que dicho sea de paso, resulta constitucionalmente obligatorio que el nombre de estos últimos sean descritos públicamente en la candidatura presidencial, dado que para optar a estas altas responsabilidades de gobierno se exige por la Constitución que sean ciudadanos afganos, musulmanes, nacidos de padres afganos y que no ostenten la ciudadanía de otro país y que, el día en el que se presenten como candidatos, su edad no deberá ser inferior a los cuarenta años. Además, se exige que no hayan sido condenados por un tribunal por crímenes contra la humanidad, actos criminales o privación de derechos civiles y no podrán ser reelegidos más que en una ocasión y antes de asumir sus funciones deberán realizar un Juramento de fidelidad<sup>230</sup>. El Presidente podrá formar Gobierno nombrando a sus Ministros de acuerdo con los requisitos que se establecen en el Capítulo Cuarto del texto constitucional.

En el artículo sesenta y nueve se establece el supuesto de *Impeachment* por el que se indica que, dado que el Presidente es responsable ante la Nación, la Cámara de Representantes (*Wolesi Jirga*), le puede acusar de crímenes contra la humanidad, de traición a la Nación o delitos penales siempre que la acusación sea avalada por un tercio de los miembros de la Cámara de Representantes. En el caso de que la acusación prospere la Cámara de Representantes deberá convocar al Gran Consejo (*Loya Jirga*) en el plazo de un mes y si la acusación

---

<sup>228</sup> En el artículo sesenta y uno se dice: «...on the votes cast through free, general, secret and direct voting».

<sup>229</sup> De acuerdo con el artículo sesenta y cinco el Presidente puede llamar a un Referéndum sobre temas de importancia nacional, política, social o económica.

<sup>230</sup> Este Juramento de fidelidad se establece en el artículo sesenta y tres: «*In the name Allah, the Merciful, The Compassionate. In the name God Almighty, in the presence of you representatives of the Nation of Afghanistan, I swear to obey and safeguard the provisions of the sacred religion of Islam, to observe the Constitution and other laws of Afghanistan and supervise their implementation; to safeguard the independence, national sovereignty, and the territorial integrity of Afghanistan and the fundamental rights and interests of the people of Afghanistan, and with the assistance of God and the support of the Nation, to make great and sincere efforts for the happiness and progress of the people of Afghanistan*».

sigue adelante, con el apoyo de la mayoría de los dos tercios de los votos, el Presidente es destituido y el caso se remite a un Tribunal especial<sup>231</sup>.

Por lo que se refiere a la Administración del Estado<sup>232</sup>, la misma estará dividida en una serie de unidades administrativas cada una de las cuales se encontrará dirigida por un Ministro. Si bien el Gobierno, se basa en un principio centralista, delegará ciertos poderes a las Administraciones locales con el fin de agilizar la promoción de las mismas y su desarrollo económico, social y cultural, para lo cual cada Provincia tendrá su Consejo Provincial con miembros elegidos por sufragio libre, directo y secreto.

Por lo que respecta al Poder legislativo, será la Asamblea Nacional de la República Islámica de Afganistán quien representa la manifestación de la voluntad del pueblo y a toda la Nación afgana y que se compone de dos cámaras, la «Casa del pueblo» o Cámara baja o de representantes (*Wolesi Jirga*) y la «Casa de los Ancianos» o Cámara alta o Senado (*Meshrano Jirga*)<sup>233</sup>.

El número de miembros de la Cámara de Representantes, que deberá ser proporcional a la población de cada región, no podrá superar la cifra de doscientos cincuenta escaños, con al menos dos mujeres delegadas por cada provincia, y serán elegidos por elecciones libres, generales, directas y secretas por un periodo de cinco años. Por su parte, los miembros del Senado serán elegidos del siguiente modo: cada Consejo Provincial elige un representante, de entre sus miembros, por un periodo de cuatro años y, a su vez, cada uno de los Consejos de Distrito de cada provincia eligen a un representante por un periodo de tres años, luego el Presidente nombrará, por un periodo de cinco años, al tercio de los miembros restantes, teniendo en cuenta que un cincuenta por ciento deberán ser mujeres, entre personas de reconocido prestigio, dos representantes de las personas con discapacidad y dos representantes de los *Kochis*<sup>234</sup>. Los miembros de la *Wolesi Jirga* deberán tener como mínimo

---

<sup>231</sup> Este Tribunal especial estará compuesto por tres miembros de la Cámara de Representantes (*Wolesi Jirga*), tres miembros de la Corte Suprema (nombrados por la *Loya Jirga*) y el Presidente del Senado (*Meshrano Jirga*).

<sup>232</sup> El Capítulo Octavo de la Constitución se dedica por entero a esta cuestión (desde los artículo ciento treinta y seis hasta ciento cuarenta y dos).

<sup>233</sup> En el artículo ochenta y dos se dice: «*The national Assembly consists of two houses: House of Representatives (Wolesi Jirga) (The house of People) and Senate (Meshrano Jirga) (The house of Elders)*».

<sup>234</sup> Los gitanos son conocidos en Afganistán como *Kochis*, y se están agrupando, en la actualidad, en campamentos de refugiados erigidos sobre la frontera con el Pakistán, cerca del paso de Spinboldak.

veinticinco años de edad y los del *Meshrano Jirga* treinta y cinco años de edad en la fecha de su candidatura o nombramiento.

Las atribuciones de índole legislativa que la Constitución reserva para la Asamblea Nacional son las habituales de un modelo democrático<sup>235</sup>, además de elevar cuestiones o preguntas a los Ministros del Gobierno por parte de las Comisiones constituidas en ambas Cámaras sobre temas concretos o aprobar los Presupuestos Generales del Estado. Cabe destacar, la capacidad específica de la Cámara de Representantes de plantear una interpelación a los Ministros del Gobierno, de acuerdo con una propuesta basada en la décima parte de sus miembros, y si la respuesta dada sobre esta interpelación no resulta satisfactoria se puede emprender un voto de censura aprobado en votación de la mayoría de sus miembros y basada en razones bien fundamentadas.

Sin lugar a dudas, una figura institucional sumamente importante en la vida política afgana es la *Loya Jirga* o Gran Consejo que se ha convertido, como puede colegirse de la historia del pueblo afgano, en el árbitro de las grandes y más importantes decisiones y que la Constitución la define como «*la más alta manifestación del pueblo de Afganistán*»<sup>236</sup>. Se constituye por la suma de los miembros de la Asamblea Nacional, los Presidentes provinciales y de los Consejos de Distrito. Por su parte, los Ministros, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, así como los miembros del Tribunal Supremo de Justicia pueden asistir a las reuniones del Gran Consejo, pero sin derecho a voto. La Constitución establece que la *Loya Jirga* debe convocarse para adoptar decisiones sobre cuestiones relativas a la independencia, la soberanía nacional, la integridad territorial o los supremos intereses

---

<sup>235</sup> El artículo noventa establece que «*The National Assembly has the followings powers: Ratification, modification or abrogation of laws and or legislative decrees. Approval of plans for economic, social, cultural and technological development. Approval of state budget, permission for obtaining and granting loans. Creation, modification of administrative units. Ratification of international treaties and agreements or abrogation of the membership of Afghanistan to them. Other authorities specified in this Constitution*». Además, en los artículos noventa y cuatro a noventa y seis se establece la forma y el procedimiento de adopción de las leyes y se prevé en el artículo cien un Comité Mixto (*Combined Comité*) para el caso de desacuerdo entre las dos Cámaras compuesto de manera paritaria por miembros de ambas Cámaras con el fin de allanar las diferencias, aunque si el Comité no logra su cometido, el texto de ley puede aprobarse en la Cámara de Representantes por la mayoría de sus miembros y con la firma del Jefe del Estado y sin pasar por el Senado.

<sup>236</sup> Tal como reza su artículo ciento diez: «*is the highest manifestation of the People of the Afghanistan*».

de la Nación, o para modificar las disposiciones constitucionales o para el planteamiento de un *impeachment* contra el Presidente.

Siguiendo con es análisis constitucional de la división de poderes, el Capítulo Séptimo se dedica por completo al poder judicial y se le trata, como no podía ser de otra manera, como un poder independiente que estará estructurado orgánicamente por un Tribunal Supremo de Justicia (*Stera Mahkama*), los tribunales superiores y los tribunales de apelación. Por lo que respecta al Tribunal Supremo, estará compuesto por nueve miembros nombrados por el Presidente con la aprobación de la Cámara de Representantes por un periodo de diez años<sup>237</sup>, siendo su nombramiento inamovible a menos que medie un delito, tal como se refleja en el artículo ciento veintisiete de la Constitución<sup>238</sup>.

El resto de los funcionarios y personal administrativo de la rama judicial estarán sujetos a las disposiciones de las leyes relacionadas con el estatuto de los funcionarios y demás personal administrativo del Estado, pero, sin embargo, su nombramiento, despido, promoción, pensiones, recompensas o castigos estarán regulados por el Tribunal Supremo de conformidad con la legalidad vigente. Dentro de la carrera judicial, los jueces serán nombrados por el Tribunal Supremo con la aprobación del Presidente y, para una mejor administración de las cuestiones judiciales, el Tribunal Supremo creará la Oficina General de Administración del Poder Judicial. Los juicios deberán ser públicos a menos que medie el secreto del sumario,

---

<sup>237</sup> Si bien para su puesta en marcha se utilizará un sistema escalonado con el nombramiento de tres miembros por cuatro años, otros tres por siete años y los tres restantes por diez años. Por otra parte, en el artículo ciento dieciocho se establecen los requisitos para poder acceder al Tribunal Supremo, estableciéndose una edad mínima de cuarenta años, ser ciudadano afgano, tener licenciatura en derecho o en jurisprudencia islámica, así como conocimientos y experiencia en el sistema judicial afgano, tener formación ética y buena reputación, no haber sido condenado y no estar afiliado a ningún partido político durante el periodo de sus funciones oficiales. Al asumir el cargo deberá prestar el siguiente juramento, de acuerdo con el artículo ciento diecinueve, ante el Presidente: «*In the name of Allah, the Merciful and the Compassionate, I swear in the name of God Almighty to support justice and righteousness in accord with the provisions of the sacred religion of Islam and the provisions of this Constitution and other laws of Afghanistan, and to execute the duty of being a judge with utmost honesty, righteousness and non-partisanship*».

<sup>238</sup> El artículo ciento veintisiete dice que «*When more than one-third of the members of the House of Representatives demand the trial of the Chief Justice, or a member of the Supreme Court due a crime committed during the performance of duty and the House of Representatives approves of this demand by a majority of two-thirds votes, the accused is dismissed from his post and the case is referred to a special court*».

pero, finalmente, la decisión deberá ser conocida públicamente y cuando exista una laguna jurídica los tribunales deberán recurrir a la jurisprudencia *Hanafi*<sup>239</sup>. En particular, el artículo ciento treinta y uno se refiere a los casos relacionados con los asuntos personales de los seguidores de la secta Chiíta en los cuales se aplicará la Escuela Chiíta de la ley,<sup>240</sup> dadas las diferencias que existen con la Escuela Sunní.

También, cabe destacar que en el artículo ciento veintinueve se reconoce la pena capital siempre que tenga la anuencia del Presidente<sup>241</sup>. Por otra parte, la persecución de los crímenes será labor de la policía y la investigación y enjuiciamiento de los mismos estará a cargo de la Oficina del Fiscal, que como ministerio público será parte del Poder ejecutivo e independiente en sus actuaciones<sup>242</sup>.

Finalmente, dentro del Capítulo Noveno, en su artículo ciento cuarenta y dos, se establece la posibilidad de declarar el «*estado de emergencia*», que estará en manos del Presidente de acuerdo con la Asamblea Nacional, ya sea en todo el país o en las zonas en peligro<sup>243</sup>, cuando debido a la gue-

---

<sup>239</sup> La Escuela *Hanafi* de la jurisprudencia fue creada por Abu Hanifah Nu'man en Kufa (Irak) y es una de las cuatro escuelas de jurisprudencia dentro del Islám *sunni*, siendo considerada como una de las más abiertas y es seguida por la mayor parte de los musulmanes (se calcula un 45% en el mundo, frente a las otras tres escuelas, la *Shafi'i*, la *Malikí* y la *Hanbalí*).

<sup>240</sup> El artículo ciento treinta y uno dice: «*Courts shall apply Shia School of Law in cases dealing with personal matters involving the followers of Shia Sect in accordance with the provisions of Law. In other cases if no clarification by this Constitution and other laws exist and both sides of the case are followers of the Shia Sect, courts will resolve the matter according to laws of this Sect*».

<sup>241</sup> Se indica que: «*All specific decisions of the Courts are enforceable, except for capital punishment, which is conditional upon approval of the President*».

<sup>242</sup> En esta línea, cabe señalar que la Sra. Navi Pillay, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el 11 de noviembre de 2008, manifestó su consternación por las ejecuciones, llevadas a cabo en Afganistán, de cinco prisioneros y urgió a suspender la aplicación de la pena de muerte, ya que son los primeros ejecutados de una lista de quince reos condenados a la pena capital en octubre de 2007. Señaló que, aún aceptando la gravedad de ciertos crímenes, solicitaba al Presidente Karzai que mantuviera la moratoria de facto a la pena de muerte, que se había puesto en marcha en 2004, preocupada porque «*la aplicación de las leyes y el sistema judicial afgano no cumplan con lo parámetros internacionales para garantizar juicios justos*» (vid. Asociación para las Naciones Unidas en España, ANUE Informa, quincena del 1 al 14 de noviembre de 2008).

<sup>243</sup> Según reza el artículo ciento cuarenta y tres: «*If due to war, threat of war, serious rebellion, natural disasters or situations similar to these protecting the independence or Nation's survival becomes impossible by following the provision of this Constitution, the President in confirmation of National Assembly shall declare a state of emergency in some or all parts of the Country*».

rra, la amenaza de guerra, amenaza grave de rebelión, desastres naturales o situaciones similares la independencia o la supervivencia de la Nación se encuentren en peligro.

Sin duda, la aprobación de la Carta Magna afgana representa un paso importante para la consolidación del modelo democrático en Afganistán. Junto a ello, la convocatoria de elecciones libres, limpias y en condiciones de seguridad, tan como se han desarrollado hasta el momento, ha sido, también, un avance que no debe despreciarse en el difícil camino hacia las libertades individuales. La Declaración de París de 2008, señaló la importancia de estos avances y la necesidad de mantener estos comportamientos en 2009 y 2010 como un «*paso crucial para consolidar la democracia en beneficio de todos los afganos*»<sup>244</sup>. Además, la Comunidad internacional ha prometido su apoyo decidido para el logro de estas metas. En esta línea, y a solicitud del Presidente Karzai y de conformidad con la Resolución 1806 (2008) del Consejo de Seguridad, la UNAMA asumirá la función de dirigir y coordinar a sus asociados internacionales con el fin de garantizar un apoyo coherente e integrado a las autoridades afganas en el proceso electoral y ayudar de manera puntual a la Comisión Electoral independiente de Afganistán. En el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas<sup>245</sup> se indica que resulta importante poder asegurar la rapidez de las decisiones y los preparativos con el fin de disponer de tiempo suficiente para que cada etapa del proceso electoral se complete de manera creíble y para que las decisiones sobre estos procesos electorales reflejen un consenso nacional general.

Por su parte el Presidente Karzai, ha solicitado a los tres poderes del Gobierno que consideren la posibilidad de celebrar simultáneamente las elecciones presidenciales y las parlamentarias, en 2009 o en 2010, en lugar de separarlas con un año de diferencia dado que desde un punto de vista técnico sería una solución eficaz en función de los costos. Sin embargo, la Cámara de Representantes, la *Wolesi Jirga*, ha votado a favor de celebrar elecciones separadas y además, habrá que resolver cuestiones constitucionales y jurídicas para poder lograr un proceso electoral conjunto.

---

<sup>244</sup> Informe Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, «*presentado de conformidad con la Resolución 1806 (2008) del Consejo de Seguridad relativa a la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán*», S/2008/434 de 3.7.2008.

<sup>245</sup> *Ibid*, p. 2.

El aumento de la violencia antigubernamental está generando muchas dificultades a la hora de afianzar el proceso democrático<sup>246</sup>. Así, por ejemplo, en la provincia occidental de Farah, los insurgentes han asumido el control de varios centros de distrito desde que las tropas de las Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad se retiraron de Mula Qala a principios de septiembre de 2006 y la consecuente toma del distrito por los talibanes en enero de 2007. La zona ha permanecido fuera del alcance del Gobierno de Afganistán y, aunque el Gobierno volvió a tomar la ciudad a mediados de diciembre de 2007, la situación en Mula Qala sigue siendo tensa y los talibanes continúan ejerciendo su influencia en varios distritos circundantes.

A pesar de estas dificultades, se detecta en Afganistán una cierta eferescencia democrática y con el fin de preparar las próximas elecciones varios partidos políticos han comenzado a intensificar sus actividades celebrando sus respectivos Congresos.

Se ha constituido el Frente Nacional Unido que agrupa a dieciocho partidos políticos. También, en Kabul y en Jalalabad, los partidos *Afghan-i-Millat*, *Hezb-i-Islami*, *Junbesh-i-Milli* ya han celebrado nutridos Congresos y otros partidos más pequeños están siguiendo el ejemplo y se han registrado más de ciento diez partidos.

## CONCLUSIONES

Conocer y comprender los conflictos que han afligido a este país nos permite tener una visión más completa de la complejidad del mundo en que vivimos. La falta de paz, desarrollo y estabilidad en Afganistán han demostrado tener consecuencias graves para el resto del mundo, pues, como hemos podido comprobar, los ecos del conflicto afgano han sido capaces de alcanzar los lugares más lejanos del planeta.

La invasión soviética hizo, de un país relativamente estable y alejado a la atención internacional, un lugar de confrontación entre las dos grandes potencias. Afganistán se fue transformado, dañando las estructuras en que

---

<sup>246</sup> Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, «*La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*», A/62/722-S/2008/159 de 11.3.2008, presentado a la Asamblea General (sexagésimo segundo periodo de sesiones, tema 19 del Programa) y al Consejo de Seguridad (sexagésimo tercer año).

se sustentaba su convivencia, introduciendo factores de radicalismo ajenos al país y convocando hacia este país grandes intereses estratégicos y geopolíticos que dificultaban una solución.

Como consecuencia de aquella guerra, que duró una década, se sembró la semilla de una nueva forma de terrorismo, la mayor amenaza a la que se enfrenta el mundo en la actualidad. Fue también en este país, tras la vuelta de Osama Bin Laden en 1996, donde la red de Al-Qaeda, bajo la protección del régimen talibán, ahondó sus raíces y adquirió una dimensión y una organización de primer orden. Gracias al santuario afgano la red terrorista pudo llevar a cabo ataques cada vez de mayores dimensiones, culminando su escalada en los dramáticos sucesos de 11-S.

Los ataques contra Nueva York y Washington pusieron a los EE UU en pie de guerra. La gran potencia pasó de una cierta indolencia y del cansancio de tener que hacer el papel no deseado de gendarme mundial, a la impaciencia en materia de seguridad y a querer conformar el mundo por la fuerza, prescindiendo en gran medida de la cohesión internacional. Frente a operaciones menos costosas y arriesgadas que hubieran permitido afrontar la estabilidad mundial en el pasado, en la actual situación, con una guerra envenenada en Irak, el horizonte de seguridad mundial se ha complicado. El mundo occidental corre el peligro de dividirse y las posiciones que separan a unos mundos de otros tienden a distanciarse. Pasiones intensas se han adueñado del contexto intelectual de la seguridad.

A todo esto hay que añadir el problema de la droga y el crimen organizado, que ha encontrado en el conflicto afgano un caldo de cultivo donde crecer y desarrollarse.

Si hoy se pudiera rebobinar el pasado, no hay duda que la Comunidad Internacional reconsideraría muchas de sus decisiones en relación con las guerras en Afganistán, tomaría medidas para parar éstas desde sus primeros estadios y no escatimaría esfuerzos en la pacificación y reconstrucción del país.

Afganistán, ha demostrado de una forma muy clara que la guerra siembra la semilla de la conflictividad y la violencia, y que contribuir a la pacificación y estabilización de los países sometidos a prolongadas e intensas experiencias bélicas es una inversión rentable en materia de seguridad mundial. Sin embargo, las consecuencias negativas de una guerra no se pueden conocer con precisión hasta que éstas van tomando cuerpo y resulta difícil convocar los esfuerzos necesarios para la pacificación desde una argumentación anticipativa. Se necesitaría, pues, tomar medidas para curar

una enfermedad antes de que aparezcan los síntomas. Tampoco se sabe con certeza cual va a ser el conflicto, entre los múltiples que hay en el mundo, cuyas consecuencias van a afectar de forma grave a la seguridad mundial. El estudio y conocimiento del prolongado conflicto afgano y de sus consecuencias, permite, no obstante, fortalecer la convicción en la necesidad de sumar las voluntades internacionales para la pacificación de los lugares castigados por el azote de la guerra.

No en vano ha señalado Araceli Mangas Martín<sup>247</sup>, que Afganistán se ha convertido en «una verdad incómoda» ya que la invasión y ocupación del país por los ejércitos de Estados Unidos y del Reino Unido «no fue ni está siendo una modélica utilización de la fuerza armada de conformidad con la legítima defensa tal como se regula en el artículo 51 de la Carta de la ONU y se interpreta por la Corte Internacional de Justicia». Por esta razón conviene poner las cosas en su sitio, no nos estamos enfrentando a una misión humanitaria, sino a una misión de clara naturaleza militar<sup>248</sup>.

De todos modos, habrá que reconocer que la solución militar al conflicto afgano no parece ser la vía más adecuada, incluso Washington comienza a reconocer que será, a partir de ahora, necesario comenzar a «ganar las mentes y los corazones de los afganos». Como apunta Luis Elizondo Belden<sup>249</sup>, habrá que tener en cuenta que «históricamente Afganistán ha sido el cementerio de diversas aventuras militares imperiales (basta con recordar las experiencias del Imperio Británico y de la Unión Soviética)». No obstante, con el General Petraeus a cargo del Mando Central es probable que se intente aplicar en Afganistán la fórmula iraquí, es decir de aumentar las tropas y de armar a las milicias locales con el fin de abatir a la insurgencia, aunque, como señala Elizondo, «mayores tropas estadounidenses en la

---

<sup>247</sup> Mangas Martín, A.: «Afganistán, otra verdad incómoda», *El Mundo, Tribuna Libre*, 19/11/2008.

<sup>248</sup> Ibid. Con buen criterio agrega Mangas Martín, que «en ningún momento las Resoluciones de la ONU sobre la ISAF utilizan el adjetivo de misión humanitaria; ni en esa ni en posteriores Resoluciones como la última adoptada en septiembre de 2008, la 1452. Por que se trata de una situación de guerra, diversas Resoluciones piden a las fuerzas armadas afganas, a la ISAF y a la coalición Operación Libertad Duradera que respeten las normas de la guerra (el derecho internacional humanitario). Sólo así aparece el término «humanitario» ligado a Afganistán, para que apliquen el derecho de la guerra. Están en una guerra».

<sup>249</sup> Elizondo Belden, L. «La «trampa» afgana», ICEI, *Paper 2008*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

*zona podría significar importantes cambios en la cadena de mando de la ISAF y, por tanto, en la relación entre la OTAN y el Pentágono»<sup>250</sup>.*

Por su parte España ha apoyado la idea de que la estrategia seguida por la OTAN se oriente hacia la «afganización», a la mejora de la coordinación internacional, al incremento del control político de la ISAF por el Consejo Atlántico y al equilibrio entre seguridad, reconstrucción y desarrollo como elementos inseparables de la estabilización. Como con acierto se apunta en el ARI, elaborado por Iñigo Pareja Rodríguez para el Real Instituto Elcano<sup>251</sup>, sobre la estrategia a seguir, «España mantiene una postura favorable al control político de la operación que permita incorporar los demás elementos: apropiación local, coordinación internacional, reconstrucción y desarrollo, enfoque regional inclusivo o la prevención y gestión de bajas civiles, y que defendemos en los demás foros relacionados con Afganistán, como son Naciones Unidas y la UE». Con estas ideas eje, habrá que observar atentamente la política que siga el nuevo Gobierno de Pakistán y las modalidades que se decidan para la implicación de la ISAF en la lucha contra el narcotráfico, las condiciones de seguridad o los derechos de las mujeres en Afganistán<sup>252</sup>.

La inseguridad, la droga y la permanente discriminación femenina siguen siendo temas pendientes de resolver y que como se mantengan sin control llegarán a enquistarse en la sociedad afgana.

En el año 2009, no se ha bajado el índice de violencia e inseguridad, numerosos atentados suicidas han dejado una enorme secuela de muertos y

---

<sup>250</sup> *Ibid.* Es interesante, también, la reflexión que realiza cuando compara «la trampa afgana» tal como la bautizó Zbigniew Brezinski, asesor de Seguridad Nacional de la Administración Carter en la década de los ochenta, «la trampa consistió en financiar la insurgencia afgana que nueve años más tarde terminaría por derrotar a la URSS. A juzgar por el curso que toman los acontecimientos, tal parece que la «trampa» de Brezinski opera a dos tiempos, con treinta años de diferencia, y ahora engulle a Estados Unidos y a sus aliados».

<sup>251</sup> Pareja Rodríguez, I.: «La estrategia de la OTAN en Afganistán: visión y contribución de España», *ARI del Real Instituto Elcano*, nº 61, febrero de 2009.

<sup>252</sup> *Ibid.*, agrega Pareja Rodríguez que «la misión española en Afganistán cuenta con un apoyo parlamentario mayoritario y España continuará contribuyendo pese al esfuerzo material y humano que supone. Como ha señalado la propia Ministra de Defensa, una retirada precipitada podría provocar la desestabilización de la región, la violación de derechos humanos y la recuperación de una poderosa plataforma para el terrorismo. No es un problema lejano para España, afecta a nuestra seguridad (droga, terrorismo, Estado fallido...) y formamos parte de un legítimo esfuerzo internacional».

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

heridos<sup>253</sup>; la droga se está convirtiendo en la principal economía del país ya que exporta el noventa por ciento de la heroína que se consume en el mundo<sup>254</sup> y, por otro lado, a pesar de las importantes reformas a favor de la mujer se trata de un proceso muy lento que sólo ha conformado reformas más formales que reales<sup>255</sup>.

Afganistán vive una situación extremadamente compleja, por lo cual se hace necesario un cambio urgente de estrategia, pues como ha señalado el escritor Tariq Alí, «*la guerra de Afganistán está perdida*»<sup>256</sup>. Por lo cual la Comunidad internacional se muestra expectante ante el giro operado en la política exterior norteamericana con la nueva Administración de Barak Hussein Obama en la que, como ha señalado recientemente, James Jones, el nuevo asesor de Seguridad de Washington, Estados Unidos reconoce que se han cometido muchos errores en la política realizada de Afganistán y ha pedido un cambio de estrategia. Además, ha agregado, que las acciones se han concentrado demasiado en la parte militar, que si bien, es importante, no es la única vía, pues se han descuidado otros campos como la lucha contra la droga y la coordinación internacional, «*creo que hemos comprendido, poco a poco, que los problemas en Afganistán no afectan a un solo país, sino que se trata de un problema regional*». No obstante, el almirante Mike Mullen, Jefe del

---

<sup>253</sup> Por citar algunos ejemplos: El 17 de enero de 2009, un atentado suicida causó la muerte a un civil y heridas a otras seis personas, entre ellas tres policías, en el este del país. El kamikaze lanzó su vehículo repleto de explosivos contra un convoy conjunto de las fuerzas estadounidenses y afganas a mediodía en el distrito de Chaparhar, de la provincia de Nangarhar. El atentado fue reivindicado por el portavoz de los rebeldes talibanes, Zabihulá Mujahed. Esta acción suicida es la segunda del día en Afganistán, tras el atentado que se produjo en horas de la mañana en el centro de Kabul que costó la vida a cuatro civiles afganos y a un soldado estadounidense. El 2 de febrero de 2009, un terrorista suicida disfrazado de policía ha causado una matanza en una comisaría de policía del sur de Afganistán en un atentado reivindicado por los talibanes. Un total de 21 agentes han muerto y varios más han resultado heridos en el ataque, perpetrado en el cuartel general de las fuerzas de seguridad en la provincia de Uruzgan.

<sup>254</sup> Según el último Informe elaborado por la Oficina de Drogas y Delincuencia de la ONU, la producción de opio alcanzó en 2008 las 7.700 toneladas cultivadas en 157.000 hectáreas donde se cultiva la adormidera.

<sup>255</sup> Como señala, Luciana Coconi, «Los derechos de la mujer en Afganistán: la lucha continúa», *Revista de la Asociación de las Naciones Unidas para España (ANUE)*, enero 2009, «*lamentablemente este proceso sólo comportó reformas formales, dando como resultado unas instituciones frágiles e inestables, con un forzado liderazgo asumido por Karzai, y con una presencia estatal sólo visible en Kabul y sus alrededores*».

<sup>256</sup> Entrevista realizada por Emili J. Blasco en *ABC*, 8/2/2009.

Estado Mayor de los Estados Unidos, ha anunciado que en este próximo año serán destinados a la zona entre veinte mil o treinta mil soldados adicionales del ejército estadounidense. La situación es compleja.

En opinión de Norine MacDonald, directora del *Senlis Council*<sup>257</sup>, la democracia en Afganistán es tan frágil, que las elecciones presidenciales previstas para dentro de poco más de un año «*son imposibles a menos que mejore la actual situación de seguridad*» y estima que debería doblarse el vigente despliegue de cuarenta mil soldados que operan bajo la férula de la OTAN y considera que para ello debería formarse una fuerza directamente apoyada por el Consejo de Seguridad.

Afganistán se encuentra en una encrucijada que no sólo afecta al país, sino que su falta solución política puede alterar el equilibrio inestable en la región, con serias consecuencias en la Comunidad internacional.

### LAS CONFERENCIAS INTERNACIONALES

Durante todo el proceso de reconstrucción del Estado de Afganistán, se han celebrado reuniones y conferencias, nacionales e internacionales, que han ido jalonando un camino de reconciliación en un país devastado por las guerras y la intolerancia. Con el fin de esbozar un panorama general de estos esfuerzos hemos realizado una selección de los encuentros más destacados que permiten colegir tanto la actividad nacional como el apoyo de la Comunidad internacional.

En noviembre de 2001, con la caída de régimen talibán comienza para Afganistán un importante proceso político que recibe el aval de la Organización de las Naciones Unidas. Esto llevó a la necesidad de realizar una reunión en Bonn con el fin de llegar a una serie de arreglos provisionales para la gobernación del país y para el despliegue en Kabul de una fuerza multinacional de seguridad.

---

<sup>257</sup> Artículo de Walter Oppenheimer en *El País Internacional*, 16/2/2009. Senlis Council, es un instituto de opinión creado en 2002 que ha centrado su trabajo de campo en Afganistán, donde tiene oficinas en Kabul, Lashkar, Gah y Kandahar, y que ha contado con medio centenar de colaboradores locales para elaborar un informe sobre la situación en el país. El informe destaca que, salvo un 8% del territorio al norte, en el resto la presencia de los talibanes es «considerable» (un 38% del territorio, en la mitad norte) o «permanente» (en un 54% de Afganistán, la mitad sur del país).

Con la firma del **Acuerdo de en Bonn**, el 5 de diciembre de 2001, se va a realizar un avance muy importante. Se determina una hoja de ruta para que el pueblo afgano pueda avanzar hacia la paz, la reconciliación, la reconstrucción y el desarrollo bajo la férula de la Organización de las Naciones Unidas. En esta línea, el 28 de marzo de ese año, es cuando el Consejo de Seguridad establece la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Afganistán (UNAMA), dirigida por el Representante Especial del Secretario General el Sr. Lakhdar Brahimi, ostentando la responsabilidad global sobre las actividades de la Organización en la zona y con la función de establecer una colaboración estrecha, en un primer momento, con la Autoridad Provisional y, luego, con la Administración de Transición, apuntalando, de ese modo, el fomento de la paz, el buen gobierno y haciéndose cargo de las medidas humanitarias y de recuperación del país.

Cuando del 16 de abril al 6 de junio de 2001 se reúne la **Loya Jirga de Emergencia**, se logra agrupar a un Gran Consejo que reúne a los representantes de todos los distritos y de los grupos étnicos. Será la Comisión Independiente Especial la que se ocupe de realizar la convocatoria, ayudados por unos cincuenta miembros del personal de la UNAMA y por supervisores internacionales, y realice una labor de concienciación política y democrática en los más de cuatrocientos distritos con el fin de seleccionar unos mil quinientos delegados para la *Loya Jirga*<sup>258</sup>. Lo que llevó a decir, por parte del Sr. Brahimi que después de la elección democrática de Hamid Karzai, como Presidente de la nueva Administración de Transición, por «*primera vez en veintitrés años el pueblo afgano había podido votar para elegir a su dirigente*»<sup>259</sup>. En esas fechas el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas,<sup>260</sup> realiza un balance de la situación, que intenta ser positivo sin dejar de ser realista, indicando que pocos se habrían aventurado a asumir el progreso social logrado en estos meses en los que el país se ha estado organizando democráticamente. Pudo observarse que las mujeres ya no tienen miedo de dejarse ver en público, que cientos de miles de jóvenes de ambos sexos han vuelto a la escuela y la población comenzaba a hacer

---

<sup>258</sup> Por su parte la UNAMA organizó, conjuntamente con el Ministerio de Asuntos de la Mujer (MOWA), un curso introductorio para las 200 mujeres elegidas delegadas al proceso de la *Loya Jirga* y arbitró las medidas oportunas con el fin de ayudar en los procedimientos de votación.

<sup>259</sup> Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. DPI/2286-02-61112.

<sup>260</sup> *Ibid.* DPI/2286-02-61112.

planes de futuro con un espíritu más prometedor. No obstante, los afganos siguen sumidos en una gran pobreza y sometidos a la inseguridad que reina fuera de Kabul, ante la falta de un despliegue de fuerzas de seguridad más allá de la capital y que el apoyo internacional deberá dejar de ser puntual para convertirse en sostenido si se quiere alcanzar resultados efectivos en las actividades de reconstrucción.

Con tales fines, y una vez que se pone en marcha la Autoridad Provisional, todos los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas trasladan su centro de operaciones a Kabul, aunque, en todo momento, se insiste que se trata de un proceso que debe ser capitaneado y dirigido por los propios afganos y que será la Administración de Transición la que deberá definir sus propias prioridades<sup>261</sup>. En esta línea se arbitró la puesta en marcha de un sistema nacional de justicia de conformidad con los principios islámicos, las tradiciones jurídicas afganas, las normas internacionales y el imperio de la ley; así como, el establecimiento de un Fondo Fiduciario para la Ley y el Orden en Afganistán con el fin de formar al personal policial y, además, de poder hacer frente a los costes de formación y a los sueldos correspondientes a este personal de seguridad.

La **Conferencia internacional celebrada en Tokio** los días 21 y 22 de enero de 2002 para tratar las necesidades relativas a la reconstrucción de Afganistán, a la que asistieron 61 países y 21 organizaciones internacionales, en la que se propuso, por parte de los Estados Unidos, contribuciones por valor de cinco mil millones de dólares referidas a un periodo de seis años, con una aportación de unos mil ochocientos millones de dólares en 2002 y unos cuatro mil quinientos millones de dólares a lo largo de los cinco años siguientes. Durante las primeras semanas en las que el Sr. Karzai

---

<sup>261</sup> Progresivamente, diferentes Organizaciones No Gubernamentales solidarias se han ido instalando en el Afganistán que a pesar de su desinteresada función social y humanitaria han sufrido irracionales ataques en sus instalaciones o a sus miembros. Resumiendo las funciones que realizan podría señalarse que se ocupan del suministro de alimentos, de alojamientos provisionales en zonas devastadas, de asistencia médica gratuita, etc. Se ha calculado que hacia agosto de 2001 se había prestado asistencia aproximadamente a un millón y medio de refugiados que retornaban al país y a unas cuatrocientas mil personas que se habían desplazado dentro del Afganistán y que, ahora, retornaban a sus lugares de origen. En aquellos días, se planteó, también, un sistema de búsqueda y eliminación de minas y otras municiones sin estallar, que debía cumplimentarse desde entonces hasta septiembre de 2002, en un radio de 24 millones de metros cuadrados en zonas de alta prioridad, cumplimentando, las actuaciones en este ámbito con cursos de capacitación, educación y propaganda.

asume el cargo de Presidente de la Administración Provisional lleva a cabo un importante proceso consultivo con los miembros de su Gabinete con el fin de establecer las prioridades inmediatas lo que da lugar a un Proyecto de Desarrollo para el Afganistán y que presentará en su discurso en Tokio ante la Comunidad Internacional en la Conferencia Internacional sobre la Asistencia para la Reconstrucción de Afganistán. Días más tarde, el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan, visita Kabul para reunirse con la nueva administración provisional con el fin de convocar la creación de una Comisión Independiente Especial, con el fin de reunir una *Loya Jirga* de Emergencia.

**Declaración de Kabul sobre las relaciones de buena vecindad**, de 22 de diciembre 2002<sup>262</sup>, refuerza los compromisos contraídos entre los Estados del entorno próximo a Afganistán con el fin de promover la estabilidad regional y con el propósito de generar una cooperación más estrecha en materia de comercio, comunicaciones e inversión. En esta línea, resulta importante la actividad de la Comisión Tripartita entre el Afganistán, los Estados Unidos de América y el Pakistán con la intención de coordinar las actividades transfronterizas, teniendo en cuenta la gran cantidad de refugiados y desplazados que necesitan asistencia internacional y a los que hay que facilitar un regreso ordenado y en condiciones de seguridad que les permita una reintegración sostenible en la sociedad lo que, sin duda, va a contribuir a la estabilidad del Afganistán. Esta Conferencia se completa con la celebrada también en Kabul, los días 4 y 5 de junio de 2007, que llevó como tema del orden del día el «*lograr un entorno propicio*» con los Estados vecinos.

**La Conferencia de Berlín** del 31 de marzo al 1 de abril de 2004, exhorta a que se respeten cabalmente los Derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin discriminación de ninguna índole, en particular por razones de género, origen étnico o religión y de conformidad con las obligaciones que le incumben en virtud de la Constitución afgana y del Derecho internacional. Teniendo en cuenta la responsabilidad del Gobierno afgano en la necesidad, no sólo de hacer respetar tales derechos, sino en investigar las denuncias de violaciones actuales y pasadas, tanto de los Derechos humanos como del Derecho internacional humanitario. Así como en la urgencia en investigar las violaciones cometidas contra personas pertenecientes a minorías étnicas o religiosas y, también, contra mujeres y niñas

---

262 S/2002/1416, anexo

con el fin de facilitar la concesión de reparaciones eficientes y efectivas a las víctimas y llevar a juicio a sus autores de acuerdo con el Derecho internacional. En este sentido, resulta importante la labor que puede llegar a desarrollar la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán en la promoción y protección de estos derechos en todo el territorio de Afganistán, sin excepción, e incorporar la perspectiva de género en la actividad general del Estado promoviendo la igualdad de derechos de las mujeres y de los hombres tal como lo recoge la propia Constitución afgana.

**La Conferencia de Londres (llamado el Pacto para el Afganistán)** del 31 de enero al 1 de febrero de 2006, tiene lugar después de la inauguración del Parlamento afgano (19 de diciembre de 2005) con el que se da por finalizada la transición política en Afganistán y cuyos parámetros ya habían sido definidos en el citado Acuerdo de Bonn en 2001. En Londres se establece un marco de cooperación entre el Gobierno afgano y la Comunidad internacional y se plantean, tres objetivos que resultan fundamentales. Por un lado, adoptar lo que se dio en llamar «*el Contrato para Afganistán*» con el que se determinarían los objetivos, principios y modalidades del compromiso en el que deberán implicarse la Comunidad internacional y el Afganistán con la presencia, en todo momento, de las Naciones Unidas como árbitro. En segundo lugar, analizar a fondo el «*Programa estratégico interino de desarrollo nacional*» que ha sido elaborado por las propias autoridades afganas y en el que se presentan, desde una perspectiva afgana, las prioridades en materia de reconstrucción y desarrollo, fortalecimiento de la seguridad y de la lucha contra la producción y el tráfico de drogas. Finalmente, estudiar las «*Contribuciones de financiación*» que provienen de la Comunidad internacional y su estado actual. La Comunidad internacional promete seguir apoyando, una vez terminada con éxito la transición política, al Gobierno y al pueblo de Afganistán en la tarea de reconstruir su país, fortalecer los cimientos de una democracia constitucional y volver a ocupar el lugar que legítimamente le corresponde en la comunidad de las naciones. En este Pacto se pone en marcha, la Junta Mixta de Coordinación y Vigilancia como un instrumento válido para seguir mejorando la coordinación entre el Gobierno afgano y sus colaboradores internacionales como un órgano capaz de realizar un seguimiento sobre la concreción de los diferentes objetivos planeados.

**La Segunda Conferencia de Tokio (Japón)** celebrada el 5 de julio de 2006, sobre la consolidación de la paz en Afganistán, en particular en la disolución de los grupos armados ilegales y en apoyar al Gobierno afgano

para trabajar activamente en los planos nacional, provincial y local con el fin de poder cumplir con este compromiso de pacificación del país. Se manifiesta una honda preocupación por la reiterada manifestación de la violencia que va en aumento y por los actos de intimidación y agresiones físicas dirigidas contra el personal de desarrollo y de asistencia humanitaria, así como contra el personal de las Naciones Unidas y personal asociado. También, por los actos de violencia perpetrados contra los civiles afganos, por parte de grupos armados incontrolados y de carácter terrorista, que están produciendo un aumento de la inseguridad en el país. Se hace urgente finalizar, con buenos resultados, el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los ex-combatientes armados y, a la vez, comenzar, bajo la responsabilidad del Gobierno afgano, con el programa de disolución de los grupos armados ilegales, a través de la acción de los nuevos cuerpos profesionales del ejército nacional y de la policía nacional del Afganistán.

**Conferencia Ministerial sobre las Rutas del Tráfico de Drogas desde el Afganistán**, celebrada en Moscú del 26 al 28 de junio de 2006<sup>263</sup>, organizada por el Gobierno de la Federación de Rusia en cooperación con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en el marco de la iniciativa del Pacto de París,<sup>264</sup> por medio de la cual se exhortó a los Estados a que refuercen la cooperación internacional y regional con el fin de combatir la amenaza que representan para la Comunidad internacional la producción y el tráfico ilícito de drogas. Por lo que se refiere Afganistán, se hace necesario, y de manera puntual, promover la cooperación con sus vecinos en la gestión de las fronteras a los efectos del control de las drogas. Se requiere la adopción de medidas enérgicas que deberá aplicar el Gobierno de Afganistán en el marco de su Estrategia Nacional de Fiscalización de Drogas con el propósito de poner fin a la elaboración y el comercio de drogas e incentivar a los gobernadores de las provincias a que combatan en cultivo en sus circunscripciones promoviendo modos de vida alternativos en el marco del desarrollo agrícola y rural y con la aplicación efectiva de la ley y la justicia penal de Afganistán para combatir y eliminar los cultivos ilícitos. Dado que entre Afganistán y los países vecinos se ha trazado una Ruta de la droga se hace necesario luchar denodadamente contra sus precursores en Afganistán y los cómplices en los países vecinos de tránsito que, a través del contrabando, generan las corrientes de la droga, lo que

---

<sup>263</sup> A/61/208-S/2006/598, anexo.

<sup>264</sup> S/ 2003/641, anexo.

reclama una efectiva gestión y control en las fronteras que sólo se puede alcanzar con la colaboración de todos y la cooperación internacional.

**La Declaración de Ankara** emitida tras la cumbre trilateral de Afganistán, Pakistán y Turquía celebrada en Ankara, los días 29 y 30 de abril de 2007,<sup>265</sup> con el fin de instaurar una paz duradera en la región y hacer frente a la amenaza terrorista. Se trata de complementar la Declaración de Kabul sobre las relaciones de buena vecindad de 2002, con el propósito de cumplir los compromisos contraídos en la misma, para promover y alcanzar una estabilidad regional. Ello ha implicado una gran esfuerzo entre Afganistán y los países vecinos a fin de desarrollar la confianza y la cooperación mutuas que debe reforzar, entre todos, la lucha contra el terrorismo de corte talibán, de Al-Qaeda o de cualquiera otros grupos extremistas para lograr alcanzar la paz y la prosperidad en una región tan convulsa.

**Reunión Ministerial Trilateral celebrada en Viena** en junio de 2007, con la participación de altos funcionarios de Afganistán, Pakistán y la República Islámica de Irán, y la asistencia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, con el fin de combatir las tácticas cambiantes de los narcotraficantes y la introducción de nuevas variedades de drogas ilícitas que agravan la situación y que causan daños irreparables, no sólo en Afganistán sino también en los Estados vecinos y en otras partes del mundo. Se subraya la importancia de la cooperación transfronteriza en un modelo de «*responsabilidad compartida*», dado que la producción de sustancias opiáceas en Afganistán abre la Ruta de la droga a otros países vecinos que se convierten en Estados de tránsito y que en estos Estados ha aumentado el consumo de la droga y la delincuencia relacionada con su comercio ilícito. De ahí, la importancia que tiene la aplicación de la ley en el Estado precursor y en los principales Estados de tránsito y la importancia de la coordinación interinstitucional con el fin de elaborar estrategias eficaces de fiscalización de drogas que permitan adoptar medidas para la reducción de la oferta y la demanda. Como continuación de esta estrategia se decide celebrar otra reunión trilateral en la República Islámica del Irán en 2008.

**Conferencia sobre la desarticulación de los Grupos armados celebrada en Tokio (Japón)** el 21 de junio de 2007,<sup>266</sup> con el fin de plantear las estrategias necesarias para desarmar a los grupos armados ilegales y establecer una reforma de la policía y dotarla de los medios adecuados y modernos

---

<sup>265</sup> A/61/898-S/2007/266, anexo.

<sup>266</sup> A/61/993-S/2007/417.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

para realizar sus funciones. Ante la continuación y el aumento de actos de violencia e intimidación, que han generado tantas muertes y lesiones, se hace necesario que el Gobierno de Afganistán y las autoridades locales lleven ante la justicia a los autores de los atentados, con el fin de poder garantizar la libre circulación del personal de las Naciones Unidas, de desarrollo y de asistencia humanitaria, y que, además, se protejan los bienes pertenecientes a la Organización y a las organizaciones de desarrollo o humanitarias. El programa de disolución de los grupos armados ilegales debe realizarse en todo el territorio del país, teniendo en cuenta la coordinación y coherencia con las acciones paralelas que en este sentido se realicen, tales como la reforma del sector de la seguridad, el desarrollo comunitario, la lucha contra los estupefacientes, el desarrollo a nivel de distritos y las iniciativas dirigidas por los afganos para garantizar que las entidades y los particulares no participen ilegalmente en el proceso político con el fin de respetar y hacer respetar las leyes y reglamentos promulgados en Afganistán. Será el Ministerio del Interior afgano quien deberá asumir la función rectora en la ejecución del programa de disolución de los grupos armados ilegales trabajando activamente en los planos nacional, provincial y local. Sin olvidar, la conclusión del desarme y desmovilización de los «niños soldados» pertenecientes a las fuerzas militares afganas y, en general, reintegrar a los niños afectados por la guerra, con el propósito de que se ponga fin a la utilización de los niños en los conflictos armados ya que contraviene al Derecho internacional, como lo ha indicado el Consejo de Seguridad en su Resolución 1612 (2005) relativa a los niños y los conflictos armados.

**Conferencia sobre «El estado de derecho» en Afganistán** celebrada en Roma del 2 al 3 de julio de 2007. En ella se acoge con beneplácito las medidas adoptadas por el Gobierno de Afganistán respecto de la reforma del sector de la justicia, así como los progresos realizados en la creación de un sistema de justicia justo y efectivo, dado que estos avances contribuyen de una manera importante a alcanzar el objetivo de fortalecer el Gobierno, promover la seguridad y garantizar el estado de derecho en todo el país. De todos modos, también se ha destacado la necesidad de que la Comunidad internacional siga apoyando estos esfuerzos realizados por en Afganistán, con el fin de que ni las presiones disolventes de la insurgencia terrorista, ni la corrupción administrativa lleguen a debilitar los avances logrados los que, si bien, aún queda mucho por hacer, suponen, no obstante, pasos decisivos para la estabilización política y social del país. A lo que, sin duda, será importante agregar una Estrategia Nacional para el Sector de la Justi-

cia y un Programa Nacional de Justicia con el fin de alcanzar una verdadera reforma a fondo del sector de la justicia que implique una reforma judicial y del sector penitenciario.

Del 9 al 12 de agosto de 2007, se celebra en **Kabul la *Loya Jirga conjunta de paz afgano-pakistaní*** en la que se expresa la determinación colectiva de instaurar una paz duradera en la región, y con particular atención a reprimir las amenazas terroristas.

**Conferencia de Bucarest** el 3 de abril de 2008, con el fin de analizar los problemas de corrupción dentro de la Administración afgana y sus relaciones con las redes de los narcotraficantes y analizar las propuestas de colaboración por parte de la Comunidad Internacional en la lucha contra la droga.

**Conferencia de París** de junio de 2008, con el fin de apoyar el que se finalice con éxito la Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán prevista para marzo de 2008, en donde se pueden analizar el desarrollo, la financiación y la ejecución de esta Estrategia, así como la aplicación del Pacto para Afganistán. En esta Conferencia, se presenta un Programa y una Hoja de Ruta con el fin de superar la tendencia negativa hacia el desorden, la anarquía y la inseguridad que se está produciendo en el país como consecuencia de la crisis alimentaria y las tácticas asimétricas empleadas por los insurgentes que cada vez controlan más territorios. El Programa de acción planteado en esta conferencia representa un compromiso claro e importante de ejecutar y apoyar plenamente la Estrategia Nacional de Desarrollo del Afganistán con el fin de atender a las prioridades fundamentales como son el establecimiento de instituciones sólidas y dignas de confianza y el aumento de la producción agrícola y energética. En definitiva, se trata de un compromiso conjunto de la Comunidad internacional y del Gobierno afgano con la intención de ir mejorando la asistencia humanitaria y luchando contra la corrupción en los ámbitos administrativos.

### ¿QUIÉN ES QUIÉN?

**Ismail Khan:** «señor de la guerra» de origen mixto tayico-pashtún vinculado a la ciudad de Herat. Era comandante del ejército afgano y participó como uno de los líderes en la sublevación de dicha ciudad en marzo de 1979. Desde entonces siempre ha tenido un gran protagonismo en las luchas militares y políticas de Afganistán. Fue uno de los principales jefes *muyahidin* en la región próxima a Herat en la época soviética. Tras su reti-

rada se hizo con el control de la ciudad, poder que ha conservado durante mucho tiempo, exceptuando el lapso de tiempo de predominio talibán. Estuvo encarcelado por éstos y se escapó en el año 2000. Ha mantenido, hasta fechas muy recientes, una posición destacada como uno de los hombres fuertes del país.

**Ahmed Shah Massoud:** el más importante y capaz de todos los generales afganos a lo largo de las guerras que se iniciaron con la invasión soviética. Era además el único líder militar capaz de aglutinar una parte sustancial de la Alianza del Norte. Por este motivo fue asesinado por terroristas de Al-Qaeda que se hicieron pasar por periodistas el 9 de septiembre de 2001. Este carismático líder tayiko, nacido en el valle de Panshir en 1952, había sido estudiante de ingeniería y había leído extensamente sobre la lucha de guerrillas. Tenía fuertes convicciones y sin llegar a posiciones extremistas de otros líderes defendía la revolución islámica. Había sido capaz de movilizar fuerzas en su región natal y otras zonas del noreste del país y su prestigio era notable, tanto dentro como fuera de Afganistán.

**Mawlawi Jalaludin Haqqani:** líder rebelde pashtún de tendencia radical presente desde el principio de la guerra contra los soviéticos que tuvo su base en Kandahar y en la región próxima. Se unió a los talibanes cuando éstos tomaron Kandahar.

**Abdul Rashid Dostum:** uno de los principales líderes y «señores de la guerra» afganos. Es de etnia uzbeca y ha controlado en las diferentes etapas de la reciente historia del país una extensa región del norte del país. Su feudo y sus operaciones se han centrado sobre la estratégica ciudad de Mazar-e-Sharif. Inicialmente era un jefe de las milicias procomunistas de Najibula. Se sublevó contra el gobierno en febrero de 1992. En 1998 tuvo que exiliarse en Turquía como consecuencia del control de los talibanes de su territorio en el norte del país.

**Burhanudin Rabbani:** líder político de etnia tayica, nacido en 1940 en la provincia de Badajshán, que alcanzó la presidencia del país en 1992. Hombre de sólida formación cultural y religiosa fue profesor de universidad en Kabul y posteriormente durante la guerra contra los soviéticos se convirtió en líder del partido islamista moderado *Jamiat e Islami*. Durante el periodo de dominio talibán continuó como presidente en el exilio reconocido internacionalmente. Tuvo un papel predominante en la política afgana hasta los acuerdos de Bonn, donde quedó relegado a un papel secundario.

**Gulbudin Hekmatyar:** de etnia pashtún, es uno de los principales «señores de la guerra» afganos. Ha estado presente como líder desde los pri-

meros momentos de los sucesivos conflictos. Hasta el auge de los talibanes contó con el apoyo preferente de Pakistán. Fue líder del partido fundamentalista islámico *Hezb-e-Islami* y el principal oponente del presidente Rabbani. De ideas muy radicales, procedente de su exilio en Irán, se ha sumado a los talibanes y Al-Qaeda en la resistencia contra la coalición y el gobierno de Karzai.

**Mula Omar:** de nombre Mohamed Omar Akhund y etnia pashtún, nació, probablemente, en 1962 en la provincia de Oruzgán en el seno de una familia de campesinos pobres. Sus orígenes son en gran parte desconocidos y parece ser que luchó con los *muyahidines* contra la ocupación soviética y el gobierno de Najibulá. En 1988-89 fue herido y perdió el ojo derecho. Siendo un clérigo local de poca relevancia, en 1994 adquirió notoriedad por enfrentarse a los abusos consecuencia de la anarquía y los «señores de la guerra». Tal circunstancia, hizo que atrajera las simpatías de muchos civiles pashtunes y la atención del servicio de inteligencia paquistaní (ISI) y de la mafia del transporte de Afganistán y Pakistán, que veía amenazados sus lucrativos negocios de contrabando por la miríada de controles de carretera y aduanas improvisadas por las distintas bandas *mujahidín*. Se convirtió de ese modo en el líder del movimiento talibán que fue dominando progresivamente Afganistán hasta la intervención de los EE UU en noviembre de 2001.

**Osama Bin Laden:** nació en 1957 en Riad, Arabia Saudí, en el seno de una familia de alto rango social y económico. En su juventud recibió una educación esmerada y elitista y gozó de los lujos de los jóvenes de su condición. Hacia 1979, concluyó sus estudios y pasó a desarrollar una actividad islámica militante. En 1980, llegó a Pakistán para apoyar la causa de la lucha antisoviética afgana. Allí se ocupó principalmente de la gestión de las ayudas económicas para la causa y estuvo en contacto con los servicios secretos saudíes, paquistanés y norteamericanos. Tras la retirada soviética de Afganistán organizó la red terrorista de Al-Qaeda y fue progresivamente adquiriendo relevancia como uno de los enemigos más peligrosos del mundo occidental. En 1996, tuvo que dejar Sudán y refugiarse en Afganistán, donde entró en contacto con el Mulá Omar y el régimen talibán. Dicho régimen y Al-Qaeda se dieron recíproco apoyo. Tras el 11-S Bin Laden se ha convertido en el símbolo del terrorismo radical islámico.

**Zahir Shah:** de etnia pashtún, nacido en 1914 en Kabul, fue el tercer monarca de Afganistán y ascendió al trono a la muerte de su padre Mohamed Nadir Shaha en 1933. Fue derrocado por su primo Mohamed Daoud

en 1973 y tuvo que marchar al exilio en Roma donde ha residido desde entonces. Se pensó en él para el proceso de reconstrucción política del país tras la victoria de la coalición sobre el régimen talibán, pero su excesiva edad y el desencadenamiento de los sucesos políticos y militares dejaron su participación en un papel muy secundario.

**Hamid Karzai:** pashtún, nacido en la provincia de Kandahar en 1957, es miembro de una familia aristocrática de la tribu durrani. Próximo al grupo de exiliados en Roma junto al monarca afgano, recibió en su juventud una buena formación y participó en las guerras de su país desde responsabilidades logísticas y diplomáticas. Hombre de talante prooccidental, tuvo, sin embargo, por razones tácticas algunos contactos con los talibanes en una primera etapa, aunque pronto rompió con ellos. Durante las primeras operaciones de «*Libertad Duradera*» organizó, como jefe de clan tribal, unas fuerzas antitalibán al norte de Kandahar. Tras los acuerdos de Bonn, se convirtió en Presidente provisional de Afganistán, puesto que ha consolidado tras las elecciones presidenciales de octubre de 2004.

**Mohamed Najibulah:** Hombre enérgico que con el apoyo soviético pasó en 1986 de jefe de la policía secreta a primer ministro de Afganistán en sustitución de Karmal. Intentó sin éxito formar un gobierno de reconciliación nacional con una política moderada y distanciándose de los estrictos planteamientos de la ideología comunista. Su gobierno se mantuvo en el poder algún tiempo a pesar de la retirada soviética. En 1996, fue asesinado por los talibanes tras su entrada en Kabul.

**Mohamed Daoud:** Miembro de la familia real afgana, fue nombrado primer ministro de Afganistán por su primo el Rey Zahir Shah. En 1963, tuvo que dimitir de su cargo por su posición radical en lo referente al Pash-tunistán. En 1973, dio un golpe de Estado y se hizo con el poder. En 1978, tras el golpe de Estado del Partido Democrático Popular fue ejecutado junto a miembros de su entorno próximo.

**Mohamed Fahim:** General tayico, sucedió a Ahmed Shah Massoud como ministro de defensa tras su asesinato. Sus fuerzas entraron en Kabul tras la retirada talibán en diciembre de 2001. Se convirtió, al acabar la guerra, en uno de los hombres claves del reparto de poder en Afganistán. No obstante, su figura fue perdiendo relevancia política, según fue avanzando el proceso de formación del nuevo gobierno.

**General David Howell Petraeus:** Nacido en 1952, es el general norteamericano que ha inscrito su nombre en la historia de la guerra de Irak y que se presenta como la esperanza para la de Afganistán. Militar con una

extraordinaria hoja de servicios y un brillantísimo expediente académico, en 2003 participó en su primera misión de combate al mando de la 101 división aerotransportada que combatió contra las fuerzas de Sadam Hussein en Bagdad. Tras el fin de las operaciones principales su división fue desplegada en Mosul, donde este general empleó métodos clásicos de lucha antiinsurreccional, para fomentar la seguridad y la estabilidad e su área de responsabilidad que incluyeron operaciones con objetivo preciso y usando la fuerza juiciosamente, impulso a la economía, formación de fuerzas locales de seguridad, organización de elecciones para el consejo municipal en unas pocas semanas, supervisión de un programa de obras públicas, revigorización del proceso político y lanzamiento de 4.500 proyectos de reconstrucción. Ninguna otra unidad trabajó con tanto empeño para ganarse el corazón y las mentes de la población iraquí. Cuando su división fue sustituida por otra unidad en febrero de 2004, la seguridad en la región se deterioró sensiblemente. Tal evidencia, el deterioro de la situación en Irak y sus éxitos al frente del «*Multi-National Security Transition Command Iraq*», mando que se hacía cargo de la instrucción y equipamiento de las nuevas fuerzas militares y policiales de Irak, llevaron a que fuera nombrado, en enero de 2007, jefe de todas las fuerzas desplegadas en dicho país.

Con un aumento de las tropas y el énfasis en la seguridad de la población y del apoyo a las fuerzas iraquíes, las mejoras en la seguridad del país se fueron haciendo progresivamente notorias. Sus repetidos éxitos y la enorme gravedad de la situación en Afganistán hicieron que, en octubre de 2008, fuera puesto al frente del Mando Central que dirige todos los esfuerzos norteamericanos en Oriente Medio.

**Richard Holbrooke:** nacido en 1941, es el diplomático norteamericano elegido por el presidente Barak Obama como Enviado Especial para Afganistán y Pakistán. Diplomático de enorme éxito y prestigio, editor, autor, profesor y experto financiero, debe su renombre principalmente a su protagonismo en los Acuerdos de Dayton (1995) que pusieron las bases para la pacificación y reordenación de los Balcanes. Es la única persona que ha sido responsable de dos regiones distintas del mundo en la Secretaría de Estado de los EEUU: Asia (1977–1981) y Europa (1994–1996). Entre otros muchos puestos relevantes, de 1999 a 2001, fue embajador de su país ante las Naciones Unidas. De una fuerte personalidad, es un hombre de un dinamismo incontenible, gran experiencia, imaginativo, resolutivo y extremadamente ambicioso, muy adecuado para llevar a cabo misiones imposibles como la que se le ha encomendado.

## CRONOLOGÍA

- 1747 Inicio de la monarquía en Afganistán.
- 1919 Afganistán alcanza la independencia después de la tercera guerra anglo afgana.
- 1926 Amanullah se proclama Rey.
- 1933-73 Reinado de Zahir Shah.
- 1963 Mohamed Daoud se ve obligado a dimitir.
- 1964 Se reconoce la monarquía constitucional.
- 17-7-1973 Golpe de Estado republicano de Mohamed Daoud.
- 27-4-1978 Golpe de Estado militar del Partido Democrático Popular de Afganistán.
- 24-12-1979 Invasión soviética de Afganistán.
- 1986 Afganistán, la URSS, los EEUU y Paquistán firman un acuerdo de paz y Moscú se compromete a retirar las tropas soviéticas.
- 14-4-1988 Acuerdos de Ginebra por los que la URSS se compromete a retirarse de Afganistán en nueve meses.
- 15-2-1989 Se completa la retirada soviética de Afganistán.
- 19-4-1992 Cae el gobierno de Najibulah y los mujaidín toman el poder en Kabul.
- Nov 1994 Kandahar cae en manos de los talibanes.
- 1996 Bin Laden vuelve a Afganistán.
- Sep 1996 Kabul cae en manos de los talibanes.
- Ene 2001 Resolución 1333 del Consejo de Seguridad de la ONU imponiendo sanciones y embargo de armas contra el régimen talibán.
- Feb 2001 Destrucción de los Budas de Bamiyan.
- 9-9-2001 Asesinato del líder de la Alianza del Norte Ahmed Shah Massoud.
- 11-9-2001 Atentados terroristas contra Nueva York y Washington.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

- 7-10-2001 Se inician los ataques aéreos de la operación Libertad Duradera.
- 9-11-2001 Caída de Mazar-e-Sharif en manos de la Alianza del Norte.
- 13-11-2001 Caída de Kabul en manos de la Alianza del Norte.
- 7-12-2001 La resistencia talibán cesa en Kandahar.
- 20-12-2001 Resolución 1386 del Consejo de Seguridad de la ONU por la que se crea la fuerza de ISAF
  
- 22-12-2001 Creación del gobierno interino presidido por Hamid Karzai.
- Ene 2002 Conferencia de donantes en Tokio.
  
- Jun 2002 Se reúne la Loja Jirga para la formación de un gobierno de transición que había de redactar la constitución.
  
- Ago 2003 La OTAN se hace cargo de ISAF.
  
- Dic 2003 Se reúne la Loja Jirga para adoptar la constitución.
  
- 9-10-2004 Elecciones presidenciales que confirman a Karzai como presidente.
- Ago 2005 Elecciones parlamentarias.
  
- Ene 2006 Conferencia de Londres.
  
- Jul 2006 2ª Conferencia de Tokio.
  
- Sep 2006 Operación Medusa.
  
- Mar 2007 Operación Aquiles.
  
- Abr 2007 Declaración de Ankara.
  
- Oct 2008 El general Petraeus se hace cargo del Mando Central.
  
- Nov 2008 Atentados terroristas de Bombay.
  
- Ene 2009 Barak Obama asume el cargo de Presidente de los EEUU y nombra a Richard Holbrooke como su Representante Especial.

## ADDENDA

Dado que el original de este trabajo fue entregado a la imprenta con anterioridad a la celebración de las elecciones del 20 de agosto de 2009, los autores hemos considerado oportuno realizar esta Addenda con el fin de completar la investigación con los recientes datos que han surgido en torno al conflicto de Afganistán.

Ante este nuevo proceso electoral, se trataba de preparar una jornada electoral pacífica y democrática que, no obstante, estaba estigmatizada por las amenazas de los talibanes contra los ciudadanos que acudieran a las urnas. A lo largo de la campaña electoral se fueron perfilando dos candidatos favoritos, Hamid Karzai y el ex-ministro de Asuntos Exteriores, Abdalá Abdalá, ante la incógnita de si alguno de los dos iba a superar el 50% de los votos necesarios con el fin de no tener que acudir a una segunda vuelta. En un clima de gran tensión, se dio una orden por parte de las autoridades afganas de no permitir a la prensa generar información sobre cualquier tipo de acontecimientos violentos que pudieran estar relacionados con el proceso electoral<sup>1</sup>.

Pasada la jornada electoral, durante las primeras semanas de septiembre, con el escrutinio provisional de los comicios afganos ya finalizado, se consideraba que el presidente Hamid Karzai había obtenido la mayoría absoluta, si bien, quedaba por efectuarse un nuevo recuento de un diez por ciento de los colegios electorales en donde se habían registrado indicios de fraude.

No obstante, según apuntó el jefe de la Comisión Electoral Independiente (IEC), el señor Daud Alí Najafi, el señor Karzai se había hecho con el 54,6% de los votos frente al 27,8% de su principal rival el señor Abdalá. Además, se confirmaron los pronósticos de la baja participación, debido principalmente por las amenazas talibanes, que se situó en el 38,7%, dándose por válidas un total de 5.662.758 papeletas. Sin embargo, hay que tener presente que se pusieron en duda los sufragios de un 2,15% de los colegios electorales susceptibles de que en ellos se hubiesen registrado irregularidades y que, téngase en cuenta, no se habían incluido en el recuento.

---

<sup>1</sup> Resulta sintomático observar que las órdenes publicadas por vía oficial hablaban, en la versión inglesa, de «pedir» la colaboración de la prensa con el fin de obviar este tipo de información, en cambio, en la versión en dari se referían a «prohibición expresa», lo que fue criticado por inconstitucional por las asociaciones de prensa afgana. Dos días antes de las elecciones, en Kabul, se produjo el asalto a un banco por parte de cinco hombres armados, tres de los cuales fueron abatidos después de cuatro horas de cerco armado. A pesar de que un portavoz talibán reivindicó la acción terrorista, las autoridades afganas negaron que se tratara de un comando yihadista, aunque finalmente lo confirmaron.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Por tanto, correspondía a la Comisión de Quejas (ECC), que es un órgano independiente integrado por miembros de las Naciones Unidas, decidir qué es lo que se deberá hacer con estas papeletas sujetas a sospecha y que, además, ha exigido a la Comisión Electoral un nuevo recuento del casi 10% de los colegios afganos por resultar sospechosos de haber cometido fraude. Ello implicaba que debían escrutarse, de nuevo, las papeletas depositadas en 2.500 de los 26.000 centros de votos habilitados para el día de las elecciones. El líder opositor Abdalá, ha señalado que, tal como ha dicho la ECC, los principales colegios afectados pertenecen a las regiones de Kandahar, Ghazni y Paktika, en los que predomina la etnia pastún, que es la propia del actual presidente Karzai.

Por su parte, la misión de observadores de la Unión Europea que se ha encargado de supervisar los comicios cifró en un total de un millón y medio de votos los que entiende que pueden calificarse como sospechosos, de los cuales un millón cien son favorables a Karzai. En un Comunicado firmado por Dimitra Ioannou, Jefa adjunta del equipo electoral europeo, se indicó que alrededor de unas 300.000 papeletas «sospechosas» habrían ido para el candidato Abdalá Abdalá y unas 92.000 para el candidato Ramazan Bashardost, lo que imprime un tono general de fraude a los comicios electorales por parte de todos los candidatos.

No obstante, éstos dos últimos han denunciado en varias ocasiones, durante el proceso electoral, la existencia de manipulaciones con el fin de colocar a Karzai como vencedor único en la primera vuelta, mientras el equipo de Karzai, por su parte, criticó abiertamente los datos divulgados por la misión europea, tachándolos de «parciales, irresponsables y en contradicción con la Constitución de Afganistán»<sup>2</sup>, e hizo un llamamiento a la Comunidad internacional, así como a todas las instituciones nacionales e internacionales, para que respeten la Constitución y los votos del pueblo afgano y eviten hacer afirmaciones irresponsables. Desde Bruselas, la Unión Europea, señaló en comunicado oficial que habrá que dar a las instituciones afganas el tiempo necesario con el fin de que se puedan investigar las denuncias de fraude y garantizar la legitimidad del futuro Gobierno.

---

<sup>2</sup> Según el Equipo electoral de Karzai, de acuerdo con la Ley Electoral de Afganistán, la función de los observadores nacionales e internacionales es la de supervisar el proceso electoral y enviar sus pesquisas a la Comisión Electoral y a la Comisión de Quejas, ya que la única forma de que el resultado sea legítimo es que todas las instituciones se abstengan de interferir en la labor de los dos órganos electorales mencionados.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

La controversia no se ha hecho esperar dado que este polémico escrutinio afgano ha provocado divisiones internas entre los responsables de la misión de asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA). El enviado especial adjunto en Kabul, el Sr. Peter Galbraith, abandonó la capital afgana<sup>3</sup> por discrepancias relativas a la validez de las elecciones y a mediados de octubre el propio enviado especial, Kai Eide, ha tenido que reconocer que se ha producido un fraude generalizado.

Según adelantó el diario *The Washington Post*, la Comisión Electoral de Quejas (EEC), ha establecido el 19 de octubre que el presidente afgano, Hamid Karzai, no obtuvo el porcentaje de votos suficiente para ganar en primera vuelta. Sin embargo, asesores del presidente afgano han declarado que no están dispuestos a aceptar el resultado de las elecciones. Karzai tuvo finalmente que aceptar una segunda vuelta, pero la retirada del segundo candidato, Abdalá, le confirmó como presidente.

Volvemos a preguntarnos si ¿la guerra en Afganistán está perdida?, ¿si no es posible alcanzar un modelo democrático estable en la zona?, «*We are not winning*» ha reconocido el Presidente Obama. Como muy bien ha señalado el profesor Serge Michailof<sup>4</sup>, de la Universidad Paris I, el centro de gravedad del conflicto se ha desplazado a Pakistán y la Administración Obama lo sabe, de allí la existencia de la misión de coordinación Af-Pak (Afganistán-Pakistán), ya que los talibanes han transformado las zonas tribales pakistaníes, cercanas a la frontera de Afganistán, en una especie de emiratos islámicos, lo que permite a los grupos extremistas yihadistas circular libremente entre ambos países. Con estas fronteras débiles y sin los controles adecuados, se corre el peligro de que estos dos Estados se conviertan en «Estados fallidos» en manos de la insurgencia y que desde sus capitales no se logre controlar con efectividad sus territorios.

---

<sup>3</sup> Peter Galbraith, hijo del célebre economista John Kenneth Galbraith, había abandonado su carrera diplomática por criticar abiertamente a la Administración Bush en relación con su política neoconservadora en Irak. Con la llegada de Obama a la Casa Blanca ha sido nombrado responsable político de la ONU en Afganistán dentro de la misión UNAMA, pero aunque en sus declaraciones al diario *The Times* ha negado haber sido despedido por el máximo responsable de esta misión el Sr. Kai Eide debido a las diferencias de estrategia en el seno de este organismo, su retirada es un síntoma más de la delicada situación por la que está pasando Afganistán y la cuestionada presencia de organismos internacionales. En reiteradas ocasiones, el Sr. Galbraith ha declarado a la prensa que «*es el momento de escuchar a los afganos y hacerles caso, aunque nos disguste su opinión, aunque lo que digan vaya en contra de nuestros valores. Es imposible avanzar sin escucharles*» (28.8.2009, Grupo Vocento).

<sup>4</sup> *Le Monde*, 30.6.2009.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

Según un reciente Informe del Secretario General de las Naciones Unidas,<sup>5</sup> el Sr. Ban Ki-moon, ha señalado que estas elecciones han sido una de las más difíciles que jamás se hayan celebrado en Afganistán. Ya que *«celebrar elecciones en un país que vive en un arraigado conflicto, con instituciones débiles, una infraestructura deficiente, un elevado índice de analfabetismo y con cuarenta y un candidatos a la presidencia, ha constituido un tremendo reto desde muchos puntos de vista»*. De todos modos, señala el Secretario General, que se han podido extraer una serie de experiencias que deberán tenerse en cuenta con el fin de planificar las elecciones parlamentarias de 2010 y, que a raíz de la decisión adoptada por la Unión Europea de revisar los resultados de varias mesas electorales, se está elaborando una auditoría fidedigna y que cuando el proceso de recuento haya terminado *«será fundamental que los resultados sean aceptados por todos»*. Además, agrega que *«resulta esencial que la Comunidad internacional mantenga un compromiso a largo plazo con Afganistán, ya que debe producirse un viraje decisivo entre el Gobierno de Afganistán y la Comunidad internacional, que permita al Gobierno asumir todas las responsabilidades que corresponden a un Estado soberano y el Gobierno debe estar decidido a hacerlo»*, por otra parte, *«un nuevo “contrato” entre el Gobierno de Afganistán y su población será decisivo para este cambio de responsabilidades»*.

Desde finales de 2008 se fue produciendo un deterioro de la relación entre el Presidente afgano y la Comunidad internacional como consecuencia del deseo de Karzai de deshacerse de lo que éste consideraba como una excesiva tutela. En mayo de 2009, el bombardeo sobre dos aldeas en el distrito de Bala Buluk (provincia de Farah, al oeste del país), durante una operación militar de las tropas norteamericanas, produjo un elevado número de víctimas civiles. Este hecho desencadenó una serie de protestas que Karzai utilizó contra la política norteamericana en su país. La crisis forzó a Washington para llevar a cabo un cambio en el mando militar de la operación y, en junio, el general Stanley McChrystal sustituyó al general David McKiernan al frente de la ISAF y de la Fuerza Norteamericana en Afganistán (USFOR-A). Un experto en guerra insurreccional ocupó el puesto a un militar de perfil más convencional. El cambio en el mando militar de ISAF ha marcado un nuevo momento en el diseño de las operaciones militares de la coalición internacional, coincidiendo a su vez con el grave dilema estratégico al que el Presidente Obama se enfrenta. La cuestión es si empeñarse más a fondo o no

---

<sup>5</sup> Doc. NNUU, A/64/364-S/2009/475 de 22.9.2009, sobre *La situación en Afganistán y sus consecuencias*.

## EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN

en una guerra que tiene una enorme trascendencia para la seguridad mundial y graves consecuencias para las políticas internas de los países participantes. El Presidente de los EEUU se encuentra atrapado entre la presión del nuevo responsable militar en Afganistán, que ha pedido al menos 40.000 soldados más, y la de los congresistas de su propio partido, que quieren reducir la implicación en un conflicto que no creen posible ganar. Como trasfondo, la opinión pública va rápidamente perdiendo la fe en esa guerra.

El aumento de tropas que el general McChrystal reclama se encuadra en un nuevo enfoque operacional, que se recoge en un informe confidencial<sup>6</sup> de 66 páginas, enviado el pasado 30 de agosto al Secretario de Defensa, Robert Gates, y al que tuvo acceso el diario *The Washington Post*. McChrystal afirma que «nuestra estrategia no puede focalizarse en dominar territorio y destruir insurgentes, nuestro objetivo tiene que ser la población (...) para ganar su apoyo tenemos que proteger al pueblo de una doble amenaza: la insurgencia y la crisis de confianza en el gobierno y la coalición internacional (...) Preocupados con proteger la seguridad de nuestras tropas hemos operado de un modo que nos distancia física y psicológicamente de las personas que pretendemos proteger, además corremos el riesgo de una derrota estratégica al utilizar tácticas que producen bajas civiles o daños colaterales innecesarios».

En cuanto a los procedimientos, el nuevo mando militar considera que hay que acercar más la presencia de las tropas a la población afgana para poder defenderla y añade «los principios del combate convencional no son sagrados. Puede ser que la seguridad no venga del cañón de un arma. Mejor protección de la fuerza puede ser contra intuitiva: puede venir de menos coraza y menos distancia de la población».

Stanley McChrystal reconoce que la misión siempre ha estado dotada de menos fuerzas de las necesarias y dice con toda claridad que se necesita hacer un gran esfuerzo en personal y medios y dar un potente golpe de timón para ganar la iniciativa, aunque reconoce igualmente que «más recursos no harán que ganemos esta guerra, pero la falta de ellos hará que la perdamos»

EEUU y sus socios se juegan mucho en Afganistán. Este país, vuelve a encontrarse en una encrucijada de la que debe salir reforzando un modelo que le permita construir un Estado moderno. El fracaso de Afganistán será un duro golpe para todos menos para el terrorismo internacional yihadista que podría encontrar allí de nuevo un santuario seguro y reforzar su fe en la causa, al expulsar de Afganistán a un nuevo coloso.

---

<sup>6</sup> COMISAF's Initial Assessment, dirigido al Secretario de Defensa el 30 de agosto de 2009.

### **La posición de las fuerzas armadas españolas:**

Por lo que respecta a la posición española y sus fuerzas militares en Afganistán, conviene señalar que en los últimos meses el gobierno español ha aumentado significativamente el nivel de compromiso y de participación de fuerzas españolas en el contexto de ISAF.

Mediante un acuerdo aprobado en el Congreso de los Diputados, en julio de 2009, se amplió la participación española en ISAF con un batallón de 450 efectivos en apoyo al proceso electoral afgano del mes de agosto. Asimismo, se enviaron 12 militares para formar un Equipo Operativo de Asesoramiento y Enlace de las Fuerzas Armadas Españolas para el adiestramiento de la Unidad Militar Afgana patrocinada, perteneciente a un batallón del Ejército Nacional Afgano. Por su parte, un contingente de 70 efectivos (66 miembros del Ejército del Aire y cuatro guardias civiles) ha llegado en octubre de este mismo año para, turnándose con los contingentes de las demás naciones que contribuyen a la misión ISAF, asumir el liderazgo en la gestión del Aeropuerto Internacional de Kabul durante un periodo aproximado de siete meses, a partir de octubre de 2009.

El Congreso ha respaldado igualmente el envío de 220 nuevos efectivos que irán a Qal-i-Naw, donde formarán un Grupo Táctico de Maniobra, que se completará con la compañía de reacción rápida destinada ahora en Herat. El Ejército español concentrará las unidades de combate que tiene desplegadas en Afganistán en la nueva base de Qal-i-Naw, que pasará de sus actuales 230 efectivos a unos 600 y se convertirá en la más importante con que cuenta en dicho país asiático. Dicho traslado significa que España sólo mantendrá en Herat unidades de apoyo (como el hospital o el avión de transporte C-295), pero no de combate.

Tal como ha destacado la Ministra de Defensa, Carmen Chacón, el despliegue en Afganistán es, a principios de octubre de 2009, *«el más voluminoso que ha tenido nunca el Ejército español en el exterior»*. Al contingente permanente de 780 efectivos se sumarán en breve los 220 ya citados, mientras que 520 militares forman el contingente temporal (batallón electoral y equipo de dirección del aeropuerto de Kabul). La ministra ha reconocido igualmente que el despliegue actual es también *«el más duro, más arriesgado y más complejo»*.

En lo relativo a la seguridad de la fuerza, Carmen Chacón ha anunciado que los nuevos vehículos blindados RG-31 estarán en Afganistán *«a final de 2009»* y sustituirán, de forma paulatina, a los actuales BMR (Blindado

Medio sobre Ruedas). La Ministra ha recalcado que una de las prioridades del Gobierno a la hora de elaborar los Presupuestos de 2010 es la seguridad de las tropas españolas en el exterior.

Resumiendo: en otoño de 2009 el contingente español dirige la Base de Apoyo Avanzada (FSB) en Herat y el Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) de Qala i Naw, en la provincia de Badghis, en el oeste del país así como –de forma temporal– el Aeropuerto Internacional de Kabul, en el este; habiendo también personal español en el Cuartel General de Mando Regional de Herat, liderado por Italia y en el Cuartel General de ISAF en Kabul.

### Galería de personajes:

En la galería de personajes que hemos incluido en la obra, de acuerdo con los nuevos acontecimientos, debemos tener en cuenta a:

**Abdalá Abdalá:** de 48 años y etnia tayika, ha sido el principal rival de Karzai en las elecciones presidenciales de agosto de 2009. Había luchado como muyahidín contra los soviéticos y, más tarde, como miembro de la Alianza del Norte contra los talibanes donde fue asesor del carismático ex líder de la resistencia antitalibán Ahmad Shah Masud. Entre 2001 y 2006 había sido Ministro de Asuntos Exteriores con Karzai.

**Ramazán Bashardost:** parlamentario de étnia hazara y de religión chii, ha sido otro de los principales candidatos electorales, fue Ministro entre 2004 y 2005. Estuvo 20 años exiliado en Francia donde obtuvo diplomas universitarios en Ingeniería, Derecho y Ciencias Políticas. Es muy crítico con la corrupción interna y con la presencia de las ONGs y se opone radicalmente a la permanencia de las tropas extranjeras.

**Ashraf Ghani:** pashtún de 54 años, candidato electoral en las presidenciales de agosto de 2009, se le ha considerado en un cuarto lugar con relación a los anteriormente citados. Fue Ministro de Economía entre 2002 y 2004. Ha trabajado durante más de veinte años en el Banco Mundial y en Universidades americanas y mantiene un discurso muy crítico contra la corrupción.

**General David McKiernan:** general de cuatro estrellas que estuvo al mando del la ISAF desde junio de 2008 a junio de 2009 siendo simultáneamente comandante de las Fuerza Norteamericana en Afganistán (USFOR-A). Fue sustituido en el mando como consecuencia de una investigación abierta, en relación con un bombardeo sobre dos aldeas en el distrito de Bala Buluk, provincia de Farah, al oeste del país que acabó con la vida de decenas de civi-

les. Las protestas por estos «daños colaterales» se sucedieron en todo el territorio de Afganistán e, incluso, tras los sucesos, el Presidente Karzai presentó una protesta formal y argumentó que «*una nube empieza a cubrir la labor de las fuerzas internacionales*». Se trata de un general de enorme prestigio y experiencia de mando en las FAS norteamericanas que había mandado las fuerzas terrestres durante la invasión de Irak en 2003.

**General Stanley McChrystal:** El 15 de junio de 2009 fue nombrado sustituto de McKiernan al mando de la ISAF y USFOR-A. Desde agosto de 2008 ocupaba el puesto de Director del Estado Mayor Conjunto. Desde 2006 a 2008 había encabezado el mando del Estado Mayor Conjunto de Operaciones Especiales como responsable de buscar y seguir la pista de los líderes de la red de Al-Qaeda en Irak. Según declaraciones del Secretario de Defensa de los Estados Unidos, el Sr. Robert Gates, se le ha nombrado «porque es necesaria una nueva forma de pensar, un nuevo liderazgo». Los medios públicos estadounidenses califican al nuevo mando americano como un «experto en la lucha contra la insurgencia» y destacan su experiencia al frente de las fuerzas de operaciones especiales, unidades que jugaron un papel fundamental en Irak y que en un futuro próximo deberán hacer lo mismo en suelo afgano. Este general ha insistido ante la Administración Obama sobre la necesidad de enviar refuerzos militares a Afganistán, y además, ha dicho que pretende instaurar una política de tolerancia cero con las víctimas civiles.

**Karl Eikenberry:** ex general y nuevo embajador estadounidense en Kabul, su nombramiento responde precisamente a que «el cambio de estrategia debe ir en sintonía con el nuevo embajador y el nuevo mando militar», según ha declarado el Secretario de Defensa de Estados Unidos, el Sr. Robert Gates. Este general había servido dos veces en Afganistán, ejerciendo tres responsabilidades, como Coordinador de Seguridad de los EEUU para Afganistán, jefe de la oficina de Cooperación Militar en Afganistán (OMC-A) y jefe del Mando Combinado de la Fuerza. Su formación académica y experiencia internacional es muy amplia y variada lo que da al general un perfil profesional que el New York Times definió como «*muy inusual*».

### **Puesta al día de la Cronología:**

Agosto 2009. Elecciones presidenciales.