

84/2020

8 de junio de 2020

*José Miguel Calvillo Cisneros **

Afganistán: dos décadas de conflicto

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

Afganistán: dos décadas de conflicto

Resumen:

Se van a cumplir dos décadas de la intervención internacional en Afganistán. Tras la firma del acuerdo entre los Estados Unidos y los talibanes, se abre la puerta a un nuevo e incierto periodo para el país que sigue teniendo graves problemas de desarrollo, gobernabilidad y seguridad.

El modelo de estabilización y reconstrucción llevado a cabo en Afganistán se ideó sobre la lógica de que la seguridad y el desarrollo eran dos vectores que se retroalimentaban: si se aumentaba el desarrollo, redundaría en una mejora de la seguridad y viceversa. Sin embargo, tras casi dos décadas de conflicto, se constata que la mejora de los indicadores de desarrollo humano, aunque haya sido mínima, no ha tenido incidencia en una mejora de la seguridad. Por tanto, es necesario iniciar una nueva etapa que ha de seguir contando con el soporte de la comunidad internacional para impulsar un nuevo proceso de paz.

Palabras clave:

Afganistán, seguridad, desarrollo, gobernabilidad, talibanes.

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

Afghanistan: two decades in conflict

Abstract:

The International Community has been involved in Afghanistan almost two decades. After the signing of a deal between the United States and the Taliban in February 2020, a new and uncertain period to Afghanistan has been opened. Currently, Afghanistan faces different challenges on development, governance, and security.

The reconstruction process in Afghanistan was designed on the logic that improvements in development would increase security and vice versa. However, almost two decades later, we have confirmed that improvement in human development, although it has been minimal, it has not had positive results over security. Therefore, in this new period, the International Community should keep supporting Afghanistan to promote a new peace process.

Keywords:

Afghanistan, security, development, governance, Taliban.

Cómo citar este documento:

CALVILLO CISNEROS, José Miguel. *Afganistán: dos décadas de conflicto*. Documento de Opinión IEEE 84/2020.

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO84_2020JOSCAL_Afganistan.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

En apenas un año se cumplirán dos décadas de los atentados terroristas del 11 de septiembre y de la intervención internacional en Afganistán. Justo un mes después de estos actos, y tras la negativa del gobierno de Kabul de poner a disposición de la justicia al líder de Al Qaeda, Osama Bin Laden, Estados Unidos y Reino Unido iniciaron una intervención militar a la que paulatinamente se le fueron sumando más aliados. Comenzó la intervención militar más larga de la historia de los Estados Unidos y de la OTAN.

Los motivos de la intervención armada —en un territorio causa de disputa por las grandes potencias de cada momento histórico— fueron fundamentalmente tres: a) la captura de Osama Bin Laden y la eliminación de la organización terrorista Al Qaeda; b) forzar el desalojo de los talibanes del gobierno; y c) promover un sistema democrático que garantizara el desarrollo y el respeto de los derechos humanos gravemente violados durante la época del Gobierno talibán.

Tras la firma del acuerdo entre los Estados Unidos y los talibanes, el pasado mes de febrero de 2020, por el que se establece un calendario de salida del contingente norteamericano, se inicia una nueva etapa para Afganistán. Todo parece indicar que los talibanes se han situado de nuevo en la línea de salida hacia la conquista de Kabul concentrando sus fuerzas únicamente en la lucha contra el (su) enemigo cercano: las instituciones afganas.

A lo largo de este documento vamos a realizar una evaluación del conflicto en Afganistán con el fin de comprobar en qué grado se han cumplido los tres objetivos por los que se inició la intervención militar.

La seguridad y el desarrollo como pilares de la intervención

El conflicto de Afganistán tiene múltiples aristas y diversas dimensiones temporales. Se puede analizar con diferentes prismas, pero, lo cierto es que el país se encuentra inmerso en una guerra permanente desde la invasión del Ejército soviético en 1978. Cambian los actores, pero el escenario continúa inamovible e incontrolable para las potencias internacionales. Por ello, hablar del conflicto de Afganistán es profundizar en

un teatro que comparte características de la vieja sociedad internacional de la Guerra Fría y, al mismo tiempo, de la difícilmente definible sociedad internacional actual. La herencia histórica de Afganistán es de naturaleza conflictiva, aunque esto no significa que sus habitantes sean de carácter violento, o más violento que en otros lugares¹. Su situación geográfica, en el centro del corazón continental, paso obligado de las rutas comerciales hacia Asia², y el interés por las potencias del momento en controlar su territorio hacen de Afganistán un permanente campo de batalla y lo convierten en una pieza clave en el tablero de la geopolítica mundial.

En Afganistán, se observan diversos tipos de violencia que han de ser tenidos en cuenta para intentar solucionar un conflicto profundamente enquistado. Como ya hemos mencionado anteriormente, existe una violencia histórica donde la población, generación tras generación, se ha acostumbrado a la presencia de alguna potencia invasora. Existe, además, una violencia directa donde miles de habitantes mueren como consecuencia de los combates y los ataques terroristas. Se convive con una violencia estructural por la cual miles de seres humanos perecen por la extrema pobreza. Y, por último, existe una violencia cultural en la cual miles de mujeres mueren como consecuencia de la aplicación de unos determinados parámetros culturales. Todas estas aristas hacen muy compleja la solución del conflicto, que no pasa únicamente por una intervención armada.

Afganistán, en el año 2001, era la imagen de un territorio medieval en términos de desarrollo humano. Por ejemplo, la esperanza de vida al nacer no sobrepasaba los 45 años, 20 años más baja que en los países vecinos y seis años más baja que la de los países menos desarrollados, bajando alarmantemente en el caso de las mujeres de las que fallecían una cada 30 minutos por causas relacionadas con la gestación y el parto. La mortalidad infantil se situaba en la alarmante cifra del 150 por cada 1 000 nacimientos vivos, y 1 de cada 5 niños moría antes de los cinco años. Estos datos ilustraban una situación de extrema pobreza de una población que además tenía que sufrir la violencia que los talibanes profesaban contra todo aquel que no cumpliera con sus preceptos. Afganistán era (y es) una empresa de difícil control y de mayor

¹ CALVILLO CISNEROS, José Miguel, *Afganistán: Seguridad y Desarrollo. Un modelo de estabilización de Estados*, CEIB, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2013, p. 15.

² CASTRO TORRES, José Ignacio, *La importancia de los corredores terrestres: el caso de Afganistán*, Documento de Análisis 29/2018, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Madrid. 2018.

complejidad aún para la reconstrucción y el desarrollo humano. A pesar de estos indicadores, la comunidad internacional se ha involucrado seriamente en el proceso de reconstrucción física y política de Afganistán durante estas casi dos décadas.

Desde el prisma de la seguridad, Afganistán ha sido calificado por numerosos autores como prototipo de conflicto asimétrico y, desde esta lógica, se ha desarrollado un modelo de resolución centrado en un enfoque integrado por elementos de seguridad y desarrollo. La estrategia llevada a la práctica ha sido la de integrar elementos de naturaleza diferente con el fin de conseguir los objetivos inicialmente identificados. En esta línea, seguridad y desarrollo comparten mismo fin, pero poniendo en práctica diferentes medios.

En Afganistán han existido dos operaciones militares con objetivos diferenciados. Por un lado, Estados Unidos ha liderado la operación *Enduring Freedom*, en el marco de la «guerra contra el terror», cuyo objetivo fue la captura de Osama Bin Laden y la eliminación de los grupos terroristas e insurgentes —estrategia ofensiva—. Por otro lado, en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), se ha llevado a cabo la International Security Assistance Force (ISAF) cuyo fin ha sido coordinar la reconstrucción física y política de Afganistán, encargándose de las labores de capacitación de las fuerzas de seguridad, formación, reconstrucción y desarrollo, además de proporcionar un paraguas de seguridad en las provincias donde se encontraba desplegada la misión —estrategia defensiva y de apoyo—. La convivencia de ambas operaciones militares, con mandos y objetivos diferentes, ha supuesto un déficit de eficacia, coherencia y coordinación en el complejo teatro afgano. A partir de 2015, una vez finalizada la misión de ISAF y *Enduring Freedom*, se ponen en marcha la operación *Freedom Sentinel* (centinela de la libertad) para la lucha contraterrorista y dar apoyo a la nueva operación de la OTAN *Resolute Support* (apoyo decidido) con los objetivos de asistir, entrenar y asesorar a las fuerzas de seguridad afganas.

Por otro lado, desde los inicios de la reconstrucción post-Segunda Guerra Mundial, la cooperación para el desarrollo se ha convertido en una herramienta fundamental para fortalecer la seguridad internacional. Desde una línea crítica, José Antonio Sanahuja nos dice que «las posturas más conservadoras (halcones) establecen la ayuda como algo fundamental para obtener la victoria en la ‘guerra contra el terror’, entendiendo la ayuda como ‘palo o zanahoria’ para ganar aliados; la ayuda a cambio de una

condicionalidad antiterrorista; la ayuda como un herramienta contrainsurgente; la ayuda para estabilización a corto plazo en lugar de desarrollo a largo plazo; la ayuda para la construcción del Estado y políticas de seguridad nacional; y la ayuda por la promoción de la democracia»³.

El desarrollo humano es fundamental para la prevención, la resolución y la pacificación sostenible de los conflictos asimétricos en la medida que aborda el sustrato de inestabilidad que les sirve como base: la extrema pobreza. En este sentido, la tendencia de los conflictos asimétricos y los mecanismos de intervención humanitaria basados en actuaciones conjuntas entre civiles y militares, se presenta como un instrumento para asegurar el mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos⁴ y la gobernabilidad.

A continuación, vamos a realizar una comparativa utilizando diversos indicadores de seguridad, desarrollo y gobernabilidad para tratar de aportar resultados a casi dos décadas de intervención internacional en Afganistán. Pero, antes ha de hacerse una advertencia al lector: los indicadores de desarrollo humano, gobernabilidad, derechos humanos y seguridad de Afganistán en 2001 se encontraban entre los más bajos del mundo. El estudio de los indicadores aceptados internacionalmente en estos ámbitos se debe hacer a sabiendas de que las variaciones, positivas o negativas, que se pueden producir serán mínimas. Sería una osadía, no muy bien calculada, si pretendiéramos que Afganistán se incorporara a la lista de países de renta media, por ejemplo, tan solo con dos décadas de apoyo de la comunidad internacional y teniendo en cuenta su posición de partida y su situación general.

Desarrollo, gobernabilidad y seguridad dos décadas después

Los indicadores de desarrollo de Afganistán al inicio de la intervención armada eran los propios de un territorio asolado por la extrema pobreza. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Afganistán ocupaba el puesto 175 de 178 analizados, en el año

³ SANAHUJA, José Antonio, "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la 'securitización' de la ayuda", *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 136, Madrid, 2005, pp. 25-41.

⁴ Ibid., CALVILLO CISNEROS, José Miguel, p. 30.

2000, con un indicador de 0,340 (siendo 1 el máximo nivel de desarrollo humano). Desde 2002, la comunidad internacional ha venido contribuyendo de forma activa con el proceso de reconstrucción y desarrollo con el fin de mejorar estos indicadores (figura 1). Aunque Afganistán iniciaba el siglo XXI como uno de los países más pobres de la tierra, tras dos décadas de fomento de la reconstrucción y el desarrollo, el país ha mejorado su posición en el IDH (figura 2). No obstante, Afganistán continúa formando parte de la zona más baja de la tabla elaborada por el PNUD.

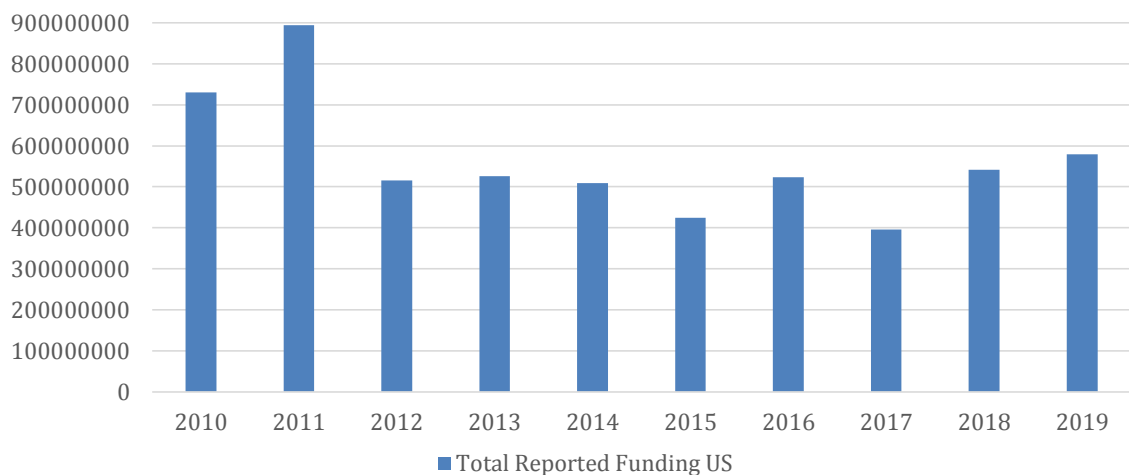


Figura 1. Total Reported Funding en Afganistán. Fuente. Financial Tracking Service, OCHA Services, Naciones Unidas. Elaboración propia

Índice de Desarrollo Humano

En esta línea de mejora, el PNUD reconoce que Afganistán ha realizado un enorme progreso en los últimos 10 años, pero que todavía son muchos los elementos globales en los que se debe trabajar con el apoyo de la comunidad donante y de las instituciones afganas. Por ejemplo, los servicios básicos de salud siguen siendo limitados en comunidades de difícil acceso y con fuerte presencia talibán. Las principales limitaciones incluyen: un número inadecuado de trabajadores de salud cualificados; ausencia de personal femenino en áreas rurales; carencia de estructuras administrativas; infraestructuras físicas inadecuadas (instalaciones de laboratorio, carreteras, electricidad, suministro mejorado de agua e instalaciones de saneamiento básico); mala calidad de productos farmacéuticos y productos médicos; vínculos débiles entre los sectores de salud públicos y privados; y bajos niveles de educación,

particularmente de las mujeres⁵. La tasa de mortalidad infantil actual —probabilidad de morir en el primer año de vida— es de 45 muertes por cada 1 000 nacimientos vivos. La tasa de mortalidad de menores de cinco años es de 55 muertes por nacidos vivos. Esto significa que uno de cada 18 niños y niñas afganos muere antes de cumplir cinco años⁶. Recordemos que, en 2001, las cifras de mortalidad infantil eran de 150 muertes en el primer año por cada 1 000 nacimientos y uno de cada cinco niños moría antes de los cinco años. Los indicadores, en este sentido, continúan siendo alarmantes, pero han mejorado sustancialmente.

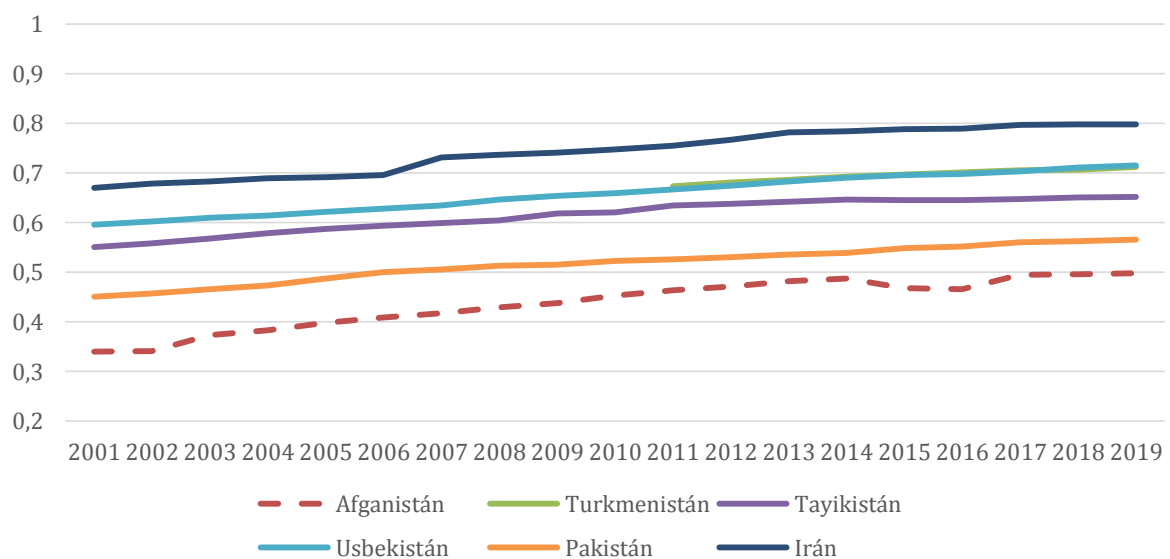


Figura 2. IDH de Afganistán en comparación con los países fronterizos 2000-2019.

Fuente. Informes de Desarrollo Humano del PNUD-Naciones Unidas. Elaboración propia

Afganistán ocupa en la actualidad el puesto 170 de 189 países analizados (en 2001 ocupaba el puesto 174 de 178 países analizados). Con las salvaguardas que hay que realizar al utilizar este tipo de indicadores, Afganistán ha mejorado en términos de desarrollo humano, aunque esto no puede desviarnos de un camino que sigue necesitando del soporte de la comunidad internacional. Como podemos ver (figura 2), la tendencia del IDH de Afganistán es ascendente en paralelo con el resto de países de su entorno.

⁵ UNDP, Global Fund Afghanistan, Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.af.undp.org/content/afghanistan/en/home/projects/GlobalFund-Afghanistan.html> Consultada el 25 de mayo de 2020.

⁶ Ibid.

Índice de percepción de la corrupción

Desde la perspectiva de la gobernabilidad, la corrupción en Afganistán continúa siendo uno de problemas más importantes del país. El indicador sobre la percepción de la corrupción (IPC) para Afganistán mantiene prácticamente los mismos indicadores desde 2014, y estos no han mejorado sustancialmente desde el 2012 (figura 3).

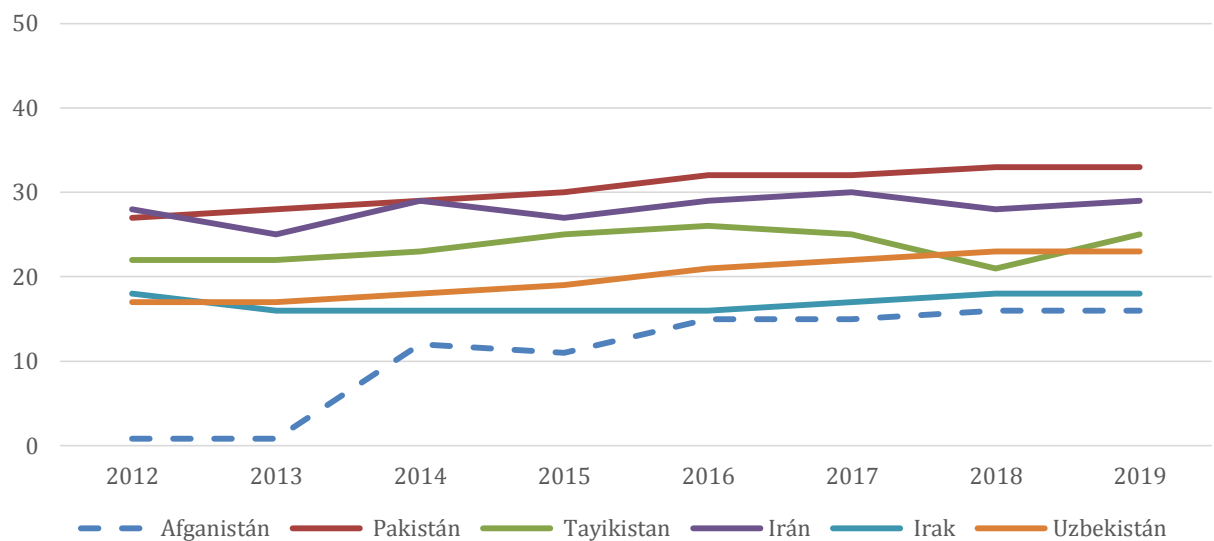


Figura 3. Índice de Percepción de la Corrupción de Afganistán y otros países de su entorno (2012-2019).

Fuente. Transparency International. Índice de Percepción de la Corrupción. Elaboración propia.

Aunque, en los últimos años, el Gobierno de Ashraf Ghani, con el apoyo de la comunidad internacional, ha avanzado en varias reformas importantes, lo cierto es que la corrupción afecta a casi todos los aspectos de la vida cotidiana de los afganos. Sin embargo, al realizar una comparativa con países del entorno de Afganistán y con países que han sufrido un conflicto armado, como en el caso de Irak, vemos que la tendencia está siendo positiva. Los datos muestran una reducción del IPC aproximándose al del resto de sus vecinos. Afganistán ha mejorado este ámbito, aunque se necesita con urgencia una reforma seria y comprometida del sector seguridad y justicia que mejore la transparencia y reduzca los niveles de corrupción.

Por ejemplo, los cultivos de opiáceos han ido creciendo a lo largo de estos años existiendo una relación directa entre el aumento de la producción, el grado de inseguridad y la corrupción de las instituciones. Se calcula que «el 80 % de los ingresos derivados de las drogas no fueron a parar a los cultivadores, sino a manos de los traficantes y procesadores de heroína»⁷, quienes destinaron algunos de sus beneficios a corromper el gobierno y apoyar a grupos armados. Todos los grupos insurgentes afganos obtienen ganancias del narcotráfico, sin embargo, sus efectos nocivos no están limitados a la financiación de los grupos antigubernamentales. Los narcóticos también dañan el imperio de la ley por su capacidad de corromper a los representantes del gobierno⁸.

Índice de Estados fallidos

Los indicadores de cohesión, económicos, políticos y sociales —analizados en el Fragile States Index— muestran que Afganistán no ha experimentado una mejora sustancial en ninguno de ellos. Comparando la tendencia con sus vecinos observamos que, mientras que todos los países de su entorno han mejorado en relación con el IEF, Afganistán continúa por una línea descendente. Esto tiene varias explicaciones, sin duda la más clara la perduración del conflicto en su territorio y el aumento de la violencia, pero también la ineficacia de las políticas llevadas a cabo por las instituciones afganas y por la comunidad internacional en relación con el fortalecimiento de las instituciones nacionales.

Afganistán se sitúa en el noveno puesto de los Estados más frágiles del planeta. A modo de ejemplo, en las pasadas elecciones presidenciales celebradas en septiembre de 2019 —de las que ocho meses después no tenemos datos oficiales—, los observadores electorales internacionales concluyeron que cualquier resultado emanado de las urnas no podría ser válido. La principal objeción se relacionó con la baja participación —aproximadamente 1,8 millones de personas—, un mínimo histórico para una elección presidencial; y menos de la mitad del número de personas que votaron en

⁷ REQUENA, Pilar, *Afganistán*, Síntesis, Madrid, 2012, p.212.

⁸ LABORIE IGLESIAS, Mario, *Afganistán, un año después de la ISAF*, Documento de Opinión 07/2016, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid, 2016, p.11.

las elecciones parlamentarias en 2018⁹. Durante la campaña electoral y el día de las elecciones se produjeron diversos ataques terroristas que condicionaron la baja participación.

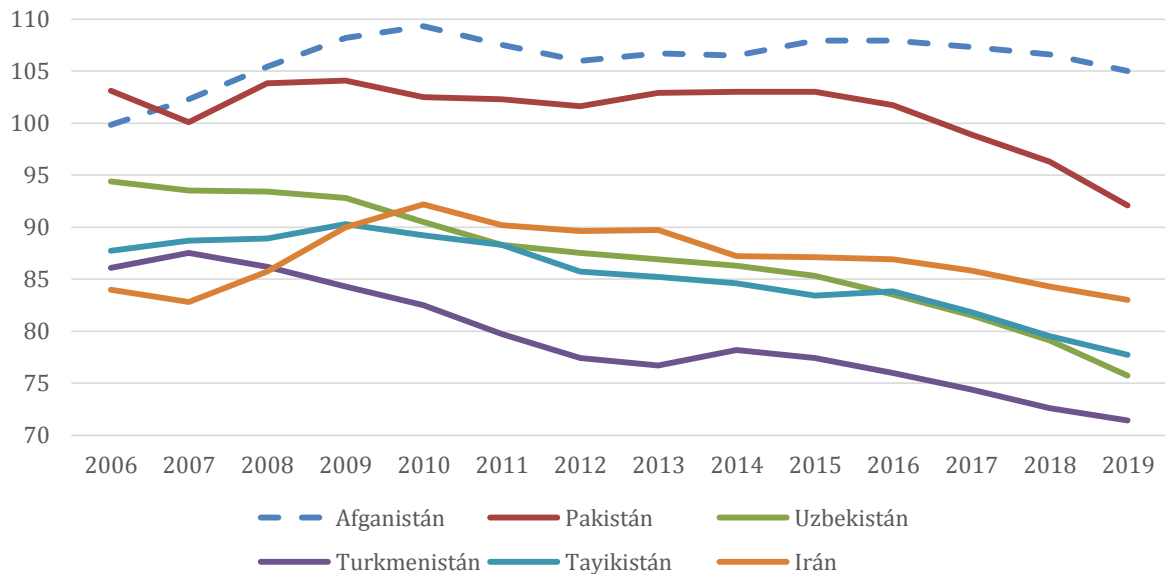


Figura 4. Evolución del Índice de Estados Fallidos (IEF) 2006-2019.

Fuente. Fragile States Index. Elaboración propia.

Indicadores de seguridad

Profundizando en el plano de la seguridad, los ataques terroristas en Afganistán han ido *in crescendo* desde 2001. Antes la práctica terrorista no era habitual, aunque con los talibanes en el poder, se otorgó un apoyo logístico al grupo terrorista Al Qaeda permitiendo que se asentaran en su territorio. El uso del terrorismo empezó como consecuencia de la intervención internacional en 2001, aunque durante los primeros años representó una forma residual de violencia. Realmente es a partir de 2005 cuando los ataques terroristas empiezan a aumentar (figura 5), siendo el verdadero punto de inflexión el año 2011, diez años después del inicio de la intervención internacional. Es aquí cuando el terrorismo pasa a ser el modo preferido de lucha de los diversos grupos terroristas e insurgentes que actúan contra los intereses de la comunidad internacional presentes en el país y de las nuevas instituciones afganas.

⁹ The Freedom House. Disponible en: <https://freedomhouse.org/country/afghanistan/freedom-world/2020>
Consultada el 26 de mayo de 2020.

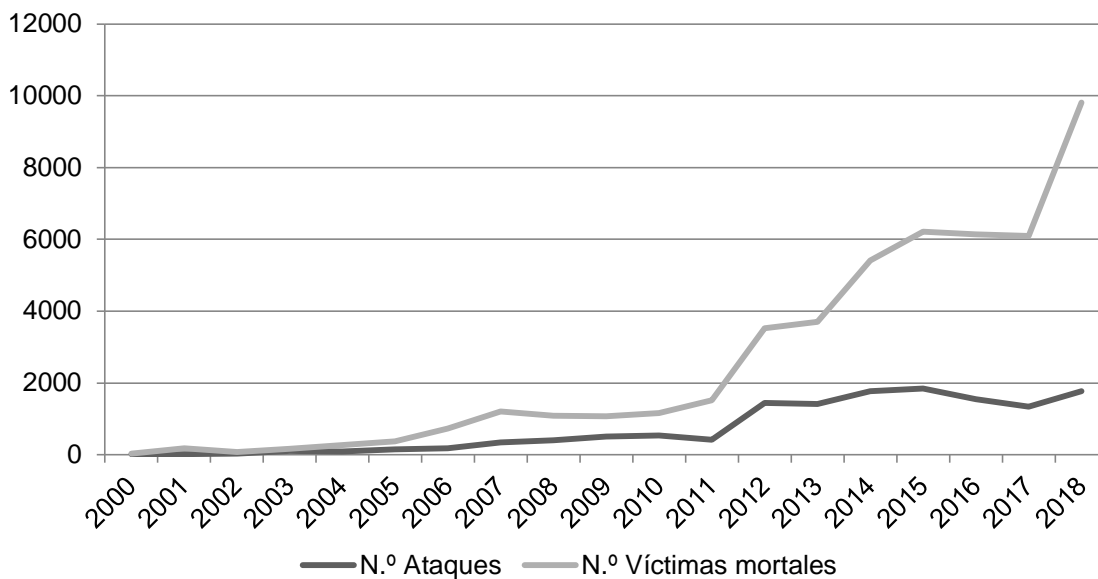


Figura 5. Ataques terroristas y víctimas mortales en Afganistán 2000-2018.

Fuente. Global Terrorism Database. Elaboración propia.

De acuerdo con Global Terrorism Database (GDT), en el año 2001, se produjeron un total de 14 atentados terroristas que supusieron 174 muertes; en el año 2005 hubo 156 ataques con 367 muertes; en 2011 se cometieron 416 ataques con 1 525 muertes; y en 2018 se contabilizaron 1 776 atentados terroristas con un total de 9 812 personas muertas¹⁰. Desde el 2013, observamos que el número de ataques terroristas ha permanecido más o menos constante, mientras que el número de víctimas mortales ha aumentado considerablemente, lo que determina que los ataques están siendo más violentos y mortíferos.

Los talibanes han hecho del terrorismo indiscriminado su principal medio para conseguir el poder y, gracias a ello, están controlando una parte significativa del territorio. Afganistán es el segundo país del mundo en número de atentados y la afgana es la segunda nacionalidad que más muertes cuenta por ataques terroristas. Tras casi 20 años de guerra, el terrorismo se ha convertido en una dinámica habitual para la sociedad civil afgana que vive acostumbrada al horror del conflicto.

¹⁰ MILLER, Erin, *Global Terrorism in 2018*, University of Maryland, Maryland, 2019.

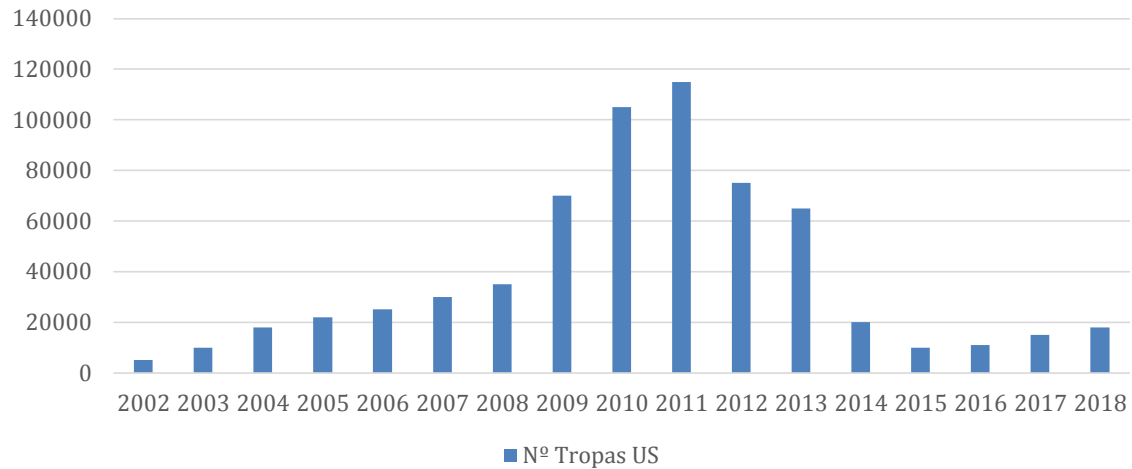


Figura 6. Número de tropas de los Estados Unidos 2002-2018.

Fuente. Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Elaboración propia.

Como podemos observar en las figuras 5 y 6, el aumento de los atentados terroristas en Afganistán coincide con la reducción de la fuerza de los Estados Unidos y de la OTAN. La máxima afgana de «vosotros tenéis los relojes, nosotros el tiempo» parece haberse cumplido. Los talibanes y el resto de grupos terroristas que operan en el país vieron una ventana de oportunidad con el anuncio de la Administración Obama de ir abandonando el teatro afgano.

Conclusiones

Tras casi dos décadas de intervención internacional, los resultados obtenidos en el proceso de reconstrucción física y política del país arrojan luces y sombras. Afganistán ha experimentado ciertas mejoras en relación con el desarrollo humano, aunque ha de tenerse en cuenta que los indicadores de partida eran extremadamente bajos. La tendencia del desarrollo (IDH) y de reducción de la corrupción (IPC) han sido ascendentes y a un ritmo similar al de sus países vecinos.

En relación con los indicadores de seguridad (índice de Estados fallidos y número de ataques terroristas), estos han tenido una tendencia descendente. Se ha producido un aumento descontrolado del número de ataques terroristas y del número de víctimas mortales. En la actualidad, Afganistán es el segundo país del mundo en número de atentados y la afgana es la segunda nacionalidad que más muertes cuenta por ataques terroristas. En este caso de estudio, el aumento de los indicadores de desarrollo humano, aunque hayan sido mínimos, no han tenido incidencia en una mejora de la seguridad. Esta grave situación, agravada desde 2011 con la retirada de una parte importante de la fuerzas de los Estados Unidos, pone de manifiesto que el camino hacia una paz sostenible en Afganistán es largo y que requiere de un cambio de estrategia, sobre todo en el plano de la seguridad.

Ante esta situación, se necesita urgentemente un nuevo proceso de paz entre el Gobierno de Kabul y los talibanes, auspiciado y apoyado por la comunidad internacional, para reducir la violencia y avanzar hacia un nuevo escenario político, económico y social. Si no damos una respuesta coordinada para conseguir una nueva apuesta por la paz, el futuro de Afganistán seguirá siendo oscuro e incierto.

*José Miguel Calvillo Cisneros**
Profesor de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid