

Conversaciones de paz sobre Afganistán ¿Una última oportunidad para la paz?

Peace Talks on Afghanistan. A Last Opportunity for Peace?

JAVIER RUIZ ARÉVALO

Coronel CGET. Mando de Adiestramiento y Doctrina. Ejército de Tierra, España

RESUMEN: cuando hace ya más de 17 años desde la caída del régimen talibán, el conflicto afgano dista mucho de estar cerrado. El país sigue viviendo una suerte de guerra civil persistente en la que, ni el gobierno legítimo de Kabul, apoyado por gran parte de la comunidad internacional, ni los talibán han logrado imponerse de forma clara y duradera. A día de hoy, parece que ninguno de los contendientes considera factible que el conflicto vaya a finalizar con una victoria militar. Esta realidad ha acabado por abocar a todos los actores directos (el gobierno de Kabul, el de EEUU y los talibán) y a los indirectos (OTAN, Rusia, Paquistán, Irán...) a buscar un final negociado. La tarea no es fácil, dada la dificultad de encontrar una definición aceptable para todos de lo que debe ser el Afganistán que surja de ese acuerdo. Conciliar la República Islámica que propugnan unos, con el Estado Democrático diseñado por la actual Constitución no es tarea fácil. Quizá por ello, más de una década de conversaciones no ha sido suficiente para alumbrar un acuerdo de paz aceptable para todos.

En principio, podría pensarse que nada ha cambiado y que las conversaciones actualmente en curso están irremediablemente abocadas al fracaso, en la medida en que se enfrentan al mismo problema que todos los intentos anteriores: la imposibilidad de conciliar los intereses del gobierno afgano, los talibán y EEUU y sus aliados. Sin embargo, parece que las conversaciones en curso han sido abordadas por EEUU y los talibán con un ánimo diferente. El cansancio tras tantos años de conflicto y la evidencia, finalmente asumida, de la imposibilidad de una victoria militar parece que han hecho mella tanto en unos como en otros, haciéndoles ver que sólo hay dos opciones posibles: aceptar un acuerdo imperfecto o verse abocados a una guerra interminable.

PALABRAS CLAVE: Afganistán, Negociaciones de Paz, Talibán, Operaciones de Estabilización.

ABSTRACT: When it has been more than 17 years since the fall of the Taliban regime, the Afghan conflict is far from being over. The country continues to experience a kind of resilient civil war in which neither the legitimate government of Kabul, supported by a large part of the international community, nor the Taliban have managed to impose themselves in a clear and lasting manner. To date, it seems that none of the contenders considers it feasible that the conflict will end with a military victory. This reality has ended up addressing all the direct actors (the government of Kabul, the US and the Taliban) and the indirect actors (NATO, Russia, Pakistan, Iran...) to seek a negotiated end. The task is not easy given the difficulty to find an acceptable definition for everyone on the Afghanistan that should arise from the agreement. Reconciling the Islamic Republic that some advocate, with the Democratic State designed by the current Constitution is not an easy task. Perhaps for this reason, more than a decade of talks has not been enough to illuminate a peace agreement acceptable to all.

At first, one might think that nothing has changed and that the talks currently undergoing are hopelessly doomed to failure, as they face the same problem as all previous attempts: the impossibility of reconciling the interests of the Afghan government, the Taliban and the US and its allies. However, it seems that the ongoing talks have been addressed by the US and the Taliban with a different spirit. The fatigue after so many years of conflict and the evidence, eventually assumed, of the impossibility of a military victory seems to have made a dent in both, making them see that there are only two possible options: accept an imperfect agreement or be doomed to an endless war.

KEYWORDS: Afghanistan, Peace Talks, Taliban, Stability Operations.

Recibido: 24 de mayo de 2019. Aceptado: 25 de junio de 2019.

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 5, No. 2, (2019), pp. 139-155. <http://www.seguridadinternacional.es/revista/>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.10.9>

INTRODUCCIÓN

Cuando hace ya más de 17 años desde la caída del régimen talibán, el conflicto afgano dista mucho de estar cerrado. El país sigue viviendo una suerte de guerra civil persistente en la que, ni el gobierno legítimo de Kabul, apoyado por gran parte de la comunidad internacional, ni los talibán han logrado imponerse de forma clara y duradera. A día de hoy, parece que ninguno de los contendientes considera factible que el conflicto vaya a finalizar con una victoria militar. Esta realidad ha acabado por abocar a todos los actores directos (El gobierno de Kabul, el de EEUU y los talibán) y a los indirectos (OTAN, Rusia, Paquistán, Irán...) a buscar un final negociado. La tarea no es fácil, dada la dificultad de encontrar una definición aceptable para todos de lo que debe ser el Afganistán que surja de ese acuerdo. Conciliar la República Islámica que propugnan unos, con el Estado Democrático diseñado por la actual Constitución no es tarea fácil. Quizá por ello, más de una década de conversaciones no ha sido suficiente para alumbrar un acuerdo de paz aceptable para todos.

En principio, podría pensarse que nada ha cambiado y que las conversaciones actualmente en curso están irremediamente abocadas al fracaso, en la medida en que se enfrentan al mismo problema que todos los intentos anteriores: la imposibilidad de conciliar los intereses del gobierno afgano, los talibán y EEUU y sus aliados. Sin embargo, parece que las conversaciones en curso han sido abordadas por EEUU y los talibán con un ánimo diferente. El cansancio tras tantos años de conflicto y la evidencia, finalmente asumida, de la imposibilidad de una victoria militar parece que han hecho mella tanto en unos como en otros, haciéndoles ver que sólo hay dos opciones posibles: aceptar un acuerdo imperfecto o verse abocados a una guerra interminable.

LOS PRIMEROS AÑOS

Aunque ha habido más actores implicados en potenciales intentos negociadores, no cabe duda que los fundamentales han sido, y siguen siendo, EEUU, el gobierno legítimo de Afganistán y los talibán. En el caso de EEUU, mucho antes del 11-S, tanto Clinton como Bush negociaron con los talibán para intentar que formaran un gobierno de base más amplia y para que no pusieran pegas a los intentos de compañías estadounidenses empeñadas en la construcción de un oleoducto desde Turkmenistán a Paquistán a través de Afganistán. A finales de los 90 los contactos entre ambos eran esporádicos y materializados sobre todo por compañías petroleras estadounidenses. El contacto se mantuvo incluso después de los ataques de *Al Qaida* de 1998 contra las embajadas de EEUU en Kenia y Tanzania. En el primer semestre de 2001 la Casa Blanca todavía intensificaba sus esfuerzos para mantener canales de comunicación abiertos. En marzo de 2001 varios representantes de los Talibán, incluido Sayed Hashimi Rahmatullah, uno de los embajadores del mulá Omar, fueron invitados a Washington, donde discutieron sobre la situación del entonces huésped de los talibán, Bin Laden, y el acceso de las compañías estadounidenses a las reservas de petróleo de Asia Central (Rashid, 2009). Estos contactos no fueron fructíferos y en julio de 2001, ante la falta de avances, la Administración Bush amenazó con represalias militares si no se aceptaban sus exigencias, especialmente la entrega de Bin Laden. La última reunión conocida entre los talibán y EEUU tuvo lugar en agosto de 2001, sólo cinco semanas antes de los ataques del 11-S, cuando la Secretaria de Estado Adjunta para Asuntos de Asia Central, Christina Rocca, se reunió con el embajador talibán en Paquistán, Abdul Salam Zaef.

Tras el 11-S los contactos cesaron. En palabras del presidente Bush, "ninguna nación puede negociar con terroristas" (Ruiz Arévalo, 2014: 308). E inmediatamente se puso en

marcha la operación encaminada a derrocar al régimen de Kabul. El presidente Karzai tenía otra visión y, ya en diciembre de 2001, propuso que los talibán participaran en las negociaciones en curso y formaran parte del gobierno para evitar que un sector importante del país quedara excluido del nuevo estado que se estaba fraguando. EEUU no sólo vetó tal posibilidad, además, condicionó cualquier diálogo al abandono de las armas, la ruptura de cualquier vínculo con *Al Qaida* y la aceptación de la constitución, exigencias tan maximalistas que hacían de hecho imposible cualquier diálogo (Ruiz Arévalo, 2014).

A pesar del veto de EEUU, Karzai seguía convencido que el diálogo era la única vía para poner fin al conflicto; ya en 2003 insistía en la necesidad de distinguir entre los talibán ordinarios, a los que había que esforzarse por reintegrar en la sociedad afgana, y quienes “sólo pretenden acabar con la paz y la convivencia”. De acuerdo con esta lógica, lanzó un programa de reintegración de combatientes que se puso en marcha el año siguiente. El programa generó ciertas esperanzas, pero fracasó por culpa de la corrupción de sus gestores y de la falta de una verdadera voluntad política.¹

Estos primeros pasos fueron encaminados, más que a negociar con la cúpula talibán, a ofrecer una salida digna a sus combatientes, sin vincular su abandono de la lucha armada con un acuerdo de carácter general. Se pretendía conseguir que un lento goteo de deserciones fuera minando la fortaleza de la insurgencia hasta hacerla manejable. En esta línea, el gobierno de Karzai inició sus primeras aproximaciones en 2005, cuando comenzó a poner en práctica las primeras iniciativas de reintegración dirigidas a los “soldados rasos” de la insurgencia. En 2008, el presidente afgano trató infructuosamente de entrar en contacto con los talibán a través de Arabia Saudí, tratando de entablar conversaciones para alcanzar un acuerdo de paz.

La OTAN, por su parte, puso en marcha en 2009 un programa de reintegración, mejor financiado, que trataba de convencer a los talibán de que dejaran las armas ofreciéndoles a cambio dinero, trabajo y la posibilidad de reasentarse. Los datos oficiales hablaban de hasta un 70% de los combatientes insurgentes que podrían acogerse a estas medidas. El error fue intentar la reintegración al margen de la reconciliación: la exigencia de aceptar al gobierno de Kabul y de romper el juramento de fidelidad al mulá Omar hizo que los resultados fueran muy inferiores a los previstos (Kuznar *et al.*, 2018).

En el caso de EEUU, habría que esperar a los nuevos vientos que soplarían a partir de 2009, con la llegada a la casa Blanca del presidente Obama, para ver iniciativas en este campo.

¹ Antes de analizar la historia y las posibilidades de los intentos negociadores con los talibán, es conveniente aclarar el contenido de tres conceptos que, sin serlo, a veces aparecen como sinónimos: reintegración, negociación y reconciliación. La reintegración, que no incluye negociaciones, pretende convencer a los insurgentes de que depongan las armas, dándoles para ello incentivos financieros y facilidades para iniciar una nueva vida integrados en sus comunidades de origen. La negociación implica la búsqueda de un compromiso por ambas partes para poner fin al conflicto; en el proceso, ambas partes deben estar dispuestas a renunciar a algunos de sus objetivos. El término reconciliación hace referencia a las medidas encaminadas a cerrar las heridas del conflicto, lo que implicaría incluir no sólo al gobierno y los insurgentes, sino a un amplio abanico de grupos sociales y políticos cuyo consenso es necesario para una verdadera reconciliación nacional.

EL PAPEL DE LOS ACTORES REGIONALES

La historia de la implicación regional en las iniciativas de paz en el Afganistán post talibán supone la participación de actores con motivaciones muy diversas: Paquistán comenzó a dialogar con ellos ya en 2004, pero se trataba de un proceso dirigido más bien a buscar la paz en su territorio, tratando de forzarles a dirigir su atención hacia Afganistán. También han jugado un papel importante en estas negociaciones, o en su ausencia, estados vecinos como China o Irán. O más alejados como Rusia, Arabia saudí o Qatar.²

En cuanto a las motivaciones, mientras el objetivo perseguido por Paquistán ha sido en todo momento su propia seguridad interior, sobre todo una vez que aparecieron en escena los talibán paquistaníes, terceros Estados, como Arabia Saudí, Rusia, Irán o China, tienen sus propios intereses que, en general, suponen una combinación de búsqueda de cierta estabilidad en la zona, eliminación de amenazas a su seguridad y mantenimiento de sus intereses políticos en la región. Para la India, el interés en Afganistán está condicionado por su eterno conflicto con Paquistán y está orientado a afianzar su influencia en la “retaguardia paquistaní” y evitar una influencia excesiva de su eterno enemigo en Afganistán. Podemos asumir que los actores regionales comparten el objetivo fundamental de EEUU: evitar que Afganistán se convierta en un foco de terrorismo y narcotráfico. De la misma manera que ven con desconfianza una prolongación excesiva de la presencia militar estadounidense. Desde esa perspectiva, comparten que la mejor de las opciones es una retirada negociada, que deje tras de sí un Afganistán estable.

Paquistán constituye un caso particular. Puede decirse que sus esfuerzos han ido encaminados más a entorpecer que a apoyar un proceso que sólo apoyaría si fuera dirigido por él mismo o supusiera obtener ciertas ventajas. Trataría en primer lugar de asegurar que no se llegara a un acuerdo que afectara negativamente a sus intereses estratégicos o, alternativamente, obtener una reducción de la presencia India en Afganistán.³ La realidad es que la idea de reducir la presencia de uno de los mayores donantes, es impensable, como lo es supeditar un posible acuerdo a los intereses de Karachi. Esta actitud lo que ha conseguido de hecho es que Paquistán haya quedado cada vez más al margen de las negociaciones. Cuando en 2008 Karzai se dirigió al rey saudí Abdula bin Abdul Aziz para que le pusiera en contacto con los talibán, Paquistán no fue informado porque así lo exigieron los propios talibán. También ellos han dejado de confiar en su antiguo aliado, que ha demostrado en demasiadas ocasiones que en este asunto persigue sus propios intereses. La actual administración de EEUU ve con buenos ojos esta pérdida de influencia de Paquistán y el paralelo fortalecimiento del papel de la India.

LA ERA OBAMA

EEUU, el último en incorporarse al grupo, mostró por primera vez su voluntad de mantener conversaciones con los elementos más moderados de los talibán en marzo de 2009, sólo unos meses después de que Barack Obama reemplazara a George Bush como presidente. Ahora sí, lo que se pretendía era entablar conversaciones con la cúpula talibán para alcanzar un acuerdo de paz.

² Sobre el papel de los actores regionales: Baqués Quesada, Josep (2010), “¿Quo Vadis Afganistán?”, *Instituto Universitario Gutiérrez Mellado*, p. 217 y ss.; Ruiz Arévalo, Javier (2014), pp. 253 y ss.; Rasanayagam, Angelo (2009), *Afghanistan a Modern History*, Tauris. p. 162 y ss.

³ Sobre los intereses estratégicos de Paquistán: Rashid, Ahmed (2008), *Descent into Chaos*, Viking, p. 24 y ss. y más ampliamente Rashid, Ahmed (2012), *Pakistan on the Brink. The Future of America. Pakistan and Afghanistan*, Viking.

Como en tantos otros campos, en el de la resolución del conflicto afgano la llegada a la presidencia de Obama supuso un giro radical, que afectó también a la postura sobre un posible diálogo con los talibán. Si para Bush el diálogo con ellos fue una línea roja que nunca estuvo dispuesto a cruzar, para Obama se convirtió en una de las claves de su estrategia de salida. Descartada la posibilidad de una victoria militar completa, para cumplir su objetivo, que era dejar un Afganistán estable tras su retirada en 2014, era necesario, además de fortalecer la administración y la economía afganas, debilitar a la insurgencia, lo cual implicaba, aparte del esfuerzo militar que implicaba el *new surge*, incorporar tantos insurgentes como fuera posible al proceso político. Para ello era necesario hablar con el enemigo. En esta línea, EEUU comenzó en 2010 a apoyar iniciativas que tenían por objeto reintegrar a combatientes talibán en la sociedad afgana. La estrategia consistía en proporcionar incentivos económicos a los combatientes de menor rango que abandonaran las armas. En realidad, era más una táctica de contrainsurgencia para debilitar a los talibán que parte de una auténtica iniciativa de paz. Posteriormente, ya en 2011, el mensaje de Eid del Mulá Omar, en el que mostraba una postura menos dogmática y más abierta a acuerdos, fue interpretado como una oportunidad para dar un paso más. Durante 2011 EEUU amplió su enfoque de la reintegración ampliándola a los líderes talibán de más alto nivel (Radio Free Europe, 2011).

Cuando Obama llegó al poder sus consejeros se dividían entre los partidarios de una negociación inmediata y los que abogaban por una ofensiva previa que debilitara a los insurgentes obligándoles a negociar en desde una postura más débil. Desde el Departamento de Estado se proponía una negociación inmediata con la insurgencia que permitiera abandonar Afganistán cuanto antes, mientras desde el Departamento de Defensa se pedían dos años más de esfuerzo militar para debilitar a la insurgencia antes de comenzar a negociar, incrementándose para ello la fuerza militar (Woodward, 2010).⁴ Paralelamente, el acuerdo suscrito tras la Cumbre de la OTAN en Lisboa en 2010, que ponía fecha al final del compromiso militar de la Alianza, convirtió la negociación en una urgencia. Finalmente, se impuso la segunda línea, la que pretendía debilitar a la insurgencia antes de comenzar las negociaciones.

El contacto directo y público no comenzó hasta noviembre de 2010 cuando un grupo de funcionarios estadounidenses del Departamento de Estado y del Consejo de Seguridad Nacional se reunió en Múnich con Tayyab Agha, secretario del mulá Omar. Las conversaciones, mantenidas inicialmente en secreto, fueron facilitadas por las autoridades alemanas y la familia real de Qatar. Karzai reaccionó negativamente ante estas conversaciones, alegando que los estadounidenses no podían negociar en su nombre y pidiendo a Arabia Saudí o Turquía que acogieran unas conversaciones lideradas por el gobierno de Afganistán. Tales conversaciones nunca se materializaron. Karzai llegó a llamar a consultas a su embajador en Qatar (14 diciembre 2011) en protesta por su apoyo a las negociaciones iniciadas por EEUU. La realidad es que los talibán siempre han mantenido, al menos públicamente, que no están dispuestos a negociar con el “gobierno títere” de Kabul, al que no reconocen ninguna legitimidad. En su discurso, ellos son la representación legítima de los afganos y con quien quieren negociar es con el Estado que ocupa militarmente su país, EEUU. A pesar de todo, Obama siguió impulsando el diálogo iniciado con los talibán, aunque intentando que éstos aceptaran la participación del gobierno de Kabul.

⁴ “the dominant portrait is one of a prudent president trying to negotiate a middle path between a military, led by [General David] Petraeus, who demanded a relatively open-ended 40,000-troop surge and Democrats, led by [Vice President Joe] Biden, who called for a much more time- and troop-limited response”.

La segunda ronda de conversaciones se produjo en Doha, capital de Qatar, en febrero de 2011; Agha volvió a ser el delegado talibán. Días después de este encuentro, Hillary Clinton declaraba públicamente que estaban tratando de encontrar un final político al conflicto, separando a los talibán de *Al Qaida*, poniendo fin a las actividades de la insurgencia y llegando a un acuerdo aceptable tanto para los afganos como para sus vecinos.

El 2 de enero de ese año, los talibán, emitieron un comunicado haciendo pública su intención de entablar negociaciones con los Estados Unidos, aumentando con ello las esperanzas de una solución negociada. Un portavoz talibán aseguraba entonces que se había llegado a un acuerdo preliminar para establecer una oficina política en Qatar y que su grupo estaba pidiendo la liberación de algunos detenidos en poder del gobierno de Estados Unidos en Guantánamo. Ese mismo mes se abrió la oficina política talibán en Doha.

Las conversaciones se rompieron en marzo de 2012 por considerar los talibán ausencia de voluntad política por parte de EEUU. Esta falta de voluntad se habría puesto de manifiesto, según ellos, por la negativa de liberar en Qatar a determinados presos talibán, mientras no hubiera garantías suficientes por parte de este país de que no volverían a Afganistán. En cualquier caso, EEUU manifestó entonces que seguiría adelante en su búsqueda de un final dialogado del conflicto.

La evolución de los contactos durante los meses posteriores fue muy confusa, como demuestra el incidente ocurrido en Japón en junio de 2012, cuando Din Muhammad, miembro destacado del consejo talibán, participó en la Universidad de Tokio en una conferencia sobre la paz en Afganistán. Este hecho fue celebrado como una muestra explícita de su voluntad de implicarse en el proceso de paz, sobre todo porque el portavoz de los talibán, Zabihullah Mujahid, reconoció que habían enviado Din Muhammad a la conferencia. Sin embargo, ante la euforia desatada en los medios de comunicación por la noticia, los talibán emitieron un comunicado aclarando que no habían enviado a un representante para hablar de conversaciones de paz, sino para exponer su postura, dejando claro una vez más que no consideran al gobierno de Karzai un interlocutor legítimo para ningún tipo de discusión y que su único interlocutor válido son los EEUU, con quienes decían en el comunicado haber interrumpido las conversaciones.

Los acontecimientos dieron un nuevo giro en junio de 2013 cuando, tanto los EEUU como los talibán, anunciaron a bombo y platillo la reapertura de la oficina talibán en Qatar, primer paso para reanudar las negociaciones. En 2014, el Consejo de Seguridad de la ONU decidió dividir en dos la lista de personas sujetas a sanciones, diferenciando a los miembros de *Al Qaida* de los talibán; de este modo se facilitaba un eventual levantamiento de sanciones a los líderes talibán. Este movimiento no puede entenderse como desvinculado de las conversaciones en curso.

La noticia de la apertura de conversaciones fue acogida con júbilo en occidente, júbilo que se vio ensombrecida ante la reacción del gobierno de Kabul. El presidente Karzai manifestó su malestar por el hecho de que se reanudaran las conversaciones al margen del gobierno afgano y por la parafernalia que acompañó a la apertura de la oficina insurgente, autodenominada representación del Emirato de Afganistán y presidida por la bandera talibán. Como respuesta a lo que desde Kabul se consideró como una intolerable falta de lealtad por parte de los EEUU, el 30 de junio Karzai anunciaba la interrupción de las negociaciones sobre el acuerdo estratégico afgano-americano. Uno de los puntos de este acuerdo se refiere al estatuto jurídico de las tropas estadounidenses en Afganistán a partir de 2015; sin dicho acuerdo, quedarían sometidas a la jurisdicción afgana, algo que Washington no podía tolerar de ninguna manera. Parece ser que al órdago de Karzai,

Obama habría respondido con el suyo propio: sin acuerdo, no habría ni un soldado de EEUU en Afganistán el 1 de enero de 2015, lo que quiere decir que no habría tampoco ni un soldado de la coalición y que, con toda seguridad, la ayuda económica dejaría de fluir. Finalmente, el Acuerdo se firmó y las conversaciones continuaron.

INTENTOS NEGOCIADORES DEL GOBIERNO AFGANO

Aunque el gobierno afgano ha sido excluido de estas negociaciones por la negativa talibán a reconocerle ninguna legitimidad, ha mantenido comunicaciones intermitentes con los talibán, con los que nunca se han cerrado completamente las vías de comunicación. De acuerdo con la nueva política impulsada por la administración Obama, en junio de 2010 el presidente Karzai, convocó de manera formal una *yirga* para discutir sobre una posible negociación con los talibán. Inmediatamente, en julio de 2010, el presidente presentó el Programa para la Paz y la Reintegración en la Conferencia de Kabul. El programa, desarrollado sobre la base de las recomendaciones de la *yirga*, abordaba tanto la reintegración de los combatientes a la vida civil, como las conversaciones de paz con los distintos grupos insurgentes. En octubre, Karzai estableció el Consejo Supremo para la Paz, responsable de guiar el proceso y designó a sus miembros, que incluían personalidades de diferentes grupos étnicos y políticos. Su éxito fue limitado porque, dado que el propio presidente Karzai fue quien nombró a sus miembros, era visto por muchos como una institución gubernamental y no como una instancia neutral, capaz de llevar al gobierno y a la insurgencia a la mesa de negociación. En un escrito de junio de 2011 Burhanuddin Rabbani, Jefe del Consejo, declaraba a la Asamblea Nacional que las conversaciones con diversos grupos insurgentes estaban en marcha (Salahuddin, 2010). Pero el esfuerzo de paz sufrió un golpe devastador el 20 de septiembre con el asesinato del propio Rabbani. Su hijo intentó relanzar el proceso, tratando de evitar un acuerdo de EEUU con los insurgentes al margen del gobierno de Kabul, pero sus esfuerzos fueron infructuosos (Rubin, 2011).

Desde un principio, los intentos negociadores del gobierno de Kabul se vieron condicionados por dos problemas que siguen lastrando su capacidad de negociación: la negativa talibán a incluirles en cualquier negociación y la dificultad a la hora de integrar bajo su dirección a todos los grupos afganos no-talibán.

LA ERA TRUMP. LAS CONVERSACIONES DE DOHA

Finalmente, en 2015 las fuerzas estadounidenses y sus aliados de la OTAN habían llevado a cabo su plan de repliegue, dejando una presencia reducida en Afganistán y manteniendo su compromiso político y económico, al igual que el resto de aliados. Por mucho que se hubiera prometido que la retirada estaría condicionado al cumplimiento de unas determinadas condiciones, de forma que se garantizara que Afganistán no caería en el caos como consecuencia de la falta de apoyo militar, la realidad es que se cumplieron a rajatabla los plazos, con independencia de cualquier consideración sobre la situación real del país. Y, sobre todo, la retirada finalizó sin que hubiera ningún tipo de acuerdo con los talibán que, según todos los indicios, perdieron toda intención de negociar en cuanto supieron que la retirada de las fuerzas de la coalición internacional que apoya al gobierno de Kabul tenía fecha. Así, el presidente Trump heredó en Afganistán un problema sin resolver, con una presencia militar de EEUU y de sus aliados reducida, pero vital para Kabul, y con un gobierno y unas fuerzas armadas afganas incapaces de imponerse de forma clara a la insurgencia.

En agosto de 2017, en un discurso a las tropas en Arlington, el presidente Trump resumió su política para Afganistán, dejando claro que, aunque su "instinto original era retirarse", mantendría el compromiso militar para evitar el surgimiento de un santuario para terroristas. Desmarcándose de la política seguida por Obama, Trump aseguró que las decisiones sobre una posible retirada se basarían en las "condiciones sobre el terreno", en lugar de en plazos arbitrarios. Paralelamente, invitaba a la India a desempeñar un papel más importante en la reconstrucción de Afganistán mientras relegaba a un segundo plano a Paquistán por su actitud ambigua frente a los insurgentes (Nakamura & Phillip, 2017). Pese a lo declarado en Arlington, a finales de 2018 el presidente decidió reducir a la mitad el número de efectivos desplegados en Afganistán y pareció volver a su "instinto original" de abandonar la presencia militar cuanto antes.

El interés manifiesto de Trump por abandonar o reducir todo lo posible la presencia militar en Afganistán ha acabado por impulsar un nuevo esfuerzo negociador encaminado a conseguir un acuerdo de paz que haga posible un abandono sin regusto a derrota. En estas negociaciones, los estadounidenses pretenden fundamentalmente alcanzar el que ha sido su objetivo principal desde el 11-S: evitar que se produzcan ataques terroristas desde Afganistán contra Estados Unidos y sus aliados. Consecuencia de este nuevo impulso negociador son las conversaciones que, en los últimos meses, han mantenido en Doha (Qatar) diplomáticos estadounidenses y representantes de los talibán. Los esfuerzos para encontrar el fin de la guerra en Afganistán se han acelerado desde la designación en septiembre de 2018 de un enviado de paz de Estados Unidos, Zalmay Khalilzad⁵, y han incluido la participación del general Austin S. Miller, comandante de la misión internacional en Afganistán. El nivel de estos representantes ya supone un indicio del interés de Washington por alcanzar un acuerdo definitivo.

Fruto de estas conversaciones ha sido un acuerdo marco, decidido en enero de 2019, para la retirada total de las tropas extranjeras y la garantía, por parte de los talibán, de que evitarán que se utilice el territorio afgano como refugio para los grupos terroristas que intentan atacar a los Estados Unidos. Este acuerdo marco recoge las aspiraciones mínimas de las dos partes: retirada de tropas internacionales por parte talibán y cese de acciones terroristas desde Afganistán por parte de EEUU (Miller, Osman & Smith, 2019).

El gobierno afgano no ha participado en estas conversaciones debido a la negativa de los talibán a hablar con el presidente Ashraf Ghani o sus enviados. Aunque Washington siempre ha abogado por una negociación con presencia del gobierno legítimo de Kabul, ante la imposibilidad de vencer este veto optó finalmente por ceder, iniciando con estas conversaciones sólo con los talibán, con la idea de incorporar posteriormente a representantes del gobierno afgano (Britton, 2019). Pese a ello, sigue insistiendo en que cualquier acuerdo para la retirada de las fuerzas internacionales de Afganistán debe incluir un acuerdo de alto el fuego y la inclusión de líderes gubernamentales en las negociaciones. Gracias a la presión de Khalilzad y del gobierno de Qatar, donde los talibán mantienen su oficina política, éstos han ido suavizando su postura y han acabado por aceptar un diálogo entre afganos que incluya a miembros del gobierno. Esta oferta de momento no se ha materializado.

En marzo de 2019 se celebró una nueva ronda de conversaciones en la que se pretendió avanzar en la línea marcada por el acuerdo marco de enero; tras su celebración, ambas partes señalaron progresos, pero reconocieron que no se habían logrado acuerdos. Una manera diplomática de reconocer la falta de resultados y la voluntad de seguir nego-

⁵ Afgano de nacimiento y antiguo embajador de EEUU en Afganistán.

ciando. De momento, las negociaciones estaban atascadas por la negativa talibán a aceptar la presencia militar internacional durante cinco años, mientras que, desde la perspectiva estadounidense, parece claro que un período más corto es inaceptable. Una reducción drástica a corto plazo podría hacer al ejército afgano muy vulnerable frente a los ataques de la insurgencia e incluso podría suponer un riesgo de fractura.

A pesar de ello, fuentes estadounidenses hablaron entonces de la cercanía de un acuerdo final sobre un elemento crucial para el éxito de las negociaciones, la promesa talibán de no permitir ataques terroristas desde territorio afgano, y de ciertos avances en el espinoso asunto de la fecha de retirada de las tropas estadounidenses. El representante estadounidense, Khalilzad, decía haber aprovechado bien el tiempo, recalcando que “En esta ronda de conversaciones se han mantenido discusiones extensas y detalladas sobre dos temas que se acordaron durante las conversaciones de enero... la retirada de todas las fuerzas extranjeras de Afganistán y evitar ataques desde suelo afgano... ahora, ambas partes deliberarán sobre los progresos alcanzados, con sus respectivos líderes”.

En cuanto al compromiso por parte talibán de evitar que Afganistán sirva como base o santuario a organizaciones terroristas, según fuentes estadounidenses, los talibán habrían elaborado una propuesta detallada en este sentido, que mencionaría expresamente a *Al Qaida*, un paso difícil para los talibán, que nunca han denunciado al grupo extremista. Los representantes talibán sugirieron que trabajarían en este aspecto, tratando de llegar a una formulación aceptable para los Estados Unidos pero que no enojara a sus propios combatientes, ni causara división en sus filas.

El segundo tema que centró las conversaciones fue el del calendario de retirada de las tropas estadounidenses. El progreso en este punto fue escaso ya que, mientras que los talibán exigieron un plazo de tan solo seis meses, la parte estadounidense continuó presionando para conseguir que se acepte un plazo de tres años. En este campo el acuerdo no parece próximo.

Adicionalmente, EEUU ha puesto dos asuntos más sobre la mesa: un alto el fuego y un acuerdo político entre los afganos. En palabras del representante de EEUU, Khalilzad, “nada se acuerda hasta que todo se acuerda”: los compromisos sobre estos cuatro temas deben enmarcarse en un único acuerdo y los Estados Unidos no retirarán sus tropas hasta que llegue ese momento (Rutting, 2019). Dicho en otras palabras: Estados Unidos no aceptará la retirada de tropas como parte de un posible acuerdo de paz hasta que los talibán pongan en práctica las garantías de seguridad, apliquen un alto el fuego y acepten un diálogo “entre afganos” con el gobierno de Kabul y otros representantes afganos. Por el contrario, los talibán insisten en que no harán ninguna de estas cosas hasta que Estados Unidos anuncie una fecha límite para retirarse; mientras tanto, se niega a negociar con Kabul, calificando al gobierno afgano como un “títere” de Occidente.

Otro aspecto que ralentiza las conversaciones es la inexperiencia de los representantes talibán en negociaciones de esta envergadura. En una segunda fase, la presencia del líder adjunto de los talibán, el mulá Abdul Ghani Baradar, ha ayudado a superar estos obstáculos y ha contribuido a que no se rompieran las conversaciones. La participación por primera vez del Mulá Baradar en las conversaciones, después de casi 10 años de detención en Paquistán, aportó al equipo negociador de los talibán una autoridad que faltaba en encuentros anteriores, y que obligaba a que los negociadores tuvieran que esperar frecuentemente a que sus líderes en Paquistán dieran el visto bueno a cualquier propuesta discutida en Doha. Baradar y Khalilzad se han reunido personalmente cerca de una do-

cena de veces para resolver los problemas que impedían avanzar a los equipos negociadores, agilizando así unas conversaciones que, de otro modo, hubieran estado sujetas a continuas interrupciones.

Un problema importante que no quedó resuelto, aunque volvió a estar sobre la mesa, es el de la articulación de la participación afgana, indispensable para discutir el futuro de su país. De momento, de forma paralela a estas conversaciones, el presidente Ghani y otros líderes afganos, incluidos algunos de sus rivales políticos, han acordado la creación de un equipo de negociación conjunto y de un consejo de alto nivel para guiar su trabajo. Pero queda por decidir el rol de cada uno: Ghani, naturalmente, pretende que su gobierno lidere el proceso; los partidos de la oposición aprecian la participación del gobierno, pero no que controle el proceso y los talibán rechazan directamente su legitimidad. Solventar estas discrepancias resulta crítico para el futuro de las negociaciones ya que, en última instancia, casi todas las decisiones clave en este proceso deberán tomarlas los propios afganos. Las potencias externas pueden impulsar un acuerdo, o echarlo a perder, pero ninguno tiene suficiente influencia sobre sus socios afganos para forzar un acuerdo que el gobierno, los talibán y los afganos en general no deseen.

Una nueva ronda de conversaciones mantenida en abril no aportó resultados muy diferentes. Suhail Shaheen, portavoz político de los talibán, tuiteó que las negociaciones habían sido “positivas y constructivas” y agregó que ambas partes se reunirían nuevamente para otra ronda de discusiones. Según Shaheen, “ambas partes se escucharon con atención y paciencia”. Estos comentarios de Shaheen se produjeron después de que previamente hubiera manifestado a la agencia de noticias AFP que las negociaciones estaban tropezando con la cuestión fundamental de cuándo abandonarían las fuerzas extranjeras Afganistán.

El aspecto más positivo de esta ronda es que, gracias a la presión de Khalilzad y del gobierno de Qatar, los talibán acabaron por aceptar un diálogo entre afganos que incluyera a miembros del gobierno. Con esta idea, las delegaciones se pusieron a preparar la siguiente ronda de conversaciones en las que, por fin, estaría presente el gobierno de Kabul (Walsh, 2019).

Sin embargo, esta ronda, prevista inicialmente para el mismo mes de abril, acabó posponiéndose por falta de acuerdo sobre los asistentes a la misma. Sultan Barakat, director del Centro de Estudios sobre Conflictos y Humanitarios de Qatar, la organización que patrocina las conversaciones, publicó en Twitter la noticia del aplazamiento ante la necesidad de “lograr un mayor consenso sobre quién debería participar en la conferencia”. Los motivos reales de este aplazamiento no son fáciles de identificar. El 18 de abril, Qatar anunció una lista de 243 personas que participarían en la reunión representando al gobierno afgano. Esta lista difería de la lista de 250 personas que había presentado el presidente afgano Ashraf Ghani, que incluía a unas 50 mujeres (The Guardian, 2019). Los talibán no hicieron comentarios inicialmente, pero su portavoz Zabihullah Mujahed cuestionó el tamaño de la delegación del gobierno, alegando que no era “normal” y que no tenían “planes” de reunirse con tanta gente (Al Jazeera, 2019; The Daily Telegraph, 2019). Khalilzad se mostró “decepcionado ante el fracaso de la iniciativa intra-afgana de Qatar”. “Estamos en contacto con todas las partes y alentamos a que todos sigan comprometidos con el diálogo”, escribió en Twitter. “Insto a todas las partes a aprovechar el momento y volver a encarrilar las cosas al aceptar una lista de participantes que represente a todos los afganos” (Nelson & Amiri, 2019).

Así las cosas, a mediados de abril Khalilzad volvió a Qatar para una nueva ronda de conversaciones. Ambos interlocutores se apresuraron a dejar claro que no daban por rotas

las negociaciones. El portavoz talibán, Shaheen se mostró optimista asegurando que la cancelación de la reunión a tres bandas no tenía nada que ver con el proceso de paz entre Estados Unidos y los talibán. “Son dos procesos diferentes. El colapso de la conferencia intra-afgana de la semana pasada no tiene un impacto negativo en el proceso de negociaciones con los Estados Unidos” (Zucchini, 2019).

LA ASAMBLEA DE KABUL

Como puede resultar comprensible, el gobierno de Kabul nunca se ha sentido satisfecho con la idea de verse excluido de cualquier tipo de conversaciones de paz. En su intento por ganar cierto protagonismo de cara a un posible acuerdo de paz, los gobiernos de Kabul han tratado de mantener conversaciones directas con los talibán, pese a las reticencias de éstos a la hora de considerar al gobierno de Kabul como un interlocutor válido. Desde 2017 se han celebrado en Moscú tres reuniones entre los talibán y delegaciones del Consejo de Paz, integradas por políticos afganos de alto nivel, incluido el expresidente Karzai.

Con este mismo afán y en paralelo con las conversaciones de Doha, a primeros de mayo tuvo lugar en Kabul una cumbre de paz auspiciada por el presidente Ghani. Se trataba de una *Loya Yirga*, gran consejo en el que participan políticos, líderes tribales, étnicos y religiosos. Tradicionalmente, este tipo de asamblea se ha utilizado para discutir con representantes de todos los grupos afganos asuntos de especial trascendencia (Buchholz, 2013). En este caso, se reunieron en Kabul para discutir sobre una posible negociación con los talibán. La reunión de cuatro días, reunió a unos 3200 representantes procedentes de todos los distritos afganos. Su objetivo principal era crear un consenso entre los diversos grupos étnicos y facciones tribales antes de sentarse a dialogar con los insurgentes (Bjelica & Rutting, 2019).

No todos los grupos políticos afganos apoyaron esta iniciativa. Entre las figuras relevantes que boicotearon la reunión se encontraban figuras como el presidente ejecutivo Abdullah Abdullah, que comparte el poder con Ghani, y el ex presidente Hamid Karzai, que han acusado al presidente de usar la asamblea con fines políticos de cara a las elecciones presidenciales programadas para septiembre (Afghanistan Times, 2019). Ghani rechazó estas acusaciones alegando que “las personas pobres son las más afectadas por la guerra, no las élites políticas, no hemos venido aquí para hacer campaña”. Los talibán, por su parte, han pedido a los afganos que boicoteen la reunión. A través de su sitio web, informaron de que había habido avances en las negociaciones con Estados Unidos y que la Yirga era un “obstáculo para terminar con la ocupación” que estaba “saboteando el auténtico proceso de paz”.

Al cerrar la asamblea, el presidente afgano insistió en la voluntad de paz de los afganos y ofreció a los talibán un alto el fuego que comenzaría el primer día de Ramadán, oferta rechazada por los insurgentes que condicionan cualquier gesto de paz a la retirada previa de las tropas de EEUU y la OTAN (Qadir Sediqi, 2019).

EL RIESGO DE UNA RETIRADA PREMATURA

A pesar de los avances, hay un elemento potencialmente distorsionador que podría poner en riesgo este delicado proceso. Podríamos bautizarlo como “El Efecto Trump”. Recientemente, el presidente ha decidido unilateralmente reducir al 50% el número de efectivos estadounidenses en Afganistán. Además, es notorio el desagrado con el que el presidente contempla la presencia de tropas norteamericanas en este tipo de conflictos. No podemos

olvidar que una de sus promesas electorales fue la de retirar todas las tropas estadounidenses de este tipo de escenarios. Por otra parte, el hecho de que las conversaciones de paz con los talibán se hayan hecho en ausencia de su gobierno, ha alimentado en los afganos un cierto temor al abandono de su mayor aliado, temores exacerbados por las informaciones sobre la retirada inminente de un número significativo de sus tropas y la sospecha de que el resto pueda seguir su ejemplo.

Una actitud poco clara, en medio del proceso de negociaciones, en cuanto al compromiso de EEUU con el gobierno de Kabul podría producir una pérdida de interés por negociar por parte de los talibán. El objetivo principal de los talibán en las conversaciones de Qatar es acordar un calendario para la retirada militar de EEUU y sus aliados. Los negociadores estadounidenses, por su parte, quieren que, a cambio, los talibán renuncien a sus lazos con los grupos extremistas, ayuden a negar el acceso de esos grupos al territorio afgano y se conviertan en parte de una nueva arquitectura política y de seguridad acordada entre los afganos. Un anuncio unilateral de retirada por parte de Estados Unidos dejaría a éstos sin su principal baza negociadora, desalentando a los talibán de seguir en la mesa de negociación, una vez se les ha “regalado” su objetivo principal.

El tiempo durante el cual las fuerzas estadounidenses deben permanecer en Afganistán y bajo qué condiciones deben abandonar el país se ha debatido dentro y fuera del gobierno de los Estados Unidos durante años, y sigue existiendo una amplia gama de opiniones al respecto. Pero, las decisiones o declaraciones del presidente Trump, haciendo referencia a un repliegue de las fuerzas de EEUU no condicionado al resultado de las conversaciones en curso, suponen una interferencia grave en el proceso de paz. El presidente Obama fue muy criticado cuando lanzó su estrategia para Afganistán, por incluir en ella una fecha para la retirada de sus fuerzas militares. Se alegó entonces que se estaba propiciando que los insurgentes se limitaran a esperar ese momento para lanzar una ofensiva decisiva contra el gobierno de Kabul.

Las consecuencias de una retirada prematura de EEUU, no condicionada a un acuerdo previo, irían más allá de la pérdida de interés negociador por parte de los talibán. Esta retirada militar llevaría aparejada una menor presencia civil y económica internacional; una pérdida de poder por parte del gobierno afgano, privado de apoyos clave para consolidar su poder; un renacer de los poderes regionales y tribales, auspiciado por la pérdida de poder de Kabul; y un recrudecimiento de la guerra civil, unido a un resurgimiento de Al Qaida y el Estado Islámico.

Parece contradictorio que EEUU decida unilateralmente reducir su presencia militar en el momento en el que las conversaciones de paz con los talibán se han visto fortalecidas con el nombramiento de un enviado estadounidense de alto nivel y con mucha experiencia. Estas conversaciones sólo tienen sentido si queda claro que los Estados Unidos sólo abandonarán el país si hay un acuerdo y se quedarán si no lo hay. Este mensaje queda claramente desdibujado por las decisiones del presidente Trump, que pueden vaciar de contenido unas conversaciones de paz que son la única esperanza de una paz duradera.

CONCLUSIÓN

Alcanzar un acuerdo de paz que ponga fin al conflicto afgano no es tarea fácil. Pero eso no quiere decir que sea imposible. Si bien es cierto que todos los esfuerzos anteriores han acabado en fracaso y que los escollos a superar son más que notables, en este caso hay motivos para ser optimista sobre el resultado, por al menos tres razones. Primero, el deseo

de Washington de retirarse nunca ha sido más claro y las conversaciones en curso demuestran que prefiere no dejar detrás el caos tras su marcha. En segundo lugar, las potencias regionales desean, *grosso modo*, el mismo resultado que Washington y Kabul: un acuerdo que ponga fin al conflicto y otorgue a los talibán algo de poder (pero no todo). En tercer lugar, por primera vez, ambas partes se toman en serio las conversaciones, lo que lleva a la región a percibir que podemos encontrarnos ante una oportunidad única para la paz. Pese a todo, ante la continuación de las conversaciones, surgen varias dudas: hasta dónde pueden llegar estas conversaciones sin la participación del gobierno afgano; si están en peligro los logros conseguidos desde 2001 y qué actitud adoptarán los actores regionales ante un posible acuerdo.

En los primeros años de la campaña de Afganistán, el objetivo era derrotar militarmente a la insurgencia. Pese a que los talibán hicieron algunos intentos de abrir negociaciones, EEUU no se planteaba tal opción. Hoy la situación es completamente distinta y se ha pasado a reconocer que una paz duradera sólo se logrará mediante de un acuerdo con todos, o al menos parte, de los insurgentes. El cambio en la actitud de EEUU a este respecto quedó meridianamente claro cuando a finales de 2011 el vicepresidente Biden declaraba: “Los talibán *per se* no son nuestro enemigo. Esto es crucial. En nuestras declaraciones políticas, el presidente no ha hecho nunca una sola afirmación diciendo que los Talibán son nuestros enemigos porque amenazan a los intereses de EEUU”. El punto de partida para la apertura del diálogo con los talibán, es el reconocimiento de que, a diferencia de los terroristas de *Al Qaida*, ellos representan a un sector de la sociedad afgana al que no se puede ignorar y con el que se puede llegar a acuerdos. En diciembre de ese mismo año, Karzai daba la bienvenida a este giro de Washington: “Me siento muy contento de que el gobierno americano haya declarado que los talibán no son sus enemigos... Esperamos que este mensaje ayude a los afganos a lograr la paz y la estabilidad”. Con este nuevo enfoque, la situación final que se pretende alcanzar no es la de una derrota completa de la insurgencia. Desde los EEUU y desde ISAF se ha cambiado el discurso y se ha pasado a resaltar que a este tipo de conflictos siempre se les ha puesto fin mediante una paz negociada y que solamente un acuerdo que integre a la mayor parte de los grupos insurgentes puede traer una paz duradera.

La estrategia seguida en los últimos años, definida por Hillary Clinton muy gráficamente, “Combatir, Construir y Dialogar. Todo al mismo tiempo”, ha creado las condiciones necesarias para el diálogo: debilitamiento de la insurgencia, desarrollo económico y social y fortalecimiento del gobierno afgano.

Las negociaciones en curso podrían ser un paso fundamental en el logro de una paz duradera, pero plantean algunas dudas. En primer lugar, hay que ser realista a la hora de valorar hasta qué punto los talibán estarían dispuestos a renunciar a aspectos clave de su ideario en aras de una paz aceptable por otros grupos. Por ejemplo, no parece que en ningún momento hayan dado muestras de aceptar la actual constitución, algo que para muchos sería imprescindible para permitirles incorporarse a la vida pública. Ni que renuncien a su objetivo último: volver a convertir Afganistán en un Emirato Islámico regido por la *Sharia*. Algunos contactos mantenidos con representantes del denominado “Comité Político” de la *Shura* de Quetta, consejo que parece constituir el principal centro de decisiones talibán, comenzaron a demostrar cierto interés negociador por parte de este comité, más abierto al diálogo que el correspondiente “Comité Militar”. Si estas discrepancias en el seno de la cúpula fueran ciertas, como parecen serlo, no parece claro con cuál de las dos posturas podría prevalecer.

Según se desprende de los contactos mantenidos con miembros del citado comité, la postura de este grupo parece ser ahora más pragmática que en el pasado, conscientes de

la impopularidad que sus posturas intransigentes les granjearon dentro y fuera de Afganistán. Según sus propios cálculos, bastante realistas, los talibán contarían con el apoyo de menos de un tercio de la población, lo cual hace prácticamente imposible pensar en un triunfo militar. La necesidad de ganarse cierto apoyo interno y respeto internacional les ha llevado a suavizar sus posiciones en cuanto a la aplicación estricta de la *Sharia*, particularmente en aspectos como los derechos de la mujer, la educación o la sanidad. En el campo de la educación, aceptan la necesidad de ampliarla más allá de los estudios coránicos, incluyendo materias como matemáticas o idiomas; aceptan también que las niñas estudien, aunque no aceptan la enseñanza mixta. Menos claros son respecto a la continuación de la enseñanza para las niñas una vez que alcanzan la pubertad.

La posición negociadora de los talibán podría resumirse en cuatro puntos: fin de la presencia americana en Afganistán; abandono de su pasada alianza con *Al Qaida* de la que parecen estar sinceramente arrepentidos, conscientes de que fue lo que les llevó a ser arrojados del poder en 2001; rechazo de la actual Constitución y disposición relativa a negociar con el gobierno de Kabul. Parece ser que un acuerdo en estos términos podría ser aceptable tanto para la cúpula, como para las bases.

No será fácil superar los requisitos que debería satisfacer un acuerdo de paz para ser viable: por una parte, debería ser inclusivo en el plano interno, de forma que sólo grupos marginales o muy radicalizados quedaran descolgados; debería ser asumible, tanto para las potencias regionales, como para los EEUU. Por último, no debería traspasar líneas rojas que lo hicieran inaceptable para las opiniones públicas occidentales: un acuerdo de paz que hiciera concesiones significativas en campos como la igualdad de derechos para la mujer, significaría para muchos que años de guerra y esfuerzos no habrían servido para nada. Tanto Karzai como Ghani han manifestado en voz alta sus propias líneas rojas en este proceso: el respeto a la Constitución y a los derechos de las mujeres.

Pero, aunque se haya conseguido sentar a los insurgentes a la mesa de negociaciones, ¿qué tipo de acuerdo puede esperarse? Las premisas del plan Obama partían de la base de que sólo podría llegarse a un acuerdo de paz aceptable si concurrían dos circunstancias que podrían debilitar la posición de los talibán: un éxito militar de las ANSF/ISAF en el Sur y una mejoría significativa en la gobernanza y el desarrollo en el conjunto del país. Estas dos circunstancias llevarían a los talibán más moderados a imponerse en el seno de la organización y aceptar condiciones que serían impensables en otras circunstancias. Una negociación en otro contexto puede no ser más que una manera de ganar tiempo o de tratar de ganar por esta vía lo que no se consigue por la vía militar. Es discutible en qué medida podemos decir que ambas condiciones se han cumplido. En ambos casos podemos hablar de avances significativos, aunque es difícil calificarlos como decisivos. En cualquier caso, lo relevante es la visión que, desde la cúpula talibán, se tenga del balance militar y de la efectividad del gobierno afgano a la hora de atender a las necesidades de los afganos.

La pregunta clave es si los talibán se han sentado a negociar porque han llegado al convencimiento de la imposibilidad de una victoria militar y se han impuesto los más moderados o pragmáticos de entre ellos. O si, simplemente, asistimos a una maniobra táctica para dilatar el conflicto y socavar la voluntad de sus adversarios, propiciando una retirada de EEUU que sería seguida de un asalto talibán al poder. Con toda seguridad, el resultado de las conversaciones en curso depende de la respuesta a esa pregunta. Si los talibán han llegado al convencimiento de que la única alternativa al acuerdo es un conflicto interminable, acabarán por llegar a un acuerdo con EEUU y el gobierno de Kabul. Siempre y cuando no tengan dudas de que EEUU está dispuesto a apoyar militarmente a

Kabul hasta que este acuerdo se produzca. En otras palabras: un acuerdo de paz sólo será posible si Washington demuestra un compromiso inequívoco y duradero con Afganistán.

POSTDATA

Con posterioridad a la remisión del presente artículo, se han producido acontecimientos que, por su trascendencia, conviene añadir al mismo:

A primeros de julio tuvo lugar una reunión de dos días entre los talibán y un grupo de unos 50 representantes de la sociedad afgana, que incluía mujeres y representantes del gobierno. Por exigencia de los talibán, los representantes del gobierno actuaron a título particular. Simultáneamente, un ataque talibán en Gazni producía 14 muertos, seis de ellos civiles. (Qazi, 2019). Posteriormente, el 29 de julio, el secretario de Estado Mike Pompeo aseguraba que el presidente Trump quiere que las fuerzas de combate se reduzcan en Afganistán antes de las próximas elecciones presidenciales de Estados Unidos. Estos comentarios de Pompeo suponen un cambio que, aparentemente, ha tenido lugar desde que se iniciaron las conversaciones con los talibán el año pasado. "Esa es mi directiva del presidente de los Estados Unidos", dijo Pompeo al The Economic Club de Washington D.C. cuando se le preguntó si esperaba que Estados Unidos reduzca las tropas en Afganistán antes de las próximas elecciones en noviembre de 2020. (Wroughton & Jain, 2019).

Pero, la mayor sorpresa sobrevino el pasado 7 de septiembre, cuando el presidente Trump anunciaba, a través de Twitter, haber cancelado una reunión secreta, en Camp David, con los principales líderes talibán y daba por cerradas las negociaciones con el grupo insurgente. La muerte de un soldado norteamericano, junto con 11 civiles, en un atentado reivindicado "por mis invitados" fue la causa alegada para poner fin a las negociaciones en curso. Desde ese momento, parece que se han roto los contactos entre la administración de EEUU y los talibán, sin que tengamos datos que nos permitan intuir cuál es el futuro de las conversaciones de paz que se han venido celebrando durante los últimos meses y que, por primera vez, habían despertado cierta esperanza sobre la posibilidad de logara un acuerdo de paz que pusiera fin a un conflicto con más de 18 años de antigüedad.

NOTA SOBRE EL AUTOR:

Javier Ruiz Arévalo es Coronel del Ejército de Tierra y licenciado en Derecho. Ha desplegado en dos ocasiones en Kabul (Afganistán) desempeñando cometidos de cooperación cívico-militar en el Cuartel General de la Coalición Internacional. Ha publicado dos libros (Ed UGR) y diversos artículos relacionados principalmente con Afganistán (RESI, REEI, RIEEE, CESEDEN...).

REFERENCIAS

Afghanistan Times (2019), "Consultative Loya Jirga likely to derail ongoing peace efforts", April 29. <http://www.afghanistantimes.af/consultative-loya-jirga-likely-to-derail-ongoing-peace-efforts/>

Al Jazeera. (2019), "Taliban-Afghanistan peace talks postponed over delegation row", April 19. <https://www.aljazeera.com/news/2019/04/taliban-afghanistan-peace-talks-derailed-delegation-row-190419005318162.html>

Bjelica, Jelena & Rutting, Thomas (2019), “Between ‘Peace Talks’ and Elections – The 2019 Consultative Peace Loya Jirga”, *Afghanistan Analysts Network (AAN)*, April 26. <https://www.afghanistan-analysts.org/aan-qa-between-peace-talks-and-elections-the-2019-consultative-peace-loya-jirga/>

Britton, Bianca (2019), “Afghanistan peace talks resume in Doha with Taliban co-founder”, *CNN*, February 25. <https://edition.cnn.com/2019/02/25/middleeast/us-taliban-afghanistan-peace-talks-doha-intl/index.html>

Buchholz, Benjamin (2013), “The Nation's Voice? Afghanistan's loya jirga in the historical context”, *Afghanistan Analyst Network*, November 19. <http://www.afghanistan-analysts.org/the-nations-voice-afghanistans-loya-jirgas-in-the-historical-context/>

Kuznar, L.; Stevenson, J.; Pagano, S.; Jafri, A. & Kuznar, E. (2018), “Reconciliation and Reintegration in Afghanistan”, *NSI*, December. <https://nsiteam.com/reconciliation-and-reintegration-in-afghanistan/>

Miller, Laurel; Osman, Borhan & Smith, Graeme (2019), “Interpreting the U.S. Talks with the Taliban”, *International Crisis Group*. January 29. <https://www.crisis-group.org/asia/south-asia/afghanistan/interpreting-us-talks-taliban>

Monge, Yolanda. “Trump cancela unas negociaciones secretas con los talibanes”. *El País*. 08 septiembre 2019. https://elpais.com/internacional/2019/09/08/estados-unidos/1567902102_128239.html

Nakamura, David & Phillip, Abby (2017), “Trump announces new strategy for Afghanistan that calls for a troop increase”, *The Washington Post*, August 21. https://www.washingtonpost.com/politics/trump-expected-to-announce-small-troop-increase-in-afghanistan-in-prime-time-address/2017/08/21/eb3a513e-868a-11e7-a94f-3139abce39f5_story.html?utm_term=.9c992a41efb1

Nelson, Craig & Amiri, Ehsanullah. (2019), “Talks Canceled in Big Blow to Afghan Peace Push”, *The Wall Street Journal*, April 18. <https://www.wsj.com/articles/afghan-peace-talks-stall-after-taliban-objects-to-guest-list-11555572767>

Qadir Sediqi, Abdul (2019), “Afghans demand ceasefire on both sides as first step to peace”, *Reuters*, May 2. <https://www.reuters.com/article/us-afghanistan-taliban-politics/afghans-demand-ceasefire-on-both-sides-as-first-step-to-peace-idUSKCN1S8129>

Qazi, Shereena. “Intra-Afghan peace talks under way amid more Taliban attacks”. *Al Jazeera*. 08 julio 2019. <https://www.aljazeera.com/news/2019/07/intra-afghan-peace-talks-taliban-attacks-continue-190707175827231.html>

Radio Free Europe (2011) “Deciphering Mullah Omar's Eid Message”, September 02. https://www.rferl.org/a/deciphering_mullah_omar_message/24316153.html

Rashid, Ahmed (2009), *Taliban. Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*, Tauris.

Rubin, Alissa (2011), “Assassination Deals Blow to Peace Process in Afghanistan”, *The New York Times*, September 20. <https://www.nytimes.com/2011/09/21/world/asia/Burhanuddin-Rabbani-afghan-peace-council-leader-assassinated.html?trm>

Ruiz Arévalo, Javier (2014), *Afganistán. Claves para entender el pasado; pistas para intuir el futuro*, Granada: Ed. Universidad de Granada.

Rutting, Thomas (2019), “Nothing is agreed until everything is agreed: First steps in Afghan peace negotiations”, *Afghanistan Analysts Network (AAN)*, February 04. <https://www.afghanistan-analysts.org/nothing-is-agreed-until-everything-is-agreed-first-steps-in-afghan-peace-negotiations/>

Salahuddin, Sayyed (2010), “Afghan Peace Council flexible on Taliban talks terms”, *Reuters*, October 14. <https://www.reuters.com/article/us-afghanistan-talks/afghan-peace-council-flexible-on-taliban-talks-terms-idUSTRE69D2RS20101014>

The Daily Telegraph (2019), “It's not an invitation to some wedding': Afghan peace talks break down as Taliban reject excessive number of delegates”, April 19.

The Guardian (2019), “Women to join Taliban delegation for first time in Afghan peace talks”, April 15. <https://www.theguardian.com/world/2019/apr/15/women-join-taliban-delegation-first-time-afghan-peace-talks>

Walsh, Johnny (2019), “The State of Play in U.S.-Taliban Talks and the Afghan Peace Process. The talks are progressing, but will Afghans negotiate with each other?”, *USIP*, April 11. <https://www.usip.org/publications/2019/04/state-play-us-taliban-talks-and-afghan-peace-process>

Woodward, Bob (2010), *Obama's Wars*, Simon & Schuster.

Wroughton, Lesley & Jain, Rupam (2019), “Trump wants forces reduced in Afghanistan by next U.S. election: Pompeo“, *Reuters*, July 29. <https://www.reuters.com/article/us-usa-afghanistan-pompeo/trump-wants-forces-reduced-in-afghanistan-by-next-us-election-pompeo-idUSKCN1UO22R>

Zucchini, David (2019), “Taliban and U.S. Start New Round of Talks in Qatar”, *New York Times*, May 01. <https://www.nytimes.com/2019/05/01/world/asia/taliban-peace-talks-qatar.html>