



Análisis CIPEI N°9  
05/2021

# Afganistán ante el retiro de Estados Unidos

La eterna reconstrucción  
y la paz incierta



Centro de  
Investigaciones  
en Política y  
Economía  
Internacional

Por  
Ornela Fabani  
Nicolás Alesso



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Universidad  
Nacional  
de Rosario

El **Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional** (CIPEI) tiene como finalidad desarrollar y promover investigaciones sobre temas de economía y política internacional contemporánea con foco en el siglo XXI. Forma parte del Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Trabaja en torno a cuatro áreas temáticas: Economía Internacional, Política Internacional y enfoques de Política Exterior, Seguridad Internacional, Metodología.

**Análisis CIPEI** es una publicación quincenal del Centro. Consiste en artículos cortos escritos por miembros del Centro e invitados sobre temas de actualidad y relevantes para la Política y la Economía Internacional.

#### **Equipo editorial**

Marina Zalazar (Investigadora)

Nicolás Alesso (Investigador)

Juan Cruz Alegre (Auxiliar de Investigación)

Agustina Vienna Acosta (Auxiliar de Investigación)

María Florencia Marina (Auxiliar de Investigación)

Inés Gullo (Auxiliar de Investigación)

# Afganistán ante el retiro de Estados Unidos: la eterna reconstrucción y una paz incierta

Ornela Fabani<sup>1</sup> y Nicolás Alesso<sup>2</sup>

## Introducción

Joe Biden asumió la presidencia de los Estados Unidos en enero de 2021 para encontrarse con múltiples desafíos tanto en el flanco político interno como externo. En términos de prioridades de su política exterior, claramente las problemáticas latentes en Medio Oriente no se encuentran en el tope de la agenda. Aún más, diversos analistas coinciden en señalar que el nuevo presidente de los Estados Unidos ha buscado tomar distancia de la región y disminuir su involucramiento en la misma. Sin embargo, a escasos meses de su llegada a la Casa Blanca todo parece indicar que avanzar en esta dirección no le resultará fácil.

En lo que respecta al tema que aquí nos compete, el primer mandatario norteamericano ha decidido retrasar el repliegue de tropas norteamericanas en Afganistán, previsto para 1 de mayo por su antecesor, Donald Trump, para el 11 de septiembre, cuando se cumplan 20 años de los atentados perpetrados por Al Qaeda contra el World Trade Center y el Pentágono.

En este marco, el presidente norteamericano destacó que ya se cumplió con el objetivo que originó la intervención, que residió en evitar que Afganistán fuera usado como base para atacar a los Estados Unidos. En esta misma dirección, desde el gobierno se ha defendido que no es posible perpetuar la presencia de las fuerzas norteamericanas con el objetivo de crear las condiciones ideales para una retirada, sino que, por el contrario, ha llegado el momento de que las fuerzas afganas y, en definitiva, el propio pueblo afgano pueda hacerse cargo de su propia defensa, objetivo en cuya consecución se ha venido trabajando en los últimos años. Tal es así que durante la administración Obama se incrementó el número de soldados y los recursos asignados a este escenario, en el marco de una estrategia que persiguió *afganizar* la seguridad del país. Sin embargo, más allá de los esfuerzos efectuados, es evidente que el país no

---

<sup>1</sup>Doctora en Relaciones Internacionales. Magíster en Integración y Cooperación Internacional. Docente de la cátedra Política Internacional de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Miembro del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI) – UNR.

<sup>2</sup> Licenciado y maestrando en Relaciones Internacionales. Adscripto a la Cátedra Política Internacional de la licenciatura en Relaciones Internacionales de la UNR. Miembro del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI) – UNR.

está libre de la amenaza talibán, y que la construcción de un Estado relativamente sólido se encuentra tan lejos como en 2001.

Propondremos, a continuación, observar el recorrido transcurrido en el proceso de reconstrucción política de Afganistán. En este sentido, la resistencia talibana frente al gobierno de Kabul y las fuerzas de la coalición, pavimentó el camino para un acuerdo entre el grupo armado y Washington, generando una nueva oportunidad para que los primeros vuelvan a controlar Afganistán antes de que el diálogo intraafgano pueda generar consensos.

### **Afganistán: décadas de conflictos internos e intervenciones externas**

Luego del retiro de las tropas de la Unión Soviética y la posterior guerra civil, en 1996 el mulá Mohammad Omar se hizo cargo del gobierno de Afganistán tras la deposición de Burhanuddin Rabbani. Omar, perteneciente a la tribu Ghilzai, era uno de los líderes del movimiento Talibán –en pastún, “los estudiantes”- creado por jóvenes muyahidines estudiantes en madrasas. Omar asume su cargo como *Amir al-mu'minin*; “Príncipe de los creyentes”. Su gobierno, mientras luchaba con otros grupos de muyahidines que se habían hecho del control del territorio del norte afgano –principalmente, la resistencia liderada por Ahmad Massoud-, impone su interpretación extrema de la ley islámica –*sharia*-, que cercena derechos y libertades en la población afgana, especialmente en las mujeres que estudiaban o trabajaban fuera de sus hogares. Asimismo, brindó refugio seguro a la red terrorista Al Qaeda, liderada por Osama bin Laden.

Tras los atentados del 11 de septiembre, perpetrados por la referida organización radical, el 7 de octubre de 2001 marcó el inicio de la operación “Libertad Duradera”, la cual Estados Unidos y sus aliados desplegaron en suelo afgano con el fin de desbaratar a Al Qaeda, apresarse a su líder, derrocar al gobierno talibán, e iniciar la reconstrucción nacional de Afganistán. En territorio, Washington contó con el apoyo de la Alianza del Norte; el grupo de tribus opositor al gobierno de Kabul, y otros grupos de muyahidines pastunes, quienes protagonizaron la mayor parte de los enfrentamientos terrestres durante estas casi dos décadas que duró el conflicto. Los talibanes, tras ser expulsados del gobierno, perdieron territorios bajo su control gracias a las sucesivas operaciones de la coalición internacional. Sin embargo, la facción se reagrupó, comenzó a expandirse territorialmente y mantuvo fuertemente el protagonismo de la resistencia durante los casi veinte años que lleva activo el conflicto armado, redundando en la participación de los Estados Unidos en la guerra más larga de su historia.

En diciembre de 2001, tras la reunión de distintas asambleas de jefes tribales –*Loya Jirga*- separadas según sus intereses en distintos lugares del mundo, Naciones Unidas invitó a una conferencia en Bonn, Alemania, a los principales referentes –agrupados mayormente en la Alianza del Norte- y nobles, a excepción del Talibán. El resultado de la conferencia fue el acuerdo para formar un gobierno de transición, a cargo del pastún Hamid Karzai, y la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán (ISAF), que quedaría

bajo la coordinación de la OTAN. Además, se definió a qué áreas prioritarias se destinarían las ayudas internacionales en pos de la reconstrucción del país.

Sucesivas reuniones de la *Loya Jirga* darían por resultado una nueva Constitución Nacional y se elegiría a Karzai como presidente interino hasta 2004, cuando resultaría vencedor de las primeras elecciones democráticas en 12 años. Sin embargo, la dificultad para desarmar a los líderes de las distintas facciones, la guerra contra el Talibán y Al Qaeda, las estructuras de gobierno tribal basadas en la tradición y hechas más fuertes en las décadas de conflicto, y la falta de una identidad nacional que sea parte del sustento de la legitimidad (Calvillo Cisneros, 2013), llevaron a que el gobierno central tuviese serios problemas para regir más allá de Kabul y las ciudades bajo protección militar de la coalición.

### **Diálogos Washington – Talibán: el agotamiento de uno y la resistencia del otro**

Las conversaciones entre Estados Unidos y delegados talibanes comenzaron con Barak Obama en el Despacho Oval, en 2011. Durante su presidencia, se anunció la intención de retirar las tropas norteamericanas de territorio afgano para 2014, siendo casi cien mil soldados estadounidenses los que se encontraban en Afganistán. Varios factores provocaron el inicio de la conversación con el movimiento que había sido expulsado del gobierno, con el fin de reinsertarle en la vida política de Afganistán, a cambio del cese de hostilidades. Los más relevantes fueron: la imposibilidad de avistar el final de una guerra demasiado larga y costosa con la opinión pública nacional en contra, la corrupción y debilidad institucional del gobierno afgano, que la comunidad internacional comenzaba a tomar como razón para disminuir la asistencia económica, y la imposibilidad del ejército afgano de tomar el control de la seguridad del país, a pesar de que el traspaso de responsabilidades de la OTAN hacia el mismo había comenzado en 2006.

Tras el congelamiento de las conversaciones en 2012, al año siguiente fueron retomadas a través de la oficina de representación abierta por el Talibán en Doha, Qatar. Los siguientes años fueron de impasse, y coinciden con el ascenso de Ashraf Ghani al poder y su necesidad de generar acuerdos para incluir en su gobierno al principal opositor, Abdullah Abdullah, debido a unas elecciones ajustadas y los consecuentes levantamientos populares.

En 2018, el Talibán comienza una serie de contraofensivas y atentados con el fin de controlar nuevos territorios, a la vez que se abre nuevamente al diálogo. Las conversaciones de Doha de 2019 entre Washington y el grupo armado ya no tuvieron como punto de partida la pacificación de Afganistán, sino, la retirada de las tropas de la OTAN y el compromiso del Talibán de prevenir que el país sea una plataforma para grupos terroristas como lo fue para Al Qaeda en su momento (Miller, Osman y Smith, 2019).

El 29 de febrero de 2020, finalmente, el gobierno de Donald Trump y esta facción firmaron un acuerdo que establece, resumidamente, cinco puntos principales:

- La retirada de las tropas estadounidenses de Afganistán en un plazo de catorce meses.
- El compromiso del grupo armado en colaborar con la defensa del territorio para que organizaciones terroristas no se refugien en él.
- La liberación de mil miembros de las fuerzas de seguridad afganas, apresados por el Talibán. A cambio, Washington acordó con Kabul que éste liberaría por etapas cinco mil insurgentes talibanes.
- El patrocinio norteamericano al diálogo entre el gobierno nacional y el grupo armado.
- La promesa del Talibán de no atacar tropas ni objetivos militares estadounidenses.

El diálogo intraafgano, que tiene como partes al gobierno de Afganistán y al Talibán, comenzó en marzo de 2020, teniendo como primer objetivo el alto al fuego para, luego, negociar una tregua. A posteriori, se esperaba que las conversaciones permitieran su participación política en el país. Sin embargo, al día de hoy, no sólo ninguna de las dos metas se ha alcanzado, sino que la violencia en el país recrudece a medida que las tropas estadounidenses se retiran del territorio, y el Talibán aumenta su control y despliegue sobre el mismo.

Ahora bien, el retiro de tropas no es sin choques, si bien cada vez menos frecuentes. Un ejemplo de ello se encuentra precisamente en marzo de 2020, cuando Estados Unidos ordenó un ataque aéreo contra un grupo de la organización que se encontraba en un enfrentamiento con soldados afganos en un puesto de control en la provincia de Helmand. Esto sucedía un día después que, por primera vez desde 2001, un presidente estadounidense hablara telefónicamente con un alto mando talibán. Más allá de este tipo de enfrentamientos, que tendrán mayor o menor asiduidad dependiendo de las operaciones del grupo armado y del cambio o no de estrategia de Washington, este último comenzó con la primera etapa de retiro de tropas el 10 de marzo.

A fines del mismo mes, el Ministerio de Paz afgano anunció la conformación del equipo para entablar negociaciones con los talibanes, el cual incluye funcionarios, así como también miembros de partidos políticos opositores y de la sociedad civil. El intercambio de prisioneros demoró las conversaciones, que finalmente dieron inicio en septiembre.

Además, cabe destacar que el proceso de paz cuenta con el apoyo político de dos Estados aliados de Washington de relevancia para Afganistán: Pakistán e India. En este sentido, el proceso de paz en Kabul supondría la desactivación de células del Talibán en Islamabad y la consolidación de mayor seguridad en su frontera noroccidental. Si bien los vínculos bilaterales han transitado épocas de desencuentros, la visita oficial del presidente Ghani a Pakistán y su encuentro con el primer ministro, Imran Khan, en 2020, suponen la búsqueda de nuevos horizontes. Por su parte, Nueva Delhi, como potencia regional, podría introducir al país un mayor nivel de inversiones que el actual, a la vez que ayudaría a fortalecer la reconstrucción democrática del país. Sin embargo,

el desenlace de este capítulo que comenzó en 2001 se dará con el éxito del diálogo intraafgano o con un nuevo ascenso al poder del Talibán.

### **Conclusiones: una paz incierta**

Desde una perspectiva histórica, el desembarco de la Coalición en Afganistán, el cambio de gobierno y el desarrollo del diálogo intraafgano pueden leerse como un nuevo capítulo dentro de los conflictos en este país –especialmente desde la segunda mitad del siglo XX- que en ciertas ocasiones se internacionalizan.

Respecto a Estados Unidos, este fue bajando sus expectativas respecto de la organización política de Afganistán. Particularmente, de ayudar a reconstruir un país libre “de este mal y un mejor lugar para vivir” (Bush, 2002) a la intención de dejar, cuanto menos, un gobierno con serios conflictos, pero funcionando. La consolidación democrática en este país es una aspiración que está lejos del alcance e interés de Washington hoy.

Como se mencionó al principio, el presidente Biden sostiene que “el objetivo de asegurar Afganistán para que no sea usado como una base desde la cual atacar a nuestra patria de nuevo” fue cumplido, y que “sólo los afganos tienen el derecho y la responsabilidad de liderar su país, y una fuerza militar estadounidense mayor y sin fin no puede crear o sostener a un gobierno afgano duradero” (Biden, 2021). Por otro lado, referentes del Talibán han hecho declaraciones no oficiales que toman la retirada estadounidense como su victoria (BBC, 2021).

La escalada de violencia durante las negociaciones de paz y la poca reacción de Estados Unidos (salvo algunas operaciones, que han estado destinadas a la defensa de sus tropas y posiciones), no sólo demuestra que Estados Unidos está determinado a abandonar la guerra, sino que el Talibán es consciente, y lucha para volver a tomar el gobierno en Kabul. Por las urnas o por la fuerza. Inclusive, en marzo de este año, el Secretario de Estado Anthony Blinken propuso a Kabul la mediación de Washington para constituir un gobierno interino compartido entre las autoridades actuales y representantes talibanes, ante el aumento del control territorial por parte de este último. Tal ofrecimiento fue rechazado por el gobierno de Ghani, quien afirmó que la única transición de autoridades sería a través de elecciones.

Dicho esto, lo cierto es que la decisión del nuevo gobierno norteamericano reviste particular relevancia por tratarse de la guerra más larga que ha librado los Estados Unidos. Una guerra que no solo le ha costado al país billones de dólares, sino que también ha arrojado por saldo la pérdida de vidas de soldados estadounidenses. Ello sin mencionar el impacto de este conflicto en el territorio afgano, que ha redundado en el deterioro de las condiciones de vida de la población, y en un importante número de desplazados.

Por su parte, y en un contexto de fuertes críticas por la adopción de esta decisión al interior de los Estados Unidos, el presidente afgano, Ashraf Ghani, ha insistido que sus fuerzas son “totalmente capaces” de defender al país. Aún

más, ha argüido que “la retirada también representa una oportunidad para los afganos de alcanzar soberanía real” (Ghani, 2021). Pese a ello, el gran interrogante es, que acontecerá en territorio una vez que se concrete la retirada de las fuerzas norteamericanas.

Particularmente considerando que, frente al hecho de que la nueva administración estadounidense no está cumpliendo con los plazos previamente acordados los talibanes han iniciado una nueva ofensiva que ha permitido que, en las últimas semanas, cinco distritos hayan caído bajo su control. De allí el temor a lo que acontezca una vez que se produzca la retirada de las fuerzas externas, en tanto ello podría suponer que, de no arribar a un acuerdo de paz entre el citado movimiento y el gobierno afgano, estos actores podrían volver a enfrentarse derivando incluso en una guerra civil que culmine con la implantación de un Emirato islámico que se sustente en la violencia, la represión y se guíe por la sharia. Ello sin mencionar la posibilidad de que el Estado Islámico pueda volver a encontrar espacios para operar en estos territorios, tal como en su momento ocurrió en Irak.

En definitiva, los interrogantes, las dudas y resquemores con respecto a cómo devendrá el escenario interno en Afganistán son múltiples. Mientras que la única certeza reside en que, tanto la decisión de mantener la presencia en territorio, como aquella de proceder a la retirada pueden suponer enormes costos no sólo para el pueblo afgano sino también para los Estados Unidos.

### **Bibliografía**

- Ghani, A. (2021). “Afghanistan: a moment of risk and opportunity”. *Foreign Affairs*.
- Calvillo Cisneros, J. (2013). *Afganistán: seguridad y desarrollo. Un modelo de estabilización de Estados*. Centro de Estudios de Iberoamérica.
- CIA World Factbook. Afghanistan. [www.cia.gov/the-world-factbook/countries/afghanistan/](http://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/afghanistan/)
- DeYoung, K. (2021). “U.S. proposes interim power-sharing government with Taliban in Afghanistan”. *The Washington Post*. [www.washingtonpost.com/national-security/us-afghan-letter-peace-talks/2021/03/07/c30ef2c2-7f75-11eb-9ca6-54e187ee4939\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/national-security/us-afghan-letter-peace-talks/2021/03/07/c30ef2c2-7f75-11eb-9ca6-54e187ee4939_story.html)
- PNUD. Human Development Reports: Afghanistan. [hdr.undp.org/en/countries/profiles/AFG](http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/AFG)
- UNESCO. Interview: "Literacy rate in Afghanistan increased to 43 per cent". 2020, 17 de marzo. [uil.unesco.org/interview-literacy-rate-afghanistan-increased-43-cent](http://uil.unesco.org/interview-literacy-rate-afghanistan-increased-43-cent)
- Miller, L., Osman, B., y Smith, G. (2019). *Interpreting the U.S. talks with the Taliban*. International Crisis Group. [www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/interpreting-us-talks-taliban](http://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/interpreting-us-talks-taliban)
- Kermani, S. y Zubaide, M. (2021). “Afghanistan: 'We have won the war, America has lost', say Taliban”. *BBC News*. [www.bbc.com/news/world-asia-56747158](http://www.bbc.com/news/world-asia-56747158)



Biden, J. *Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan*. 2021, 14 de abril. [www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/)

Bush, G. *Remarks to the George C. Marshall ROTC Award Seminar on National Security*. 2002, 17 de abril. [2001-2009.state.gov/s/ct/rls/rm/9505.htm](https://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/rm/9505.htm).



TWITTER - INSTAGRAM

@cipei\_unr

FACEBOOK

@cipei.unr

MAIL

[cipei@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:cipei@fcpolit.unr.edu.ar)

WEB

[www.cipei.unr.edu.ar](http://www.cipei.unr.edu.ar)



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA  
Y RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Universidad  
Nacional  
de Rosario