

La OTAN, la UE y Afganistán



La bandera de Afganistán y el logo de la misión *Resolute Support*

Federico Yaniz Velasco
Academia de las Ciencias y las Artes Militares
Sección de Futuro de las Operaciones Militares

12 de septiembre de 2021

La toma del poder en Afganistán por los llamados talibanes (la palabra talibán proviene del pastún, طالبان *ṭālibān*, que significa estudiantes), a mediados de agosto pasado ha conmocionado a millones de ciudadanos en todo el mundo. Los dirigentes talibanes denominaron al nuevo estado Emirato Islámico de Afganistán, nombre que ya usaron para la firma del acuerdo de Doha con los Estados Unidos el 29 de febrero de 2020. El acuerdo fijaba un calendario para la retirada de las fuerzas de los Estados Unidos y sus aliados internacionales en un plazo de 14 meses. La complejidad de todo lo que ha ocurrido en Afganistán en esos meses obligan a la prudencia y a un análisis reposado que permita sacar conclusiones serenas más allá de las reacciones emocionales ante la gravedad de lo ocurrido. Sin embargo, es ineludible mencionar el grave contratiempo que ha supuesto para los dirigentes políticos de los Estados Unidos las consecuencias de una retirada cuya dificultad no se valoró debidamente. Pese a ello, en los últimos diez días de agosto, gracias al esfuerzo y pericia de los participantes en el puente aéreo, ha sido posible realizar una de las evacuaciones aéreas más importantes de la historia.

El sorprendente y rápido final de la guerra relámpago talibán ha sido el corolario de 20 años en los que han fracasado muchas de las iniciativas que los aliados de la OTAN y sus socios, con el liderazgo estadounidense, han tratado de implementar para mejorar las condiciones de vida del pueblo afgano. Una geografía tortuosa, una economía de subsistencia, la falta de una cohesión entre los distintos territorios y etnias, así como, la extendida corrupción de muchos dirigentes afganos puede ayudar a explicar esos fracasos. Esos factores también ayudan a explicar la falta de una reacción adecuada de las estructuras del estado afgano y particularmente de las Fuerzas de Defensa y Seguridad Nacional que inicialmente combatieron con gallardía.

Conmoción en agosto

La ocupación de Kabul por los talibanes produjo una convulsión en los países aliados y socios de la OTAN y cuando la situación empeoró dramáticamente tuvieron lugar reuniones urgentes del Consejo del Atlántico Norte (CAN) los días 13 y 17 de agosto. Por su parte, el Comité Militar se reunió el día 19 con los socios operativos en la misión *Resolute Support* para tratar de la situación en Afganistán y de la continua evacuación del personal en peligro. El día 20 de agosto se reunieron telemáticamente los ministros de Asuntos Exteriores aliados para seguir y analizar la situación. Tras la reunión, el secretario general Stoltenberg declaró: «Lo que hemos presenciado en los últimos días es una tragedia para el pueblo de Afganistán». Stoltenberg también destacó que la principal prioridad en aquel momento era la evacuación de las personas de los países aliados y socios, y de los afganos que habían trabajado con la OTAN. Por su parte, los ministros de Exteriores hicieron una Declaración en la se señalaba que «Honramos el servicio y el sacrificio de todos los que han trabajado incansablemente durante los últimos veinte años para lograr un futuro mejor para Afganistán». La Declaración continuaba diciendo que los aliados y socios reflexionarían juntos sobre el compromiso con Afganistán y seguirían promoviendo un Afganistán estable y próspero. Además, también se indicaba que la OTAN abordaría la problemática que afecta a Afganistán y a los demás países de la región, incluyendo la necesaria cooperación con los socios regionales e internacionales como la Unión Europea (UE) y las Naciones Unidas.

La UE y sus Estados miembros también se vieron sorprendidos por lo que estaba ocurriendo en Afganistán y en especial por la rápida caída de Kabul. El presidente del Consejo Europeo Charles Michel y la presidenta de la Comisión Europea Úrsula von der Leyen visitaron el 21 de agosto de 2021 el centro de recepción de refugiados afganos evacuados situado en la base aérea de Torrejón de Ardoz. Tras la visita manifestó que: “Nos enfrentamos a una crisis geopolítica, a circunstancias trágicas y difíciles, y a imágenes devastadoras”. El presidente Michel indicó también

que había tenido la oportunidad de hablar con los secretarios generales de la OTAN y de las Naciones Unidas y que se celebraría una reunión del G7 el 24 de agosto. En esa reunión Michel declaró que «El fin de la operación militar en Afganistán no es el fin de nuestro compromiso de promover el Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos en el mundo. Por el contrario, debemos estar más decididos que nunca. Esto debe quedar claro para quienes intentan aprovechar la situación actual. La UE seguirá protegiendo y promoviendo firmemente sus intereses y valores».



El presidente Michel y la presidenta von der Leyen en Madrid, el 21 agosto 2021

Un nuevo horizonte

Lo ocurrido en Afganistán, que tiene y tendrá consecuencias de todo tipo, refuerza la necesidad de que el desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE avance decididamente como señalan las Conclusiones del Consejo de la UE de 10 de mayo de 2021. En esas Conclusiones, el Consejo reafirmó su determinación a seguir avanzando en la ejecución del programa de seguridad y defensa de la UE, dejando que ésta asuma una mayor responsabilidad en cuanto a su propia seguridad. De acuerdo con su Agenda Estratégica 2019-2024, el Consejo pidió a la UE que siga una línea de acción más estratégica y aumente su capacidad para actuar de forma autónoma. La Agenda Estratégica 2019-2024 fue aprobada por el Consejo Europeo celebrado los días 20 y 21 de junio de 2019 y en su introducción se indica que, en los últimos años, el mundo se ha vuelto cada vez más inestable, complejo y rápidamente mudable. La nueva situación en Afganistán y sus repercusiones en Asia Central, Pakistán, Irán y en otros países, hace necesario que en los tres años que tiene todavía de vigencia esta Agenda Estratégica se refuerce el papel de la Unión. La Agenda Estratégica

ofrece un marco y una dirección de carácter general para dar respuesta a esa necesidad, marcando cuatro prioridades principales:

- proteger a los ciudadanos y las libertades;
- desarrollar una base económica sólida y dinámica;
- construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social; y
- promover los intereses y valores europeos en la escena mundial.

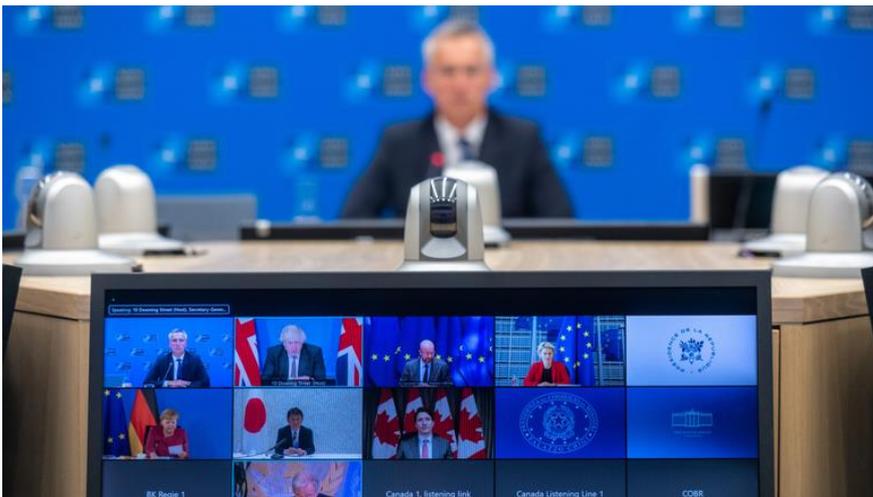
La UE debe promover sus intereses y valores y ser capaz de hacer frente a las amenazas y desafíos a la seguridad mundial. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE deben tener mayor capacidad de respuesta, ser más activas y estar conectadas con otros componentes de las relaciones exteriores. En el punto 4 de la Agenda se indica que la UE tiene que asumir una mayor responsabilidad respecto de su propia seguridad y defensa, en particular aumentando la inversión en defensa, el desarrollo de capacidades y la preparación operativa. La UE también cooperará estrechamente con la OTAN, respetando plenamente los principios establecidos en los Tratados y por el Consejo Europeo, entre ellos los principios de inclusión, reciprocidad y autonomía decisoria de la UE.

En este contexto, la Brújula Estratégica o *Strategic Compass* pretende orientar a la UE en la consecución de su nivel de ambición en materia de seguridad y defensa. En esa línea, el Consejo de la UE de 10 de mayo de 2021 instó al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad Sr. Borrell a que presente un primer proyecto de Brújula Estratégica para su debate en la sesión del Consejo de noviembre de 2021. El Consejo también pidió que se siguiese trabajando para mejorar la capacidad de la UE de llevar a cabo las misiones y operaciones de la PCSD en todo el espectro de las misiones de gestión de crisis. Asimismo, en las Conclusiones del Consejo se animaba a seguir reflexionando sobre un proceso de toma de decisiones oportuno y eficaz, posiblemente recurriendo al artículo 44.1. del Tratado de la UE que dice: «En el marco de las decisiones adoptadas de conformidad con el artículo 43, el Consejo podrá encomendar la realización de una misión a un grupo de Estados miembros que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión. La gestión de la misión se acordará entre dichos Estados miembros, en asociación con el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad».

Es preciso seguir trabajando para buscar como incentivar a los Estados miembros para que mejoren la generación de fuerzas y proporcionen medios y personal suficiente para las misiones y operaciones de la PCSD. El mencionado Consejo de la UE del 10 de mayo pasado reafirmó el carácter central de las asociaciones

internacionales con organizaciones multilaterales como las Naciones Unidas y la OTAN, a tenor de la Declaración de los miembros del Consejo Europeo de 26 de febrero de 2021.

La OTAN sigue y seguirá prestando atención a la evolución de los acontecimientos en Afganistán. En esa línea, el secretario general Stoltenberg participó en la reunión virtual de los líderes del G7 del día 24 de agosto y en la reunión también virtual de los ministros de Asuntos Exteriores de los países del G7 celebrada el día 30 de agosto. Reconociendo que la amenaza terrorista puede resurgir, el secretario general de la OTAN estuvo de acuerdo con los ministros en que los talibanes deben ser responsables de sus posibles compromisos con el terrorismo, y agregó que los aliados deben estar preparados para continuar combatiendo a los grupos terroristas. Las experiencias recogidas en Afganistán y en la lucha contra el terrorismo serán tenidas en cuenta en la preparación del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza.



El secretario general de la OTAN en reunión del G7, el 24 de agosto de 2021

Las declaraciones conjuntas OTAN-UE publicadas con ocasión de las cumbres de la OTAN de Varsovia (18 Julio de 2016) y de Bruselas (10 Julio de 2018) señalan claramente que la UE está resuelta a cooperar estrechamente con la OTAN, respetando plenamente los principios establecidos en los Tratados y los acordados por el Consejo Europeo. El 27 de mayo de 2021 se publicó el sexto informe del Consejo de la UE sobre el progreso en la implementación de las 74 propuestas comunes endosadas por la UE y la OTAN. En el documento se constata el notable avance conseguido en la implementación de esas propuestas desde junio de 2020 hasta mayo de 2021. El positivo balance del informe facilitará que la OTAN y la UE puedan desarrollar también una cooperación adecuada en el marco operativo. Para

ello sería muy oportuno que los Estados miembros de la Unión asegurasen sus contribuciones a los Grupos de Combate para garantizar la capacidad de respuesta rápida de la UE en la gestión de crisis.

Por otra parte, es conveniente destacar el Informe del Parlamento Europeo de 2 de junio de 2021 sobre la cooperación UE-OTAN en el contexto de las relaciones transatlánticas. En el punto 11 de ese informe se considera que los trabajos en curso y futuros sobre la Brújula Estratégica y la actualización prevista del Concepto Estratégico de la OTAN representan una oportunidad única para identificar sinergias adicionales con el fin de reforzar el vínculo transatlántico e impulsar la cooperación UE-OTAN. El Informe continúa expresando que la Brújula Estratégica de la UE podría sentar las bases de una contribución de la Unión a la actualización del Concepto Estratégico de la OTAN. Además, se considera en el documento del Parlamento que estos procesos deben destacar por separado el valor añadido de cada organización, ayudando a definir una mejor división de tareas mediante un diálogo constante y una estrecha coordinación.

La preparación del nuevo Concepto Estratégico de la OTAN y de la Brújula Estratégica de la UE puede facilitar el estudio de las oportunidades y ventajas que ofrecería una posible cooperación en el planeamiento operativo y en el desarrollo de las operaciones que se determinen. Todo ello sin celos institucionales ni duplicaciones innecesarias.