

EL RETO DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN LA RECONSTRUCCIÓN DE AFGANISTÁN: SEGURIDAD Y DESARROLLO.

*Paloma González del Miño**

RESUMEN

El conflicto que se libra desde 2001 en Afganistán es especialmente intenso por el número y la diversidad de factores y actores que inciden en el, junto a la compleja interconexión de los mismos. Dicha complejidad se asienta en las propias características internas del país, en su ubicación geográfica y en las actuaciones de los actores domésticos y externos, planteando un importante desafío para su conversión en un país estable y próspero.

La estrategia de reconstrucción y estabilización, a distintos niveles, desarrollada por la comunidad internacional, parte de un marco general que aúna aspectos políticos, económicos, sociales y militares, y se basa en una triada de objetivos interconectados: seguridad, desarrollo y gobernanza, que desemboque en la afganización. La evaluación de resultados hasta la actualidad refleja un saldo deficitario en cuanto a seguridad y desarrollo, representando un reto decisivo para la actual agenda de la comunidad internacional.

Palabras clave: Afganistán, reconstrucción, seguridad, conflicto, estrategias.

ABSTRACT

The fight in Afghanistan since 2001 is being intense considering the high number and diversity of converging issues, together with the complex interconnection of these issues.

*Profesora Titular de Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.

This complexity arises from the internal features of the country, its geographical location and the performance of the neighboring and external actors.

The international community is developing a multi-level stabilization and reconstruction strategy, which emerges from political, economic, social and military considerations and is based on three groups of interconnected goals: security, development and governance, aimed at achieving the afghanisation. The analysis of the results so far shows a negative balance concerning the security and development, and implies an important challenge for the current agenda of the international community.

Keywords: Afghanistan, reconstruction, security, conflict, strategies.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El reto de la reconstrucción: el binomio seguridad-desarrollo. 3. El marco para el desarrollo sostenible. 4. El compromiso de la comunidad internacional con Afganistán mediante el sistema de conferencias internacionales. La Conferencia de Londres de 2010: Redefinición de estrategias. 5. Principales obstáculos en la reconstrucción de Afganistán; 5.1. Seguridad Nacional; 5.2. Debilidad institucional; 5.3. Dependencia económica; 5.4. Dimensión Regional.

1. INTRODUCCIÓN

Afganistán representa un conflicto heredado del período de Guerra Fría aunque con características propias de la etapa actual. Este enclave decisivo en Asia central aglutina variables internas, regionales y globales, convirtiéndose en un difícil desafío para la comunidad internacional. De su condición histórica de Estado tapón que servía como dique de contención¹, ha mutado a centro de gravedad que engloba diversos vectores de

¹ Históricamente ha sido un territorio que las potencias extranjeras utilizaron para separar conflictos. Los británicos intervinieron para proteger su principal activo colonial, la India y los soviéticos invadieron el país para aislar su frontera meridional del contagio islámico. El Estado de Afganistán se concibió originariamente a través de un acuerdo diplomático entre Rusia y Gran Bretaña.

intensidad heterogénea: rivalidad entre India y Pakistán, pugna entre suníitas y chiítas, núcleo de *guerra contra el terrorismo*, rivalidades entre la OTAN y Rusia, tensiones en la coalición internacional de aliados occidentales, competencia por las rutas de los oleoductos y gaseoductos entre Estados Unidos, Rusia e Irán, lucha sectaria dentro del Islam, núcleo y vía del narcotráfico.

Este país es víctima de su propia situación geopolítica², de su carencia de una salida al mar³ y de su emplazamiento en una encrucijada inestable de distintas culturas, etnias y rutas. Así mismo, estas características lo convierten en una pieza clave en el tablero regional e internacional, aunque las políticas e intereses no concordantes entes distintas potencias mundiales y actores regionales en relación con Afganistán provocan un doble efecto: aumenta la importancia estratégica y la vulnerabilidad. En el plano interno, los vectores de conflicto se enraízan en las esferas política, ideológica, étnica, lingüística y cultural, dibujando un cuadro altamente desestructurado y difícil si no se solventan las tres necesidades básicas prioritarias (seguridad, Administración y gobierno, empleo) para conseguir una dinámica de reconciliación y pacificación a nivel interno.

Las últimas tres décadas, por no remontarnos a otras etapas históricas anteriores, vienen marcadas por la inestabilidad, los conflictos y las guerras, configurando un Estado fallido (*frailed state*), caracterizado por el subdesarrollo, la fragmentación, la violencia y la inseguridad generalizada. La complejidad e intensidad del conflicto se asientan en el número y la diversidad de factores y actores que inciden, junto a la enmarañada interconexión de los mismos. A las propias características internas del país, se suma su ubicación geográfica y las actuaciones de los actores externos. Nueve años después de la caída del régimen talibán, y a pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional, el proceso de reconstrucción de este país ofrece un balance deficitario y sombrío, propiciando un futuro copiosamente incierto.

Nos encontramos con un país devastado por un ciclo de enfrentamientos armados internos, iniciados, en la etapa actual, con la invasión en 1979 de la extinguida Unión

² El factor físico ha sido y continúa siendo fuente de conflicto derivado de la inestabilidad de sus numerosos vecinos fronterizos. Afganistán cuenta con una extensión de 647.494 kilómetros cuadrados, compartiendo frontera con Irán al oeste (936 KM); Turkmenistán al norte (744 km); Uzbekistán (134 km), Tajikistan (1.206) y la República Popular China (76 km) al noreste; y Pakistan (2.430 km) al sur-oeste.

³ Se posiciona como un actor trascendental por ser puente de salida de las principales reservas de gas en el mundo, y en menor medida petróleo.

Soviética⁴, que han ido configurando un Estado fallido⁵, sumergido en la inestabilidad e ineficacia, siendo, además, un territorio donde se cobijan redes nacionales⁶ e internacionales que se enfrentan al poder establecido utilizando nuevos métodos de actuación a los que los Estados Nación clásicos no encuentran fácil solución⁷. La fragilidad estatal no sólo afecta al ámbito interno o doméstico, sino que repercute en el área regional y en la comunidad internacional en general. En este orden analítico, el problema de los Estados frágiles se encuentra en el núcleo de los dilemas de la seguridad, convirtiéndose en uno de los desafíos más importantes para la política exterior de la era contemporánea⁸. En una sociedad internacional interdependiente como la actual ya no son únicamente los Estados los que sustentan el monopolio de la seguridad, necesitando apoyarse en nuevos mecanismos como la cooperación al desarrollo.

La guerra de Afganistán comenzó el 7 de octubre de 2001 como respuesta a los atentados terroristas del 11 de septiembre y con el objetivo de entablar un proceso de lucha contra el terrorismo transnacionalizado. Si en un principio se pensó que iba a ser una represalia ejemplarizante de corta duración, se ha ido enquistando con el paso del tiempo. A la solución militar que contemplaba Estados Unidos se ha sumado un proyecto transversal, que con independencia de las actuaciones en el país centroasiático, ha de contar con el consenso regional para garantizar el futuro a largo plazo. Casi una década después, nada parece indicar que en los próximos años Afganistán se convierta en un miembro autosostenible de la comunidad internacional en un escenario regional trufado de dificultades. El conflicto afgano muestra una compleja interacción entre dos categorías principales, las dimensiones internas y externas, representando un importante desafío para su conversión en un país estable y próspero.

⁴ Dos factores contribuyeron sustancialmente a la invasión, el temor a que en Afganistán se reprodujera algo similar a la revolución islámica de Irán, así como el efecto simpatía que provocaba en las vecinas repúblicas soviéticas de confesión musulmana. VILANOVA, P.. Orden y desorden a escala global. Madrid: Síntesis, 2006.

⁵ SHURKE, A., *La democratización de un Estado dependiente: el caso de Afganistan*. Working Paper, 51. Madrid FRIDE, 2007.

⁶ Con la debilidad del Estado son las redes y nodos de poder informales los que escapan del control del gobierno central, es decir, los señores de la guerra, las redes de tráfico ilegal, los movimientos insurgentes de variada calificación.

⁷ Existen tres amenazas comunes que pueden desestabilizar toda la región: la ampliación de las redes extremistas de terroristas, narcotraficantes y contabandistas de armas. Ningún país puede solventar estas amenazas individualmente, necesitando de la cooperación regional.

⁸ KRAUSE, S.D. y PASCUAL, C., *Addressing State Failure: Foreign Affaire*, nº4. Julio-Agosto, 2005.

2. EL RETO DE LA RECONSTRUCCIÓN: EL BINOMIO SEGURIDAD-DESARROLLO

Son numerosos los bienes políticos básicos que este país no es capaz de proveer a los ciudadanos, de los cuales podríamos destacar tres prioritarios: seguridad, identidad y desarrollo. En el plano de la reconstrucción de los Estados fallidos, el discurso está directamente ligado a la fuerte influencia a la hora de definir las políticas de desarrollo y ayuda externa de los donantes. La “construcción del Estado es vista por los donantes como una dimensión central de la ayuda al desarrollo, mientras que la existencia de instituciones es considerada como condición previa para el desarrollo sostenible”⁹. En el caso concreto de Afganistán, las dos consideraciones anteriormente mencionadas también se cumplen en el proyecto de reconstrucción de la comunidad internacional, es decir, creación de instituciones e implementación de proyectos de desarrollo, para paulatinamente transmitir competencias a las autoridades afganas.

Este conflicto estratégico de postguerra fría aglutina la triple condición de enfrentamiento civil, de lucha regional y de escenario trascendental con repercusiones globales. En efecto, su carácter local, regional y global le dota de una complejidad singular con un futuro incierto, producto del complejo panorama que representa la región, marcado por la multiplicidad de actores con objetivos divergentes y por un cuadro interno potencialmente conflictivo. La confluencia con Eurasia, Oriente Medio y el subcontinente indio, incluye a Afganistán en el “Gran Juego” asiático, que ha cambiado en cuanto a protagonistas¹⁰ y que se ha visto reanimado en los últimos 30 años por las reservas de energía primaria, por la *diplomacia de los oleoductos*¹¹ y por la seguridad en un entorno de regionalismo informal, agudizado por las divisiones étnicas, religiosas, políticas y culturales. Esta nueva reorientación de intereses políticos, económicos y energéticos, condicionan inexorablemente el devenir regional en múltiples aspectos y revitaliza el *valor* de Afganistán.

⁹ BOEGE, V.; BROWN, A.; CLEMENTS, K.; NOLAN, A.. *¿Que es lo “fallido”? ¿Los Estados del Sur, o la investigación y las políticas de Occidente?. Un estudio sobre los órdenes políticos híbridos y los Estados emergentes*. Madrid: ICEI, 2006, p. 7.

¹⁰ Originariamente se denomina así a la lucha entre Rusia y Reino Unido por Asia central. Durante el siglo XIX, Afganistán fue un Estado tapón entre británicos en la India y Rusia en Asia. Anteriormente también desempeñó esta función de Estado interpuesto entre el sultanato Otomano y Persia.

¹¹ HENTZ, J. J. y BOAS, M. (Eds.). *New and Critical Security and Regionalism: Beyond the Nation-State*, Aldershot. Ashgate, 2003.

El país que calificó Boutros Ghali como un “conflicto huérfano” se ha visto insertado en dinámicas más complejas. El nuevo contexto internacional surgido tras los atentados del 11-S ha supuesto una especial revalorización de la seguridad internacional, mirando con un prisma a los Estados fallidos y sus conexiones con el terrorismo internacional. Se entiende la lucha contra el terrorismo internacional en clave de intereses nacionales de las potencias, pasando a ocupar también un lugar relevante en los modelos de análisis de conflicto y situaciones postconflicto. Es en esta línea conceptual donde Afganistán, tras casi una década de olvido internacional, recobra importancia en los proyectos geoestratégicos de las potencias. Los atentados del 11-S tuvieron repercusión en el área y particularmente para nuestro objeto de estudio, pues empieza a fraguarse una estructural transformación, interconectando dos cuestiones prioritarias como son la lucha contra los movimientos terroristas que salpican la región -aunque el principal objetivo sea Al’Qaida- y la conveniente reconstrucción del Estado en Afganistán.

El modelo de reconstrucción adoptado en Afganistán se fortalece por la interconexión entre seguridad y desarrollo para cumplir con el objetivo adquirido por la comunidad internacional en cuanto a la reconstrucción física y política del país. En esta lógica, el proceso de reconstrucción presenta características propias en relación a la participación de los actores, objetivos y estrategias, mostrando peculiaridades estructurales que se manifiestan en distintos planos¹², teniendo como objetivo prioritario la seguridad y el desarrollo del Estado. Serán los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) los que afronten el reto de la reconstrucción física y política del país, asentados en el prototipo de que el aumento del desarrollo de la población repercutirá en beneficio de la seguridad, y viceversa. Esta estrategia de reconstrucción se sustenta en tres pilares: a- desarrollo económico y social; b- seguridad y c- buen gobierno o fortalecimiento institucional. El “componente civil es el encargado de ejecutar proyectos de reconstrucción y desarrollo, y el militar, de proporcionar el paraguas de seguridad necesario para la realización de los proyectos, además de capacitar a las Fuerzas de Seguridad afganas. El pilar del fortalecimiento institucional recae sobre ambos componentes”¹³.

¹² Instituciones frágiles; confrontación etnia-cultura; desestructuración general; contexto político, económico y de seguridad; producción de opiáceos y escenario regional.

¹³ CALVILLO CISNEROS, J. M.. La reconstrucción de Afganistán: perspectivas actuales. En: *Del conflicto a la reconstrucción. Perspectivas de paz en Afganistán*. Madrid: Cáritas, 2009, p. 126.

Tras casi una década de conflicto, los socios de la imponente coalición internacional, formada por 44 países, se encuentran en una etapa decisiva para, en palabras del presidente Obama, “acabar el trabajo” en Afganistán. En este sentido, a comienzos de 2010 se ha visualizado un nuevo replanteamiento de actuaciones. Estados Unidos revisó su estrategia de intervención y junto con la OTAN ha puesto en marcha un incremento significativo de fuerzas (30.000 efectivos y alrededor de 7.000 más, aportados por otros aliados), mientras que algunos países de la coalición empiezan a plantearse la retirada de sus tropas. En esta dinámica de cambios, los acuerdos adoptados en la Conferencia de Londres (28 de enero de 2010), introducen algunas variables en los planos de la seguridad, el desarrollo y la gobernanza mediante el traspaso de responsabilidades al gobierno afgano, siendo la disociación del movimiento talibán el punto más conflictivo. Además, dentro de esta línea de cambios que converjan en la **afganización**, hay que sumar la celebración de la Jirga de Paz¹⁴, la Conferencia de Kabul y las elecciones legislativas del próximo otoño.

3. EL MARCO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

El retorno de la comunidad internacional a Afganistán encuentra su razón en la reacción post 11-S de Estados Unidos y sus aliados. Los primeros años de intervención internacional en Afganistán se caracterizaron por una notable resistencia de la Administración republicana estadounidense para abordar de manera integral un proyecto de reconstrucción estatal (nations-building)¹⁵ en Afganistán. El objetivo marcado se ceñía a la lucha contra el terrorismo¹⁶, no formando parte de la fórmula la reconstrucción postbélica. Con el fortalecimiento de la insurgencia fue disminuyendo dicha reticencia, proyectando la construcción estatal, el fortalecimiento institucional y la lucha contra los opiáceos. En este sentido, las prioridades de la asistencia internacional se fundamentaron en dos lógicas, convergentes o complementarias, la lucha contra el terrorismo y la asistencia humanitaria a la población civil y el desarrollo a largo plazo.

¹⁴ Celebrada el 2 al 4 de junio de 2010.

¹⁵ ROBICHAUD, C.. Remember afganistán? A glass full, on the titanic. En: World Policy Journal . Vol. XX II, Nº 1. Nueva York: primavera 2006, pp. 17-24.

¹⁶ ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, J.. El terrorismo ante el Derecho Internacional Público. Madrid: Liber-Dykinson- Marcial Pons, 2008. Véase el capítulo dedicado a Afganistán.

La difícil realidad del espacio humanitario y la compleja relación entre acción humanitaria y la construcción de la paz, la reconstrucción estatal y la lucha antiterrorista se ha puesto de manifiesto. La “instrumentalización de la acción humanitaria por las fuerzas internacionales, el descuido de los donantes, y la inobservancia de los principios humanitarios en Afganistán por parte de algunos actores humanitarios, de Gobiernos y de otros actores, está llevando al humanitarismo en Afganistán a una crisis de legitimidad y credibilidad. Desafortunadamente, ello afectaría a los más necesitados y al conjunto de un país en el que las necesidades humanitarias continuarán siendo grandes”¹⁷. En comparación con la retórica y las expectativas creadas tanto el monto de la ayuda internacional como los resultados han sido bajos, pudiendo calificarse como algunos analistas han señalado como uno de los proyectos de reconstrucción post bélicos peor financiados de la historia¹⁸.

Afganistán ostenta unos datos tan bajos y relevantes que le posicionan como uno de los países más pobres del mundo y con mayor déficit en los índices de Desarrollo Humano, según demuestran los informes anuales del PENUD. La mayoría de los afganos vive en un grave estado de pobreza, más de un tercio de los afganos vive en la pobreza absoluta y el otro tercio apenas por encima del mínimo vital, a pesar de los 35.000 millones de dólares en ayuda que recibió el país entre 2002 y 2008¹⁹. El país se caracteriza por las difíciles condiciones de vida, las desigualdades y las desventajas socioeconómicas. Las infraestructuras básicas de suministro apenas existen²⁰. Con una población de 26.528.325 habitantes según el censo de 2009, la esperanza de vida se sitúa, como media, en 46 años²¹, siendo la más baja del planeta; la renta por habitante ronda los 150 dólares; el analfabetismo afecta a más de la mitad de la población con desniveles considerables por sexo y edad²², a pesar que se ha producido un aumento significativo de alfabetización por parte de las mujeres en el último lustro; las cifras de mortalidad infantil

¹⁷ Elizondo, L.. Espacio para respirar. El humanitarismo en Afganistán (2001-2008). Madrid: ICEI, 2008, p. 12.

¹⁸ James Dobbins, enviado especial de la Administración republicana en Afganistán, así lo consideró. Micheal Ignatieff, la calificó de “reconstrucción frágil”.

¹⁹ Datos extraídos del Informe de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) de la ONU, 3 de marzo de 2010, 26 pp.

²⁰ Sólo el 23% de la población tiene acceso al agua potable. Op. Cit., p.14.

²¹ La femenina es de 46,1 años, frente a la masculina que disminuye a 45,9 años, en el año 2009.

²² Sólo el 24% de la población mayor de 15 años puede leer y escribir. Menos del 40% de las niñas en edad escolar acuden a la escuela, aunque en algunas regiones esta cifra disminuye a un 3%.

son dramáticas²³, aunque con una tasa de crecimiento poblacional del 4,77% en el año 2009; el número de emigrados supera los 3.000.000 de personas.

Si se compara lo invertido en Afganistán en los primeros años de reconstrucción, con lo destinado a otros conflictos internacionales, se evidencia que la ayuda internacional per cápita recibida por este país centroasiático también ha sido baja e insuficiente (57 dólares), muy inferior a los importes destinados a Kosovo (814 dólares), Bosnia (249 dólares) o Timor Oriental (256 dólares), e incluso por debajo de otros conflictos considerados como de menor valor estratégico como puede ser Ruanda (114 dólares) o Haití (74 dólares)²⁴. Aunque las cantidades han ido aumentando, siguen siendo bajas comparativamente, puesto que en el año 2007 la ayuda per cápita ascendió a unos 90 dólares anuales. Las críticas a la comunidad internacional y su parquedad a la hora de desembolsar la ayuda se han convertido en un elemento constante del discurso crítico, reclamando mayores cantidades, a la vez que se cuestiona la manera en que los fondos han sido asignados y distribuidos, denunciando su limitada eficacia²⁵.

Como señala Robichaud, la Administración Bush se planteó como objetivo la derrota del movimiento talibán y de Al Qaeda, convirtiéndose la reconstrucción en un medio para la consecución de este objetivo, más que como un fin en sí mismo. Por tanto, la ayuda ha recibido una atención secundaria. Desde 2001 a 2008 “el Departamento de Defensa de Estados Unidos ha destinado 116.400 millones de dólares a la guerra global contra el terror en suelo afgano; más de cuatro veces más del costo estimado de la reconstrucción para 2004-2010 (según el estudio *Securing Afghanistan's Future*, que lo estima en 27.500 millones de dólares). El gasto militar de Estados Unidos en Afganistán es once veces superior al monto total de la AOD”²⁶, siendo calificado el plan por parte de Robichaud de más “marcial” que “Marshall”²⁷. Además el conflicto de Irak, ha tenido

²³ 149 fallecidos por cada 1000 nacidos. Afganistán tiene la segunda tasa de mortalidad maternal más alta del mundo y la tercera peor de mortalidad infantil.

²⁴ Véase RUBIN, B. R., STODDARD, H., (y otros). *Building a new Afghanistan: The value of success, the cost of failure*, New York: New York University, 2004.

²⁵ Se está produciendo una fractura importante entre lo comprometido por la comunidad internacional y lo desembolsado, repercutiendo en la planificación y en la eficacia de la ayuda. Además, gran parte de la ayuda ha sido desperdiciada y poco efectiva. También parte de la ayuda, más de la mitad, está condicionada a la compra o a la contratación de bienes y servicios del donante. Y se estima que alrededor del 40% de la ayuda ha regresado a los países donantes a través de los salarios y ganancias de los contratistas. Según las cifras del Gobierno de Afganistán, Estados Unidos sólo ha desembolsado el 22% de la ayuda prometida. ELIZONDO, L., Op. Cit., p. 15.

²⁶ ELIZONDO, L., *Ibidem*, p. 16.

²⁷ ROBICHAUD, C., Op. Cit. p. 19.

consecuencias negativas en el compromiso con Afganistán, tanto de Estados Unidos como en el resto de países donantes.

4. EL COMPROMISO DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL CON AFGANISTÁN MEDIANTE EL SISTEMA DE CONFERENCIAS INTERNACIONALES. LA CONFERENCIA DE LONDRES DE 2010: REDEFINICIÓN DE ESTRATEGIAS

Para orientar el proceso de reconstrucción afgano era necesario establecer un protocolo de actuación que incluyera objetivos reales, recursos disponibles y programas sectoriales de intervención. Será a través del sistema de conferencias internacionales donde se verifique el compromiso de la comunidad internacional con Afganistán y se continúe con la labor de implementación en el proceso de reconstrucción. En una primera fase se celebran tres conferencias internacionales a finales de 2001 en Washington, Islamabad y Bonn, pero será el Acuerdo de Bonn, con sus luces y sombras, el que marque el inicio de una nueva etapa de asistencia internacional hacia el país y fije unos objetivos concretos de arranque, que se ciñeron a la celebración de elecciones, creación de una constitución, un parlamento y un gobierno²⁸, además de establecer prioridades en el plano de la reconstrucción física, política y económica del país. Este acuerdo celebrado en la ciudad alemana logró establecer un gobierno frágil, dependiente de la ayuda externa. Además, fueron excluidos de la negociación los talibán²⁹, que contaban con el suficiente descrédito internacional y habían sido derrocados, lo que les posicionaba en una posición de debilidad en la negociación.

En la segunda Conferencia de Bonn, diciembre de 2001, la comunidad de donantes proporcionó ayudas a la reconstrucción del país que oscilaron en una horquilla estimada entre 22.000 y 45.000 millones de dólares. La siguiente conferencia se celebró en la ciudad de Tokio en enero de 2002³⁰. Posteriormente, los actores donantes se

²⁸ También contempla la creación de unas Fuerzas Armadas Nacionales (ANA –*Afghan Nacional Army*), además de la Policía Afgana Nacional (ANP –*Afghan Nacional Police*).

²⁹ Como con posterioridad reconoció Lakhdar Brahimi, Jefe de equipo negociador de la ONU, uno de los errores del proceso de Bonn fue no negociar con los talibán y excluirlos totalmente del acuerdo. SUHRKE, A.. *When More is Less: Aiding Statebuilding in Afganistán*. Madrid: FRIDE, 2006, p. 16.

³⁰ Esta conferencia, la primera de carácter ministerial acudieron 66 países y 22 organizaciones internacionales comprometiéndose a desembolsar unos 15. 000 millones de dólares durante un período de 10 años para conseguir los objetivos planteados.

reunieron en tres conferencias en las ciudades de Oslo, Bruselas y Berlín, donde se asentaron las bases de lo que habría que hacer una vez concluida la transición política. Pero, sin duda, la principal Conferencia celebrada, tanto por recaudación económica como por el número de participantes, fue la Conferencia Internacional para la Reconstrucción de Afganistán celebrada en Londres en febrero de 2006, donde se supera el planteamiento de centrarse exclusivamente en reformas institucionales y políticas para dar un paso más hacia el crecimiento económico y la estabilidad del país.

A esta Conferencia Internacional siguieron las de París (2008) y La Haya (2009), elevándose el total de la suma de fondos de asistencia comprometidos a 52.700 millones de dólares para el período 2001-2015. Sin embargo, la asistencia internacional sólo ha conseguido parte de los objetivos esperados debido a tres razones principales: la debilidad en cuanto a compromisos adquiridos por los actores internacionales, las dificultades del Gobierno afgano para controlar el país y el progresivo deterioro de la seguridad. Las contribuciones de la comunidad de donantes en las diversas conferencias celebradas para la recaudación de fondos han funcionado como inyección financiera en la reconstrucción de Afganistán, pero las aportaciones económicas y técnicas no se han traducido en los resultados tangibles esperados, debido a dos causas principales: las cantidades depositadas están todavía lejos de semejarse a las comprometidas por los Estados donantes, y el panorama interno –inseguridad y corrupción, principalmente– ha condicionado la operatividad de los proyectos.

La sexta y última conferencia celebrada hasta la actualidad, se desarrolló el 28 de enero de 2010 en la capital británica. La Conferencia de Londres para Afganistán se ha convertido en una nueva oportunidad para este país, en un contexto marcado por la complejidad de la misión, a la que se suman la estrechez del margen temporal fijado por parte de algunos gobiernos en cuanto a retirada de sus tropas, además del escepticismo e impaciencia de la opinión pública internacional ante la falta de los resultados previstos. Esta conferencia internacional responde a una nueva fase en el conflicto afgano, mediante la redefinición de objetivos y estrategias en el ámbito militar y en el político, produciéndose un reequilibrio entre ambas dimensiones. Sin seguridad no puede haber estabilidad y desarrollo económico.

Estados Unidos revisó su estrategia de intervención en diciembre de 2009 y, junto con la OTAN, puso en marcha un incremento significativo de fuerzas para contener la insurgencia. Actualmente las fuerzas desplegadas se cifran en unos 84.000 militares de 43

países, tanto en el marco de la ISAF –*International Security Assistance Force*– bajo la cobertura de la OTAN, como de la Operación Libertad Duradera liderada por los Estados Unidos. En el ámbito político, la Conferencia de Londres de 2010³¹ revisa y actualiza la asistencia civil, desarrollando tres líneas de actuación principales: integración de combatientes³²; evaluación de la postura de los actores donantes e inicio de un proceso de cesión de competencias a las autoridades afganas en materia de seguridad³³. La Conferencia de Londres de 2010 está directamente ligada con la Conferencia de Kabul, que se celebrará en la capital afgana el 20 de julio de este mismo año³⁴.

5. PRINCIPALES OBSTÁCULOS EN LA RECONSTRUCCIÓN DE AFGANISTÁN

Históricamente Afganistán ha oscilado entre la intromisión extranjera y la falta de atención internacional. De su condición de Estado tapón que separaba conflictos, en los últimos 35 años ha puesto fin a este aislamiento para mutar en un actor internacional que une tanto conflictos internos como externos, que inciden de manera directa en el proceso

³¹ Sobre la Conferencia de Londres, véase: GONZÁLEZ DEL MIÑO, P. y CALVILLO CISNEROS, J.M.. La Conferencia de Londres para Afganistán: un nuevo impulso a un Estado frágil mediante una agenda multidimensional. Madrid: Real Instituto Elcano, ARI, febrero de 2010, 12 pp.

³² Con la nueva “hoja de ruta” diseñada por la Administración norteamericana de establecer negociaciones a nivel local, con personas claves para debilitar sus bases de apoyo, se intenta una nueva vía.

³³ La Conferencia de Londres del pasado 28 de enero ha establecido el marco político para la transferencia de responsabilidades a las autoridades afganas. La Comunidad Internacional ha respaldado varios documentos presentados por el Gobierno afgano sobre la Estrategia nacional de Desarrollo, reintegración, eficacia de la ayuda internacional, lucha contra la corrupción y reforma de la policía nacional afgana que debería contar con 171.000 policías. Londres se configura como el inicio de una serie de conferencias que continuarán con la Conferencia de Kabul que se celebrará el 20 de julio de 2010.

³⁴ El nuevo Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas (RESG), Staffan de Mistura, ha confirmado la participación del Secretario General de las Naciones Unidas (SGNU) y la petición por parte de las autoridades afganas de que UNAMA, a través del propio SGNU, co-presida la Conferencia. Asimismo, de Mistura ha subrayado que la Conferencia de Kabul no será de donantes, como tampoco será un nuevo pacto (“compact”) entre las autoridades afganas y la Comunidad Internacional, sino que sentará las bases de un contrato (“contract”) entre las autoridades afganas y el pueblo afgano. Sin embargo, ha señalado que si se presentan programas creíbles y razonables se podrán reasignar fondos comprometidos, bilateral o multilateralmente, a la financiación de esos programas, bajos los principios de “afganización” y el cumplimiento de los mismos. En este sentido, el Representante de UMANA ha apuntado que el objetivo es que la financiación de proyectos y programas de CaD se canalice a través del presupuesto afgano de manera que se alcance en los próximos dos años el 50% de los recursos puestos a disposición de las autoridades afganas bajo los principios de la Declaración de París.

de reconstrucción. En efecto, las operaciones de estabilización y reconstrucción de Afganistán se ven mermadas por una serie de elementos negativos, que incurren directamente en el proceso de reconstrucción. Los retos a afrontar, fuertemente interrelacionados, evidencian la necesidad de fortalecer la cooperación y consolidar el compromiso de la comunidad internacional con Afganistán. Los principales desafíos a afrontar son:

5.1. Seguridad

El factor seguridad se ha convertido en un problema principal y generalizado porque el Estado no ostenta el uso de la fuerza dentro de sus fronteras. Desde la invasión soviética a la actualidad, este país ha estado marcado por la fragmentación de grupos y milicias, de variada catalogación, con agendas muy diferentes y con un elevado poder de violencia. Si, por un lado, hay movimientos insurgentes cuyo objetivo es la retirada de fuerzas extranjeras y el cambio del sistema político afgano, por otro, están los señores de la guerra con sus propias milicias, los narcotraficantes y los talibán³⁵, operando en la mayor parte de las regiones. Estos movimientos se caracterizan por una amplia maleabilidad, posibilitada por su división interna.

La presencia militar obedece a combatir la insurgencia para alcanzar mayores cotas de seguridad. Simultáneamente, este despliegue contribuye a la merma de credibilidad de las instituciones estatales afganas, ejército y policía, que *per se* no pueden garantizar la protección de sus ciudadanos, a la vez que generan un sentimiento de desafección de la población, que duda de los propósitos de la coalición internacional en relación con su país. Así mismo, hay que considerar los costes políticos y económicos que supone para los gobiernos de la coalición internacional el envío de fuerzas militares por parte de la opinión pública, altamente contraria ante la falta de resultados y la pérdida de vidas.

Numerosos países implicados en la reconstrucción comienzan a buscar una salida de Afganistán, pues con los recursos disponibles y las estrategias implementadas hasta ahora, es difícil ganar esta guerra. El núcleo de fondo es como alcanzarlo sin socavar el

³⁵ El movimiento talibán, representa la amenaza más directa para el régimen, al tener una agenda meramente afgana, puesto que su intención es volver a restablecer su propio orden en el país.

prestigio de la OTAN, o dicho en otros términos, cómo se consigue que sea esta organización internacional la que lidere el proceso para salir del atolladero. La situación en Afganistán se ha deteriorado afectando a las percepciones de la opinión pública europea³⁶ y norteamericana³⁷, en un período de fortísima crisis económica. Ante esta tesitura, los gobiernos de la coalición internacional bosquejan un horizonte de salida del país centroasiático, aplicando la transmisión de competencias a las autoridades afganas.

La inseguridad se ha generalizado extendiéndose a todo el país. El gobierno central controla, a duras penas, la capital y el número de fallecidos civiles y militares se incrementa de año en año, a pesar de incrementarse el gasto en seguridad. Dentro de la estrategia seguridad-desarrollo se aprecia una notable inclinación en beneficio del gasto militar³⁸. Desde 2001, Estados Unidos ha dedicado 127.000 millones de dólares a la guerra de Afganistán, gastando las fuerzas estadounidenses casi 100 millones de dólares diarios en el país, cuya suma equivale a cerca de 36.000 millones de dólares anuales. Si comparamos estas cifras con la cantidad media de ayuda internacional aportada por la totalidad de los donantes desde la misma fecha anteriormente citada, se reduce a 7 millones de dólares diarios³⁹.

Responsables de ISAF vienen reconociendo que aunque se están ganando batallas no se logra mantener la seguridad en el territorio conquistado. A esta inseguridad generalizada hay que añadir el aumento de la criminalidad común, vinculada al narcotráfico y los actos delictivos. Los actores internacionales implicados en la reconstrucción de Afganistán tienen que seguir fomentando el desarrollo de las capacidades locales, acelerando la afganización de las fuerzas de seguridad; al igual que el Gobierno de Kabul ha de asumir la parte correspondiente de responsabilidad en estos

³⁶ Si hacemos un repaso de las principales posturas hasta ahora expresadas por algunos países observamos las primeras fisuras de la coalición internacional. **Francia:** Mientras Nicolás Sarkozy insiste en que las tropas de su país continuarán hasta que se forme un Estado sólido en Afganistán, sólo un 36% de los franceses apoya el despliegue militar en Afganistán. **Alemania:** Tanto la canciller, Angela Merkel, como el líder opositor del SPD, Frank-Walter Steinmeier, se han comprometido en la campaña electoral a fijar una fecha de retirada de las tropas, que Steinmeier sitúa en 2013, mientras que Merkel aboga por un horizonte de retirada en unos cinco años. **Reino Unido:** Ha declarado su disposición a albergar una cumbre antes de finales de año, también solicitada por Francia y Alemania, para acelerar la transición afgana y abordar el regreso de las tropas, ante las presiones de la opinión pública británica, que solo en un 25% aprueba el despliegue.

³⁷ La población norteamericana empieza a recordar lo sucedido hace décadas en Vietnam y más recientemente en Irak, produciéndose una desafección fuerte por este conflicto, máxime cuando significa el incremento de recursos en un período de fortísima crisis económica.

³⁸ WALDMAN, M. No es suficiente. Eficacia de la ayuda en Afganistán, Afganistán: OXFAN Internacional, marzo de 2008.

³⁹ CALVILLO CISNEROS, J. M., Op.cit, p. 128.

procesos, lo que supone un reforzamiento de la institución y una mayor autonomía. También, es necesaria la colaboración de los actores regionales para crear un marco de seguridad positivo. Por tanto, es necesario seguir fomentando los 5 pilares de la reconstrucción en materia de seguridad: justicia, policía, ejército, lucha contra los narcóticos y desarme de los grupos armados.

5.2. Debilidad institucional

Los Acuerdos de Bonn, a finales de 2001, traen consigo un proceso de democratización formal, siguiendo modelos occidentales, mediante la promulgación de una nueva constitución, la elección de un parlamento y un presidente de la nación. El discurso de la democratización, se convierte en algo más que un mecanismo de legitimación con una fuerte influencia externa en el desarrollo del orden posterior a la era talibán. Dado que se partía de un Estado “colapsado”, resultaba necesario crear un marco constitucional y nuevas instituciones políticas. El reto depende en gran medida de consolidar instituciones fuertes, legítimas y eficaces que respondan a las necesidades de los ciudadanos. Tras los Acuerdos de Bonn, el énfasis se ponía en el establecimiento de instituciones esenciales del Estado, pero el desafío actual se centra en asegurar que estas instituciones puedan fortalecer sus capacidades y contribuir de manera eficaz al desarrollo.

El Afganistán Compact, al margen de otros temas, establece objetivos específicos para mejorar el gobierno y reforzar el Estado de derecho. Así mismo, entre las tareas a desarrollar se encuentran la consolidación del ejército afgano y la policía, además de implementar la cohesión entre el gobierno central, las administraciones provinciales y las comunidades locales. La población afgana manifiesta fuertes sentimientos de desafección hacia las instituciones establecidas, por dos motivos principales: la falta de costumbre puesto que tradicionalmente han existido otras redes informales paralelas a las que llegaban y actuaban de manera directa, y la escasa eficacia mostrada por las instituciones. Tampoco podemos descontar las implicaciones que la corrupción generalizada supone en el ámbito institucional.

Una de las principales batallas a alcanzar es ganarse el apoyo de la población, que actúa con sentimiento de desafección hacia los actores, internacionales y domésticos,

implicados en el proceso. La famosa idea, reflejada en una frase que se ha popularizado, de que “hay que ganarse los corazones y las mentes”, suele ser a menudo confundida por dichos actores, entendiéndose que la misión es ganarse la simpatía de la población. Si bien hay que crear un clima positivo de aceptación, son las instituciones las que han de ganarse a los ciudadanos afganos. La comunidad donante debe apoyar a las instituciones débiles y corruptas. Corresponde a las autoridades de este país realizar un titánico esfuerzo de legitimación.

5.3. Dependencia económica

Afganistán ocupa en el año 2009 el puesto 181 de los países que engloba el Índice de Desarrollo Humano del PENUD⁴⁰. La excesiva dependencia de la Ayuda Oficial al Desarrollo (ADO) de la comunidad donante, dificulta la gestión del presupuesto con el que cuenta el país. A pesar del aumento considerable del PIB y del crecimiento económico, entorno a un 10% de media desde el año 2004 hasta la actualidad, la tendencia se ha de orientar a fomentar mecanismos de ingresos económicos, sostenibilidad y potenciación de los mismos, superando la situación actual que no permite la emancipación en el terreno económico.

Existen dos variables que, debido a su importancia e influencia, deben de corregirse. Nos referimos a la corrupción y a la narcoeconomía. La lucha contra la corrupción es una cuestión decisiva en tanto que mina la eficacia de la ayuda internacional y la actividad de los agentes económicos en Afganistán. También, merma la legitimidad del gobierno y de las instituciones frente a sus propios conciudadanos y a las opiniones públicas de los países donantes. Ante esta situación enquistada, la Comunidad Internacional debe coordinarse para exigir resultados tangibles en la lucha contra la corrupción, estableciendo pautas y líneas rojas a las autoridades afganas.

Respecto a la otra variable mencionada, los narcóticos, adquieren una dimensión transversal y directa con otros grandes problemas que afectan al país (violencia, terrorismo, corrupción y debilidad institucional). Afganistán es el mayor productor de opio mundial en la actualidad, detentado el monopolio global de esta producción, tanto en

⁴⁰ ONU, *Índice de Desarrollo Humano*, PENUD, 2010.

toneladas como en hectáreas cultivadas. Según los datos aportados por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), el 93% del opio y la heroína que se consume en el mundo, pese a que su cultivo ha disminuido en el año 2009, proviene de este país centroasiático. La producción de amapola aporta al país la quinta parte de su riqueza, convirtiéndose en la principal fuente de ingresos y en un *modus vivendi* de un porcentaje elevado de la población, calculándose en más de 2 millones de personas las que se dedican a ello.

La conexión entre el *cultivo*, el *tráfico* de narcóticos y la *financiación* de grupos insurgentes, resulta evidente. En esta lógica, el cultivo de amapola⁴¹ en Afganistán adquiere tres significados destacables: es un importante ingreso económico para un alto porcentaje de la población; se ha convertido en un elemento de financiación de los movimientos insurgentes; es un factor de presión de las autoridades locales frente a las centrales. La magnitud de la narcoeconomía es tan elevada⁴², por las interrelaciones que representa, que se ha convertido en uno de los mayores desafíos de este país centroasiático, como ponen de manifiesto los expertos, las organizaciones internacionales e incluso el propio presidente Hamid Karzai, que ha reconocido en múltiples ocasiones, que la producción de opio era la mayor amenaza en Afganistán, por encima, incluso, de lo que fue la invasión soviética, la guerra civil o la intervención extranjera.

Por su carácter multidimensional, la producción de amapola no sólo representa un problema de seguridad y criminalidad, sino que trasciende a los planos social, económico y político, debiendo abordarse mediante la conjunción de medidas globales y transversales para posibilitar el desarrollo socioeconómico de la población, proveyendo medios alternativos. Desde este enfoque, las políticas a implementar han de ser abordadas de manera integral. El Gobierno afgano debe liderar los esfuerzos en esta lucha y propiciar programas de cultivos alternativos. Resulta también clave, mejorar los niveles de seguridad en las áreas rurales, con el propósito de impedir la presión de la insurgencia a los agricultores para forzarles al cultivo de opio⁴³. Los intentos por reducir

⁴¹ Aunque siempre se focaliza en la producción de opio en Afganistán, no se puede minusvalorar la producción de hachís, puesto que también este país es el principal productor mundial, con unos rendimientos sorprendentes de 145 kg/ha de resina de cannabis frente a 40 kg/ha de Marruecos, lo que se traduce en una horquilla anual de 1.500 a 3.500 toneladas año. Además tiene un rendimiento más alto que el opio, a razón de 3.900 dólares por hectárea, frente a los 3.600 dólares del opio, según precisa Antonio María Costa, Director Ejecutivo de la Agencia de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

⁴² El 35% del ingreso nacional afgano se debe a la producción de opio.

⁴³ En la Reunión Ministerial del la OTAN de Budapest en 2009, se alcanzó el compromiso por el cual la ISAF puede llevar a cabo acciones directas contra instalaciones de procesamiento y tráfico de narcóticos

la producción y el cultivo de la adormidera están fracasando por dos causas destacables: la falta de alternativas y el alto índice de corrupción en las instituciones políticas⁴⁴.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en diversos estudios, viene desarrollando el planteamiento asentado en que la lucha contra la producción opiácea en Afganistán debe basarse en la aplicación de la ley y el establecimiento de la agricultura, evidenciando el abandono que está sufriendo el sector agrícola por parte de las autoridades afganas y los Estados comprometidos en la reconstrucción de Afganistán. Las campañas de sustitución de cultivos no están teniendo los efectos deseados. La estrategia nacional afgana (enero de 2006) que abarca los sustentos alternativos, reducción de plantaciones y consolidación de instituciones del gobierno encargadas de este tema no consiguen los objetivos planteados, entre otros motivos por los beneficios que proporciona este negocio frente a los resultantes de la agricultura

5.4. Dimensión regional

Históricamente la intromisión extranjera ha alimentado el conflicto. Los países de la región han tenido sus propios proyectos en intereses en relación a Afganistán, casi siempre excluyentes y antagónicos. Actualmente se considerara el apoyo de los países vecinos como un factor imprescindible para acabar con la amenaza del radicalismo, del terrorismo y del tráfico de drogas, fenómenos que atentan a la paz, a la estabilidad y a la seguridad de la región y de la comunidad internacional. En este sentido, aunque Pakistán es pieza clave, la colaboración en la zona de Irán, India, Arabia Saudita, Rusia y China es cada vez más necesaria, para apoyar los esfuerzos en curso y facilitar la apertura de nuevos instrumentos de cooperación y dialogo regional⁴⁵.

por solicitud y en apoyo de las autoridades afganas, de acuerdo con el OPLAN existente y dentro de los límites de la Resolución 1833 del Consejo de Seguridad de la ONU.

⁴⁴ Gran parte de los recursos asignados a combatir la producción y el tráfico del opio se pierden debido a la corrupción existente en niveles del gobierno y de la administración, apreciándose una relación estrecha entre la industria y las instituciones.

⁴⁵ Como la Asociación para la Cooperación Regional de Asia Meridional (SAARC), la Conferencia Regional sobre Cooperación Económica con Afganistán (RECCA), la participación de Afganistán en actividades de la Organización de Cooperación de Shanghai y la conclusión del Acuerdo de Comercio y Tránsito con Pakistán.

Sin la participación y colaboración de Pakistán, resulta evidente, que no hay solución duradera Afganistán⁴⁶. Su territorio es refugio y base logística de reclutamiento y formación de combatientes talibán, a pesar de los 85.000 efectivos que Islamabad afirma haber desplegado a lo largo de los casi 2.500 km de frontera común. El clima de entendimiento y colaboración entre Afganistán y Pakistán resulta de vital importancia, así ambas partes deben intensificar el diálogo y la cooperación en materia de lucha contra el radicalismo y terrorismo, lucha contra la producción y tráfico de narcóticos, coordinación fronteriza, retorno de refugiados y cooperación en el desarrollo económico transfronterizo. Así mismo, no hay que descontar los réditos que obtendría Islamabad que cuenta con los movimientos terroristas y separatistas en su territorio, que cuestionan la configuración territorial del propio Estado pakistaní. En este tablero regional Afganistán se erige como el eslabón más débil pero, sin duda, Pakistán se alza como la pieza más conflictiva, y que puede provocar las consecuencias más imprevisibles de entre todos los actores.

Irán en términos generales ha venido jugando, desde el comienzo del proceso de reconstrucción internacional, un papel constructivo⁴⁷ y estabilizador en su área de influencia, en el oeste del país⁴⁸. No obstante, su postura es ambivalente ya que al mismo tiempo apoya a sectores talibán en el sur, mediante suministro de armas y vehículos. El interés de Irán por un Afganistán estable viene motivado por factores comerciales, étnicos, tránsito del opio y fuertes lazos culturales con minorías afganas⁴⁹. Otro actor internacional que juega en el tablero afgano es India, que utiliza su posición en Afganistán para dar continuidad a su histórico enfrentamiento con Pakistán. El gobierno del Presidente Karzai se ha esforzado por estrechar lazos con Nueva Delhi para convertirle en su gran aliado regional, tanto en el orden económico como político.

Otro actor regional directamente relacionado con el conflicto afgano es Arabia Saudí, que tras propiciar conversaciones entre políticos afganos y representantes del movimiento talibán, a finales de 2008, ha acaparado una serie de especulaciones sobre la posición que Riad puede jugar en el futuro de Afganistán. El país saudí cuenta con la

⁴⁶ Como señaló el enviado especial de la Casa Blanca en la zona Richard Holbrooke en la Conferencia de Munich, 7 y 8 de febrero de 2009, "Seamos claros. El teatro de esta lucha es Afpak. No lo digo por ahorrar sílabas, sino para fijar en nuestras mentes que no se trata solo de Afganistán, sino que estamos ante un único escenario de combate dividido por una frontera mal trazada, a un lado de la cual podemos actuar mientras que en el otro no. Y en éste tienen sus bases nuestros enemigos".

⁴⁷ Un ejemplo significativo se aprecia en la Conferencia de Paz de Bonn.

⁴⁸ Principalmente en las provincias de Herat, Farah y Badghis

⁴⁹ En especial con hazaras y tayikos, esta última de origen persa.

aceptación de Estados Unidos, que le considera un socio activo dentro de la estrategia a favor de un enfoque regional del conflicto afgano, jugando un papel destacado en la pacificación. Sin embargo, algunos analistas consideran que la zona de guerra afgana se ha convertido en un campo de influencia entre Riad v Teherán, como ya ocurriera en el período 1980-1990. La incógnita solo la despejará el tiempo.