



## **Bloqueos a la Reconstrucción de un “Estado Fallido”: Afganistán.**

### **Locks on the Reconstruction of a "Failed State": Afghanistan.**

Paloma González del Miño\*

Recibido: 7 de Junio de 2010.

Aceptado: 24 de Agosto de 2010.

**Resumen:** La historia de Afganistán en los últimos 30 años se caracteriza por la inestabilidad, los conflictos y las guerras. Los intereses de los actores externos sumados a las alianzas locales han tenido un efecto devastador en un país marcado por el subdesarrollo y la fragmentación, pudiendo ser catalogado como un Estado fallido. El conflicto que se libra desde 2001 en este país, es especialmente intenso por el número y la diversidad de factores y actores que inciden, 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.

**Palabras Clave:** Afganistán, reconstrucción, seguridad, conflicto, estrategias.

**Abstract:** The history of Afghanistan over the past 30 years is characterized by instability, conflicts and wars. The interests of external actors in addition to local partnerships have had a devastating effect on a country marked by underdevelopment and fragmentation may be classified as a failed state. The conflict being waged in this country since 2001 is particularly intense at the number and diversity of factors and actors involved, along with the complex interconnecting them. Such complexity is based on the characteristics inside the country, its geographic location and actions of domestic and external actors, posing a major challenge for conversion into a stable and prosperous.

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

---

\* Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid - España.  
Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología,  
Universidad Complutense de Madrid, España. e-mail: [palomagm@cps.ucm.es](mailto:palomagm@cps.ucm.es).



## Introducción

Afganistán representa un enclave decisivo en Asia central, con repercusiones más amplias que las meramente regionales. De su condición histórica de Estado tapón que servía como dique de contención, ha mutado a centro de gravedad que aglutina diversos vectores de intensidad desigual. En este sentido, con independencia del propio conflicto *per se*, sobre el país asiático recaen directamente un abanico amplio de cuestiones heterogéneas de carácter exógeno: seguridad regional, guerra global contra el terrorismo, operatividad de la OTAN, tensiones entre los aliados occidentales en relación con el proceso de reconstrucción, alternativa a Rusia e Irán en cuanto a rutas de oleoductos y gaseoductos, relaciones entre India y Pakistán, intereses de los actores regionales. La conjunción de factores, internos y externos, tan complejos y disímiles, convierte a este país centroasiático en un objeto de estudio altamente complicado.

Asimismo, Afganistán simboliza un modelo de reconstrucción de un Estado fallido, el más costoso y complejo que

se está llevando a cabo y que a pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional, en un proceso que dura 9 años, todavía no está asegurado. También, este país centroasiático encarna un nítido ejemplo de los cambios acontecidos en la actual sociedad internacional desde el fin de la guerra fría, confluendo elementos claves interconectados como son la seguridad y el desarrollo, representando dos dinámicas de intervención en los países postconflicto. En este binomio se asienta la estrategia adoptada por un nutrido grupo de actores internacionales para el proceso de reconstrucción de Afganistán, que converja en la *afganización*. El objetivo fijado por los actores internacionales involucrados en la creación y consolidación de un Estado estable, no ha producido los efectos deseados, mostrando un panorama incierto y deficitario.

Desde una visión teórica, el modelo de estabilización para Afganistán puede considerarse novedoso y válido, a pesar de las deficiencias de carácter técnico en cuanto a implementación. Sin embargo, los resultados hasta la actualidad son excesivamente deficitarios, si nos ceñimos a los planos



del desarrollo y la seguridad. La coalición de fuerzas internacionales que actúan en Afganistán desde el derrocamiento del régimen talibán ha pasado de librar una guerra a un mandato de estabilización mediante el establecimiento de los Equipos Provinciales de Reconstrucción (PRT). Los objetivos fijados por la comunidad internacional para afrontar los desafíos pendientes, a través del sistema de conferencias internacionales sobre Afganistán, sólo se han cumplido en parte, debido, tanto a las dificultades locales y regionales como a la debilidad de los compromisos adquiridos, evidenciando un desfase entre los fondos comprometidos y los desembolsados.

Ante este sombrío panorama y 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 hecho visible un replanteamiento de actuaciones, en la cual Estados Unidos revisó su estrategia de intervención y junto con la OTAN ha puesto en marcha un incremento

significativo de fuerzas (30 mil efectivos y alrededor de 7 mil 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.

### **Afganistán, un Estado fallido**

En apenas tres décadas<sup>2</sup> este país centro asiático pasó de ser una monarquía feudal a una dictadura comunista y, en la actualidad, es un régimen presidencialista; sufrió la invasión de una potencia extranjera, la Unión Soviética contra la que se libró una guerra que duró 10 años y provocó más de un millón de muertos y millones de desplazados; le siguió una costosa guerra civil que desembocó en la dictadura teocrática de los talibán, que cobijaron al grupo terrorista Al' Qaeda

<sup>2</sup> Rasanayagam, A., *Afghanistan a Modern History*, New York, Tauris, 2003.



que hizo de este país su centro de operaciones. Con el inicio del nuevo siglo y bajo un contexto internacional diferente basado en el predominio de las “democracias liberales” en los países occidentales y del neoliberalismo como modelo económico, un nutrido grupo de actores internacionales vienen desarrollando un proceso de reconstrucción nacional, mediante la aplicación de nuevos paradigmas de cooperación con el objetivo de dotar a Afganistán de un marco de seguridad y desarrollo.

La ubicación geoestratégica de Afganistán ha condicionado su historia. La arquetípica catalogación de Estado “tapón”<sup>3</sup> que se prolonga hasta nuestros días, en la confluencia con Eurasia, Oriente Medio y el subcontinente indio, incluye a Afganistán en el “Gran Juego” asiático, que ha cambiado en cuanto a protagonistas<sup>4</sup> y que se ha visto reanimado en los últimos 20 años por las reservas de energía primaria, por la

*diplomacia de los oleoductos* (Hentz; Morten, 2006) 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, contribuye a fomentar dinámicas competitivas que condicionan inexorablemente el devenir regional en múltiples aspectos y revitaliza el *valor* de Afganistán, máxime al ser uno de los actores regionales que se caracteriza por la debilidad estructural.

Afganistán, tras casi una década de olvido internacional, recobra importancia en los proyectos geoestratégicos de las potencias. El país que un día calificó Boutros Ghali como un “conflicto huérfano”, se inserta en una nueva dinámica internacional, en la llamada Guerra Global contra el Terror, fraguándose una estructural transformación a través de la interconexión de dos variables prioritarias como son la lucha contra los movimientos terroristas que salpican la región – aunque el principal objetivo sea Al’Qaeda – y la conveniente reconstrucción del Estado. Serán por tanto factores externos, relacionados

<sup>3</sup> Afganistán es el primer Estado que recibe esta denominación, convirtiéndose en un caso arquetípico de esta tipología.

<sup>4</sup> 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.



con el asentamiento en este país de movimientos terroristas, los que provoquen el nuevo proyecto de la comunidad internacional para reconstruir Afganistán, que en un principio contempla un planteamiento menos ambicioso, asentado en el factor seguridad, promocionado por Estados Unidos, al que luego se sumarán la reconstrucción y el desarrollo.

El escenario internacional post 11-S implicó una revalorización de la seguridad internacional, mirando con un nuevo prisma a los *Estados fallidos* y sus conexiones con el terrorismo internacional, pasando a formar parte destacada de la agenda internacional. La inquietud por los *frailed state* para la anterior Administración norteamericana con una visión muy centrada en la guerra contra el terrorismo, buscó minimizar los escenarios de ingobernabilidad, propicios para el asentamiento de amenazas transnacionales. En este contexto, la identificación de estados fallidos pasó a ser un objetivo de seguridad nacional para los Estados Unidos, percibiéndose como una amenaza. Afganistán cumplía todos los requisitos para su catalogación en este concepto poliédrico e impreciso

(Doornbos; Woodward; Roque, 2006) que conlleva implícito unos criterios esenciales<sup>5</sup> (Stewart, 2006).

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 contemporánea (Krause; Pascual, 2005). Por otra parte, en el plano de la reconstrucción, 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

<sup>5</sup> El concepto de Estado fallido es poroso y poliédrico, además de polémico. Aplicado al caso de Afganistán hay una serie de síntomas básicos, en los que coinciden con unanimidad los autores, permitiendo su inserción en esta catalogación: pérdida del uso monopolístico y legítimo de la fuerza; ausencia de facultades para cubrir las necesidades de los ciudadanos, dotarles de servicios básicos, condiciones de bienestar y garantizar un adecuado funcionamiento de la actividad económica; corrupción generalizada e inseguridad jurídica y humana.



sostenible” (Boege; Brown; Clements; Nolan, 2006). 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 para implementar proyectos de desarrollo y paulatinamente ceder competencias a las mismas.

Al menos, desde la segunda mitad de los años 80, Afganistán es considerado un estado fallido, siendo 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<sup>6</sup>. 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. 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

<sup>6</sup> PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual, Ediciones Mundi-Prensa, 2005, 418 pp.

nuevos mecanismos como la cooperación al desarrollo. Además, la fuerte división étnica se ha vuelto más aguda en el país y todos los intentos de gobierno, desde la administración talibán hasta el gobierno de Karzai, han sido incapaces de reducir dicho problema.

La catalogación de Afganistán como un Estado fallido se refleja en diversos y numerosos análisis. Los informes que anualmente publica el think-tank estadounidense Fund for Peace en el Índice de Estados Fallidos<sup>7</sup>, sitúan a Afganistán, a lo largo de los últimos 5 años, en una horquilla que varía del puesto siete al once. Si nos centramos en otros estudios<sup>8</sup> sobre la capacidad del Estado para proveer bienes políticos y servicios públicos fundamentales,

<sup>7</sup> En este Índice se clasifica a los países basándose en 12 factores determinantes: presión demográfica, movimientos de refugiados y desplazamientos internos; descontento grupal; desarrollo desigual entre grupos; crisis económica aguda o grave; criminalización y deslegitimación del Estado; deterioro de los servicios públicos; violación extendida de los derechos humanos; aparatos de seguridad que supone un “Estado dentro del Estado”; ascenso de las elites fraccionalizadas e intervención de otros Estados o factores externos.

<sup>8</sup> Entre otros, véase, Marshall, M. G.; Goldstone, J. “Global report on conflict, governance and state fragility”, *Foreign Policy Bulletin*, vol. 17, 2007, pp. 3-21. Rotberg, R. I., *When states fail: causes and consequences*, Princeton, Princeton University Press, 2004.



estatalidad, seguridad física, instituciones políticas fuertes y eficaces, administración de la economía y el bienestar social (Patrick, 2006), este país centroasiático también ocupa un lugar destacadamente deficitario, al operar con extrema debilidad en gran parte de estas áreas sin que el Estado sea capaz de “establecer un monopolio legítimo del uso de la fuerza física”<sup>9</sup>, junto a un declive o inexistencia de funciones estatales básicas.

### Bloqueos en la reconstrucción

El conflicto de Afganistán engloba una compleja interacción entre las dimensiones internas y externas, planteando un importante desafío para su conversión en un país estable y próspero. En el primero de los planos mencionados, el interno, los vectores del conflicto se enraízan en las esferas política, ideológica, étnica, cultural, securitaria y de desarrollo. En el otro plano aludido, la intervención de actores externos ha sido históricamente, tanto parte del problema como de la solución del conflicto. A los países de la región les ha convenido mantener esta

*fragilidad afgana*, de acuerdo con los intereses de sus propias agendas políticas y de seguridad. Según las previsiones más optimistas, Afganistán seguirá siendo un país dependiente de la asistencia internacional, al menos en una orquilla que oscila entre los 15 a 25 años futuros. Sin la cooperación regional e internacional es imposible la mutación de Afganistán en un país próspero, estable y democrático.

Algunos analistas internacionales plantean una contundente reprobación a la construcción estatal que se está llevando a cabo en Afganistán, calificándola de “exógena”<sup>10</sup> (Suhrke, 2007). Los defectos que atribuyen a dicho proyecto se centran en el papel dominante que juegan los actores externos. En efecto, “dos elementos clave de toda construcción estatal -el capital y la fuerza armada- son proveídos por potencias extranjeras. Lo anterior ha creado una serie de problemas para el tercer elemento clave: la legitimidad”<sup>11</sup>. Resulta un tanto paradójico que la comunidad

<sup>9</sup> Debiel, T., What can be done with fragile status?. Options for development policy and beyond, Berlin Federal Foreign Office, 2005.

<sup>10</sup> Suhrke, A., “Reconstruction as Modernisation: The Post-conflict project in Afghanistan”, *Third World Quarterly*, vol. 28 n° 7, 2007, pp.1291-1308.

<sup>11</sup> Suhrke, A., When More Is Less: Aiding Statebuilding in Afghanistan, Madrid, FRIDE, Working Paper n° 26, 2006, p. 18.



internacional fomenta la democratización pero a la vez un Estado tan dependiente de la ayuda externa, por tanto se impone a medio plazo la promoción de las instituciones estatales fuertes, eficaces y autónomas.

Suele ser habitual entre altos funcionarios afganos afirmar que “hasta ahora la comunidad internacional ha mantenido las constantes vitales de Afganistán, en vez de invertir en su curación”. Son numerosos, variados y nítidamente identificables los factores adversos que dificultan la reconstrucción del país, siendo los más destacables: la insurgencia creciente con bases en el vecino Pakistán, donde encuentran refugio los líderes de Al’ Qaeda y los talibán; una administración corrupta, ineficaz y con escasos recursos; un parlamento potencialmente disfuncional; niveles de pobreza, hambre, analfabetismo y desigualdad de género que sitúan al país a la cola de cualquier ranking global; unos recursos internacionales inadecuados, tanto en tropas como en financiación, que sólo recientemente ha superado las contribuciones realizadas a otros países que han sufrido conflictos; una economía muy ligada al narcotráfico; un

gobierno deslegitimado y poco efectivo; un clima de inseguridad generalizado; tensiones étnicas exacerbadas por la lucha de recursos y de poder; e injerencias de los Estados vecinos.

Los problemas de este país devastado no pueden solucionarse eficazmente sin un crecimiento económico sostenido (Motgomery; Rondinelli, 2004)<sup>12</sup>. Para ello es necesario, además de aportar seguridad, efectuar inversiones sustanciosas en el sistema judicial y gubernamental, así como en infraestructuras y desarrollo. El crecimiento económico requiere políticas de erradicación de las drogas que no impliquen el empobrecimiento de la población. Un Afganistán estable y seguro demanda un gobierno legítimo y capaz, que garantice que la ayuda internacional cumpla sus objetivos<sup>13</sup>, lo que también significa que los donantes han de seguir comprometidos con un

<sup>12</sup> Montgomery, J. D.; Rondinelli, D., *Beyond Reconstruction in Afghanistan, Lesson from Development Experience, USA*, Palgrave Macmillan, 2004, p. 12.

<sup>13</sup> Tras la intervención emprendida por EE.UU y una amplia coalición internacional para la estabilización política, económica y en el plano de la seguridad, la comunidad internacional empieza a formalizar la creación de nuevas estructuras democráticas, la reconstrucción de infraestructuras y el desarrollo social y económico, mediante un sistemas de conferencias y reuniones para determinar las formas y los fondos a invertir en el proceso.





sistema de ayudas constantes a medio plazo, canalizándolas progresivamente mediante los presupuestos del Estado correspondientes y otros mecanismos<sup>14</sup>. Afganistán ha de integrarse en su propia región para lograr estabilidad y seguridad, de no ser así se estarían encapsulando muchos de los problemas que padece el país.

### **Principales desafíos en el proceso de reconstrucción**

Las operaciones de estabilización y reconstrucción de Afganistán se ven eclipsadas por una serie de elementos negativos, que inciden 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:

#### ***Seguridad***

La 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 talibán, operando en la mayor parte de las regiones. La presencia, a comienzos de 2010, de aproximadamente 84 mil 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, responde a combatir la insurgencia para alcanzar mayores cotas de seguridad. Pero, 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.

<sup>14</sup> Como el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán, el Fondo Fiduciario para la Ley y el Orden en Afganistán, el Fondo Fiduciario para la Lucha contra la Droga en Afganistán.



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<sup>15</sup>. Cómo reflejan las últimas encuestas<sup>16</sup> la aceptación de los talibán -por parte de la población- ha disminuido considerablemente debido a la radicalización de sus postulados y al empleo de la violencia. Después de quedar excluidos del *proceso de Bonn* (2001), las condiciones impuestas para establecer un diálogo entre las partes no mostraban voluntad de conciliación<sup>17</sup> y no será hasta finales de 2008 cuando informalmente empezaron los contactos bajo el auspicio de la monarquía

saudi<sup>18</sup>. A pesar de la opacidad lógica en estos casos, de los resultados se deduce la no aceptación de la fórmula propuesta por el gobierno de Kabul conciliación-integración en el sistema democrático, frente a la propuesta talibán que pretendía la repartición del poder nacional, lo que supondría un peligro para los equilibrios étnicos del país. 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<sup>19</sup>, se intenta una nueva vía. Los acuerdos adoptados en la Conferencia de Londres sobre Afganistán (28 de enero de 2010) pueden significar un giro al adoptar la vía de la reinserción de los insurgentes.

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

<sup>15</sup> Dorronsoro, G., *The Taliban's Winning Strategy in Afganistan*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2009.

<sup>16</sup> El nivel de apoyo a los talibán por parte de la población es muy bajo, pues el 58% de los afganos creen que representan un peligro para el país, mientras que el 4% se manifiesta a favor de un gobierno liderado por este movimiento. Encuesta realizada por la ABC-BBC, Londres, 2009.

<sup>17</sup> Las condiciones demandadas por las partes eran antagónicas. Mientras que los talibán exigían la salida de las tropas internacionales del país y el cambio de gobierno, considerando al presidente Hamid Karzai como una pieza más al servicio de los intereses de Occidente, el gobierno afgano imponía el reconocimiento de la Constitución y el abandono de la violencia, como condiciones imprescindibles de su participación política.

<sup>18</sup> Las reuniones entre representantes de las partes se repitieron en Pakistán unos meses después.

<sup>19</sup> Se trataría de cooptar personas significativas en los distintos clanes para que dejaran de apoyar a la insurgencia. Además, el factor ideológico de estos grupos es muy débil y las alianzas suelen ser para garantizar sus intereses locales.



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 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.

El objetivo último, respaldado en la Conferencia de Londres para Afganistán de 2010, es crear las condiciones que permitan a finales de 2011 planificar el repliegue de los soldados occidentales, dejando la seguridad a los propios afganos. El proyecto se asienta en dotar al país de unas fuerzas de seguridad propias con 305 mil 600 miembros (171 mil 600 soldados y 134 mil policías).

La formación, para este llamado período de transición, recae en la OTAN que ha de suministrar 2 mil 325 instructores. Según datos del pentágono la misión de formar soldados y policías afganos cuesta 1.000 millones de dólares mensuales (730 millones de euros)<sup>20</sup>, cantidad que se financia a través de un fondo con participación de distintos donantes, aunque en su mayoría recae en Estados Unidos.

### ***Debilidad Institucional***

La intervención en Afganistán y 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

<sup>20</sup> “El ejército afgano cuesta a occidente 730 millones al mes”, El País, 16 de marzo de 2010, p. 8. Cifra que incluye la formación, equipamiento y salarios de los reclutas, junto a los costes de los instructores.



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 más en asegurar que estas instituciones puedan fortalecer sus capacidades y contribuir de manera eficaz al desarrollo.

El Afganistán Compact, entre otros temas, establece objetivos específicos para mejorar el gobierno y reforzar el Estado de derecho. Asimismo, 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.

### ***Dependencia Económica***

Afganistán ocupa en el año 2009 el puesto 181 de los países que engloba el Índice de Desarrollo Humano del PNUD<sup>21</sup>. 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 la media desde el año 2004, 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.

En este escenario hay dos variables que, debido a su importancia e influencia, deben corregirse: 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. Pero, también merma la legitimidad del Gobierno frente a sus propios conciudadanos y a las opiniones

<sup>21</sup> ONU, *Índice de Desarrollo Humano*, PNUD, 2010.



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.

En cuanto a los narcóticos, Afganistán es el mayor productor de opio mundial en la actualidad, detentado el monopolio global de esta producción, tanto en 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 amapola<sup>22</sup> 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 elevada<sup>23</sup>, 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, inclusive por encima, de lo que fue la invasión soviética, la guerra civil o la intervención extranjera.

<sup>22</sup> 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 1mil 500 a 3mil 500 toneladas/año. Además tiene un rendimiento más alto que el opio, a razón de 3mil 900 dólares por hectárea, frente a los 3mil 600 dólares del opio, según precisa Antonio María Costa, Director Ejecutivo de la Agencia de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

<sup>23</sup> El 35% del ingreso nacional afgano se debe a la producción de opio.



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 opio<sup>24</sup>.

### ***Dimensión Regional***

El apoyo de los países vecinos resulta fundamental para acabar con la amenaza del radicalismo, del

---

<sup>24</sup> 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 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.

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 regional<sup>25</sup>.

Con respecto a Pakistán, es evidente que sin su participación no hay solución en Afganistán<sup>26</sup>. Su territorio es refugio y base logística de reclutamiento y formación de combatientes talibán, a pesar de los 85mil efectivos que Islamabad afirma haber desplegado a lo largo de los casi 2mil 500 kilómetros de frontera común.

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Como señaló el enviado especial de la Casa Blanca en la zona Richard Holbrooke en la Conferencia de Munich, 7y 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”.



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.

Irán -en términos generales- ha venido jugando, desde el comienzo del proceso de reconstrucción internacional, un papel constructivo<sup>27</sup> y estabilizador en su área de influencia en el oeste del país<sup>28</sup>. 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 afganas<sup>29</sup>. 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.

### **La implementación del proceso de afganización**

La situación actual de Afganistán viene marcada por una serie de hitos que tienen en la puesta de la estrategia de transición y afganización adoptada en la Conferencia de Londres (28 de enero de 2010), en los procesos de reconciliación y reintegración, en la celebración de la Jirga de Paz y en la Conferencia de Kabul (20 de julio de 2010) y en las elecciones legislativas del próximo otoño sus principales exponentes. Asimismo, resultan de especial interés en la evolución del conflicto afgano la lucha contra la corrupción y los narcóticos, la dimensión regional del conflicto y el papel de Estados Unidos y la Unión Europea. Este conjunto de iniciativas y actuaciones marcarán el devenir próximo de este país.

<sup>27</sup> Un ejemplo significativo se aprecia en la Conferencia de Paz de Bonn.

<sup>28</sup> Principalmente en las provincias de Herat, Farah y Badghis

<sup>29</sup> En especial con hazaras y tayikos, esta última de origen persa.



La reconstrucción de Afganistán está directamente ligada al sistema de conferencias internacionales<sup>30</sup>. Tras 9 años de intervención internacional en este país centroasiático y en un contexto marcado por la complejidad de la misión en Afganistán y la debilidad en cuanto a resultados previstos, a la que se suma la estrechez del margen temporal fijado -por parte de algunos gobiernos- en relación a la retirada de sus tropas y la impaciencia y escepticismo de la opinión pública internacional. Llevó a que se reunieran los representantes de los Estados donantes en la Conferencia de Londres para la reconstrucción de Afganistán (2010), con el objeto de redefinir objetivos y estrategias en una nueva fase del conflicto afgano. Tres fueron los principales bloques que se debatieron en la agenda de Londres-2010: la reintegración de la insurgencia, evaluación de la postura de los actores donantes e inicio del proceso de cesión

de competencias a las autoridades afganas en materia de seguridad<sup>31</sup>.

A pesar de los mensajes lanzados por Washington en cuanto a introducir cambios radicales en la estrategia para Afganistán, en esta cita internacional de Londres-2010 los puntos consensuados por los actores internacionales participantes<sup>32</sup> permiten entrever continuidad en la actuación, subrayando ciertas cuestiones en relación con el establecimiento de un calendario de salida, disfrazado de transición. Como en las conferencias anteriores, la base ideológica de la estrategia para Afganistán la marcan dos elementos: seguridad y desarrollo, reafirmando el compromiso de la comunidad internacional con este país; pero ante la encrucijada en que se encuentra el conflicto afgano, se reafirman en el traspaso de competencias al gobierno de Afgano<sup>33</sup>. Asimismo, Londres-2010,

<sup>30</sup> El conocido como *proceso de Bonn* (2001), marcó el inicio para la creación de un Estado sólido y estable, empezando por la redacción de la Constitución, la creación de unas Fuerzas Armadas Nacionales (ANA), además de la Policía Nacional Afgana (ANP) y el establecimiento de las prioridades en el plano de la reconstrucción física, política y económica del país.

<sup>31</sup>Sobre la Conferencia de Londres para la reconstrucción de Afganistán (2010), véase: González Del Miño, P. Y Calvillo Cisneros, J. M., “La Conferencia de Londres para Afganistán: un nuevo impulso para un Estado frágil mediante una agenda multidimensional”, Real Instituto Elcano, ARI 41/2010, 1 de marzo de 2010.

<sup>32</sup> Representantes de 68 países y un nutrido grupo de organizaciones internacionales.

<sup>33</sup> Además del proceso de transición al gobierno de Kabul, se acuerda el aumento de efectivos militares y civiles por parte de los Estados





significa el respaldo de la comunidad de donantes al Presidente Karzai, reelegido unos meses antes en un proceso electoral polémico, y a su plan para recuperar la confianza de la ciudadanía afgana.

Sin duda, el capítulo más polémico y que acaparó mayor repercusión mediática fue el plan de reintegración de ex combatientes, que tiene como objetivo atraer a las corrientes más moderadas de la insurgencia a cambio de intereses económicos, con la intención de aislar y desactivar la resistencia en Afganistán. Dicho en otros términos, disociar la insurgencia mediante la mano tendida por el presidente Karzai a “todos los compatriotas, especialmente a todos los hermanos desencantados que no tengan vínculos con Al’ Qaeda ni con otros grupos terroristas” que renuncien a la violencia y acepten la Constitución. Los considerados enemigos combatientes

---

implicados en la reconstrucción de Afganistán; incremento del ejército afgano; cooperación para el desarrollo y la gobernanza; elecciones parlamentarias en el presente año; erradicación de los cultivos de opiáceos; coordinación ministerial a través de las llamadas agrupaciones ministeriales (clusters). Dentro del capítulo economía, la Conferencia ha apostado por la agricultura como sector clave para el desarrollo legal del país, pues el 80% de la población vive directamente de este sector y cuyos ingresos suponen el 55% del PIB.

encuentran, con esta propuesta, una vía de inserción en la desestructurada sociedad afgana, mediante un modo de vida alternativo. En este sentido, se ha creado un Fondo Fiduciario de Reintegración de Combatientes, previsto para 5 años y liderado por Arabia Saudí<sup>34</sup>, financiado por una fatigada comunidad de donantes que busca cimentar un proceso de transición política donde las corrientes más radicales quedan marginadas.

Las conclusiones de la Jirga de Paz Afgana, reunida del 2 al 4 de junio de 2010, han quedado recogidas en un documento de carácter consultivo, no vinculante de 16 puntos, buscando articular un diálogo triangular entre comunidad internacional – gobierno afgano - insurgencia como marco general del proceso. Cabe destacar, por un lado, el llamado a las distintas facciones insurgentes a cesar la lucha, para crear una paz sostenible y la creación de un programa de paz multilateral. Por otro lado, ya

---

<sup>34</sup> Arabia Saudí fue uno de los pocos Estados, junto con Pakistán y Emiratos Árabes que reconoció al régimen talibán de los años noventa. Respaldo por el consenso internacional, este país adquiere un papel diferente y determinante en el programa de pacificación, reconciliación y reintegración de combatientes.



prediseñado con el “Programa de Reintegración y Reconciliación”<sup>35</sup>, con una avocación especial en relación con el respeto de los logros y valores del sistema, así como la eliminación de las precondiciones que siguen existiendo por las partes que dificultan notablemente el proceso de inserción. Asimismo, esta institución ha lanzado tres tipos de mensajes a los actores implicados: al gobierno de Karzai para que continúe con el Programa de Reintegración y Reconciliación, a la insurgencia para que participe en el mismo, y a la comunidad internacional para que ayude a su consecución.

La Conferencia de Kabul (julio de 2010) ha sido, el último eslabón del proceso, significando en cierta forma una prueba de que la comunidad internacional ha fallado a la hora de entender las necesidades de los afganos, demandando la transición de competencias (entekali). El año 2014 es la nueva fecha para comenzar a hablar

<sup>35</sup> El Proceso de Reintegración y Reconciliación será una de las principales cuestiones en la agenda afgana durante los próximos meses. Supone un proyecto sumamente ambicioso, complejo y arriesgado, que ha de ser liderado por los afganos. Algunos países han anunciado su contribución económica a este programa, como por ejemplo España que se ha fijado una contribución de 10 millones de euros, distribuidos durante los próximos tres años.

de la retirada definitiva de las tropas y para que los afganos y sus instituciones tomen el control total del país. A esta propuesta se pueden sumar dos conclusiones más, recogidas en este encuentro internacional: el gobierno afgano controlará el 50% de los fondos de ayuda comprometidos por la comunidad internacional y el presidente Karzai ha salido fortalecido de una cumbre, cuya celebración se asienta en un discurso basado en que Afganistán puede retomar su soberanía, en un futuro muy próximo.

Desde el comienzo de la guerra en 2001, solo el 20% de los 40mil millones de dólares comprometidos para ayudas pasan por los canales gubernamentales. Si la canalización de los fondos de ayuda internacional, por parte del gobierno afgano, va a resultar difícil - por la corrupción generalizada existente en el país y por la fatiga y debilidad de los actores donantes, evidenciándose un desfase sustantivo entre los fondos comprometidos y los efectivamente desembolsados- no lo va a ser menos, la reintegración de combatientes. El Programa de Reintegración y Reconciliación representa un vector crucial y, quizás todavía más difícil,



pues la cifra que se baraja es la reinsertión de unos 36mil<sup>36</sup> insurgentes en la sociedad afgana, evidenciando el peligro que supone conciliar con determinados grupos. A su vez, la decisión pactada en la Conferencia de Kabul de asumir la seguridad en 2014, también es complicada con el panorama actual de inseguridad generalizada<sup>37</sup>.

La fecha de 2014 queda todavía muy lejos y hay demasiadas cuestiones por solventar. Afganistán sigue buscando de nuevo su futuro, vislumbrándose grandes retos en el horizonte.

## Conclusiones

El problema real al que se enfrentan los países presentes en Afganistán es un desafío doble: la amenaza no sólo proviene de los movimientos insurgentes-terroristas Al-Qaeda y talibán, sino también de la incapacidad del gobierno central en cuanto a control del territorio, implantación de proyectos y bajo resultado del proceso

<sup>36</sup> Este programa tendrá un coste estimado en unos 600 millones de euros y se llevará a cabo en 22 de las 34 provincias del país.

<sup>37</sup> Desde que comenzó la guerra, el año 2009 ha sido el más sangriento, pues el número de víctimas civiles se incrementó en un 40% hasta alcanzar los 2mil 118 fallecidos. Para las fuerzas de la coalición internacional también fue el peor año, alcanzando los 520 fallecidos.

de afganización. Además de su peligrosa y patente conexión con la corrupción, el crimen organizado y el tráfico de drogas. En esta lógica, la nueva estrategia para Afganistán ha de contar con la conjunción de los planos interno e internacional, girando en torno a una serie de niveles:

La misión de la comunidad internacional no podrá alcanzar sus objetivos, mientras no centre sus esfuerzos de forma inmediata en proveer seguridad a la población, cubrir sus necesidades y extender la gobernanza, con una estrategia que combine esfuerzos militares y civiles. En otras palabras, es necesario que los países donantes apuesten con mayor rotundidad por el futuro de Afganistán, traduciendo un discurso no exento de complacencia en resultados efectivos.

Hay que asegurar una mejor efectividad de los recursos empleados en este país centroasiático. Durante los últimos años se ha desviado la atención hacia otros conflictos y se han diversificado objetivos, obteniendo unos resultados sumamente débiles en cuanto a democratización, desarrollo y seguridad en Afganistán. Así pues, no es el momento de pensar en un progresivo repliegue y en disminuir los recursos



militares, civiles y económicos, sino más bien al contrario, es necesario aumentarlos, a pesar del contexto de crisis económica internacional y de los costes políticos derivados para los gobiernos de los distintos países donantes.

Se debe seguir apostando por un proceso de afganización efectivo y no tanto discursivo, en él que tengan un papel decisivo, tanto el gobierno como el sistema de seguridad, que se articula sobre la base de 5 pilares: ejército (ANA); policía (ANP); justicia; desarme, desmovilización y reintegración; y lucha contra la droga. Sin embargo, en un mínimo ejercicio de realismo los retos a afrontar siguen siendo sustanciales y cuantiosos.

Ante la patente inexistencia de unidad, en cuanto a esfuerzos y tácticas, entre todos los actores internacionales implicados en Afganistán – OTAN/ISAF, ONU/UNAMA, EE.UU. y los diferentes donantes- es necesario acordar una estrategia que defina objetivos consensuados, para que se camine en una única dirección.

Durante estos años de intervención en Afganistán se han establecido objetivos poco realistas, basados en consideraciones políticas más que en la

efectividad; se ha desviado el foco de atención hacia otros conflictos, pensando en un primer momento que la insurgencia de los talibán no suponía una amenaza considerable; se han permitido numerosas disfunciones internas a nivel institucional en el gobierno de Afganistán; se ha tolerado el creciente control de los señores de la guerra, en cuanto a sus intervenciones en el mercado de la droga y de las armas, etc. Es evidente la necesidad de un cambio radical en la reconstrucción de Afganistán, apostando por una intervención dinámica, transversal y efectiva, desarrollando programas de prosperidad económica y aumentando la seguridad de la población, como las mejores vías para cercenar el apoyo social a los movimientos radicales. Sólo así, y a medio plazo, se conseguirá alcanzar un Afganistán seguro, estable, pacífico y con un desarrollo sostenible.

En Afganistán, la comunidad internacional se enfrenta a un reto sumamente complicado en el que está en juego la credibilidad de los actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Se impone una actuación con plena sinergia de esfuerzos, mediante un enfoque global,



partiendo de la premisa de que la solución no puede ser solo militar, ni tampoco ha de ser impuesta desde fuera. El compromiso debe de ser ayudar a los afganos, a quienes corresponde asumir el liderazgo político y la responsabilidad de su seguridad y de su futuro, todo ello asentado en una adecuada estrategia de transición, que también significa evocando la frase del presidente Obama, “terminar el trabajo comenzado”.

#### Referencias:

- Boege, V.; Brown, A.; Clements, K.; Nolan, A. (2006) ¿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.
- Debiel, T., What can be done with fragile status?. Options for development policy and beyond, Berlin, Federal Foreign Office, 2005.
- Doornbos, S.; Woodward, S.; Roque, S. (2006) *Failing of failed States?. The role of development models*, Working Paper, Madrid, FRIDE.
- Hentz, J. Y Morten, B. (2003). *New and Critical security and Regionalism*, Ashgate Publishing.
- Krause, S. D. Y Pascual, C. (2005) “Addressing State Failure”, *Foreign Affairs*, N° 4, Julio – Agosto.
- Motgomery, J.D.; Rondinelli, D., *Beyond Reconstruction in Afganistán, Lesson from Development Experience*, USA, Palgrave Macmillan, 2004.
- Patrick, S. (2006) *Weak Status and Global Tretas: Fact of Fiction?*, The Washington Quaterly.
- Rasanayagam, A. (2003) *Afganistán a Modern History*, New York, Tauris.
- Schneckener, U. (2007) *Internationales Statebuilding Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die Deutsche Politik*, Berlin Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).
- Suhrke, A. (2007) “Reconstruction as Modernisation: The Post-conflict project in Afganistan”, *Third World Quarterly*, vol. 28 n° 7.
- Suhrke, A. (2006) *When More Is Less: Aiding Statebuilding in*



*Afganistan*, Madrid, FRIDE,  
Working Paper n° 26.

- Stewart, P. (2007) “WEAK status and global threats: facts of fiction?”, The Washington Quarterly, Spring.