

Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán



Astri Suhrke

26

Working Paper / Documento de trabajo
Septiembre de 2006

Working Paper / Documento de trabajo

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

Documentos de Trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tienen el objetivo de promover un debate amplio sobre estos temas y presentar análisis relevantes para la política de los Estados.

Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán

Astri Suhrke

Septiembre de 2006

Astri Suhrke es investigadora en el Instituto Chr. Michelsen en Bergen, Noruega. Actualmente, está trabajando en las estrategias de reconstrucción posconflicto y consolidación de la paz, en particular, en Afganistán y Timor Oriental. Es responsable de un proyecto sobre violencia en Estados en situación de posconflicto patrocinado por el Consejo de Investigación de Noruega. Sus más recientes libros (coautora) incluyen *Roads to Reconciliation* (2005), *Eroding Local Capacity. International Humanitarian Action in Africa* (2003), y *The Path of a Genocide. The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire* (1999).

* Este artículo ha sido preparado para el Research Partnership on Postwar Statebuilding, organizado por Roland Paris (Universidad de Ottawa) y Timothy Sisk (Universidad de Denver). El proyecto RPPS ha sido apoyado por la Carnegie Corporation de Nueva York. La investigación de este artículo ha sido apoyada por la Fundación Ford. Los artículos del RPPS están disponibles en www.state-building.org

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2006.

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 915 22 25 12 – Fax: +34 915 22 73 01

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

Introducción	1
Perspectivas políticas	1
Estructuras de dependencia y sus implicaciones	4
A: Dependencia económica	5
<i>El Estado rentista</i>	7
<i>Sostenibilidad</i>	9
B: Dependencia militar	10
<i>Construir el Ejército Nacional Afgano (ANA)</i>	14
Legitimidad	16
La insurgencia	18
Conclusiones	21

Introducción

Los esfuerzos de reconstrucción de las posguerras a veces –pero no siempre– se centran en lo que suele llamarse construcción del Estado, es decir, en el establecimiento de un Estado central efectivo que opere bajo el Estado de derecho y de acuerdo con los criterios contemporáneos de transparencia y responsabilidad. La reconstrucción de posguerra en Irak es un caso así. La intervención liderada por Estados Unidos en noviembre de 2001 tenía como objetivo la destrucción de un santuario terrorista. La construcción del Estado se veía como un instrumento para evitar la aparición de un santuario futuro. Con las estructuras estatales anteriores destruidas o abandonadas como resultado de veinticinco años de guerra, con revueltas generalizadas e intermitentes sanciones internacionales, la construcción del Estado se convirtió en el principal objetivo del programa de reconstrucción puesto en marcha después de la intervención.

En este artículo se examinará la naturaleza de la ayuda económica y militar internacional a este proceso de construcción del Estado. El argumento central es que esta ayuda ha tenido tanto efectos positivos como negativos, que se combinan para crear tensiones internas severas en el seno del propio proyecto de construcción del Estado. A pesar de todos los logros citados al haber eliminado a los Talibanes y puesto en marcha una ambiciosa política de reconstrucción y modernización, la intervención de 2001 y las subsiguientes estrategias de ayuda han creado también un Estado rentista que depende totalmente de los fondos extranjeros y de las fuerzas militares para su supervivencia. Además, este Estado tiene una débil legitimidad, así como una capacidad limitada de utilizar la ayuda eficazmente, y se enfrenta a una insurgencia creciente. En esta situación, las premisas y la estructura del proyecto de construcción del Estado se prestan a un examen crítico. Esta perspectiva difiere de gran parte de la literatura política actual sobre Afganistán, que o bien está orientada hacia el proyecto o bien recomienda ajustes polí-

ticos dentro del marco establecido del compromiso internacional pos Talibán con ese país. La política existente reconoce que los problemas están aumentando, pero en general opera con arreglo a la premisa de que la ayuda internacional tiene predominantemente efectos positivos, y de que –una vez que esta ayuda alcance una determinada “masa crítica”– podrá darle la vuelta a la situación.

Perspectivas políticas

Para mediados de mayo de 2006, en círculos políticos así como en la mayor parte de la literatura política, se reconocía una paradoja en el esfuerzo de reconstrucción en Afganistán. La violencia asociada a la insurgencia y a las operaciones antiterroristas había empeorado significativamente desde mediados de 2004. Los problemas de corrupción y de lentitud en la construcción de las instituciones habían minado los programas de ayuda, que se veían empañados también por las desigualdades regionales en la distribución de los fondos de ayuda y por el ostentoso despliegue de las nuevas riquezas conseguidas por unos pocos, especialmente en Kabul, en contraste con la extrema pobreza de la gran mayoría de la población. El gobierno no había conseguido ampliar de manera significativa su control sobre las zonas rurales, gobernadas por una serie de hombres fuertes (comandantes militares, mulás, y jefes tribales). En marzo de 2006, informes de la provincia norteña de Balkh –bajo dominio del poderoso autoproclamado general Abdul Rashid Dostum– aseguraban que el gobierno central controlaba sólo cuatro edificios oficiales en toda la provincia. El poder limitado del gobierno central quedaba demostrado además por su limitado éxito a la hora de recaudar impuestos y su fracaso prácticamente absoluto en la supresión de la economía de la amapola, que se calcula supone del 60 al 70% del PIB del país. Las violentas manifestaciones contra los extranjeros, y la violencia generalizada, afilaron la retórica populista acerca de las expectativas sin cumplir y la creencia de que las organizaciones extranjeras de ayuda son “vacas que se beben su propia leche”, según reza un dicho afgano.

La respuesta colectiva internacional ha sido más de lo mismo –más ayuda, más construcción de instituciones, y más tropas extranjeras. Se adquirieron compromisos por valor de 4.000 millones de dólares en la Conferencia de Tokio de 2002, 8.200 millones en Berlín en 2004, y 10.400 millones en Londres en 2006, que ni siquiera se había celebrado como conferencia de recaudación de fondos. Tanto el programa del Banco Asiático de Desarrollo como el del Banco Mundial, anunciados la víspera de la conferencia de Londres, subrayaban un mayor esfuerzo en la construcción de las instituciones. A finales de 2005 la OTAN había decidido incrementar sus tropas en unos 6.000 soldados, el doble de la anunciada reducción de fuerzas estadounidenses, de unos 3.000. El despliegue comenzó a principios de 2006 y supuso un incremento de tropas extranjeras en Afganistán hasta llegar a un total de más de 30.000 soldados, un récord en el período pos Talibán. Dado que los Talibanes y sus aliados atacaban ferozmente las nuevas unidades ISAF, los británicos enviaron 900 soldados más ese mismo año.

El criterio para este aumento gradual de la ayuda es que la asistencia económica y la presencia militar extranjera no han alcanzado aún el punto de giro crítico, ya sea inundar la economía ilegal, crear un impulso decisivo en la construcción de las instituciones, o derrotar a los militantes islamistas. Los expertos en Afganistán entre académicos y diplomáticos estadounidenses en general apoyan esta tesis.¹ Mientras que reconocen los problemas de reacciones nacionalistas y legitimidad asociados con la ayuda internacional a gran escala, estas ayudas siguen viéndose como esenciales para proporcionar el capital, así como la capacidad de coerción, necesarios para la construcción del Estado, como afirma Barnett Rubin.² La gigantesca cantidad de

informes de evaluación encargados, por su parte, no suele examinar los efectos globales de la ayuda sobre asuntos más amplios de la construcción del Estado, sino que se centra en una estrecha gama de impactos de los proyectos o programas particulares. Las recomendaciones políticas suelen limitarse a temas relacionados con el diseño del proyecto, la coherencia del programa, la coordinación, la monitorización, y la secuencia y los objetivos de la ayuda.³ En este contexto, recomendaciones en el sentido de que los donantes utilicen diferentes *canales* de ayuda (como lleva mucho tiempo defendiendo el Banco Mundial),⁴ o mejoren la *eficacia* de la ayuda a través de una monitorización intrusiva (como se decidió en la conferencia de Londres),⁵ parecen propuestas de reforma relativamente radicales, aunque en realidad no son más que un ajuste de modalidades.

Este criterio político refleja lo que se considera ampliamente la lección histórica principal que puede sacarse del pasado reciente de Afganistán. La retirada de las fuerzas soviéticas hizo que se desmoronase el régimen apoyado por la Unión Soviética, Occidente ya no profesaba gran interés por el país, y los grupos de muyaidines –apoyados e instigados por los países veci-

Rubin probablemente sea el mejor informado y el más influyente de los expertos estadounidenses en Afganistán, así como un capaz representante de lo que aquí se llama la escuela de pensamiento de la "masa crítica". Esta perspectiva sí permite cambios en la manera de involucrarse, por ejemplo, en un encauzamiento más directo de los fondos externos hacia el gobierno afgano, más consultas con el gobierno afgano sobre las operaciones de las tropas extranjeras en el país, y en una mayor presión sobre el vecino Pakistán para que suprima a los insurgentes. Ver, por ejemplo, Barnett R. Rubin, "Afghanistan's Uncertain Transition from Turmoil to Normalcy" ["La incierta transición de Afganistán del desorden a la normalidad"], *Council for Foreign Relations*, CSR n°12, marzo de 2006.

³ Para una crítica de las evaluaciones del proyecto apoyadas por la UE, ver Strand, Arne y Gunnar Olesen, *Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan, 2001-2005* ["Asistencia humanitaria y de reconstrucción para Afganistán, 2001-2005"]. Copenhague: Ministerio de Asuntos Exteriores, Danida Evaluation Series, 2005:05. www.cmi.no/pubs Antonio Donini et al (eds.), *Nation-building Unravelling? Aid, Peace and Justice in Afghanistan* ["¿La construcción de la nación desenmarañada? Ayuda, Paz y Justicia en Afganistán"], Bloomfield, CT: Kumarian Press, 2004, con contribuciones sobre todo de trabajadores humanitarios y empleados de la ONU en Afganistán que se ocupan de temas tanto del proyecto como de política.

⁴ El Banco ha insistido en que se canalice más ayuda del presupuesto del gobierno a través de un fondo de inversiones administrado por el Banco. Esta idea se subraya en su informe de 2005. http://site-resources.worldbank.org/AFGHANISTANEXTN/Resources/305984-1137783774207/afghanistan_pfm.pdf

⁵ Se va a establecer un consejo conjunto de vigilancia. *The Afghanistan Compact*. <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/KH11-6LK3GU?OpenDocument>

¹ Por ejemplo, 22 especialistas afganos y ex diplomáticos estadounidenses firmaron una carta en la que se hacía un llamamiento al gobierno de Estados Unidos para proporcionar ayuda adicional en apoyo del programa de modernización/construcción del Estado presentado en enero de 2006 a la conferencia de Londres. Publicada en la Revista del Congreso *The Hill*, 8 de febrero de 2006. Esta opinión es compartida también por otros expertos en Afganistán. Para una declaración muy firme del argumento a favor de más ayuda, ver Ahmed Rashid, "Afghanistan on the Brink" ["Afganistán en el Borde"], *New York Review of Books*, vol. 33, n°11 (22 de junio de 2006).

² "Constructing Sovereignty for Security" ["Construir soberanía por seguridad"], *Survival*, vol. 47, n°4 (invierno de 2005): 93-106.

nos de Afganistán- se enfrentaron unos con otros en una desagradable guerra civil. Ni Estados Unidos ni la ONU intervinieron para intentar detener los combates, y los Talibanes, apoyados por Pakistán, explotaron la violencia anárquica para hacerse con el poder, llegando a controlar el 90% del territorio y dando santuario a terroristas internacionales hasta que fueron derrocados por la intervención estadounidense de 2001. Esta narración de abandono internacional y sus consecuencias es una advertencia comprensible contra la reducción o la retirada de la ayuda internacional en la actualidad. En lugar de eso, se recomienda un compromiso firme y una mayor implicación. “Internacional”, en este discurso, suele entenderse como actividades llevadas a cabo bajo los auspicios de la ONU, la comunidad de donantes liderada por Occidente, la OTAN o las fuerzas de la coalición lideradas por Estados Unidos. Los analistas occidentales a menudo contrastan esta implicación con la intervención “oportunista” de los Estados vecinos –especialmente Irán y Pakistán- que son vistos como “listos para intervenir” si “[la] comunidad internacional... reniega de sus compromisos para ayudar a asegurar y reconstruir el país”.⁶

Esta narración ha inhibido el pensamiento crítico sobre los fundamentos del proyecto contemporáneo de construcción del Estado en Afganistán. Por ejemplo, existe muy poco, si es que existe alguno, ejercicio de comparación con el fracaso de la intervención soviética, aunque la escalada de la insurgencia en la primavera de 2006 brinda comparaciones instructivas (y se ha convertido en tema de humor negro entre los afganos).⁷ El programa y los dilemas políticos a los que se enfrentaba Moscú durante una década de intervención directa (1979-89) se parecen en muchos aspectos a aquellos con los que hoy día tiene que lidiar la coalición internacional. Estos surgen en parte de similitudes subyacentes en los objetivos políticos. Las posibles ambiciones imperiales, el hecho de que el gobierno soviético también pretendía derrotar a los militantes islámicos, modernizar la sociedad afgana y construir

un Estado central fuerte que generase un orden amigo de los soviéticos y estabilidad en el país.⁸

El marco para el actual proyecto de construcción del Estado –el Acuerdo de Bonn de 2001 y las resoluciones relacionadas con él- está diseñado para establecer un Estado central efectivo, caracterizado por “la competencia y la integridad”, como señala el Acuerdo, con un único ejército a su servicio y legitimado por elecciones democráticas. Sólo unos pocos estudiosos cuestionaron inicialmente las estrategias o las premisas principales del proyecto de construcción del Estado. Los que lo hicieron argumentaban que el modelo weberiano no podía ser realizado en el contexto afgano; el proyecto en su totalidad era poco realista en sus fundamentos. Los actores internacionales deberían en lugar de eso trabajar con los ostentadores de poder ya existentes a nivel local (los “señores de la guerra”) e intentar llevar a cabo sólo cambios modestos.⁹ A medida que el programa de ayuda empezaba a ponerse en práctica, y las tropas extranjeras continuaban las operaciones ofensivas contra los militantes Talibanes y sus partidarios extranjeros, aparecieron más críticos. Librar la guerra al tiempo que se intentaba construir la paz era un ejercicio fundamentalmente contradictorio, se decía, puesto que el primer objetivo resultaba minado por el segundo. El programa de reconstrucción tenía fallos estructurales que probablemente producirían nuevos conflictos, dado que la magnitud de la ayuda superaba con mucho la capacidad local de utilizarla con eficacia, producía una corrupción visible y a gran escala, y se distribuía de forma que fomentaba las desigualdades sociales y regionales.¹⁰ Realmente, el caso

⁸ Desde la perspectiva de los trabajadores sobre el terreno, la comparación puede resultar sugerente. Un oficial en la actual misión de la ONU en Afganistán (UNAMA) que en los años ochenta había trabajado en la embajada soviética en Kabul describió parte de su trabajo actual como “lo mismo que solía hacer entonces: vigilar los esfuerzos por derrotar a los militantes islamistas, fomentar la educación, y ayudar a liberar a las mujeres”. Entrevista con el autor, Kandahar, noviembre de 2003.

⁹ Marina Ottaway y Anatol Lieven, *Rebuilding Afghanistan: Fantasy versus Reality* [“Reconstruyendo Afganistán: fantasía contra realidad”]. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, enero de 2002. www.ceip.org/pubs

¹⁰ El trabajo realizado por este autor en colaboración con otros se encuentra en esta categoría. Ver Astri Suhrke y Susan L. Woodward, “Make Haste Slowly in Assistance for Afghanistan” [“Dense prisa lentamente en ayuda de Afganistán”], *International Herald Tribune*, 21 de

⁶ Marvin G. Weinbaum, *Afghanistan and Its Neighbours* [“Afganistán y sus vecinos”], US Institute of Peace, Special Report, junio de 2006.

⁷ Uno de ellos dice así: “Pregunta: ¿cuál es la diferencia entre los rusos y los americanos? Respuesta: a los americanos les pagan mejor”.

afgano parecía dar pruebas de las teorías críticas de la “paz liberal”, que afirmaban que la agenda era poco realista y su estructura probablemente generadora de nuevos conflictos.¹¹

El presente análisis se construye en parte a partir de estas críticas, pero se centra más estrechamente en la naturaleza dependiente del proyecto de construcción del Estado. El resto de este artículo examinará, primero, las estructuras de dependencia económica y militar de la ayuda extranjera, y luego evaluará las implicaciones con respecto a la legitimidad y sostenibilidad del proyecto de construcción del Estado en Afganistán.

Estructuras de dependencia y sus implicaciones

Los esfuerzos internacionales fueron esenciales para conseguir que la iniciativa de construcción del Estado pos Talibán despegara del suelo. Organizados en un primer momento a través de una extraordinaria muestra de unidad por parte de la ONU, los Estados y las agencias de ayuda comprometidas en Afganistán recibían generalmente el nombre de “la comunidad internacional.” Cada uno tenía, evidentemente, sus propios intereses. Con el paso del tiempo, estos intereses empeza-

enero de 2002, y Astri Suhrke, Arne Strand y Kristian Berg Harpviken, *Conflictual Peacebuilding: Afghanistan Two Years after Bonn* [“Construcción conflictiva de la paz: Afganistán dos años después de Bonn”]. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2004. www.cmi.no/pubs Chris Johnson y Jolyon Leslie, *Afghanistan: The Mirage of Peace* [“Afganistán: el espejismo de la paz”], Londres: Zed, 2004, contiene críticas generales de las consecuencias del programa de ayuda dominante e intervencionista en su primera fase pos Talibán, así como de la falta de voluntad de lidiar con los Talibanes por medios políticos en lugar de militares. Ver también el análisis crítico de la relación entre la construcción del Estado, el conflicto y la producción de amapola en Nangarhar por Jan Koehler, *Conflict processing and the Opium Economy in Jalalabad* [Procesar el conflicto y la economía del opio en Jalalabad], GTZ/PAL, 2005 <http://www.arc-berlin.com/pages/downloads.htm>

¹¹ Ver respectivamente Oliver Richmond, *The Liberal Peace* [“La paz liberal”], Londres: Palgrave-Macmillan, 2005, y Roland Paris *At War’s End* [“Al final de la guerra”]. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

ron a surgir más claramente como divergentes o contrapuestos. Los actores principales incluían la misión de la ONU (UNAMA) y las agencias de la ONU. La OTAN como organización respaldaba la presencia internacional de estabilización y mantenimiento de la paz a través de la Fuerza de Ayuda a la Seguridad Internacional (ISAF, por sus siglas en inglés). Las instituciones financieras internacionales (especialmente el Banco Mundial), la Unión Europea y Japón proporcionaron desde el principio mucha ayuda a la reconstrucción económica y al gobierno. Rusia e India reformularon sus agendas políticas y de ayuda en relación con el orden pos Talibán, al igual que hicieron Irán y Pakistán, aunque Pakistán se veía perjudicado por su apoyo pasado a los Talibanes. Gradualmente, el nuevo gobierno de Kabul también extendió sus relaciones a las repúblicas más pequeñas del norte, que habían aparecido tras la desintegración de la Unión Soviética. Pero Estados Unidos claramente seguía siendo el actor extranjero más importante. Satisfecho inicialmente con que la ONU tomara la iniciativa diplomática, a mediados de 2003, Washington adoptó una política más activa de “construcción nacional” que suponía un papel político más intrusivo. Estados Unidos seguía marcando las reglas de base para el compromiso militar internacional en virtud de sus propias fuerzas de combate sobre el terreno (en la operación Libertad Duradera) y como el miembro preeminente de la OTAN. EE.UU. era también un actor fundamental en el campo de la ayuda económica. Para mediados de 2005 había señales de que Estados Unidos estaba rebajando su implicación política, y en mediados de 2006 transfirió más funciones militares a la OTAN.¹²

Para Afganistán, la dependencia de estos componentes de la comunidad internacional era una verdad de la vida visible y fundamental. Unos cinco años después de que el nuevo gobierno estuviera instalado en Kabul, la seguridad militar y el presupuesto nacional –los dos pilares del programa de construcción del Estado– seguían

¹² Un cambio de embajador indicaba un papel político menos intrusivo, y se anunciaron planes para reducir en unos 3.000 los 16.000 miembros de la fuerza estadounidense en Afganistán. Al mismo tiempo, se estaban avanzando los trabajos para expandir y mejorar significativamente las bases aéreas principales utilizadas por Estados Unidos en Kandahar y en Bagram, que sugerían una presencia a largo plazo.

dependiendo prácticamente en su totalidad de fuerzas y de fondos extranjeros. El grado de dependencia militar está ilustrado por la sorprendente admisión pública de debilidad del Presidente Karzai en mayo de 2005. Si las fuerzas extranjeras se fueran, advirtió, Afganistán “regresaría inmediatamente al caos... Afganistán no conseguirá ser una nación soberana, independiente, capaz de mantenerse en pie por sí misma”.¹³ En cuanto al presupuesto, más del 90% del total para el período 2004-2005 provenía de fondos extranjeros, sin que hubiese a la vista ningún cambio en este ratio.¹⁴

A: Dependencia económica

Los donantes extranjeros priorizaron inicialmente la ayuda humanitaria y el gobierno recaudó muy pocos impuestos en 2002, el equivalente a menos del 10% del presupuesto nacional. Tres años más tarde, la recaudación interna de impuestos se había multiplicado por dos, hasta llegar a unos \$280 millones, pero seguía siendo bastante modesta. El ratio ingresos-PIB era de sólo el 5%, con lo que estaba “muy por debajo del nivel incluso de otros países muy pobres”, según señaló críticamente el Banco Mundial.¹⁵ El nivel de gasto además había aumentado, con el resultado de que se esperaba que los ingresos domésticos cubrieran sólo el 8% del presupuesto total nacional para 2004-2005. El resto provendría de los fondos de los donantes.¹⁶ En otras palabras, el ratio de fuentes de ingresos internas a extranjeras era casi exactamente el mismo que en 2002. Se preveía que este patrón continuase al menos durante el siguiente período de cinco años, según el FMI y el Presidente Karzai.¹⁷

¹³ Karzai en *Voice of America* (en pashtún). VOA, 15 de mayo de 2005. <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2005/05/mil-050515-2c7d9c7d.htm>

¹⁴ El Banco Mundial, *Afghanistan. Managing Public Finances for Development*. [“Afganistán. Gestionando las finanzas públicas para el desarrollo”]. Washington, D.C.: Banco Mundial, 22 de diciembre de 2005, pp.vii-viii.

¹⁵ Banco Mundial (2005), p. viii.

¹⁶ Cifras para 2002-2003 del Ministerio de Finanzas, citadas en el HDR, Afganistán (nota 24).

¹⁷ Daniel Cooney, “Afghanistan Hails Debt Cancellation,” [“Afganistán saluda la cancelación de la deuda”], *Washington Post*, 8 de febrero de 2006, citando a Karzai y al representante del FMI en Kabul.

La dependencia extrema se veía subrayada por un cambio en las estructuras presupuestarias que comenzó en 2004. En lugar de contar con un presupuesto operativo y uno de desarrollo, como se solía hacer antes, ahora había un presupuesto central, administrado por el Ministerio de Finanzas afgano, y un presupuesto externo, que se desarrollaba consultando a las autoridades afganas pero que estaba controlado por los donantes. El presupuesto externo (2.500 millones de dólares en 2004/2005) era mucho más alto que el presupuesto bajo control afgano (865 millones de dólares para gastos tanto operativos como de desarrollo). El presupuesto externo incluía tanto gastos de desarrollo como los gastos operativos del ejército, la policía, los servicios sanitarios, la educación, programas especiales nacionales como el Programa de Solidaridad Nacional y el coste de las elecciones. Desde el punto de vista del gobierno afgano, estos sectores estaban fuera de su control financiero, como señaló el FMI,¹⁸ y se clasificaban como artículos “fuera de presupuesto” en los principales documentos de planificación, incluyendo la Estrategia de Desarrollo Nacional Afgana para 2006-2010.

¿Cómo se compara este ratio de ingresos como el historial de regímenes de modernización anteriores del país? Los gobernantes afganos han dependido desde hace mucho tiempo de los fondos extranjeros, pero especialmente en dos períodos recientes: durante la presidencia de Mohammad Daoud (1973-77), y durante el régimen comunista (1978-1992). Estos períodos suponen por tanto puntos de comparación útiles. Como se muestra en la Tabla 1, más abajo, la comparación resulta desfavorable para el gobierno de Karzai. Tanto al principio como al final de la presidencia de Daoud, la colecta de ingresos internos suponía algo más del 60% del gasto total, aunque Daoud había puesto en marcha grandes planes de desarrollo financiados en gran medida por Estados Unidos y la Unión Soviética. Las cifras de los primeros años del régimen comunista están en la misma línea (52-71%), aunque la dependencia por parte del gobierno de la Unión Soviética se

¹⁸ *Islamic State of Afghanistan: Selected Issues and Appendix* [“Estado islámico de Afganistán: temas seleccionados y apéndice”]. Informe de país del FMI n° 05/34, febrero de 2005, pp.17-21.

había incrementado enormemente como resultado de la invasión y de la escalada bélica contra los muyaidines, financiados por Occidente.¹⁹ En comparación, después de cuatro años el gobierno pos Talibán sólo recaudaba suficientes ingresos internos para pagar el 8% del presupuesto total, y alrededor del 30% del presupuesto central, mucho más pequeño. Este último cubría sobre todo los salarios de los empleados gubernamentales a nivel central, cada vez más también los de nivel provincial, pero ningún proyecto de desarrollo significativo.²⁰

Frente a este panorama, el intenso debate en el seno de la comunidad internacional de ayuda sobre la elección del canal para transferir la ayuda se vuelve menos interesante. Canalizar más ayuda a través del presupuesto central –como recomiendan el Banco Mundial y el gobierno afgano– sólo reduciría la dependencia secundaria por parte del gobierno de los donantes.²¹ Como

tal, sólo sería un pequeño avance en el ejercicio de cerrar “la brecha de soberanía”, como ha pedido el ex ministro de finanzas afgano.²² Mientras el dinero de la ayuda siga siendo la fuente principal de ingresos, la dependencia primaria de los donantes permanecería, y las condiciones de cuasi-soberanía –por parafrasear a Robert Jackson– prevalecerían.²³

Las implicaciones de esta dependencia tan extrema de fuentes externas para la supervivencia del Estado se han discutido mucho en la literatura sobre la formación del Estado en África, por ejemplo en el concepto de “extraversión” desarrollado por Jean-François Vallart. La dependencia extrema es también parte de una categoría más amplia del fenómeno político llamado Estado rentista. Como suele entenderse, el Estado rentista es exactamente lo contrario de lo que podría decirse que es el objetivo de un proceso de construcción del Estado y, en el caso de Afganistán, lo

Tabla II: Ingresos internos y gastos nacionales

	Total mill afs	Operac. exp (%)	Desarrollo (%)	Ingresos internos% del total exp.	Presupuesto externo mill afs	Ingresos internos % del presupuesto total
1973	11,318	58	42	63	n.a.	
1977	24,326	49	51	61	n.a.	
1979	30,173	56	44	52	n.a.	
1982	42,112	69	31	71	n.a.	
2004/05	41,952	64	36	31	120,144	8

Para 2004/05, convertido del dólar 1=48

Fuentes: Rubin (1995), p. 113, 297; Banco Mundial (2005), pp. 7-8.

Nota: Un “presupuesto externo” adicional controlado directamente por los donantes fue establecido en 2004.

¹⁹ La venta de gas natural constituyó una fuente natural de ingresos tanto para Daoud como para el PDPA.

²⁰ En este contexto, resulta engañoso citar sólo el ratio de ingresos domésticos en relación con los gastos en el presupuesto central como indicación de creciente autosuficiencia, como hace un informe de conferencia reciente. *Post-Conflict Transitions: National Experience and International Reform* [“Transiciones posbélicas: experiencia nacional y reforma internacional”]. Nueva York: IPA/CIC, marzo de 2005, p.3.

²¹ El Banco Mundial y el entonces ministro de finanzas, Ashraf Ghani, tomaron la iniciativa al principio de pedir que los fondos se transfirieran a través de canales fiduciarios o del gobierno afgano. Para finales de 2005 ya lo estaban haciendo más donantes, particularmente

Estados europeos. El fondo de inversiones administrado por el Banco Mundial (ARTF) financió la mayor parte del presupuesto civil recurrente para 2004/5, incluyendo alrededor del 90% de los salarios de los funcionarios. Banco Mundial (2005), p.6, 56.

²² Ashraf Ghani et al., “Closing the Sovereignty Gap: An Approach to State-Building [“Cerrar la brecha de soberanía: una forma de enfocar el proceso de construcción del Estado”], Londres, ODI, septiembre de 2005.

²³ Robert Jackson y Carl G. Rosberg, “Why Africa’s Weak Status Persist: The Empirical and the Juridical in Statehood” [“Por qué persisten los Estados débiles en África: lo empírico y lo jurídico en el concepto de estado”], *World Politics*, vol. 35, nº1 (1982); 1-24.

expresado en los objetivos políticos formales tal y como aparecen formulados en el Acuerdo de Bonn y en los instrumentos relacionados.

El Estado rentista

Como se ha indicado más arriba, el Estado rentista es un concepto que resulta familiar en el contexto de la historia afgana. La presidencia de Daoud suele señalarse como el Estado rentista prototípico, pero otros modernizadores recibieron también sustanciosos fondos extranjeros, o subvenciones, en el lenguaje de los oficiales imperiales británicos que proporcionaron fondos a los gobernantes afganos a finales del siglo XIX. El Estado rentista tal y como se ha manifestado en Afganistán y en otros lugares ha sido estudiado con detalle, dando pie a una conclusión clara: no conduce ni al desarrollo económico ni a la evolución de un gobierno de responsabilidad democrática.²⁴

El argumento principal en relación con el desarrollo democrático es que la responsabilidad sigue la dirección de los flujos de recursos. Con un presupuesto nacional financiado en gran parte por gobiernos e ins-

²⁴ El hallazgo sigue siendo cierto en otras disciplinas y áreas de estudio. Entre la enorme literatura y la variedad de tipos de Estados rentistas, debería observarse lo siguiente: la formulación temprana de Hazem Beblaw, "The Rentier State in the Arab World" ["El Estado rentista en el mundo árabe"], en Giacomo Luciani (ed.), *The Arab State*, Londres: Routledge, 1990, pp. 85-90, y trabajo más reciente sobre los efectos rentistas de la "maldición de los recursos" en Oriente Próximo y África como inhibidores tanto de la modernización como la democratización, ver especialmente Michael Ross, "Does Oil Hinder Democracy?" [¿El petróleo obstaculiza la democracia?], *World Politics*, 53:3. 3 abril de 2001, pp. 325-361. La dinámica contraria –la lógica de la autosuficiencia– se identifica en un estudio reciente que pretende documentar los orígenes del Estado en desarrollo en Asia. Richard F. Doner et al., "System Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Perspective" ["Vulnerabilidad del sistema y el origen de los Estados en desarrollo: noreste y sureste asiático en perspectiva"], *International Organization*, 59, primavera de 2005:327-361. Economistas de orientaciones tanto racionalistas como institucionalistas llegan a conclusiones similares, por ejemplo, Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* ["Instituciones, cambios institucionales y rendimiento económico"], Cambridge University Press, 1990, apoya la conclusión de que la crisis fiscal del Estado inglés (el Rey) "llevó al desarrollo de cierta forma de representación por parte de los súbditos" ya que no había ingresos rentistas (p.113); Robert H. Bates confirma esta dinámica al observar su contrario entre gobiernos del "tercer mundo" durante la guerra fría: "apoyados por transferencias de ayuda desde el exterior, no necesitaban negociar con sus ciudadanos para asegurarse los fondos públicos. Por tanto no necesitaban responder ante su gente ni democratizar sus políticas..." *Prosperity and Violence* ["Prosperidad y violencia"], Nueva York: Norton, 2001 (p.82).

tuciones extranjeras, la responsabilidad principal del gobierno afgano al responder por el uso de estos fondos es para con los donantes, más que para con su propio pueblo. Esta misma observación se ha hecho en relación con anteriores regímenes afganos que dependían en gran medida de los fondos extranjeros. En su estudio seminal del desarrollo político en Afganistán, Barnett Rubin concluye que los ingresos rentistas de Daoud provenientes de la ayuda extranjera, y los réditos de la venta de gas natural tenían efectos políticos disfuncionales. "Los ingresos externos renovados liberaban a Daoud de los incentivos que podría haber tenido para hacer que su gobierno fuera más responsable [ante la población]. Hizo poco por transformar el modo de gobernar para ajustarse al modo como había tomado el poder".²⁵

Al construir un nuevo orden en Afganistán después de los Talibanes, la mayoría de los donantes insistió en incluir reformas democráticas. Se esperaba que a largo plazo la responsabilidad democrática contribuyera a la estabilidad, la legitimidad, y el orden, y fue la razón por la que el Acuerdo de Bonn y la nueva Constitución (2003) sentaban las bases de un parlamento. El parlamento elegido en 2005 empezó inmediatamente a ejercitar sus músculos. Pero no está claro cuál será el origen de su fuerza si carece del poder del dinero que históricamente ha forzado a los reyes a someterse al escrutinio de las clases acaudaladas y productivas. En este contexto, los grandes flujos de ayuda –particularmente si se encuentran en la línea del 90% del presupuesto total– tenderán a marginar al parlamento, al dar a los donantes una voz más importante, al menos de facto, en las decisiones políticas y en pedir cuentas al gobierno por su utilización de los fondos. El poder de los donantes en este respecto se vio subrayado por las disposiciones estilo contrato con el gobierno afgano en el Pacto Afgano acordado en la conferencia de Londres en 2006. El uso eficaz de grandes flujos internos de ayuda puede por supuesto producir ciertos logros económicos de desarrollo, y en esa medida, también estabilidad. Pero está claramente en oposición al objetivo a largo plazo de fomentar un gobierno demo-

²⁵ Rubin (1995), p. 75.

crático en Afganistán –que es también fundamental para el programa de construcción del Estado- y no hace gran cosa por fortalecer la autoridad y la legitimidad del gobierno actual.

Para comprender el impacto de grandes flujos de ayuda sobre la legitimidad del gobierno hay dos factores de importancia crítica: la economía de la amapola y la extrema fragmentación del poder político. Cuando se instaló la nueva administración de Karzai, el Estado central parecía sólo una de varias facciones armadas. El gobierno controlaba la capital, pero también estaba muy dividido en sí mismo (especialmente en los dos primeros años), y tenía sólo un control tenue sobre la administración oficial provincial que, casi milagrosamente, había sobrevivido a los años de guerra y desorden. Y mientras que el gobierno de Karzai tenía la enorme ventaja de ser la parte reconocida internacionalmente y el receptor formal de la ayuda, algunas otras facciones también tenían apoyos externos y la ventaja añadida de ejercer el control sobre el terreno y acceso a importantes fuentes de capital a través de la economía del opio. A medida que se incrementaba rápidamente la producción y el comercio de la amapola, extendiéndose a nuevas zonas, aseguraba una serie de estructuras paralelas de poder y autoridad. Esto limitaba la potencia de la ayuda extranjera a la hora de recabar apoyos para el gobierno central. Si el gobierno podía utilizar los recursos de la ayuda para proporcionar servicios y lograr apoyo político, también podían hacer esto mismo facciones rivales que tenían otras fuentes de capital. En la lucha por conseguir apoyo y alineamientos políticos, el hecho de que el gobierno dependiese del dinero extranjero era sin duda una debilidad desde dos puntos de vista. El elemento extranjero era un riesgo en un clima político cada vez más caracterizado por las protestas contra el gobierno y contra los extranjeros, como veremos más adelante. También era problemático desde el punto de un actor racional. La dependencia de la ayuda extranjera exponía la debilidad del gobierno como agente autónomo. Esto aumentaba la incertidumbre y los riesgos para otros implicados de alinearse con el gobierno, introduciendo así un marcado efecto de evasivas en las negociaciones entre los ostentadores del poder central y los del poder local.

No es difícil encontrar pruebas de estas evasivas. Los afganos son muy conscientes de que en su historia reciente los patrocinadores externos a menudo se han mostrado volubles o han actuado en oposición a intereses locales. La política ha estado basada tradicionalmente en alineamientos flexibles y en alianzas cambiantes. La temprana administración de Karzai no era ninguna excepción. Tanto a nivel central como a nivel local, preguntas que se suscitaban con frecuencia eran por cuánto tiempo apoyaría Estados Unidos a Karzai, y con cuánto. Si Karzai llega a un acuerdo y los extranjeros lo rompen, la otra parte del acuerdo no tiene a quién recurrir. Las facciones antigubernamentales explotan la misma lógica capitalizando la falta de desarrollo y de presencia sostenida por parte de las fuerzas gubernamentales en zonas que ellos mismos han vuelto inseguras. Las evasivas se añaden a la falta de voluntad manifiesta a pagar impuestos y al desacato generalizado de la prohibición oficial de cultivar y traficar con amapola.²⁶ Cuando el gobierno sí obtiene conformidad, suele ser transitoria y tiene la naturaleza de un contrato puntual.

El caso de la interrupción en la producción de amapola en la provincia de Nangarhar a principios de 2005 resulta ilustrativo. La fuerte presión por parte del gobierno central y las promesas de ayudas generosas llevaron al gobernador de Nangarhar (nombrado por Kabul) y al hombre fuerte militar local (que se había nombrado a sí mismo) a imponer una prohibición temporal de la producción de amapola.²⁷ Se estima que la producción cayó un asombroso 96%, haciendo mella significativamente en las estadísticas nacionales también, ya que Nangarhar era un área importante de producción. Después de una temporada, sin embargo, los

²⁶ De forma similar durante el gobierno del PDPA, el pago o la denegación de impuestos se consideraba una muestra de apoyo, u oposición, al gobierno. Ver Antonio Giustozzi, *War, Politics and Society in Afghanistan, 1978-1992* [“Guerra, política y sociedad en Afganistán 1978-1992”], Washington, DC: Georgetown University Press, 2000, p.167 et passim. Esto no significa que los afganos tengan un historial de pagar impuestos voluntariamente incluso a líderes centrales fuertes. Abdul Rahman Khan, el “Imán de hierro” de finales del siglo XIX, solía quejarse de que recaudaba fácilmente sólo una cuarta parte de los impuestos que se le debían, por la mayoría tenía que pelear, y para el resto tenía que enviar a la caballería. Citado en Gregorian (1969).

²⁷ Ver Koehler (2005), e informes en la prensa afgana, distribuidos por AFGHANDEV@lists.mcgill.ca

agricultores volvieron a cultivar. Las razones precisas no están claras, pero un argumento principal era que las ayudas prometidas no llegaron. Los portavoces de los donantes, a su vez, afirmaban que los habitantes de la provincia habían albergado expectativas poco realistas. En cualquier caso, la ayuda tenía que pasar por la adecuada preparación y por los ciclos del proyecto. Karzai guardó silencio en público. Había llegado a un acuerdo y no podía cumplir su parte, y el papel de los extranjeros ensombrecía el acuerdo. Los agricultores además contaron que "la otra parte" les había aconsejado que no cooperasen con los extranjeros respetando la prohibición de cultivar.

A corto plazo, mientras que la ayuda proporciona los recursos que permiten llevar a cabo algunas funciones del gobierno, la dependencia financiera extrema de la ayuda extranjera crea una medida de debilidad política que mina el proyecto de construcción del Estado. Como el gobierno de hecho juega el papel de un agente más, en lugar del de un propietario o patrón, por utilizar el lenguaje de la economía institucional, se cuestiona su credibilidad para cumplir contratos políticos de largo alcance con rivales potenciales, adversarios y partidarios. En lugar de eso, prevalecen los contratos puntuales: alineamientos ad hoc sujetos a cambios repentinos. Tales alineamientos bien pueden ser característicos de la política afgana tradicional, como se recuerda a menudo. Pero sin duda difieren del desarrollo de reglas estables y de relaciones predecibles que son la esencia de la construcción de las instituciones y están asociadas con el desarrollo de un Estado eficaz marcado por la "competencia y la integridad", como se prevé en el Acuerdo de Bonn.

Sostenibilidad

Incluso los Estados rentistas financiados con recursos controlados por el Estado tienen un elemento de insostenibilidad, pero es probable que los recursos naturales nacionales como el petróleo o los diamantes duren más y reporten unos beneficios más predecibles que la ayuda externa, que viene conformada por intereses estratégicos y por tanto cambiantes. Reconociendo

este hecho como una característica recurrente de su historia, los afganos querían maximizar la ayuda en el corto plazo. Esta estrategia era especialmente pronunciada en el período inmediatamente posterior al Acuerdo de Bonn, cuando el gobierno esperaba capitalizar el interés periodístico suscitado por la paz. Entonces el ministro de finanzas, Ashraf Ghani, sostuvo con insistencia que la ayuda masiva era necesaria para la reconstrucción y, sobre todo, para ahogar la economía ilegal. Si la ayuda era insuficiente, advertía, Afganistán se convertiría en un "narco-Estado mafioso." Sus argumentos apuntaban al documento de planificación preparado para la segunda conferencia de donantes en Berlín en marzo de 2004, que reclamó 28.000 millones de dólares en ayuda a lo largo de un período de 7 años, y fueron el marco también de la conferencia de Londres de 2006. Anunciado como una reunión donde se establecería la estrategia política, económica y social de los siguientes cinco años, la conferencia produjo promesas de más de 10.000 millones de dólares para el período planificado.

Un Afganistán devastado por la guerra y fragmentado carecía claramente de capacidad para absorber ayuda de esta magnitud. En lugar de adoptar un enfoque a largo plazo basado en un flujo modesto de ayuda que pudiese equilibrarse con la construcción de las capacidades locales, el ministerio de finanzas decidió aumentar los niveles de absorción importando capacidad en forma de consultores internacionales, incluyendo afganos expatriados bajo contratos internacionales. Los consultores asumieron gran parte del trabajo regular de los ministerios seleccionados para las reformas (sobre todo y principalmente el ministerio de finanzas). Aún en agosto de 2004, un total de 224 asesores de este tipo estaban trabajando dentro del ministerio de finanzas, contratados a través de la empresa de consultoría internacional Bearing Point por un contrato de USAID por valor de 95.8 millones de dólares.²⁸ Una delegación europea de visita en abril de 2006 observó que los ministerios seguían llenos de "asesores extran-

²⁸ United States Government Accountability Office. Afghanistan Reconstruction. GAO-05-742, julio de 2005.p, 26 <http://www.gao.gov/new.items/d05742.pdf> Ver también CMI (2004).

jeros," muchos de ellos afganos del extranjero con contratos temporales e insuficientes conocimientos de las condiciones del país.²⁹ El plan resultaba eficaz a la hora de absorber dinero de la ayuda, pero carecía de programas para transferir habilidades (los consultores inicialmente trabajan en oficinas separadas de las de los empleados afganos normales, por ejemplo), y suscitaron importantes preguntas acerca de su sostenibilidad.

Se instituyeron esfuerzos para vincular las capacidades importadas a unos programas de formación, pero los progresos eran lentos. Para mediados de 2005 el gasto en desarrollo estaba "considerablemente por debajo de las expectativas presupuestarias, esencialmente a causa de la falta de seguridad y de la poca capacidad de los ministerios en línea y de las agencias de aplicación para desarrollar y poner en marcha proyectos," según informó el FMI.³⁰ Algunos donantes europeos que querían transferir más fondos desde ONG internacionales o agencias de la ONU al gobierno señalaron que la falta de capacidad del gobierno suponía una restricción significativa.³¹ Algunos donantes estaban cada vez más a favor de canalizar la ayuda directamente a las autoridades locales o a las ONG en zonas donde estaban desplegados sus Equipos Provinciales de Reconstrucción (PRT, por sus siglas en inglés). Pero las restricciones de capacidad eran evidentes a todos los niveles. Incluso USAID, que trabajaba sobre todo con contratistas estadounidenses directamente, y con sus subcontratistas sobre el terreno, consiguió gastarse sólo la mitad del dinero asignado para 2004-2005. La *Accountability Office* del gobierno estadounidense informó de que muchos proyectos de AID se iniciaban apresuradamente en preparación para las elecciones presidenciales de 2004 en Afganistán, y que muchos de los fondos se malgastaban.³²

Esta dinámica de la ayuda ha tenido efectos disfuncionales a corto plazo, y no parece sostenible a más largo plazo. Los llamamientos a influjos masivos de dinero y

las promesas generosas generaron expectativas enormes que, de forma poco sorprendente, no han sido cumplidas. El discurso de ayuda contrastaba con la realidad de una aplicación lenta, una corrupción visible y generalizada, despliegues ostentosos de nuevas riquezas, y la miseria absoluta de grandes zonas del país, especialmente en áreas lejanas e inseguras. Aumentaban las críticas y la retórica populista. La presencia ubicua de expertos en ayuda extranjeros que reciben salarios altos alimentaba aún más el descontento y los disturbios políticos, mientras que los expertos en ayuda señalaban la poca rentabilidad de emplear a consultores extranjeros o a ONG internacionales en lugar de utilizar las capacidades locales.³³ Para principios de 2006 había algunas señales de autocorrección en la comunidad de donantes, que se hacían evidentes en un discurso más duro sobre la aplicación y la recaudación de impuestos internos en la reunión de Londres.³⁴

B. Dependencia militar

El plan del gobierno para el período 2006-10, la Estrategia de Desarrollo Nacional de Afganistán (ANDS, por sus siglas en inglés), tiene como prefacio un poema del estudioso islámico del siglo IX Ibn Qutayba: "*No puede haber gobierno sin ejército...*" Los militares en efecto jugaron un papel crítico en la construcción del Estado en el período inmediatamente posterior a los Talibanes, aunque las tropas eran internacionales más que nacionales. El nuevo Ejército

³³ Estos críticos incluían ahora al ex ministro de finanzas, Ashraf Ghani, que se había convertido en un crítico temible de su propia estrategia anterior. Ver "The Battle to Rebuild Afghanistan" ["La batalla para reconstruir Afganistán"], <http://212.58.226.50/2/hi/business/4714116.stm>

³⁴ Algunas señales de tendencias correctivas son difíciles de evaluar. La promesa de 10.000 millones de dólares en Londres representa una tasa anual algo menor que las promesas de la conferencia de Berlín, pero los dos períodos de promesas se solapan y hacen que la comparación sea difícil. El gobierno afgano, por su parte, redujo drásticamente la necesidad estimada de fondos extranjeros en su plan de desarrollo para 2006/7-2010/11. La Estrategia de Desarrollo Nacional Afgano (ANDS) proyectó una brecha de financiación de alrededor de 900 millones de dólares anuales. (www.reliefweb.nl/library/documents/2006/unama-afg-30jan2.pdf). Dado que el presupuesto externo sólo para 2004/5 era de 2.500 millones de dólares, sin embargo, las estimaciones presupuestarias parecen gravemente desconectadas.

²⁹ Informe confidencial, archivado por el autor.

³⁰ FMI, *Country Report 05/2005*, julio de 2005, p.6.

³¹ Strand y Olesen (2005)

³² GAO (2005)

Nacional Afgano (ANA) se fue construyendo despacio, llegando sólo a los 22.000 hombres a mediados de 2005, en comparación con las fuerzas internacionales que en ese momento se habían estabilizado con entorno a 30.000.³⁵ Mientras, tanto las fuerzas de combate lideradas por Estados Unidos (OEF), como la fuerza de estabilización autorizada por la ONU y dirigida por la OTAN (ISAF) pretendían alcanzar tres objetivos centrales de la construcción del Estado: desarmar a los oponentes, disuadir a los rivales y derrotar a la oposición militante al Estado central.

La tarea fundamental de la ISAF era disuadir a los rivales y alentar al desarme de los oponentes. Al asegurar la capital poco después de la caída de los Talibanes, ISAF realmente impidió la renovación de las rivalidades militares entre las facciones afganas por la capital (por la que habían luchado con consecuencias tan devastadoras en la guerra civil de 1992-96). Unidades más pequeñas de ISAF fueron desplegadas por fuera de la capital para recordar a los señores de la guerra locales que Kabul tenía patrones exteriores poderosos, y además asumió proyectos de asuntos civiles en una estrategia de "unión de cerebros y corazones". Formalmente, a esto se le llamó "extender la autoridad del gobierno central a las provincias". Los efectos disuasorios de ISAF se vieron reforzados por la presencia militar mucho más poderosa de Estados Unidos. Utilizando la "diplomacia de los B-52", el personal militar estadounidense aparecía en puntos estratégicos de conflicto para comunicar que podía desplegarse una fuerza mucho mayor. La amenaza de la fuerza internacional era el telón de fondo del progreso de Kabul a la hora de acallar a los hombres fuertes regionales, especialmente en Dostum al norte y en Ismael Khan al oeste, y para ir marginando gradualmente al poderoso ministro de defensa, el Mariscal Fahim en 2003-2004.³⁶ Aunque el mandato específico no era

ayudar al programa supervisado por la ONU de desmovilización de las diversas facciones militares, la presencia de ISAF y de OEF también ayudó a completar la Fase 1 del proyecto en septiembre de 2005. La fuerza militar internacional ayudó asimismo a hacer cumplir las nuevas reglas de competición política. En la antesala de las elecciones de 2004 y 2005, las tropas de ISAF fueron desplegadas para proteger los colegios electorales, y fuerzas estadounidenses en las llamadas "misiones de espectro total" animaban al voto a los aldeanos.

La contribución de las fuerzas internacionales a la protección de la capital y a la imposición de las nuevas reglas de control sobre el Estado central ayudó a preservar una paz importante —en el sentido de ausencia de guerra— en la capital e inicialmente en dos tercios del país. Como resultado, la población expresó una tolerancia considerable de su presencia a pesar de la legendaria resistencia afgana a las tropas extranjeras en el pasado, ya fueran de la Unión Soviética o del ejército imperial británico. Una encuesta muy citada elaborada en 2005 desveló que dos tercios de los encuestados querían que las tropas estadounidenses permanecieran el país "hasta que se restaure la seguridad". Si las tropas extranjeras les defendían de una nueva guerra civil o de un gobierno de estilo Talibán, eran bienvenidas.³⁷

Christian Science Monitor, 31 de octubre de 2003. Los golpes militares, como se recordará, produjeron dos cambios de régimen en los años setenta, el golpe de Daoud contra el rey, y por el PDPA contra Daoud. En la confrontación entre Kabul e Ismael Khan, las fuerzas estadounidenses jugaron un papel más directo. En 2003 Estados Unidos había establecido un PRT en Herat. Aunque recién creadas, las fuerzas del ANA estaban al frente de la operación para desbancar a Ismael Khan en agosto del siguiente año, fueron trasladadas a Herat en aviones estadounidenses, las fuerzas estadounidenses trajeron los suministros, y un comandante estadounidense acompañó a la prensa internacional para cubrir la operación. Ver "Deploying to Shindand with the Afghan National Army" ["Desplegados en Shindand con el ejército nacional afgano"], *Defend America News*. <http://www.defendamerica.mil/cgi-bin/prfriendly.cgi?>

³⁷ La encuesta fue realizada para la ABC (estadounidense) y emitida el 7 de diciembre de 2005, <http://abcnews.go.com/International/PollVault/story?id=1363276>. Una encuesta llevada a cabo al mismo tiempo por un programa con sede en Washington produjo resultados similares. <http://www.ipsnews.net/news.asp?idnews=31737>. Sin embargo, la encuesta de la ABC informaba también de que el 42% de los encuestados tenían electricidad en sus hogares, de los que el 19% decían estar conectados a líneas energéticas, lo que sugiere que la muestra estaba muy inclinada hacia la población urbana, o que las respuestas no eran ciertas. El Banco Mundial estimaba al mismo tiempo que sólo el 1% de la población total tenía acceso a la red de suministro eléctrico. Banco Mundial (2005), p.80.

³⁵ Para principios de 2006, las fuerzas de la coalición (OEF) tenían alrededor de 19.000 tropas (con reducciones planificadas de 3.000), e ISAF tenía 9.000, y planeaban aumentar en 6.000.

³⁶ ISAF "sacó tanques para proteger el palacio presidencial" cuando las presiones para desarmar a las facciones y eliminar al líder de la Alianza del Norte, Mariscal Fahim, en 2003 suscitaron rumores de un golpe de estado en septiembre, en el momento de la visita de Karzai a Estados Unidos. Scott Baldauf, "Afghan campaign trail barely trod by Karzai" ["El campo de batalla apenas pisado por Karzai"], *The*

Pero parecía que con el tiempo esa bienvenida empezaba a gastarse, por lo que se veía con la extensión de protestas sobre la conducta de las fuerzas extranjeras, especialmente de las fuerzas militares estadounidenses, y con la creciente fuerza de la insurgencia. La misión primaria de las fuerzas estadounidenses —destruir las bases de Al-Qaeda en Afganistán y derrotar a los reductos Talibanes— había resultado poco concluyente o incluso de resultado negativo para mediados de 2006. Los militantes respondían a las ofensivas dirigidas por EE.UU. con ataques a las fuerzas extranjeras independientemente de su misión y su nacionalidad, además de contra “objetivos blandos”, como el personal humanitario extranjero y los afganos que trabajaban con ellos. Los ataques suicidas se hicieron más habituales. La táctica no había sido utilizada antes en Afganistán y se atribuía a la presencia de combatientes islamistas extranjeros. Los acontecimientos violentos en el país en general se incrementaron marcadamente a partir de 2003. En las provincias del este y del sur, el número de muertos en 2005 era más alto que en cualquier momento desde 2001.³⁸ La violencia se intensificó aún más en la primera mitad de 2006 a medida que las fuerzas de ISAF se preparaban para relevar a los estadounidenses en las provincias del sur. Se informó de que unas 300 personas (civiles y militares) habían resultado muertas sólo en mayo y principios de junio, llegando a alrededor de 600 en julio cuando las fuerzas lideradas por EE.UU. montaron una gran ofensiva en el sureste diseñada para derrotar a los insurgentes de una vez por todas.³⁹ Sin embargo, los informes indicaban que los Talibanes controlaban grandes áreas de territorio en el sureste, especialmente de noche.⁴⁰ Se movilizaban nuevos reclutas en el ámbito local y de santuarios en el lado pakistaní de la frontera, reforzados por combatientes jihadistas extranjeros. La decisión de finales de 2005 de incrementar los niveles de tropas de la OTAN, así como la escala sin

precedentes de la ofensiva liderada por EE.UU. en mayo-junio del año siguiente, suponían la admisión de que los insurgentes estaban ganando fuerza.

A nivel de aldea, parecía que “los americanos bombardean a la gente equivocada y a la gente inocente”, como le dijo un anciano pashtún de la provincia central de Logar a un visitante extranjero.⁴¹ Las tropas extranjeras en operaciones de búsqueda y destrucción eran especialmente proclives a causar preocupación a la población local, pero la distinción entre las unidades de OEF en misión de combate de búsqueda y destrucción y las unidades de ISAF con una misión principalmente estabilizadora no estaba siempre clara para los observadores.⁴² Las preocupaciones de los afganos iban desde temas de comportamiento social impropio por parte de los soldados extranjeros hasta el desorden, la muerte y otros “daños colaterales” generalizados causados por la campaña contra-insurgente. Ofensivas a gran escala como la de mayo-junio de 2006 —que implicaba severos ataques aéreos y la utilización de bombas de 500 libras en zonas rurales en las que se creía que se albergaba a insurgentes— sin duda iban a producir reacciones negativas independientemente de la actitud inicial de los aldeanos hacia los Talibanes. En un caso en el que los ataques aéreos estadounidenses mataron a 35 civiles de una aldea en la provincia de Kandahar, los ancianos pidieron a Karzai que pidiera a las tropas extranjeras que se marchasen.⁴³ Y el sureste, además, era la plaza fuerte de las tradicionales tribus pashtunes, y la región de la que también provenían los Talibanes. Casi independientemente de sus acciones, las fuerzas extranjeras se veían perjudicadas por el mismo hecho de ser extranjeros y

⁴¹ Donini et al. (2005), p. 32.

⁴² ISAF tenía originariamente un mandato más restringido, pero se esperaba que las unidades adicionales desplegadas en el sur a principios de 2006 operaran bajo reglas más “robustas”. El despliegue provocó un fuerte aumento en los ataques contra unidades de ISAF, sugiriendo que estaba comenzando una escalada. La cadena de mando y las tareas de ISAF y OEF parecían también cada vez menos claras para los observadores externos occidentales. Además, los contratistas privados de seguridad vestidos con uniformes de camuflaje participaron en campañas de erradicación de la amapola muy visibles y controvertidas en el sur. Por tanto, el afgano que atacó a un soldado canadiense con un hacha cuando estaba de misión civil en Kandahar en marzo (¿) de 2006 podría haber estado actuando desde la equivocación o por la furia generalizada contra las tropas extranjeras.

⁴³ *New York Times*, 26 de mayo de 2006.

³⁸ La Estrategia de Desarrollo Nacional Afgano del gobierno señaló que 2005 fue “el periodo de doce meses más letal para las fuerzas de la coalición y de ISAF desde 1380 (2001)”. ANDS 2006, pp.34-45. El 8 de diciembre la BBC informó de 1400 víctimas mortales en el sur y en el este. <http://newsvote.bbc.co.uk>

³⁹ Washington Post, 18 de junio 2006.

⁴⁰ *Le Monde*, 9 de junio 2006, *Helmand at War*. The Senlis Council, Londres, junio de 2006.

foráneos en un orden social tribal. En la encuesta encargada por una televisión estadounidense en diciembre de 2005 y citada más arriba, un tercio de los encuestados respondieron que los ataques contra tropas estadounidenses estaban justificados. En subgrupos de encuestados "socialmente conservadores" y entre aquellos "insatisfechos con los beneficios de la paz", la cifra ascendía al 60%.

La dependencia de la fuerza militar extranjera por tanto ha tenido efectos contradictorios en el proceso de construcción del Estado. Luchar contra la insurgencia con tropas extranjeras proporcionó la fuerza coercitiva de la que carecía el Estado central, pero en virtud de sus acciones y de su identidad las tropas extranjeras también minaron el apoyo popular con que contaba el gobierno. Las fuerzas estadounidenses también colaboraron con quienes ostentaban el poder localmente pagando por la mano de obra y la inteligencia que usaban en sus operaciones militares. Estas prácticas, tras ser observadas de forma generalizada poco después de la formación del gobierno de Karzai, evidentemente continuaron.⁴⁴ El resultado fue otorgar poder a grupos locales que eran oponentes reales o potenciales de un Estado central más fuerte. Finalmente, la naturaleza muy desigual de la relación minó la autoridad del gobierno de Karzai al demostrar su subordinación a las prioridades militares estadounidenses. En términos legales, este argumento fue expresado por la ausencia del tipo de estatus del acuerdo de fuerzas (SOFA) que normalmente suele regular el despliegue de tropas en Estados soberanos. Cuando incidentes en los que estaban implicadas fuerzas estadounidenses causaron vergüenza pública e ira popular, Karzai los condenó y pidió a su aliado principal que cambiara su comportamiento, pero con muy escaso efecto.

Una serie de incidentes en la primavera de 2005 fueron especialmente bochornosos, ya que sucedieron en un momento en el que Washington y Kabul estaban

⁴⁴ A este respecto, sobre Nangahar, ver *'Killing you is a very easy thing for us'. Human Rights Abuse in Afghanistan* [“Matarte es algo muy fácil para nosotros”: Abusos contra los derechos humanos en Afganistán”]. Human Rights Watch, vol. 15, nº5, julio de 2003, p. 19. <http://www.hrw.org/reports/2003/afghanistan0703> y sobre Helmand, ver Decian Walsh, “Welcome to Helmand” [“Bienvenidos a Helmand”], *Guardian Weekly Review*, 10-16 de febrero de 2006.

lanzando una cooperación más cercana militar, económica y política en forma de “alianza estratégica”. Un informe de la ONU había documentado arrestos ilegales, torturas y asesinatos de afganos detenidos por las fuerzas estadounidenses en Afganistán.⁴⁵ Las operaciones militares (de nuevo) habían incluido a niños entre sus víctimas civiles. Al mismo tiempo, informes de que fuerzas estadounidenses habían profanado el Corán mientras interrogaban a prisioneros en Guantánamo (donde estaban detenidos muchos afganos), provocaron violentas manifestaciones en Afganistán y en otros lugares. Karzai exigió que las fuerzas estadounidenses obraran con “extrema cautela”, pidiendo que el gobierno afgano fuera consultado en relación con operaciones de OEF y que los detenidos afganos en interior del país fueran entregados a las autoridades afganas.⁴⁶ Las concesiones realizadas por EE.UU. fueron en gran medida simbólicas. Algunos detenidos fueron liberados, pero la posición de impotencia del gobierno se vio confirmada tanto desde el punto de vista legal como desde el punto de vista político. Los términos de la nueva “alianza estratégica” dieron a EE.UU. así como a las fuerzas de la OTAN “libertad de acción” para conducir operaciones militares, aunque basadas en “consultas y procedimientos pre-aprobados” sin especificar. Pero la alianza estratégica no era más que una declaración mutua, no un tratado, y sus formulaciones eran vagas. Al ser presionado por el significado de las “consultas”, el Presidente Bush evitó señaladamente comprometerse, diciendo que “les consultaremos sobre cómo conseguir logros comunes.... [Estados Unidos] consultará con Afganistán si percibe que su integridad territorial, su independencia o su seguridad corren riesgos”.⁴⁷

Es difícil evaluar los daños precisos sufridos por la autoridad del gobierno de Karzai por estas tácticas

⁴⁵ *Report of the independent expert on the situation of human rights in Afghanistan*, M. Cherif Bassiouni. UN E/CN.4/2005/122, 11 de marzo de 2005. Cuando se publicó el informe la administración Bush presionó con éxito a la ONU para que echara a su autor, un prestigioso catedrático de derecho que impartía clases en Estados Unidos. http://www.law.depaul.edu/institutes_centers/ihri/pdf/Bassiouni_Afgghanistan_Final_05.pdf

⁴⁶ *Agencia France Press*, 1 de mayo de 2005.

⁴⁷ Transcripción de una conferencia de prensa, 23 de mayo de 2005.

militares y esta diplomacia tan burda, pero probablemente hayan sido considerables. Parecía indicar que las relaciones de poder no habían cambiado fundamentalmente desde que las fuerzas estadounidenses invadieron el país e instalaron el nuevo gobierno, a pesar del hecho de que Karzai había sido posteriormente legitimado por el método tradicional (la Loya Jirga de Emergencia de 2002), y a través de elecciones presidenciales (en 2004). La dependencia volvía a aparecer como una debilidad. Si el gobierno de Karzai, pro propia admisión, depende tanto de fuerzas extranjeras, y, por la torpeza demostrada de EE.UU., tan incapaz de influir en su gran aliado, alinearse con el gobierno suponía un grave riesgo. Este argumento se veía subrayado por los Talibanes, que cada vez más tenían como objetivo tanto a oficiales como a personas corrientes que trabajaban para el gobierno y sus partidarios extranjeros.

Construir el Ejército Nacional Afgano (ANA)

La manera más evidente de salir del predicamento que supone la dependencia de tropas extranjeras era la construcción de un ejército nacional afgano. Esto también abordaría el hecho problemático de que la cabeza del gobierno y el aliado personal clave de Estados Unidos –Hamid Karzai- a diferencia de los otros contendientes del poder, no tenía su propio grupo de seguidores armados. La dependencia inicial de Karzai de contratistas de seguridad privados estadounidenses constituía un llamativo recordatorio de esta debilidad.

Fuerzas Especiales estadounidenses empezaron a entrenar y a equipar al ANA a principios de 2002, casi inmediatamente después de la invasión.⁴⁸ El programa fue acelerado después de que la administración Bush cambiara a mediados de 2003 su política hacia Afganistán para subrayar la construcción del Estado y la nación. Aunque contaron con la asistencia de fuerzas británicas, francesas y más tarde canadienses,

⁴⁸ Ali A. Jalali, "Rebuilding Afghanistan's National Army" ["Reconstruyendo el ejército nacional de Afganistán"], Parameters, otoño de 2002, <http://carlisle-www.army.mil/usawc/Parameters/02autumn/jalali.htm>

construir el ANA era sobre todo un proyecto estadounidense. Los instructores militares estadounidenses iban empotrados con sus homólogos afganos, los equipos llegaban por vía aérea desde EE.UU., y los salarios y los gastos de construcción corrían a cargo de EE.UU. En la base aérea US Bagram, se establecieron nuevas secciones en la Oficina de Cooperación y Seguridad-Afganistán para controlar el proyecto.

El desarrollo del ANA fue financiado casi enteramente por Estados Unidos a través del presupuesto externo del gobierno afgano, es decir, la parte que está fuera del control de Kabul. Para el año fiscal 2003/2004, EE.UU. aportó 618,3 millones de dólares de un presupuesto planificado de 904 millones, y el año siguiente contribuyó con más de 550 millones a un presupuesto planificado de 904 millones.⁴⁹ Los fondos provenían en su mayor parte del presupuesto de la Financiación Militar Exterior (FMF, por sus siglas en inglés), un programa antiguo del Departamento de Defensa que en el pasado ha proporcionado apoyo militar a los aliados de EE.UU. en Oriente Próximo, sobre todo a Israel, Egipto y Jordania. A diferencia de otros sectores de desarrollo afgano financiados por donantes a través del presupuesto externo, la financiación del ANA era regular y segura, entregada prácticamente en su totalidad al principio del año presupuestario. Para 2004/2005, el 80% del gasto planificado para el ANA había sido financiado según la evaluación de mitad de año. En comparación, sólo el 15% del presupuesto para el sector de Bienestar y Protección Social había sido financiado, y el 14% del de Educación y Formación Profesional, a pesar de que el montante en dólares de tanto educación como bienestar juntos era mucho menos que lo estipulado para el ANA.⁵⁰ Los fondos del Pentágono cubrían todos los aspectos del desarrollo del ANA, incluyendo salarios, logística, entrenamiento, construcción de centros de reclutamiento, rehabilitación de hospitales, construcción de

⁴⁹ Fuentes afganas dan 554,04 millones, Ministerio de Finanzas, www.af.mof/budget. Fuentes estadounidenses dan 558 millones. "US Military Assistance", http://www.fas.org/asmp/profiles/aid/fy2005/CBJ05_milassist.pdf y <http://www.fas.org/asmp/profiles/aid/fy2006/CBJMilAss.pdf>,

⁵⁰ External Development Budget, Funded Programs, National Budget 1384, MYR. www.af.mof/budget

barracas en el sureste y en el sur, establecimiento y operación de cuatro centros de mando (Kandahar, Herat, Gardez y Mazar-el-Sharif). La partida mayor era la formación del Cuerpo del Ejército central con tres brigadas de infantería en Kabul. Los fondos estadounidenses también apoyaban el desarrollo del Ejército del Aire de ANA.

El gobierno afgano y su ministerio de defensa controlaban sólo una pequeña parte del presupuesto total de defensa. Sólo 114 millones de dólares en 2004/05 fueron canalizados a través del presupuesto central, básicamente para salarios, incluyendo el personal del ministerio. La marginalización del ministerio que implica esta estructura presupuestaria estaba relacionada con otros acontecimientos de posguerra. Originalmente formaba parte de una política más amplia de desmovilizar a los elementos residuales de las facciones muyaidín –los llamados ejércitos facciosos que habían luchado primero contra los comunistas y después unos contra otros en la guerra civil de los años 90- y específicamente para debilitar el poder del Mariscal Fahim, ministro de defensa. Fahim comandaba un gran ejército faccioso y estaba retrasando el programa de desmovilización. Para principios de 2004, sin embargo, su posición se había erosionado. Su falta de cooperación en el terreno de la desmovilización y la reforma del ministerio de defensa, así como su identidad como minoría étnica (un tajik de Pansjir) aunque líder de una facción militarmente poderosa (la Alianza del Norte), había atraído a un número creciente de críticos entre modernizadores, activistas pro derechos humanos y líderes pashtunes, así como Estados Unidos y otros donantes.

La política dirigida por Estados Unidos de formar un ejército nacional nuevo, financiada y dirigida por donantes, tenía como objetivo debilitar a Fahim y acelerar el programa de desmovilización. La estrategia también servía los intereses estadounidenses de forma más directa. Un ejército construido, entrenado, equipado y financiado por Washington estaría sujeto a la influencia estadounidense de muchas maneras directas e indirectas, desde la formación ideológica a los controles presupuestarios y el suministro de recambios. Si

tenía éxito, daría a Estados Unidos un ejército por poderes para derrotar a los “terroristas” en Afganistán y apoyar los intereses estadounidenses en otras zonas de Asia central. Pero los intereses estadounidenses en la región no coincidían necesariamente con los del gobierno afgano. Desde el punto de vista de los intereses afganos, el acuerdo limitaría la realización de una política exterior independiente y podría convertir al país en vulnerable a las enemistades de Estados Unidos con Estados de la región. El tema salió a la luz cuando en mayo de 2005 Washington anunció que institucionalizaría su presencia militar en Afganistán a través de una nueva “alianza estratégica.” La reacción de Rusia, China, y los cuatro Estados centrales que limitan con Afganistán –miembros de la Organización Shanghai para la Cooperación formada en 2001- fue una indicación de desconfianza y contrapresión. Aunque también fue desencadenada por la política de Washington en relación con los disturbios de Uzbekistán, un comunicado formal hecho público en julio hacía un llamamiento para que Estados Unidos estableciese un calendario para la retirada de sus tropas de las bases militares de Asia central, y sugería que la necesidad de operaciones de combate contra los Talibanes estaba disminuyendo. Las relaciones en proceso de deterioro entre Estados Unidos e Irán suscitaron temores en la provincia occidental de Herat de que una confrontación militar entre las dos potencias podría involucrar también la región fronteriza.⁵¹ La posible entrada de Irán en el grupo de Shanghai, tal y como se habló a principios de 2006, subrayaba todavía más las potenciales dificultades que podría causar en las relaciones de Afganistán con sus vecinos la dependencia militar continuada de Estados Unidos.

A mediados de 2006, después de tres años de esfuerzos intensos, la formación de una fuerza militar afgana efectiva seguía siendo un trabajo a medias. Los problemas iniciales de reclutamiento, retención, entrenamiento y fiabilidad habían disminuido, pero seguía cuestionándose la fiabilidad y la efectividad del ANA como fuerza de lucha contra los Talibanes y otros enemigos

⁵¹ Comunicación personal con Kristian Berg Harpviken, PRIO, que hizo trabajo de campo en Herat en mayo de 2006.

del gobierno central.⁵² El ANA seguía dependiendo mucho de sus mentores estadounidenses, algo que se expresaba simbólicamente en la utilización del inglés en lugar del afgano en los nombres de las misiones y de las bases en las operaciones sobre el terreno.

Desde otro punto de vista, el ANA se veía como una institución relativamente privilegiada que suscitaba cuestiones de desarrollo poco equilibrado. El Banco Mundial llamó la atención sobre los gastos desproporcionadamente altos de defensa, llegando a la conclusión de que esa política era claramente insostenible.⁵³ La misión de la ONU señaló a principios de 2005 que mientras que la mayoría de las instituciones estatales seguían siendo "extremadamente débiles"; "hasta ahora sólo el programa del ejército afgano ha sido capaz de incluir las diversas dimensiones de la construcción de las instituciones, desde la reforma en profundidad del propio ministerio, al examen y entrenamiento de oficiales y soldados, y a la asistencia y asesoramiento posterior al despliegue militar".⁵⁴ El no invertir de igual manera en el desarrollo de las instituciones civiles del Estado y del gobierno, incluyendo la marginalización de los partidos políticos en las elecciones parlamentarias de 2004, acentuó la posición comparativamente favorecida de las fuerzas armadas y, a largo plazo, la posibilidad de que el proyecto de construcción del Estado pueda culminar en un golpe militar, o al menos en una dominación militar muy extensa del gobierno. El precedente histórico sin duda existe: por dos veces en la historia reciente (en 1973 y en 1978) el ejército afgano ha sido fundamental en la consecución de un cambio de régimen.

⁵² La Unión Soviética también había intentado reconstruir el ejército afgano como aliado fiable durante los años setenta, y después como fuerza de lucha eficaz para derrotar a los insurgentes islamistas militantes en los ochenta. Aunque empezaron a partir de un ejército que era razonablemente fuerte al principio, la política fracasó en los ochenta, a medida que las unidades se iban desintegrando cada vez más o desertaban para pasarse a la insurgencia.

⁵³ Banco Mundial (2005).

⁵⁴ *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security* ["La situación en Afganistán y sus implicaciones para la paz y la seguridad internacional"]. S/2005/183, 18 de marzo de 2005, p.14.

Legitimidad

Por haberse originado en una intervención militar extranjera, el proyecto de construcción de Estado en el Afganistán pos Talibán se vio estrechamente vinculado a tropas y capital extranjeros, de forma que afectaba a la legitimidad del Estado. Un elemento de la legitimidad es la dimensión utilitarista o instrumental, que nace de la capacidad de suministrar bienes materiales. El impacto de la dependencia del poder extranjero en este respecto es contradictorio. Por una parte, el Estado se ha convertido en un punto importante de transmisión de fondos y servicios valorados. Por otra parte, su extrema dependencia de fuentes externas subraya la posición del gobierno como un mero eslabón en una cadena de transmisión más larga, y por tanto, como agente poco fiable.

En cuanto al elemento normativo de la legitimidad, las consecuencias de un proceso de construcción del Estado iniciado por extranjeros y dependiente del extranjero, también son mezclas. El nuevo orden fue bienvenido por muchos como un alivio de la guerra y del gobierno opresivo de los Talibanes, y como una promesa de la paz y la prosperidad que estaban por venir. Pero la dependencia de los extranjeros lleva consigo connotaciones negativas desde tres perspectivas ideológicas principales. En primer lugar, la ideología de desarrollo de la importancia de la "propiedad local" se cita a todos los niveles del discurso político, expresado con frecuencia en el slogan de que en la reconstrucción de su Estado, su sociedad y su economía, "los afganos deben estar en el asiento del conductor". Pero, preguntaban los críticos afganos, ¿cómo vamos a estar en el asiento del conductor si, en realidad, el mapa se produce en Nueva York, Bonn y Londres, el gasto de gasolina lo pagan en conferencias de donantes en Tokio y en Berlín, y ahora los extranjeros conducen desde el asiento de atrás? En segundo lugar, el nacionalismo afgano, por difuso que sea, tiene un núcleo distintivo, definido por el orgullo en un país que nunca fue colonizado, y un pueblo que ha expulsado repetidamente a

los invasores extranjeros. En tercer lugar, y definido de forma más estrecha, la ideología de los militantes islamistas ataca específicamente la presencia extranjera occidental y el modelo de desarrollo como algo ilegítimo. En un contexto internacional en el que la "guerra contra el terror" liderada por Estados Unidos, la invasión de Irak y el apoyo de los ataques bélicos de Israel contra Líbano han creado la percepción de una cruzada de Occidente contra el Islam, la base de apoyo profundo por parte de las potencias occidentales cristianas de la que goza el gobierno afgano se ha convertido en un riesgo.

Este tipo de visiones críticas de la alianza con Occidente, con profundas raíces nacionalistas e islámicas, resuenan mucho más allá del número de quienes apoyan activamente a los militantes. Son herramientas poderosas para centrar y justificar la crítica al gobierno y sus apoyos extranjeros. Mientras que incidentes específicos pueden catalizar protestas, los agravios subyacentes son su fuerza motriz, ya estén relacionados con las promesas fracasadas de paz, la dirección y el ritmo del proyecto de construcción del Estado –que ha creado ganadores tanto como perdedores- o con preocupaciones múltiples suscitadas por la propia presencia extranjera, tan visible y poderosa. Al ser tan evidente y profundamente dependiente de Occidente, el gobierno se coloca en una posición de vulnerabilidad ante los ataques. Las expresiones son variadas y numerosas. Por ejemplo:

La retórica populista toma como objetivos a las ONG y el personal de la ONU "avariciosos", que desvían el dinero y bloquean el tráfico con sus vehículos a cuatro ruedas. Un candidato al parlamento gana un escaño sobre esta plataforma (septiembre de 2005). La sede de una ONG europea en Jalalabad, con un largo historial de trabajo en Afganistán, es incendiada en una protesta desencadenada por la noticia de que los interrogadores estadounidenses de Guantánamo han profanado el Corán (abril de 2005).

En el parlamento, los oponentes políticos de Karzai se quejan de que los extranjeros están obstaculizando el tráfico en Kabul al construir barreras de seguridad

frente a sus embajadas. Las barreras deben ser eliminadas inmediatamente, dicen, incluso la que está frente a la embajada de Estados Unidos, que prácticamente ha cortado una calle principal (enero de 2006).

Oponentes políticos y críticos independientes cuestionan la disponibilidad del gobierno de Karzai de cerrar una "alianza estratégica" con Estados Unidos (mayo de 2005).

Manifestaciones violentas contra pilares extranjeros del gobierno: las oficinas de la ONU en Herat son atacadas por una turba cuando el gobierno central intenta deponer a Ismael Khan (septiembre de 2004). Ataques coordinados contra los centros de mando de ISAF en tres localidades distintas son desencadenados por las caricaturas danesas del Profeta, pero parecen conectadas con los planes de los líderes militares que están todos en contra de los modernizadores del gobierno central (febrero de 2006).⁵⁵

Disturbios violentos en Kabul, incluyendo incendios y saqueos, provocados por un accidente causado por vehículos militares estadounidenses. Alrededor de 20 personas resultaron muertas y 160 heridas, la mayoría por herida de bala porque las fuerzas estadounidenses y afganas abrieron fuego. (mayo de 2006).

Los militantes atacan tropas extranjeras además de objetivos blandos (trabajadores de desarrollo y humanitarios), y "colaboradores" afganos, incluyendo maestros (continuamente).

Para evitar ser manchado por la brocha anti-extranjeros, el gobierno intentó establecer sus propias fuentes de legitimidad normativa. Esto se hizo en parte por medio de rituales occidentales modernos, especialmen-

⁵⁵ En Maimana, plaza fuerte de Dostum, se observó que un equipo de la compañía de televisión controlada por Dostum estaba disponible para filmar el principio de las manifestaciones violentas contra la base de ISAF. También hubo manifestaciones en Herat, donde la infraestructura de poder de Ismael Khan permanecía al menos parcialmente intacta. En Kabul, que solía ser la plaza fuerte de Bismillah Khan, el comandante principal de Fahim y actual jefe del ejército, el cuartel general de ISAF se convirtió en objetivo. Las manifestaciones estaban coordinadas y muy cercanas en el tiempo. http://www.afnorth.nato.int/ISAF/Update/Press_Releases/speech_8feb06.htm

te las elecciones presidenciales de 2004, y en parte proyectando la imagen tradicional del Estado central como negociador de servicios que aumentan el estatus y el poder de las autoridades locales, como señala Olivier Roy.⁵⁶ Karzai ha estado cada vez más implicado en la negociación con hombres fuertes locales y en políticas promocionales para establecer su legitimidad y su utilidad como un facilitador tradicional de este tipo. Es una práctica que va en contra de la idea de un Estado central fuerte, que era el núcleo del plan del Acuerdo de Bonn, además de contra los intereses de muchos donantes que sospechan que los socios de negociación de Karzai están vinculados al tráfico de drogas, son incompetentes en relación con las necesidades de un Estado moderno o tienen malos historiales en materia de derechos humanos.⁵⁷ La naturaleza en conflicto de las fuentes de legitimidad tradicionales y las modernas limitan por tanto las posibilidades de Karzai –o de cualquier jefe de gobierno en su posición– de fortalecer su propia legitimidad y, pro implicación, la de todo el Estado. Las elecciones parlamentarias (2005) probablemente tuvieron un efecto de legitimización más directo y positivo sobre el Estado. Al ampliar el escenario político a nivel central, también aumentó el poder, la notoriedad y, en esa medida, la legitimidad de la política a nivel central, a diferencia del nivel local.

La insurgencia

Cinco años después de la caída de los Talibanes, la mayor amenaza contra tanto la legitimidad como contra el poder del gobierno de Karzai era la insurgencia, en rápida expansión. Los ataques contra escuelas son un útil indicador de militancia (como lo eran durante el período comunista, cuando los muyaidines quemaban escuelas y mataban a maestros). En la primera mitad de 2006, los incendios contra escuelas e incidentes relacionados se multiplicaron por seis, en comparación con el período similar de 2005.⁵⁸ En parte, la creciente oposición militante y militar reflejaba la recuperación de un movimiento que no había sido derrotado del todo en diciembre de 2001 y que además, lo que es importante, no había sido reconocido como una parte implicada en las deliberaciones de Bonn. Como jefe del equipo negociador de la ONU, Lakhdar Brahimi señaló más tarde que uno de los grandes errores del Acuerdo de Bonn fue el no negociar con los Talibanes e incluirlos de alguna manera en el acuerdo. En lugar de eso, Bonn fue la expresión de una paz de los vencedores. A medida que esta paz tomaba forma, los Talibanes parecieron fragmentarse. Muchos simpatizantes se diluyeron en sus aldeas; otros se reagruparon en áreas remotas y al otro lado de la frontera con Pakistán. Algunos habían hecho las paces formales con el gobierno, aceptaron la oferta de amnistía e incluso se presentaron a las elecciones parlamentarias de 2005. Otros –como esperaban los analistas a largo plazo– sólo habían hecho las paces aparentemente y aguardaron el momento mientras sus parientes y sus seguidores se organizaban para la acción.⁵⁹

⁵⁶ "Development and political legitimacy: the cases of Iraq and Afghanistan" ["Desarrollo y legitimidad política: los casos de Irak y Afganistán"], *Conflict, Security & Development*, 4:2, agosto de 2004:167-179.

⁵⁷ Para junio de 2006, los oficiales encargados estaban haciendo públicas sus críticas. Ver Pamela Constable, "Afghan Leader Losing Support" ["El líder afgano pierde apoyo"], *Washington Post*, 26 de junio de 2006.

⁵⁸ Comunicado de prensa de UNICEF, Kabul/Ginebra, 4 agosto 2006, *Lessons in Terror: Attacks on Education in Afghanistan* ["Lecciones de terror: ataques contra la educación en Afganistán"]. Human Rights Watch, julio de 2006, vol. 8, n°6 (c.).

⁵⁹ Cuando la resistencia alcanza un cierto nivel "la persona principal vuelve a su región para desenterrar su arsenal de armas... y luego se une a la resistencia". General Hamid Gul, ex jefe del servicio de inteligencia de Pakistán (ISI), citado en "The Battle Spreads in Afghanistan", ["La batalla se extiende en Afganistán"], Syed Saleem Shahzad, *Asia Times on Line*, 26 de mayo de 2006.

Al analizar la insurgencia y el papel de los Talibanes suele hacerse una distinción en el liderazgo entre un núcleo duro de militantes –los *talib* que son producto de las *madradas* y que aportan al movimiento su ideología militante- y aquellos a los que podríamos llamar “enlaces.” Estos últimos son líderes locales de diversos tipos (mulás, jefes tribales, ex muyaidín y comandantes locales) que practican una política de alineamiento flexible dependiendo del equilibrio de amenazas, recompensas y factores de solidaridad. Durante los años noventa muchos de ellos –especialmente la población pashtún- se fue alineando progresivamente con los Talibanes a medida que éstos fueron ganando el poder. Este efecto de “subirse al carro” explica por qué los Talibanes en su conjunto podían afirmar justificadamente que controlaban el 90% del territorio de Afganistán en el momento en el que fueron derrocados violentamente por el aplastante poder aéreo estadounidense. Mientras que el núcleo duro parece haber sobrevivido y fortalecido su posición, la fuerza creciente de la insurgencia a partir de 2005 y más adelante refleja también su habilidad para atraer a una cierta cantidad de “enlaces”. Entre el núcleo duro y los “enlaces” existe un tercer tipo de líderes que juegan un papel importante como puente entre ambos grupos. Uno de ellos es Jalaluddin Haqqani, el viejo comandante muyaidín y veterano de las luchas de poder entre los muyaidines a principios de los noventa. Es también un hombre de religión (como indica su segundo nombre), un líder tribal y ex ministro Talibán. Los informes de que Jalaluddin Haqqani se había unido a la insurgencia en 2004, y que había ascendido a comandante central dos años más tarde, sugieren que el movimiento Talibán vuelve a emerger como una coalición de base amplia de grupos diversos.⁶⁰

¿Cómo se explica el impulso creciente de los Talibanes? La interpretación que se avanza con frecuencia en la comunidad de ayuda está basada en la idea del contrato social: el pueblo apoyará un Estado que proporcione un cierto nivel de oportunidades económicas, servi-

cios sociales y buena gobernanza. De ahí, se deduce que el lento ritmo de la reconstrucción, la corrupción generalizada, un ejercicio de gobierno en general pobre y la inseguridad que reina en Afganistán, sean factores que expliquen por qué los Talibanes encuentran numerosos reclutas a nivel de aldea. Una opinión relacionada estrechamente con ésta es que el programa de erradicación de drogas encabezado por “contratistas de seguridad privados” extranjeros y el ANA haya tenido un poderoso efecto de movilización entre agricultores pobres e intermediarios ricos que dependían de la economía ilegal. Estas explicaciones sin duda tienen cierto sentido. Los aldeanos se quejan abiertamente ante los corresponsales extranjeros y otros que les quieran escuchar que los Talibanes al menos ponían cierto orden, y que el programa de erradicación de drogas está totalmente mal enfocado y repleto de corrupción.⁶¹ Pero otras explicaciones tienen una mayor resonancia histórica. En los años ochenta, se recordará, un número muy alto de afganos luchó con ferocidad contra el gobierno comunista, sobre todo contra su apoyo extranjero que había colocado a dos de tres presidentes afganos. Al igual que el gobierno actual, los regímenes comunistas pretendían modernizar y desarrollar la sociedad afgana, pero trabajaban a la sombra de una escalada bélica librada por tropas extranjeras y una presencia soviética abrumadora. La guerra contra los comunistas se libró en nombre de la religión, el nacionalismo y la tradición. No resulta sorprendente que la oposición militante actual invoque símbolos parecidos. Con las tensiones generadas por la tarea de construcción del Estado –incluyendo las comentadas más arriba relacionadas con la dependencia de dinero, tropas y modelos de modernización extranjeros- estos símbolos aparecen rápidamente como una fuerza destacada y poderosa de las protestas y la movilización social.

En este contexto, las operaciones de combate llevadas a cabo por tropas extranjeras tienen un efecto particularmente incendiario. Las operaciones ofensivas a gran escala realizadas por fuerzas lideradas por EE.UU. en

⁶⁰ Syed Saleem Shahzad, “Besieged in Shawal” [“Asediados en Shawal”], y “Taliban’s new commander ready for a fight” [“El nuevo comandante Talibán listo para luchar”], *Asia Times Online*, 2004 (www.atimes.com/atimes), y 20 de mayo de 2006.

⁶¹ Ver Declan Walsh, “We’ll beat you again, Britons, Afghans War”, *The Guardian*, 26 de junio de 2006, y *Helmand at War*. The Senlis Council, Londres, junio de 2006.

2006, la Operación Empuje a la Montaña, causó tantas víctimas que llevó a Karzai a realizar una rara protesta pública.⁶² Pero el despliegue de fuerzas adicionales de ISAF a principios de 2006 produjo también una nueva escalada de violencia. Aunque las unidades de ISAF eran denominadas de "asistencia a la seguridad" en lugar de fuerzas de combate directamente, su función consistía en apoyar al gobierno, y los Talibanes, junto con sus seguidores, pasaron a la ofensiva.

Como parte de esta dinámica de escalada violenta, los insurgentes estaban recibiendo apoyos externos significativos. Para mediados de 2006 operaban en unidades mayores que antes, tenían mejores equipos y utilizaban tácticas más sofisticadas.⁶³ La región fronteriza con Pakistán era la zona más evidente para el reclutamiento, movilización y canalización de apoyo externo, igual que lo había sido durante la guerra contra el régimen pro soviético. Pero la resistencia en aquella época se sostenía en aspectos importantes sobre redes de solidaridad local que eran movilizadas en nombre de agravios además de oportunidades de poder, y sobre la fuerza de vínculos tradicionales, el nacionalismo y la religión. Este parece ser el caso también ahora. En la evaluación de la misión de la ONU en Afganistán, el Talibán es ahora un "movimiento de base."⁶⁴ Que los

Talibanes sufran muchas bajas significa poco porque la reserva de luchadores del movimiento "es prácticamente ilimitada", como concluye Tom Koenigs, representante especial de la ONU para Afganistán.⁶⁵

Si este análisis resulta correcto, se deduce que la fuerza militar –sobre todo las fuerzas militares extranjeras– es un instrumento muy burdo para lidiar con la insurgencia. Este dato fue en cierto sentido reconocido por la OTAN cuando la alianza lanzó la idea de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT). Diseñados como el componente central de la "asistencia a la seguridad", los PRT eran unidades civil-militares que tendrían una función doble de seguridad y desarrollo.

El concepto de los PRT está inspirado por la estrategia de "corazones y cabezas" desarrollada por la CIA durante la guerra de Vietnam, y presenta algunas de las limitaciones de esa política profundamente fallida.⁶⁶ Lo más importante es que los PRT no se basan en la premisa de llegar a un compromiso político con "el enemigo", sino en asumir que "el enemigo" será derrotado (por fuerzas militares regulares), o marginado (por el poder del "desarrollo"). Tal y como se ha puesto en marcha en Afganistán, esta premisa tiene varios puntos débiles. El componente de desarrollo de los PRT es bastante débil, y típicamente consiste en proyectos pequeños que están mal integrados con los planes de desarrollo locales y nacionales, y mucho menos con los otros 36 PRT repartidos por el país. Trabajar en tándem con los militares otorga al proyecto un rostro militar que tiene muchos significados: seguridad para algunos, inseguridad y provocación para otros. Además, como los Talibanes y sus seguidores y "enlaces" constituyen una parte significativa de la población local en las zonas en liza, las posibilidades de desarro-

⁶² "No es aceptable que en todas estas luchas, los afganos estén muriendo. En las tres a cuatro semanas pasadas, de 500 a 600 afganos han muerto. Incluso si son Talibanes, son hijos de esta tierra". Presidente Karzai en una conferencia de prensa, Kabul, 22 de junio de 2006.

⁶³ Una evaluación que ha circulado mucho, realizada por el general estadounidense retirado Barry McCaffrey y basada en una misión de campo en mayo de 2006 da a los Talibanes notas muy altas en competencia. Descubrió que los Talibanes estaban operando en formaciones más grandes que antes. Hace tres años tenían unidades pequeñas, del tamaño de escuadrones, y ahora operaban en unidades del tamaño de un batallón de 400 hombres o más. Tienen "armas excelentes, nueva tecnología de IED, equipamientos de comunicación comerciales y nuevos equipos de campo". Parece que han recibido "excelente entrenamiento táctico, en camuflaje y artillería. Son muy agresivos y listos en sus tácticas. Sus zonas de base en Pakistán son seguras". (p.4). En suma, las fuerzas estadounidenses se enfrentan a unos "Talibanes fuertemente armados", así como a fuerzas dominantes criminales y de los señores de la guerra (p.5). Memorandum del General Barry R. McCaffrey (retirado) al Coronel Mike Meese, jefe de departamento, Departamento de Ciencias Sociales, Academia Militar de Estados Unidos, 3 de junio de 2006, "Informe Académico: viaje a Afganistán y Pakistán, viernes 19 de mayo a viernes 26 de mayo". Las unidades británicas recién desplegadas en la provincia de Helmand en el sur expresaron sentimientos generales ante periodistas. Ver Christina Lamb, "Have you ever used a pistol?" ["¿Alguna vez has usado una pistola?"] *Sunday Times*, julio de 2006.

⁶⁴ Tom Koenigs, jefe de UNAMA y del SRSG de la ONU para Afganistán, en una entrevista con *Der Spiegel*, 10 de agosto de 2006.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Para críticas mezcladas, ver Michael J. McNerney, "Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: Are PRTs a Model or a Muddle?" ["Estabilización y reconstrucción en Afganistán: ¿son los PRT un modelo o un lío?"], *Parameters*, vol.35, nº1 (2005-06), 32-46, y Andrew M. Roe, "To Create a Stable Afghanistan: Provisional Reconstruction Teams, Good Governance and a Splash of History" ["Para crear un Afganistán estable: equipos de reconstrucción provisional, buena gobernanza y un poco de historia"], *Military Review*, noviembre-diciembre de 2005:2-26.

llo en ellas han menguado drásticamente. Como resultado de ello, los PRT se han visto obligados a operar en pequeñas zonas fortificadas (la estrategia de la mancha de tinta anunciada por el comandante de las fuerzas británicas en el sur de Afganistán), o a concentrarse en zonas relativamente seguras (como hacen la mayoría de los demás PRT en el país).

Conclusiones

El actual proyecto de construcción del Estado en Afganistán se está llevando a cabo en condiciones que agravan el legado histórico de un Estado central débil localizado en una parte del trabajo que está estratégicamente disputado. El proyecto se originó en una intervención militar que instauró un nuevo régimen y lanzó un ambicioso plan de reconstrucción y reforma. El proceso sigue estando dirigido desde fuera. Dos elementos clave de la construcción del Estado —el capital y la fuerza armada— son suministrados por potencias extranjeras. Esto creó una serie de problemas, sobre todo en un tercer área necesaria para la construcción del Estado: la legitimidad. El proyecto se desenvuelve en el escenario de una creciente polarización entre el Islam político y el poder occidental. Como uno de los primeros campos de batalla en la “guerra contra el terror” diseñada por Estados Unidos, Afganistán se ha visto inserto en un conflicto global que está empeorando.

El proceso de construcción del Estado ha sido, como consecuencia, difícil, afligido por una insurgencia que se extiende rápidamente y asediado por dilemas. Uno de los dilemas básicos nace del estrecho abrazo de las potencias extranjeras. Aunque esto también fue un problema que se encontraron los soviéticos en los ochenta, el dilema no refleja simplemente la importancia de la autodeterminación en el mundo poscolonial. Los británicos también lo experimentaron en sus aventuras afganas a mediados del siglo XIX. Tras instalar al Shah Shuja como gobernante en Kabul en 1838, los británicos después quisieron retirar sus tropas para no correr

con los gastos de una ocupación permanente. Esto dio pie a un dilema, como comentó más adelante un observador.⁶⁷ Los británicos temían que el Shah Shuja no durase mucho si se le retiraba el apoyo de las bayonetas británicas; al mismo tiempo, se dieron cuenta de que mientras las tropas siguieran allí, el Shah se convertiría en una marioneta de los “extranjeros infieles”.

Las contradicciones de un proyecto de construcción del Estado dirigido desde el exterior crean dilemas políticos tanto para los donantes como para los receptores. En el caso afgano, tropas extranjeras proporcionaron un poder coercitivo fundamental en la fase inicial de la construcción del Estado y siguieron siendo una garantía de seguridad política en la capital. La asistencia técnica y económica hizo posible distribuir ayuda humanitaria a gran escala y lanzar un ambicioso programa de reconstrucción y modernización. Las consecuencias negativas de la dependencia exagerada del exterior también son evidentes. A diferencia de algunos patrones de dependencia que han estado asociados históricamente con los Estados fuertes (por ejemplo en “regímenes de seguridad nacional” en Sudamérica en la segunda mitad del siglo XX), la formación de un Estado dependiente en el Afganistán pos Talibán ha producido unas debilidades a nivel central en el gobierno que podrían finalmente resultar fatales para todo el proyecto.

Las señales de debilidad son numerosas. Las estructuras de responsabilidad se establecieron para ajustarse a las demandas de los donantes externos más que para los votantes internos. La dependencia se perpetuaba a sí misma, ya que se favorecían las capacidades importadas en lugar de comprometerse al proceso más lento de construir las capacidades locales. La dependencia que tenía el gobierno de las tropas y los fondos extranjeros era señal de su propia debilidad, y por tanto alentaba a sus potenciales defensores a no ser claros en sus compromisos o a suscribir “contratos puntuales” que inhiben el desarrollo institucional. Desde una perspectiva nacionalista, el poder de las tropas y el dinero

⁶⁷ Patrick Maccrory, ed. *A Journal of the First Afghan War by Lady Florentia Sale* [“Un diario de la primera guerra de Afganistán por Lady Florentia Sale”], Oxford UP, 1969, p.xvi.

extranjeros minaban la legitimidad del gobierno y lo convertían en un objetivo fácil de las protestas genuinas y manipuladas. Los representantes del poder extranjero —ya fueran soldados, diplomáticos o trabajadores humanitarios— eran objetivo de los militantes, al igual que los “colaboradores” del gobierno. Para mediados de 2006, tras casi cinco años del orden pos Talibán, los ataques se han convertido en una insurgencia formidable dirigida por un Talibán revivido que recibía nuevamente apoyo exterior.

Algunas decisiones políticas llevan sólo a malas elecciones, y parecen haber habido varias coyunturas de este tipo en Afganistán. Ahora mismo no hay ninguna elección fácil, ni ninguna alternativa política de ganancia segura. Para donde quiera que se mire, los riesgos y los costes son altos. Sin embargo, el análisis de este artículo sugiere que la respuesta dominante hasta la fecha —una política de “más de lo mismo” en términos de ayuda extranjera— no es la salida. Más bien, puesto que la ayuda contiene sus propias semillas de reacciones negativas, aumentarla probablemente intensifique más las contradicciones en vez de resolverlas. En teoría, niveles muy altos de ayuda, tropas y un compromiso pétreo e inquebrantable podrían abrumar a la oposición y pesar más que las consecuencias negativas de esta asistencia tan intrusiva. Pero la tarea sería tremenda y probablemente implicaría un grado de compromiso, presencia y control internacionales —en realidad un nuevo colonialismo— que no parece realista tanto desde un punto de vista normativo como desde el punto de vista de la política de potencias. En las secuelas de la intervención estadounidense en Irak, una política sostenida de implicación de este tipo en Afganistán por parte de Occidente resulta particularmente cuestionable.

Esto nos deja con cinco principios indicativos para explorar opciones políticas alternativas:

Como proceso a largo plazo, el proyecto de construcción del Estado no puede ser un instrumento para lidiar con el “terrorismo internacional” —estos dos objetivos políticos han de separarse.

El proyecto de construcción del Estado estuvo desde el principio complicado por objetivos divergentes y parcialmente contradictorios. Para Estados Unidos, la intervención en Afganistán tenía que ver en primer lugar con eliminar a Al-Qaeda. Esta política sencilla pronto se convirtió en un plan más amplio de construcción de un Estado y una nación y los dos objetivos se mezclaron en la idea de que un Afganistán nuevo, democrático y amigo de Occidente se negaría a ser santuario de “terroristas internacionales”. Incluso bajo las mejores circunstancias, no obstante, un proyecto de construcción del Estado sólo puede dar fruto como parte de un largo proceso histórico. Luchar contra los “terroristas internacionales” es, presumiblemente, una prioridad más inmediata.

Este proyecto de construcción del Estado requiere que se lidie con la insurgencia, pero esto mismo no es necesariamente aplicable a la derrota de los “terroristas internacionales”. Los Talibanes y sus redes de apoyo han sido siempre un movimiento interno con una dinámica afgana característica. En el pasado, los Talibanes colaboraban tácticamente con los militantes internacionales y con Al-Qaeda (a quienes los afganos llamaban colectivamente “los árabes”); evidentemente, lo están haciendo de nuevo. Pero ponerlos a todos en el mismo saco y señalarlos como objetivo militar no hará sino acelerar la fusión, como ha sostenido Michael Mann en un llamamiento a hacer distinciones entre movimientos y agravios nacionales y transnacionales poco después de los ataques del 11-S contra Estados Unidos.⁶⁸ Pero esta es la nueva tendencia de la OTAN. Los altos oficiales de la ONU reflejan una versión de la teoría del dominó según la cual derrotar a los Talibanes en Afganistán evitará futuros ataques terroristas contra Londres (como lo expresó el general británico al mando de las tropas en las provincias del sur). Derrotar a la insurgencia se convierte así en un atajo hacia tanto la construcción del Estado como hacia la eliminación del terrorismo internacional.

No está claro si a mediados de 2006 el “terrorismo internacional” sigue teniendo bases de apoyo en

⁶⁸ Michael Mann, *Incoherent Empire* [“Imperio incoherente”], Londres: Verso, 2003.

Afganistán. Pero si el objetivo es neutralizar sus supuestos santuarios en zonas remotas del país, la estrategia más directa a corto plazo sería entrar en diálogo con esos afganos que están sirviendo de santuario. La política de aislar a “los árabes” sería más apropiada que la de los ataques militares a gran escala contra aldeas sospechosas y también contra militantes afganos, y que genera un círculo cada vez mayor de miedo, ira y hostilidad.

Para ser efectivos, el proyecto de construcción del Estado debe tener bases políticas más que militares.

Desde 2003, el revivido movimiento Talibán y sus “enlaces” se ha convertido en el desafío más directo al proyecto de construcción del Estado. La estrategia del gobierno y de sus apoyos exteriores –combinar la fuerza militar, los proyectos de desarrollo y una política declarada de reconciliación– ha tenido resultados limitados. De hecho, la fuerza militar y la presencia de tropas extranjeras parecen haber sido contraproducentes, al generar a lo largo del tiempo un movimiento de resistencia más poderoso. La estrategia alternativa sería reducir el componente militar de la ecuación, especialmente cesando las operaciones extranjeras de combate y retirando las fuerzas militares extranjeras a unas pocas ciudades importantes donde puedan cumplir otras funciones de “asistencia a la seguridad”. Y lo que es más importante, las fuerzas internacionales serían una seguridad contra una repetición del abandono internacional de los años noventa al prevenir la renovación de la lucha militar entre facciones afganas por la capital (que era la dinámica de la devastadora guerra civil de principios de los noventa). Proporcionar una garantía de seguridad para Kabul como territorio neutral era de hecho el fundamento del despliegue original de ISAF. Reducir el papel de la fuerza militar extranjera, a su vez, requiere que se fortalezca la alternativa política, cosa que nos lleva al tercer principio:

Para resultar atractiva, la reconciliación deber ser cualitativamente distinta de una invitación a la rendición, y suponer compromisos por ambas partes, incluyendo cierta medida de poder compartido.

Hasta ahora, la “reconciliación” ha significado una amnistía según los términos del gobierno. Esta oferta ha atraído sólo a unos pocos Talibanes moderados, y los que se han aprovechado de ella se arriesgan a las represalias de los militantes de la línea dura. Una reconciliación genuina que pueda ser atractiva para un grupo más amplio de militantes supondría un diálogo sobre cómo compartir el poder, la ayuda, y otras condiciones para gobernar a nivel local y en localidades donde los Talibanes y sus “enlaces” disfrutaban del control de facto o de mucha influencia. El papel de los PRT podría ajustarse a esto, para trabajar con, en lugar de contra, los militantes locales.

Esta estrategia sugiere un marco diferente para la construcción del Estado que el Estado central liberal-democrático dispuesto en Bonn. Sin embargo, como se ha señalado ya, el no haber incluido a los Talibanes en Bonn se reconoce ahora como uno de los puntos débiles del Acuerdo.

El Estado rentista puede modificarse ajustando los niveles y los tipos de ayuda exterior con una política a largo plazo de construir la capacidad institucional, así como con un enfoque más descentralizado.

Como sugiere la expresión “propiedad local”, la sabiduría popular en la comunidad de ayuda es que las transferencias de ayuda deben equilibrarse con una estrategia de construcción de las capacidades locales, incluso aunque esto suponga menos ayuda. Una ayuda en exceso de la capacidad suele producir corrupción a gran escala y desigualdades, dos problemas que son evidentes en Afganistán. El fijarse en grandes cantidades de dólares en los primeros años –y en los estudios comparativos que pretenden demostrar que Afganistán sale perdiendo frente a otras situaciones de posguerra– probablemente fuera contraproducente, al crear expectativas poco realistas. Al mismo tiempo, las consideraciones relativas a la capacidad de absorción no favorecen necesariamente al Estado central. Canalizar la ayuda directamente hacia los agentes a nivel provincial o de distrito podría ser igual o más efectivo, aunque la estrategia no está exenta de problemas en otros aspectos (por ejemplo, al crear des-

igualdades regionales y posibilitar que las élites locales “capturen” la ayuda).

Los vecinos de Afganistán deben involucrarse en un marco regional de control del conflicto y de cooperación.

Una reducción del componente militar de la política exige dar mayor énfasis a la diplomacia internacional para apoyar los objetivos de la construcción del Estado y la gestión de los conflictos asociados a ella. Aunque las principales potencias han sido históricamente las más responsables de crear o exacerbar conflictos en Afganistán, los Estados vecinos de la región también han contribuido. El momento del Acuerdo de Bonn fue un raro momento en el que los gobiernos más preocupados por el futuro de Afganistán y por sus propios intereses a este respecto estaban preparados para cooperar. El consenso desde entonces se ha erosionado por la fuerza de otros conflictos en la región y más allá. Resucitar un consenso así requiere, en primer lugar, un marco institucional común para la cooperación, que en la actualidad ya no existe. Un modelo probable es el foro “6+2” que durante el período Talibán reunió en la

ONU a representantes de Estados Unidos y de Rusia junto con los seis vecinos de Afganistán: Pakistán, Irán, tres repúblicas de Asia central y China.

En este momento puede que sea demasiado tarde para adoptar una política más inclusiva hacia los militantes, y la militarización a base de fondos extranjeros del proyecto de construcción del Estado puede que sea irreversible. Esto fue, después de todo, de lo que se dio cuenta el gobierno soviético cuando en 1986 el Presidente Mijail Gorbachov se preparó para retirar las tropas soviéticas y anunció una política de reconciliación nacional. De forma similar, los conflictos recientes en los que han estado implicados los vecinos de Afganistán y las potencias principales han hecho más difícil la reconstrucción de un foro “6+2” productivo, especialmente en el escenario de una confrontación más general entre el Islam y el poder occidental. Pero los principios para alternativas a unas políticas que manifiestamente no están funcionando bien pueden servir como señalizaciones cuando surjan, si es que surgen, condiciones más afortunadas, y, mientras, como inspiración para cambiar las condiciones propiciatorias en sí mismas.

INFORMES Y DOCUMENTOS DE TRABAJO 2004-05

- 1 Europa e Irak: ¿Hacia una política más constructiva?, Richard Youngs, Noviembre de 2004
- 2 Hacia una nueva cooperación española, Silvia Hidalgo y Fernando Espada, Diciembre de 2004
- 3 Uso de la fuerza y responsabilidad de proteger. El debate sobre la reforma de la ONU, Carlos Espósito, Junio de 2005
- 4 Una Comisión de Consolidación de la Paz para las Naciones Unidas, Jessica Almqvist, Junio de 2005

-
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, CITPax, an initiative of Shlomo Ben-Ami, November 2004
 - 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, Richard Youngs, Enero de 2005
 - 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, Emad El-Din Shahin, Febrero de 2005
 - 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, Carlos Espósito, Febrero de 2005
 - 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, Jessica Almqvist, Marzo de 2005
 - 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, Richard Gillespie, Abril de 2005
 - 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, Luis Peral, Abril de 2005
 - 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, Javier Niño Pérez, Abril de 2005
 - 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, Laura Feliú, Mayo de 2005
 - 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, Antonio Remiro Brotóns, Junio de 2005
 - 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, Jill Crystal, Julio de 2005
 - 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, Carlos Espósito and Jessica Almqvist, September 2005
 - 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, Kristina Kausch and Isaías Barreñada, October 2005
 - 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, Susanne Gratius, Octubre de 2005
 - 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, Luis Peral, Octubre de 2005

DOCUMENTOS DE TRABAJO 2005-06

- 16** The United Nations' Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, **Irune Aguirrezabal Quijera, November 2005**
- 17** Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda **Martin Doornbos, December 2005**
- 18** Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, **Jessica Almqvist, January 2006**
- 19** Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; **Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque, February 2006**
- 20** Defining 'Terrorism' to Protect Human Rights, **Ben Saul, February 2006**
- 21** Democracia y Seguridad en Oriente Medio, **Richard Youngs, Marzo de 2006**
- 22** La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, **Megan Burke, Abril de 2006**
- 23** Angola: La "buena gobernanza" global también es necesaria, **David Sogge, Junio de 2006**
- 24** Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, **Luis Peral, Julio de 2006**
- 25** The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, **Rebecca Engel, August 2006**
- 26** Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, **Astri Suhrke, Septiembre de 2006**

FRIDE

Los esfuerzos de reconstrucción de las posguerras a veces –pero no siempre– se centran en lo que suele llamarse construcción del Estado, es decir, en el establecimiento de un Estado central efectivo que opere bajo el Estado de derecho y de acuerdo con los criterios contemporáneos de transparencia y responsabilidad. La reconstrucción de posguerra en Irak es un caso así. La intervención liderada por Estados Unidos en noviembre de 2001 tenía como objetivo la destrucción de un santuario terrorista. La construcción del Estado se veía como un instrumento para evitar la aparición de un santuario futuro. Con las estructuras estatales anteriores destruidas o abandonadas como resultado de veinticinco años de guerra, con revueltas generalizadas e intermitentes sanciones internacionales, la construcción del Estado se convirtió en el principal objetivo del programa de reconstrucción puesto en marcha después de la intervención.

En este artículo se examinará la naturaleza de la ayuda económica y militar internacional a este proceso de construcción del Estado. El argumento central es que esta ayuda ha tenido tanto efectos positivos como negativos, que se combinan para crear tensiones internas severas en el seno del propio proyecto de construcción del Estado. A pesar de todos los logros citados al haber eliminado a los Talibanes y puesto en marcha una ambiciosa política de reconstrucción y modernización, la intervención de 2001 y las subsiguientes estrategias de ayuda han creado también un Estado rentista que depende totalmente de los fondos extranjeros y de las fuerzas militares para su supervivencia. Además, este Estado tiene una débil legitimidad, así como una capacidad limitada de utilizar la ayuda eficazmente, y se enfrenta a una insurgencia creciente. En esta situación, las premisas y la estructura del proyecto de construcción del Estado se prestan a un examen crítico.

www.fride.org