

AFGANISTÁN: SEGURIDAD Y DESARROLLO.

UN MODELO DE ESTABILIZACIÓN DE ESTADOS.

José Miguel Calvillo Cisneros

AFGANISTÁN: SEGURIDAD Y DESARROLLO.
UN MODELO DE ESTABILIZACIÓN DE ESTADOS.

José Miguel Calvillo Cisneros

A la memoria de mi madre. Sin ella nada hubiese sido posible.

Edita: Centro de Estudios de Iberoamérica

Autor: José Miguel Calvillo Cisneros

Diseño e impresión:
Gráficas Hache
Tel. 927 26 99 68
Cáceres

Dep. Legal: CC-280-2013
I.S.B.N: 84-940015-8-2

ÍNDICE

NOTA PREVIA	7
PRÓLOGO	9
CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN.	13
1.1 Evolución conceptual de la seguridad en el marco de la resolución de conflictos.	13
1.2 El desarrollo como instrumento en la resolución de conflictos y estabilización de Estados.	25
CAPÍTULO II. FACTORES NATURALES Y POLÍTICOS. ELEMENTOS CLAVE PARA COMPRENDER LA SITUACIÓN DE AFGANISTÁN.	39
2.1 La reproducción de la historia.	39
2.2 La rivalidad por el territorio.	42
2.3 El movimiento talibán. Entre el fundamentalismo islámico y el nacionalismo.	54
2.4 El fin del régimen talibán y la intervención de la comunidad internacional.	57
2.5 El “Gran Juego” afgano. La vuelta al tablero de ajedrez.	62
2.6 La distribución étnica de Afganistán como elemento de desestabilización política y falta de cohesión social.	69
2.7 El opio como principal fuente de ingresos: ¿alternativas o erradicación?	77
2.7.1 La economía de la droga.	79
2.7.2 La relación opio-seguridad.	84
2.7.3 La erradicación de los cultivos.	87
2.7.4 Alternativas que inciden en el desarrollo y la seguridad.	89
2.7.5 El ejemplo de un actor regional.	84
CAPÍTULO III. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE UN NUEVO MODELO DE COOPERACIÓN. SEGURIDAD, RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO COMO MODELO DE ESTABILIZACIÓN DE ESTADOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DESDE EL MARCO BILATERAL.	99
3.1 la ayuda al desarrollo y la reconstrucción como instrumentos en la agenda global.	102
3.2 Los inicios de un nuevo modelo de cooperación internacional en países en conflicto.	107
3.3 Los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) como enfoque integral en la estabilización de Estados.	114
3.3.1 El funcionamiento de los PRT.	120

CAPÍTULO IV. LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE EL RETO DE LA RECONSTRUCCIÓN DE AFGANISTÁN. LOS MECANISMOS DE FINANCIACIÓN INTERNACIONAL.	131
4.1 El laboratorio afgano. Antecedentes de la reconstrucción afgana desde la perspectiva multilateral.	132
4.2 Marco de intervención internacional y nacional. Los inicios de la reconstrucción.	134
4.3 Las Conferencias Internacionales para la reconstrucción de Afganistán. El compromiso de la comunidad donante.	138
4.4 La Estrategia Nacional de Desarrollo afgana (ANDS) y el <i>Afghanistan Compact</i> .	148
4.4.1 Pilar 1: sistema de gobierno, Estado de derecho y Derechos Humanos (DDHH)	151
4.4.2 Pilar 2: desarrollo económico y social.	154
4.4.3 Pilar 3: sistema de seguridad.	159
4.5 Otros mecanismos de financiación multilaterales para Afganistán	164
CAPÍTULO V. EL PAPEL MILITAR EN LA ESTABILIZACIÓN DE AFGANISTÁN. INTERNATIONAL SECURITY ASSISTANCE FORCE (ISAF) Y LA OPERACIÓN LIBERTAD DURADERA (OEF).	171
5.1 La OTAN como actor principal del proceso. El uso conjunto de medios civiles y militares para la resolución del conflicto y la reconstrucción de Afganistán.	172
5.2 La coordinación entre civiles y militares en el teatro afgano.	177
5.3 La OTAN como actor de desarrollo en Afganistán (OTAN-ISAF).	185
5.4 Operación Libertad Duradera (OEF). Una contradicción entre la seguridad, el desarrollo y la reconstrucción.	197
CAPÍTULO VI. ANÁLISIS DE RESULTADOS. ¿EFICACIA O INEFICACIA DEL MODELO?	203
6.1 La estrategia de salida de la Administración OBAMA.	206
6.2 Las negociaciones con las talibanes como pilar de estabilización para el futuro.	211
6.3 La salida desde la perspectiva del desarrollo.	213
CONCLUSIONES	219
BIBLIOGRAFÍA.	227

NOTA PREVIA

La cooperación internacional es uno de los sectores más relevantes en la actual sociedad internacional y ha recibido la atención no sólo de los Estados sino, también, de organismos internacionales. Es natural que la doctrina científica se ocupe de estas cuestiones que, en nuestro caso, forman parte ineludible de las labores que realiza el Centro de Estudios de Iberoamérica de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. La realización de esta obra monográfica sobre Afganistán: Seguridad y Desarrollo responde, sin duda, a los objetivos de nuestro Centro, más aún cuando nos ofrece un modelo de cooperación que podría ser útil, en muchos de sus componentes para otras situaciones que podrían acontecer en la comunidad internacional y, en particular, en el espacio iberoamericano, aunque con diferencias y puntos de vista distintos. El trabajo que ha llevado a cabo José Miguel Calvillo es de una profunda intensidad y parte de un conocimiento muy exhaustivo de la realidad afgana. Por ello, realiza propuestas de gran calado y nos ofrece elementos que deberían ser tenidos en cuenta por quienes nos dedicamos al estudio de la cooperación internacional.

La reconstrucción y el desarrollo son los aspectos clave que nos propone el autor en un análisis completo y riguroso, tanto como modelo como aplicado en la realidad de Afganistán. Pero lo más importante es que, a lo largo del trabajo, se pone el acento, en la defensa de la estabilidad que traiga consigo el respeto de los derechos humanos y el bienestar de la población. En el fondo, aquellos ingredientes que siempre tienen que estar presentes en todo proceso de cooperación en la escena internacional. El hecho de que un trabajo así proceda de una tesis doctoral le da un mayor valor ya que demuestra que es el resultado de un concienzudo trabajo en la materia.

Para el Centro de Estudios de Iberoamérica supone una gran satisfacción poder colaborar en la publicación de este trabajo que, con toda seguridad, será muy útil para investigaciones futuras por parte de los colaboradores del Centro. En esta línea, hay que señalar que esta publicación se enmarca, por lo tanto, en el marco las actividades del *Centro* que recibe el soporte institucional y financiero de la *Cátedra Iberoamericana Santander*, por lo que queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento al Banco Santander y a quienes dentro del mismo lo han hecho posible, ya que, con seguridad, esta institución destaca por su contribución en los dos espacios más significativos de nuestra actividad: el ámbito universitario y el escenario iberoamericano. Pero, también, en lo que ello supone para la proyección de la cooperación internacional, de la que está tan necesitada la actual sociedad internacional.

Cástor Miguel Díaz Barrado
Catedrático de Derecho Internacional Público
Director del Centro de Estudios de Iberoamérica

PRÓLOGO

El siglo XXI inicia su andadura con tres acontecimientos centrales interconectados que marcan la agenda de la comunidad internacional y, sobre todo, la política exterior de Estados Unidos y sus principales aliados: el 11 de septiembre de 2001 que deriva en la lucha contra el terrorismo globalizado y las guerras de Afganistán e Irak. Afganistán se convierte en un escenario decisivo, en un pivote geoestratégico, que combina diplomacia, defensa y desarrollo *-las 3D-*. Así mismo, es una prueba de conjunto para los actores internacionales, donde se pone de manifiesto su capacidad en cuanto a resolución de conflictos mediante un proyecto de reconstrucción sumamente costoso, con repercusiones en el área regional e internacional. Por otro lado, la decisión de invadir Irak tuvo consecuencias muy importantes en la evolución de la estabilidad del escenario afgano, quedando demostrada la imposibilidad para Estados Unidos de poder controlar dos grandes operaciones militares en un mismo espacio de tiempo.

Afganistán simboliza un modelo de reconstrucción de un Estado fallido, el más costoso y complejo que se está llevando a cabo actualmente y, que a pesar de los esfuerzos de la coalición internacional, en un proceso que dura más de un decenio, todavía no está asegurado y cuyo futuro ofrece una alto grado de incertidumbre. También Afganistán significa un nítido ejemplo de los cambios acontecidos en la actual sociedad internacional desde el fin de la guerra fría, confluyendo elementos claves interconectados como son la seguridad y el desarrollo, representado dos dinámicas de intervención en los países postconflicto. En este binomio se ha ido asentando la estrategia adoptada por una nutrida coalición internacional para el proceso de reconstrucción, que converja en la *afganización*, mediante la transmisión de competencias a las autoridades locales.

Afganistán ha mutado su condición histórica de “Estado tapón” que servía como dique de contención utilizado por las potencias externas en el denominado “gran juego” de Asia Central, a centro de gravedad que aglutina a numerosos y heterogéneos factores y actores, mediante una red compleja de interconexiones. Dicha complejidad, se

asienta en las propias características internas del país, en su ubicación geográfica y en las actuaciones de los actores domésticos y externos, planteando un importante desafío que permita su no catalogación como un Estado fallido

A lo largo de más de una década de intervención internacional, Afganistán se convierte en el laboratorio que gesta un nuevo modelo de reconstrucción de Estados, combinando elementos militares y civiles con un objetivo común -la estabilización y la democratización-, pero llevando a la práctica instrumentos diferenciados. Desde la óptica securitaria, dos operaciones centrales se desarrollan en el teatro afgano: la *Operación Libertad Duradera* liderada por los Estados Unidos, con el objetivo de eliminar al movimiento talibán y Al Qaeda; y la *International Security Assistance Force* (ISAF), con la misión de reconstruir física y políticamente el país, capacitar a las fuerzas de seguridad afganas, sumando un tercer elemento, contribuir a la buena gobernanza.

Afganistán sigue necesitado de la ayuda de la comunidad internacional, pues según las previsiones más optimistas, este país de Asia Central seguirá siendo dependiente de la asistencia internacional, al menos en una horquilla que oscila entre los 15-25 próximos años. Clasificado como uno de los países más pobres de la tierra, el subdesarrollo ha sido, y continua siendo, parte del caldo de cultivo del que se nutre la insurgencia. Basado en el binomio seguridad-desarrollo, la intervención internacional ha evolucionado hacia planteamientos más equilibrados aunando dos vertientes: mejorar los indicadores de desarrollo humano de la población (visión idealista); y ser una parte de la estrategia militar puesta en curso en el marco de ISAF bajo la doctrina de “*ganarse los corazones y las mentes*” (visión realista).

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

da permitirse una autonomía sostenible, a lo que hay que sumar la falta de control del territorio afgano por parte del gobierno de Kabul. La compleja interacción entre las dimensiones internas-externas en el conflicto de Afganistán, plantea un importante desafío para su conversión en un país estable. En el primero de los planos mencionados, en interno, los vectores del conflicto se enraízan en las esferas política, ideológica, étnica, cultural, securitaria y de desarrollo. En este sentido son numerosos, variados y nítidamente identificables los factores adversos que dificultan la reconstrucción del país, enumerando como los más destacables la insurgencia progresiva con base en el vecino Pakistán donde encuentran refugio los líderes de Al Qaeda y los talibán; una administración corrupta, ineficaz y con escasos recursos; un parlamento potencialmente disfuncional, niveles de pobreza, analfabetismo y desigualdad de género que sitúan a este país en los últimos puestos de los ranking; unos recursos internacionales inadecuados, también en el sentido de financiación, que sólo recientemente han superado las contribuciones realizadas a otros países que han sufrido conflictos; una economía ligada al narcotráfico; un gobierno deslegitimado y poco efectivo que ni siquiera controla todo el territorio, un clima de inseguridad generalizado; tensiones étnicas exacerbadas por la lucha de recursos y poder.

En el otro plano aludido, la intervención de los actores externos ha sido, históricamente, parte del problema. A los países de la región y a otros actores internacionales les ha convenido mantener esta *fragilidad afgana*, conforme a sus propias agendas políticas y de seguridad, produciéndose un punto de inflexión a partir de 2001 con la coalición internacional. La dimensión regional, con el apoyo de los países vecinos resulta fundamental para acabar con la amenaza del radicalismo, el terrorismo y el tráfico de drogas, fenómenos que no sólo alcanzan a Afganistán, sino que atenazan a la paz, a la estabilidad y a la seguridad tanto regional como internacional. En este sentido, aunque Pakistán es pieza clave, la colaboración de otros actores regionales -Irán, India, Arabia Saudita, Rusia y China- es cada vez más necesaria, para apoyar los esfuerzos en curso y facilitar la apertura de nuevos instrumentos de cooperación y diálogo regional.

Un análisis realista de la actual situación de Afganistán pronostica un diagnóstico en el que se identifican tres elementos claves: estabilidad, gobernanza y crecimiento autónomo, ofreciendo un futuro incierto. En esta lógica, la perspectiva a corto plazo, con el horizonte de 2014 como año de la retirada de las tropas internacionales, arroja dudas

razonables en cuanto a un futuro sostenible. La misión en Afganistán es un trabajo inacabado, retomando las palabras del Presidente Obama. La ausencia de credibilidad en el modelo puesto en práctica a través de los Equipos de Reconstrucción Provincial; la descoordinación militar y de los organismos bilaterales y multilaterales; la crisis económica mundial que supone una fatiga del donante y una opinión pública muy crítica con la intervención han mermado la operación y los objetivos marcados en el proceso de Bonn. Tal vez, éstos fueran muy ambiciosos, pero lo que también es cierto es que Afganistán no ha recabado la ayuda necesaria para su reconstrucción.

Este libro es un importante trabajo de investigación sobre Afganistán. El autor, nos presenta un estudio que combina la investigación doctrinal con la visión y experiencia en el terreno, aportando un resultado global que enriquece la obra. Así mismo, la carencia de obras científicas sobre este país centro asiático aunando diversos planos, ofrece una visión de conjunto de uno de los escenarios más conflictivos del actual escenario internacional, que demanda análisis científicos en virtud de la relevancia del tema estudiado.

El presente trabajo se compone de cuatro partes diferenciadas y relacionadas al mismo tiempo. En una primera parte, el autor realiza una recopilación doctrinal sobre la teoría en torno a la seguridad y el desarrollo en las relaciones internacionales. La segunda parte, de carácter más histórico, ofrece un análisis de los factores naturales y políticos necesarios para comprender la coyuntura afgana. Manteniendo un hilo conductor de interconexión, la tercera parte, se centra en el teatro afgano, donde la seguridad, la reconstrucción y el desarrollo se presentan como modelo de estabilización de Estados. La cuarta parte de este trabajo, pone de manifiesto todos los instrumentos llevados a cabo por la comunidad internacional desde la perspectiva del desarrollo y la reconstrucción, para, seguidamente, analizar el papel de las dos operaciones militares en la estabilización de Afganistán. Finalmente, el trabajo se cierra con un análisis sobre los resultados de la intervención.

Paloma González del Miño
Profesora Titular de Relaciones Internacionales
Universidad Complutense de Madrid

1. INTRODUCCIÓN. El establecimiento del marco teórico sobre la seguridad, la reconstrucción y el desarrollo en la resolución de conflictos.

La herencia histórica de Afganistán es de naturaleza conflictiva. Esto no significa que sus habitantes, o los habitantes que han pasado por su territorio, sean de carácter violento, o más violento que en otros lugares. Su situación geográfica, en el centro del corazón continental, paso obligado de las rutas comerciales hacia Asia y el interés por las potencias del momento de ser un espacio controlado han provocado que, en los últimos siglos, se haya convertido en un permanente campo de batalla y en una pieza clave en el tablero de la geopolítica.

El país representa en la actualidad al nuevo paradigma de los conflictos post guerra fría pero compartiendo algunos de los elementos clásicos de los conflictos tradicionales. Para la resolución del conflicto afgano se ha puesto en práctica un nuevo modelo de estabilización de estados que abarca un enfoque integrado, es decir, la puesta en práctica de elementos militares, políticos y civiles con el único fin de dar solución a una situación de conflicto permanente.

1.1 Evolución conceptual de la seguridad como instrumento en el marco de la resolución de conflictos.

Enmarcado dentro de la teoría de resolución de conflictos podemos determinar, en la línea de Celestino DEL ARENAL que *“el conflicto se refiere a una situación en la que un grupo humano se encuentra en oposición consciente a otro o otros grupos humanos, en razón de que tienen o persiguen objetivos o intereses que son o parecen incompatibles. El conflicto supone, pues, más que la simple competición, sin que sea, por otro lado, identificable con la noción de tensión, situación ésta que implica hostilidad latente, miedo, sospecha, percepción diferentes de los intereses, pero que no supone el enfrentamiento mutuo a nivel de realidades”*¹. Por tanto, establecemos que el conflicto es un proceso con varios elementos a tener en cuenta: se produce entre varias partes (al menos dos), cada parte busca objetivos diferentes, las partes son conscientes del conflicto de intereses y objetivos, existe la posibilidad de que se produzcan reacciones violentas y, al mismo tiempo, existe la posibilidad de que se determinen mecanismo para su resolución.

En esta línea, una de las ideas clásicas en la resolución de conflictos es distinguir entre las posiciones mantenidas por las partes y sus intereses y necesidades subyacentes. Como nos dicen RAMSBOTHAM, WOODHOUSE y MIAL, *“A menudo es más fácil conciliar los intereses que las posiciones, puesto que suele haber distintas posiciones que podría satisfacerlos”*². Las dificultades pueden ser más arduas si el conflicto es sobre valores –que no suelen ser negociables- o relaciones, que tal vez sea necesario cambiar a fin de resolver el conflicto.

Algunos especialistas llevan esto hasta el límite al identificar la presencia de necesidades humanas básicas en la base de otras motivaciones. Los conflictos irresolubles o intratables son considerados el resultado de la negociación de tales necesidades, y el conflicto tan solo podrá ser resuelto cuando las mismas sean satisfechas. No obstante, el argumento esperanzado de eso especialistas es que mientras los intereses pueden estar sujetos a una relativa escasez, no sucede otro tanto con las necesidades básicas (la seguridad para una parte se refuerza mediante la seguridad para la otra). En la medida en la que el conflicto se traduzca al lenguaje de las necesidades, puede encontrarse un desenlace que satisfaga las mismas de ambas partes.

La situación de conflicto en Afganistán viene determinada por varias causas. Existe una **violencia histórica** que viene determinada por la permanente lucha de su población, bien en conflictos internos o bien contra el invasor; existe una **violencia directa** –miles de seres humanos muertos por los combates-; una **violencia estructural** –miles de seres humanos muertos por la pobreza absoluta-; y una **violencia cultural** –miles de seres humanos, en especial mujeres, muertas “justificado” por parámetros culturales-. Para establecer un marco de resolución a través del modelo de estabilización del Estado resulta imprescindible adoptar soluciones que engloben estos cuatro tipos de violencia existentes en Afganistán. No se puede plantear únicamente con una estrategia de victoria militar, ni invirtiendo solamente en reconstrucción, ni focalizando esfuerzos en el desarrollo y la gobernabilidad. El modelo propuesto para la estabilización del territorio debe

¹ DEL ARENAL, Celestino, *Introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2007, p.277.

² RAMSBOTHAM, Oliver, WOODHOUSE, Tom y MIAL, Hughghk, *Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales*, Institut Català Internacional, Per la Pau, Paz y Desarrollo nº 2, Barcelona, 2011, p. 63.

aglutinar las tres formas en un único instrumento de estabilización. Este enfoque integrado es lo que se ha puesto en práctica en Afganistán en la última década, pero ¿qué ha fallado? ¿Es correcto el enfoque integrado para dar solución a conflictos como el afgano?

El conflicto afgano echa raíces en la noche de los tiempos y se agrava en el marco de la actual sociedad internacional, en la nueva tipología de conflictos violentos y en las nuevas amenazas a la seguridad. Éste conflicto, denominado por la gran mayoría de especialistas en la materia como “asimétrico”, comparte además elementos de los conflictos clásicos o simétricos. En este sentido, en la línea de las teorías de Johan GALTUNG sobre la diferenciación entre ambos –simétrico y asimétrico- podemos observar que Afganistán comparte características de ambos. Para GALTUNG, los conflictos violentos, sean de la clase que sea, deben cumplir tres elementos claves: la incompatibilidad, la actitud y la conducta³.

En un conflicto simétrico, la contradicción o **incompatibilidad** viene definida por las partes, por sus respectivos intereses y por el choque de los mismos, mientras que un conflicto asimétrico, aquella viene definida por las partes, las relaciones entre ellas y el conflicto de intereses inherente a la relación; en relación con la **actitud**, las partes tienden a desarrollar estereotipos degradantes de la parte contraria, y las actitudes caen a menudo bajo la influencia de emociones tales como el miedo, la ira, el rencor y el odio⁴. La actitud incluye elementos emotivos –sentimientos- cognitivos –creencias- y conativos –voluntad- ; y en cuanto a la **conducta** puede abarcar la cooperación o la coacción, los gestos que denotan conciliación o bien hostilidad. La conducta se caracteriza por las amenazas, la coacción y los ataques destructivos, pero también, en el plano de la cooperación por la reconstrucción, el desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones. Además, los conflictos asimétricos se caracterizan por la indefinición del espacio y de, al menos, una de las partes en conflicto no cumple los parámetros clásicos de formar parte de ejércitos convencionales.

Partiendo de que el objetivo es la estabilización de Afganistán y, por tanto, la resolución del conflicto, la comunidad internacional implicada

³ GALTUNG, Johan, *Paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Centro Documentación Estudios para la Paz, Bakeaz, Vizcaya, 2003, p.85.

⁴ Op. Cit., RAMSBOTHAM, Oliver, WOODHOUSE, Tom y MIAL, Hugh, p.51.

ha decidido trabajar en los tres sectores mencionados –seguridad, reconstrucción y desarrollo-. Para ello, la estrategia tiene que venir determinada por una serie de cambios dinámicos que impliquen a su vez cambios en la conducta, en las actitudes y la transformación de los intereses en pugna que se hallan en el centro de la estructura conflictiva.

Afganistán representa los cambios producidos en la sociedad internacional post guerra fría, pero al mismo tiempo comparte características de la etapa bipolar. Es por ello, por lo que el presente estudio hace especial énfasis, de manera general, en las peculiaridades y cambios que se han ido produciendo en la propia sociedad internacional y, al mismo tiempo, nos centramos en el análisis del complejo escenario afgano.

El presente trabajo gira en torno a tres ejes determinados: la seguridad, la reconstrucción y el desarrollo con el fin de estabilizar un estado fallido como Afganistán. Asimismo, existen varios sectores de análisis que interfieren directamente en los ejes marcados como son el establecimiento de un sistema democrático liberal, la agenda multilateral, el cultivo de opiáceos, la distribución étnica y la propia herencia histórica de Afganistán. De esta manera, los límites de ésta investigación hacen referencia a los espacios teóricos y políticos dentro del espacio temporal en el que enmarca este trabajo que van desde el inicio de la guerra en octubre de 2001 y que llega hasta la casi inminente salida de las tropas internacionales desplegadas en el teatro afgano. Todo ello con el fin de conocer mejor la naturaleza y alcance del fenómeno investigado, lo que resulta imprescindible para seguir un rigor metodológico consistente.

Para comprender la situación actual de Afganistán tenemos la obligación de realizar varios análisis metodológicos con el fin de obtener resultados empíricos que demuestren la efectividad de un modelo aplicado en éste país desde la intervención internacional –militar y civil- en octubre de 2001 hasta nuestros días. Este modelo, en el cual se coordinan elementos militares, políticos-diplomáticos y de desarrollo –conocida como las “3 D” Defensa, Diplomacia y Desarrollo- trata de conseguir un objetivo común – la estabilidad de un estado fallido como Afganistán y su Desarrollo –pero utilizando instrumentos bien diferenciados. Tal y como se explicará a lo largo de este trabajo, la falta de un enfoque basado en la legitimidad ha hecho que los distintos actores se resten legitimidad unos a otros alejando y dificultando el estado final deseado. Esto justifica suficientemente la necesidad de un cambio en el enfoque. Es por ello, por lo que antes de profundizar

en la viabilidad de este modelo debemos acotar un marco teórico que nos permita no alejarnos del verdadero fin de esta investigación.

En primer lugar, el concepto de seguridad es clave en la situación de Afganistán. Este concepto ha sido ampliamente estudiado en las relaciones internacionales, tanto en el ámbito jurídico como politológico, sobre todo desde el desmembramiento de la Unión Soviética (URSS) y por consiguiente la desaparición del mundo bipolar. Acogiéndonos a una nueva sociedad internacional de carácter multipolar, se ha producido una reconsideración del enfoque tradicional de la seguridad definido, anteriormente, en torno a la amenaza militar externa, que caracterizaba la etapa de la guerra fría. Con el fin de la II Guerra Mundial, se produjo un periodo que dio lugar a un nuevo orden mundial. Este orden se basó en conceptos como la estrategia de la “respuesta flexible” del General Maxwell TAYLOR, la teoría de la “contención” del diplomático estadounidense George KENNAN o la “coexistencia pacífica” del Presidente soviético Leonid BRÉZHNEV. Sin embargo, con la consecución de la guerra fría, nos encontramos una sociedad internacional caracterizada por la multipolaridad asimétrica⁵.

Desde la antigüedad clásica, y en la mayoría de sus manifestaciones en el mundo occidental, la guerra se había caracterizado por el enfrentamiento entre dos o más contendientes que luchaban por su total aniquilación; o al menos por lograr una destrucción suficiente que forzara la rendición del adversario. En estos conflictos, aunque la población civil era considerada en varios casos como un objetivo militar, cobraba especial relevancia una vez era derrotado el ejército enemigo, cuando ésta quedaba a merced de unos vencedores que podían continuar con sus planes sin que prácticamente nadie les hiciera frente.

Sin embargo, con el paso de los años, debido al aumento de la riqueza de las sociedades primitivas y el posterior surgimiento de los primeros estados modernos westfalianos, el soldado se convirtió en un técnico experto en el combate que disponía de un caro equipamiento y requería un complejo adiestramiento para realizar sus cometidos. Y a medida

⁵ Véase CALDUCH CERVERA, Rafael, *Relaciones Internacionales*, Ediciones de las Ciencias Sociales, Madrid, 1991; DEL ARENAL, Celestino, *Introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2007; GARCÍA PICAZO, Paloma, *Teoría breve de las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2009; SALOMÓN, Mónica, “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencias y aproximaciones”, *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales (REEI)*, en, http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf [Consulta: 10/2009]

que se producía dicha especialización, también se fueron configurando los primeros ejércitos permanentes y afloraron las tradicionales virtudes marciales como el honor, el coraje, la lealtad o la obediencia.

En la teoría de las relaciones internacionales, el fin de la bipolaridad que sustentaba una visión clásica de seguridad militar, conjuntamente con el proceso de extensión de la democracia –en términos liberales–, el papel cada más preponderante de otros actores como organismos no gubernamentales (ONG) y actores no estatales, hace posible que se disemine un cuestionamiento a la aproximación realista de WALTZ y la llegada de teorías normativas como la “interdependencia compleja” de KEOHANE y Joseph NYE.

Concretamente, los autores de la corriente realista y neorrealista centran su análisis en el estudio del poder y la seguridad como piezas clave en esta concepción política. La tendencia natural del estado y su objetivo central, según estos autores, es adquirir el mayor poder posible -o en otro plano conservarlo- ya que lo que el estado puede hacer en la política internacional dependerá del grado de poder que posea⁶. La política internacional se define en última instancia como la lucha por el poder dentro de un escenario anárquico en el cual no existe ninguna figura superior al clásico estado nacido de Westfalia. El poder es tanto un medio para un fin como un fin en sí mismo. Con independencia de su ideología o sistema político o económico, todos los estados actúan de forma semejante, tratando siempre de aumentar el poder.

Los principales autores que se incluyen en esta concepción en la década de los años treinta del siglo XX son CARR, SHUMAN y NIEBUHR. Edward CARR publica en 1939 la obra *The Twenty Year's Crisis*, en la que sentará las bases del realismo político. En esta obra, CARR asegura que “*el poder es siempre un elemento esencial de la política. El poder es un elemento indispensable del gobierno*” “*Cada estado se dirige a la guerra: así la guerra se transforma en el factor dominante de la política internacional y la fuerza militar en criterios reconocido de los valores políticos*”⁷. En esta línea se inserta igualmente el también británico Georg SCHWARZEMBERGER, que publica en 1941 la obra *Power Politics. A Study of International Society*, afirma que “*la política de poder significa un tipo de relaciones entre estados en el que predominan algunas reglas de conducta: armamentos, aislacionismo, diplomacia de*

⁶ Véase MORGENTHAU, Hans, *Escritos sobre política internacional*, Tecnos, Madrid, 1979.

poder y de la guerra”⁸. Para WIGHT, en su obra *Power Politics*, “lo que distingue la historia moderna de la medieval es el predominio de la idea de poder sobre la idea de derechos”⁹.

Una vez finalizada la II Guerra Mundial, el realismo político se presenta como la teoría más apropiada para el análisis de una sociedad internacional que acaba de vivir las guerras mundiales, cuyos orígenes se asocian al fracaso de la diplomacia internacional, el conocido como “Espíritu de Ginebra”. A esto hay que sumarle el “Espíritu de Yalta” conferencia donde las grandes potencias se reparten el continente europeo. Antes esta situación se crea las condiciones óptimas para que la escuela tradicional – *Realpolitik* – domine la escena internacional.

Dentro del paradigma tradicional de las relaciones internacionales, el objetivo era el de influir en el diseño de la política exterior de los Estados Unidos (EEUU) en época de guerra fría mediante la aplicación de la norma más clásica de la diplomacia europea: el equilibrio de poderes – *balance of power* -. Ejemplo de esto es la carrera política de Henry KISSINGER al frente de la diplomacia de los EEUU en la época de Nixon.

De forma paralela surgen tendencias ideológicas que recogen la herencia kantiana –interdependientes– de establecer criterios de cooperación interestatal y actores que negocien y decidan por encima de la clásica figura estatal. En este sentido, y siguiendo a CALDUCH, “*el orden mundial surgido de la Segunda Guerra Mundial se orienta al objetivo de instaurar la paz y la seguridad internacionales y se legitima en la medida en que logre avanzar en la consecución de ese objetivo por todos los medios contemplados en la Carta de San Francisco, desde las medidas de seguridad colectiva hasta las de promoción y protección de los derechos humanos, pasando por la codificación del derecho internacional, el reforzamiento de la diplomacia multilateral y los programas de cooperación al desarrollo. El objetivo de universalizar o colectivizar la seguridad se convierte en una prioridad absoluta en la evolución de la sociedad internacional del último medio siglo y, en conse-*

⁷ Véase CARR, Edward, *The Twenty Year's Crisis*, Perennial, New York, 2001.

⁸ Véase SCHWARZEMBERGER, Georg, *Power Politics. A Study of International Society*, Stevens, London, 1941.

⁹ WIGHT, Martin, *Power Politics*, edited by Hedley Bull & Carstaen Holbraad, Leicester University Press, 1995.

cuencia, la adopción de indicadores que nos puedan cuantificar la evolución de la seguridad tanto estatal como internacional, resulta cada vez más necesaria”¹⁰.

Dentro de las teorías clásicas siempre ha existido un rechazo a cualquier tipo de organización internacional de carácter supra nacional. La tendencia hacia el gobierno por medio de las grandes potencias domina completamente la distribución de funciones en las Naciones Unidas (NNUU). Esta tendencia se manifiesta en tres lemas constitucionales de la Carta:

- La imposibilidad de la Asamblea General para decidir sobre asuntos políticos;
- la limitación del requerimiento de la unanimidad a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ; y
- el derecho de las partes en disputa para vetar las medidas impuestas contra ellas.

El concepto de seguridad también ha sido abordado por las corrientes liberales. Herederos de la filosofía kantiana, esta escuela establece la imposición de los valores liberales –políticos y económicos- como instrumento necesario para la instauración de la paz internacional. Mientras que los realistas definían la paz como el espacio temporal entre guerras, los liberales establecen que la paz es un conjunto de requisitos que permitan al ser humano poder vivir libremente y sin ataduras impuestas por el poder, más allá de las establecidas en el contrato social.

Defensores de la creación de un gobierno mundial ideal con competencias supranacionales, los liberales desarrollan su teoría a partir de la existencia de otros actores, no solamente los estados, con un determinado protagonismo en la escena internacional. Por ello, no establecen una diferencia entre la política nacional de cada estado y la política internacional o exterior puesto que cualquier decisión dentro de las fronteras puede afectar directa o indirectamente a la política internacional. En definitiva, recoge una nueva realidad que nada tiene que ver con la sociedad internacional del paradigma tradicional.

¹⁰ <http://www.ucm.es/info/sdrelint/indicunam.pdf> [Consulta: el 21 de enero de 2013]

Según esta corriente, el mundo está caracterizado por la interdependencia y la cooperación transformándose en una sociedad mundial. Sus estructuras y dinámicas han experimentado un cambio trascendental. Esto ha originado nuevos problemas y retos, ha suscitado necesidades y demandas y ha dado lugar a la aparición de valores e intereses comunes al conjunto de esa sociedad mundial. Por tanto, las relaciones internacionales no se corresponden exclusivamente con el modelo conflictivo e interestatal del paradigma realista, sino que responde a un modelo basado más en factores culturales, tecnológicos, económicos que estrictamente políticos.

Además, siguiendo esta tendencia se ha producido un debilitamiento del papel del estado, como entidad soberana y como estructura capaz de garantizar bienestar y seguridad a los ciudadanos, y la aparición de nuevos actores, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, en las relaciones internacionales que, por su acción transnacional, tienden a limitar, aún más, el margen de maniobra de los estados. El sistema internacional ha perdido pues, el carácter estatocéntrico.

Por tanto, para los ideólogos de esta corriente ha desaparecido la tradicional distinción entre política interna y política internacional. El fenómeno de la interdependencia, sumado a la necesidad de atender las demandas de desarrollo económico y social, ha obligado al estado a abrirse cada vez más al exterior, lo que ha acrecentado la interdependencia y restringido su autonomía. Todo ello hace que sea imposible separar la política interna de la internacional y que el comportamiento del estado en el exterior no pueda explicarse únicamente en términos militares y/o políticos.

Sumergiéndonos aún más en este marco teórico, y siguiendo el análisis dentro del prisma de la seguridad, las líneas ideológicas post guerra fría, y la propia tendencia evolutiva de los acontecimientos, demuestran que hechos ocurridos en un país centroasiático, como la financiación de grupos no estatales que utilizan medios criminales, puede tener duras consecuencias en el plano de la seguridad en Occidente y, de la misma manera, una decisión económica en Occidente acarrea catastróficos resultados en, por ejemplo, el sector agrícola en el continente africano.

Con el fin de enmarcar el contexto afgano de forma histórica-política, en la década de los setenta y ochenta del siglo pasado la existencia de un mundo bipolar, con sus respectivas “esferas de influencia”, cons-

tituía una realidad difícil de objetar. Incluso, como nos dice SANAHUJA, *“la existencia del Movimiento de los No-Alineados (NOAL) suponía una confirmación directa de ese hecho esencial”*¹¹. En la misma línea DEL ARENAL afirma que, *“la aparición de una fractura absolutamente dominante en el sistema de estados, como era la división en dos bloques antagónicos, hegemonizados cada unos de ellos por una superpotencia, apoyada en el arma nuclear, jerarquizó e hizo rígido el sistema político-diplomático, dando lugar a que todas las demás fracturas y problemas quedaran oscurecidos o congelados, dejando sólo a la periferia del sistema como campo abierto al conflicto y la inestabilidad”*¹².

En el mundo académico, el bipolarismo podía ser conceptualizado de maneras muy distintas, incluso ontológicamente opuestas. Por citar algunos ejemplos, desde el realismo estructural, Kenneth WALTZ lo consideró el sistema más “virtuoso” para garantizar la estabilidad y la paz de un mundo esencialmente anárquico basándose en la teoría de los equilibrios de poder. Por el contrario, para la teoría crítica neogramsciana de COX, el bipolarismo constituía una “estructura histórica” de carácter hegemónico¹³.

Por otro lado, Joseph S. NYE, considera que en un escenario internacional donde EEUU ejerce un papel dominante, no puede conseguir los resultados que desea en algunas dimensiones de la política mundial¹⁴. NYE propone la imagen de un complejo “tablero de ajedrez tridimensional” para examinar esta cuestión: en el tablero superior, la distribución del poder militar define una estructura claramente unipolar, pues EEUU es el único país con un arsenal de fuerzas nucleares intercontinentales, y capacidad de despliegue estratégico global. En el tablero intermedio, el poder económico se distribuye de manera más equilibrada entre EEUU, la Unión Europea (UE), Japón y los países emergentes, especialmente China. Ello define una estructura multipolar, y no cabe hablar de hegemonía estadounidense. El tablero

¹¹ SANAHUJA, José Antonio, *¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea*, p.4, en http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2007/2007_10.pdf [Consulta: el 15 de enero de 2013]

¹² DEL ARENAL, “La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política”, VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz* 2001, Madrid, Tecnos, Universidad del País Vasco, 2002, p. 25.

¹³ Op. Cit., SANAHUJA, p. 5.

inferior corresponde a las relaciones transnacionales que atraviesan fronteras y se sitúan fuera del control estatal –sean flujos financieros y transacciones especulativas, actividades en Internet, o la actuación de redes terroristas transnacionales... – y en él, el poder está ampliamente disperso y no tiene sentido hablar de unipolaridad, de multipolaridad, o de hegemonía¹⁵.

Además NYE establece un análisis del poder no solamente centrado en la acumulación y producción de arsenal militar e influencia política, sino que va más allá estableciendo criterios culturales predominantes que él denomina “*soft power*”, basado en la transferencia de conocimientos, modelos culturales e incluso la adoración, y a veces antipatía, del resto de sociedades por el modelo occidental lo que genera odios y envidias¹⁶.

Desde líneas más críticas, centradas en las estructuras que conforman el sistema internacional, asumiendo que son el resultado de relaciones sociales, y no sólo de capacidades materiales, y que son las relaciones sociales las que dan significado a esas capacidades. Igualmente, sería necesario prestar más atención al principio de reflexividad, o principio reflexivo, puesto que esas relaciones, y la naturaleza misma de los actores, responden en gran medida a percepciones, ideas, identidades y preferencias de valores. En otros términos, para esta corriente el poder y la soberanía se “desestataliza” y se “desterritorializa”, y se “reubica” o redefine a partir de estructuras –institucionales, económicas, normativas, de conocimiento, ideas, identidades y significados intersubjetivos...– y de relaciones sociales, que se configuran como el objeto central de estudio de la disciplina¹⁷.

Es a partir del análisis de esas estructuras y relaciones que se deriva la existencia de un sistema “post-internacional” (Rosenau), “post-westfaliano” (Cox), o de un sistema de jurisdicciones múltiples y juxtapuestas, caracterizados como un “nuevo medievalismo” (Bull)¹⁸. Todo ello conduce a problematizar el estado y sus relaciones y jerarquía, que se convertirían en una variable o consecuencia, y no sólo, ni prin-

¹⁴ NYE, Joseph S, *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, 2003, p. 66.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Véase NYE, *El soft power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs, New York, 2004.

principalmente, en la causa u origen del poder y de las estructuras que se derivarían de la desigual distribución y efectos de ese poder. En palabras de COX, “...*el poder del estado deja de ser el único factor explicativo, y se convierte en parte de lo que debe ser explicado*”¹⁹.

Dentro del descontento intelectual que se inicia como reacción a las teorías dominantes de las relaciones internacionales, resulta interesante el análisis de Susan STRANGE acerca de la distribución de poder en la actual escena internacional, distinguiendo entre el poder “de donde” o “de quién” cuando nos referimos a los actores y las capacidades o recursos; el poder “sobre quién” referido al poder relacional; y el poder “sobre qué”, es decir, sobre las estructuras que conforman la sociedad internacional²⁰. Para STRANGE existe una preferencia de valores en los que toda organización social refleja una particular combinación de orden, libertad, riqueza y justicia, como valores que fundamentan en lo esencial, las opciones ideológicas. La manera en que las sociedades se enfrentan y resuelven los clásicos dilemas “libertad o seguridad” y “cañones o mantequilla” no son sino expresiones concretas de esos acuerdos; y de relaciones de poder que decide la naturaleza de esos acuerdos, y en particular la combinación de valores de cada sociedad es, fundamentalmente, la cuestión de poder, ya que de éstas dependen las relaciones, las negociaciones y acuerdos entre autoridad y el mercado, así como la subsiguiente distribución de costes y beneficios, y de oportunidades y riesgos

Para STRANGE, el poder es la capacidad de una persona o grupos de personas para influir en los resultados, de tal forma que sus preferencias tengan prioridad sobre las preferencias de los demás. Y el poder estructural es aquel que confiere el poder de decidir como deberán hacerse las cosas, el poder de conformar los marcos en los que los estados se relacionan entre sí, se relacionan con la gente o con las

¹⁷ *Op. Cit.*, SANAHUJA, p. 18.

¹⁸ ROSSENAU, James N., *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 6-7; BULL, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1977, p. 238, 254-255 (Existe edición en castellano: *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Madrid, La Catarata, 2005); y STRANHE, Susan, *States and Markets*, Londres, Pinter, 2ª edición, 1994 [1988].

¹⁹ *Op. Cit.*, SANAHUJA, p. 19.

²⁰ Véase STRANGE, Susan, *La retirada del estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Icaria, Barcelona, 2003.

empresas y/o corporaciones. El poder relativo de una parte en una relación dada es mayor, si también determinan las estructuras que enmarcan esa relación²¹.

Toda esta teoría conceptual se traslada al teatro de operaciones afgano con el establecimiento de dos operaciones militares con objetivos y medios diferentes. Por un lado EEUU, y algunos de sus aliados como Reino Unido, lidera la *Guerra contra el Terror* cuyo objetivo es dar captura o muerte a todo aquel que forme parte de grupos insurgente y, como objetivo ya cumplido, eliminar a los líderes de Al Qaeda, enmarcándose claramente en los parámetros del paradigma realista. Por otro lado, en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se lleva a cabo la *International Security Assistance Force* (ISAF) que tiene como finalidad la reconstrucción física y política de Afganistán, al abrigo de un paradigma claramente de resolución de conflictos a través de las “3 D” –Defensa, diplomacia y Desarrollo-. Las normas aplicables a cada uno de los operativos están bien diferenciados, hecho que, como veremos más adelante, trae consigo malas interpretaciones y problemas de coherencia y coordinación.

1.2 El desarrollo como instrumento en la resolución de conflictos y estabilización de Estados.

En segundo lugar, y desde la perspectiva del desarrollo, Afganistán es uno de los países más pobres del mundo fruto, entre otras razones, de la herencia histórica y continuada de conflicto permanente. En esta nueva coyuntura, aparece el modelo de “*seguridad compartida*” y la defensa colectiva, con empleo de fuerzas militares y diplomáticas integradas en organizaciones internacionales (OOII), pasando de la defensa frente a un adversario a enfrentar el propio conflicto en sí, de unas amenazas concretas a otras múltiples, complejas e inciertas y de una disuasión estática y contundente a otra dinámica y a la medida. También, de operaciones fundamentadas en objetivos a otras basadas en efectos, y del combate convencional a operaciones asimétricas o de carácter diverso, como las de paz o de ayuda humanitaria, en cooperación con actores de todo tipo.

²¹ *Ibidem*.

En esta misma línea, las NNUU, su ex secretario general Koffi ANNAN mencionó que *“Uno de los asuntos más importantes que vamos a abordar es el de seguridad humana (...) que en su sentido más amplio pasa por el respeto de los derechos humanos de los individuos, la dignidad personal, la cuestión de la paz que es más que la ausencia de guerra y de nuestra habilidad para terminar conflictos, porque en el mundo de hoy son los civiles los que sufren por esos conflictos”*.

Por tanto, la nueva era se caracteriza por la inestabilidad en diversos puntos del sistema que deriva en actos como los acontecidos en EEUU en 2001 o en Madrid en 2004. Pero no debemos caer en el engaño de creer que estos hechos son aislados. En cualquier punto del planeta, actos de la misma consideración ocurren con relativa frecuencia. La comunidad internacional debe focalizar todos sus instrumentos en analizar las causas y determinar medidas para paliar las consecuencias. Ninguna región del mundo, ningún sistema político, ninguna sociedad, está al margen ni protegida contra las nuevas amenazas, las crisis o los conflictos. En esta línea, los conflictos más radicales están surgiendo en aquellas regiones donde los niveles de desarrollo son más bajos²² estableciendo así, un paralelismo entre nivel de pobreza e inseguridad.

Dentro de este marco de análisis, el concepto de seguridad se ha visto afectado y modificado puesto que la temida inseguridad no solamente puede llegar por la amenaza de otro estado que pretende acaparar más poder que otro, sino que estas amenazas son fruto de otras causas como la pobreza, el narcotráfico, el medio ambiente y, son proporcionadas por otros actores no estatales como redes ilegales, terrorismo internacional organizaciones criminales²³ o, incluso, la propia población desmovilizada y en condiciones de alta vulnerabilidad²⁴.

Al mismo tiempo, el hambre, la incultura, la miseria, la represión y el subdesarrollo continúa siendo una realidad trágica para la mayoría de la población mundial. J. W. BURTON, señalaba que *“nos encontramos ahora en la era nuclear, pero en términos de política existen muy pocas pruebas de que haya habido un proceso de aprendizaje en esta materia, pues todavía hoy, basamos la política exterior y la estrategia en el uso*

²² Véase Op. Cit., SANAHUJA, José Antonio, y GÓMEZ GALÁN, Manuel, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*.

*final de la guerra y en el empleo de la amenaza de la misma*²⁵. Siguiendo el razonamiento de BURTON, nos encontramos en las mismas tesituras, donde la coacción es una constante herramienta de actuación política (EEUU y su *Guerra contra el Terror* lo que define su intervención claramente desde el punto de vista de la seguridad). Esto conlleva, entre otras características, un aumento de la tensión y el surgimiento de conflictos armados. Tal y como se articulan los Estados-nación de la sociedad actual, no se puede eludir la responsabilidad de proporcionar a sus ciudadanos un nivel adecuado de seguridad.

En este sentido, Robert KEOHANE alaba la figura hegemónica en las relaciones internacionales como necesaria para la obtención de unos mínimos en material de seguridad. Así, para KEOHANE *“El liderazgo hegemónico puede ayudar a crear un patrón de orden. La cooperación y la hegemonía no son antitéticas; por el contrario, la hegemonía depende de cierta clase de cooperación asimétrica que los que poseen la hegemonía respaldan y mantienen. La hegemonía desempeña un rol importante, incluso crucial”*²⁶ con el fin de establecer el marco de seguridad. Esta línea expresa claramente el rol que los EEUU deben seguir jugando en la escena internacional como “policía mundial”.

En cambio, autores como Jesús A. NÚÑEZ subraya que en relación con la reformulación actual de los esquemas de seguridad *“es un error defender que a más armas mayor nivel de seguridad, sin querer ver que de ese modo se incentiva una imparable carrera armamentística que se convierte en mayor inseguridad para todos”*²⁷. En la nueva sociedad internacional no es factible alcanzar la seguridad deseada acumulando mayor potencial militar, sino que implantar condiciones básicas para el desarrollo, unas relaciones pacíficas entre estados y una

²³ Véase ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUES, José, “Nuevos avances y retos en la lucha contra el terrorismo”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 17, Madrid, 2009.

²⁴ La estructura de los ejércitos deriva de una perspectiva westfaliana del estado. Durante muchos siglos el enemigo era el estado como titular de derechos en la esfera internacional, y ganar una guerra de estas características era tan fácil o tan difícil como destruir sus ejércitos, tomar su capital o acabar con su líder natural. A fecha de hoy, otras formas de poder distintas del estado como corporaciones multinacionales, organizaciones no gubernamentales o redes criminales transnacionales, por poner unos ejemplos, también se han convertido en elementos de política exterior, tanto más que muchos gobiernos o Jefes de estado.

²⁵ BURTON, John W, *International Relations. A General Theory*, Ed. Castellana, Cambridge, 1965, *Teoría General de las Relaciones Internacionales*, México, 1973, p. 57.

²⁶ KEOHANE, Robert, *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Princeton University Press, 1984, p. 75.

reducción de la brecha económica redundará en mayores niveles de estabilidad. En el caso de Afganistán, la complejidad del conflicto se traslada también a la esfera de las comunidades locales, siendo éstas embrión de conflictos étnicos y tribales.

Desde una perspectiva analítica, James WOLFENSOHN, ex presidente del Banco Mundial, precisaba en el balance anual de la institución de 2004 que la nueva misión de esa entidad es reducir la pobreza en el mundo²⁸. El alto funcionario, constata la existencia de un mundo inseguro y los desafíos más complejos para los años venideros son diversos y múltiples²⁹. ¿Cómo podemos afrontar mejor los grandes problemas y cuestiones que afectan al mundo: la pobreza, la desigualdad, el medio ambiente, el comercio ilegal, las drogas ilícitas, las migraciones, las enfermedades y el terrorismo?

El informe de la comisión BRANDT afirma que *“nuestra supervivencia depende no sólo del equilibrio militar, sino también de la cooperación mundial encaminada a asegurar una prosperidad basada en recursos repartidos equitativamente. Gran parte de la inseguridad en el mundo va unida a todo lo que separa a los países ricos de los pobres, graves injusticias y hambre que causan la mayor inestabilidad”*³⁰. En una sociedad interdependiente como la actual, los estados ya no sustentan el monopolio de la seguridad, sino que han de apoyarse en nuevos mecanismos reformados como la cooperación al desarrollo y los organismos interestatales.

En los conflictos contemporáneos, la comunidad representa el nexo de la acción del conflicto. Es en el nivel comunitario donde se desarrollan la mayoría de las contiendas *“corazón y mente”* de la población y donde tiene lugar la mayoría de la violencia física y el sufrimiento³¹. Como concluyó el *International Crisis Group* (Grupo de Crisis Internacional, ICG)

²⁷ NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A., “Seguridad y Defensa para las necesidades del mañana”, en *Política Exterior*, Vol. XXI, julio/agosto 2007, Nº 118, pp.143-152.

²⁸ WOLFENSOHN, James D., *Seguridad en el siglo XXI: la protección del planeta*, Presidente Grupo del Banco Mundial, Washington DC 03/10/2004, p. 2.

²⁹ SANDOVAL, Mario, “Análisis desde la óptica de la Seguridad”, en *Pobreza y Desigualdad*, INCIPE, Madrid, 2005, p. 3.

³⁰ Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo, Diálogo Norte-Sur, México, 1981, p.20, en DEL ARENAL, Celestino, “Guerra, desarme y desarrollo”, en *Seminario de Cooperación para el Desarrollo en la Prevención de Conflictos Bélicos*, Informe Técnicos Nº 6, Cruz Roja Española, Instituto de Estudios y Formación, p.55-59.

ya en 2003, las disputas locales derivaban en violencia, y el impacto acumulado tiene como consecuencia un ambiente de inseguridad que es explotado con facilidad por los señores de la guerra, los criminales y los militantes de grupos insurgentes³². En definitiva, los conflictos locales fomentan la violencia y conducen a problemas más amplios. En esta línea, los estados empiezan a percibir que la seguridad no se consigue simplemente militarizando sus fuerzas armadas (FFAA).

Los cambios de tendencia implican procesos muy lentos y cuyos resultados deben fijarse a largo plazo. Los estados asumen que su seguridad ya no depende de ellos mismos y ni de sus políticas particulares, sino que esta es consecuencia de los niveles de desarrollo y de las relaciones con el resto de actores de la escena internacional. De esta forma, hay que entender la seguridad, no como algo nacional, sino como algo regional e internacional³³.

La seguridad es indispensable para garantizar los medios de vida de las personas, reducir la pobreza y alcanzar los objetivos de desarrollo. Se trata de que las personas alcancen los niveles óptimos de progreso proporcionados por sus Estados y el acceso a los servicios sociales. La seguridad es importante para todos los grupos vulnerables (pobres, mujeres, niños, etc.) Éstos no pueden prosperar en entornos violentos o inestables. De hecho, como nos subraya la Comisión Carnegie sobre la prevención de conflictos violentos, *“muchos conflictos violentos han sido librados por personas que intentaban establecer y mantener un espacio seguro para vivir”*³⁴.

La inseguridad (política) se deriva del subdesarrollo (económico), estableciendo un binomio entre ambas. Los estados, especialmente los donantes, empiezan a entender este paralelismo, y están contribuyendo a un nuevo tipo de actuación, siempre teniendo presente que, a mayor nivel de desarrollo, se producirá un aumento de estabilidad

³¹ GOODHAND, J., y HULME, D., “From wars to complex political emergencies: understanding conflict and peace-building in the new world disorder”, *Third World Quarterly* 20, 1999, pp.13-26.

³² INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “Peacebuilding in Afghanistan”, *Asia Report* No. 64, Kabul/Brussels, International Crisis Group, 2003, en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=2293> [Consulta: 9/2009]

³³ Véase SANAHUJA, José Antonio, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Cideal, Madrid, 1999; ROTFELD, Adam Daniel, *SIPRI Yearbook 1997*, Oxford University Press, 1997, pp. 1-8.

de la sociedad internacional. Producto de este cambio es la nueva fisonomía que caracteriza a los conflictos emergentes después de la guerra fría. Sí percibimos una variante en la forma de entender el desarrollo, debemos establecer un análisis de las causas nuevas que derivan en conflictos.

Enclavados en la actual sociedad internacional, se replantea un nuevo contexto de seguridad y defensa donde el desarrollo de los más desfavorecidos es más relevante en las intervenciones de los estados. La seguridad y el desarrollo caminan juntos en la misma dirección. La dinámica de los conflictos actuales y la aparición de Estados *fallidos* o *débiles*, acrecientan *de facto* esta nueva realidad. En el periodo 1946-2002 se han contabilizado un total de 226 conflictos armados. De ellos, 116 estaban activos en el periodo comprendido entre 1989-2002. Entre 1989 y 2002 se registraron siete conflictos armados entre Estados³⁵. De los 116 conflictos entre 1989 y 2002, 91 fueron de carácter intraestatal, declarados en su totalidad en países en desarrollo, donde las fuerzas utilizadas no correspondían únicamente al ámbito de las fuerzas armadas nacionales ni tampoco era una competencia exclusiva militar entre naciones soberanas.

La cooperación internacional para el desarrollo es, por consiguiente, un medio fundamental para la prevención de los conflictos, en la medida que aborda del sustrato de inestabilidad que les sirve como base. En este sentido, la nueva tendencia de los conflictos armados y los mecanismo de intervención humanitaria basados en actuaciones conjuntas entre civiles y militares se presenta como un instrumento para asegurar el mantenimiento de la paz y la prevención de los conflictos.

Al mismo tiempo, han aparecido amenazas que hasta el momento no se habían manifestado en las etapas anteriores. El terrorismo internacional³⁶ y las armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los estados frágiles, las pandemias y el crimen organizado transnacional forman parte de la sociedad actual, donde a los actores internacionales les corresponden buscar soluciones. Por tanto, se estima oportuno crear un nuevo modelo de seguridad y defensa para conseguir la estabilidad y reducir los riesgos existentes³⁷.

³⁴ COMISIÓN CARNEGIE, *La Prevención de Conflictos Violentos*, Carnegie Corportaion of New York, New York, 1997, p. 20.

³⁵ ERIKSON, M., WALLENSTEEN, P. y SOLLENBERG, M., "Armed conflict, 1989-2002" en *Journal of Peace Research*, nº 40, Oslo, 2003, pp. 593-607.

En esta línea argumental, se ha producido en el sistema de desarrollo una vinculación evidente entre ambos conceptos llegando a desencadenar, como lo definen SANAHUJA, una “securitización de la ayuda”. Según los informes publicados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo de Europa (OCDE), este proceso ha venido determinado por la nueva sociedad internacional post guerra fría y se ha acentuado después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Esta nueva tendencia, heredera de las concepciones de seguridad más tradicionalistas, modifica el concepto de seguridad y lo traslada a la escena del subdesarrollo argumentando que existen territorios de alta vulnerabilidad económica que ponen en peligro la seguridad y estabilidad internacional. Por tanto, se vuelve a una visión estatocéntrica de la seguridad redefiniendo los conceptos de construcción de la paz y de seguridad humana³⁸ de la década de los noventa. Consecuentemente, la prevención y la lucha contra el terrorismo se convierten en un objetivo expreso de las políticas de cooperación³⁹.

Asimismo, las líneas teóricas dominantes en el discurso intelectual actual coinciden en que la cooperación al desarrollo debe ser una herramienta fundamental para prevenir el terrorismo y, por ende, fortalecer la seguridad internacional. Así, y siguiendo a SANAHUJA, las posturas más conservadoras (halcones) establecen la ayuda como algo

³⁶ CALDUCH CERVERA, Rafael, *La incidencia del 11 de septiembre en el terrorismo internacional*, INCIPE, en, <http://www.incipec.org/REDI%20Calduch.pdf> [Consultado: 10/2009]

Junto a la denominada guerra subversiva, una de las formas de conflictos armados que más ha proliferado durante las últimas décadas es la del terrorismo. Este no es un fenómeno nuevo, pues la violencia terrorista adquirió cotas importantes durante el último cuarto del siglo XIX y en el período de entreguerras. En ambas etapas el terrorismo, nacional e internacional, constituyó un síntoma más que una verdadera causa. En efecto, este tipo de conflictividad violenta preludió y acompañó los importantes procesos de crisis y cambio político, económico e ideológico que experimentó la sociedad internacional y muchos de los países que formaban parte de ella durante la primera mitad del siglo XX.

³⁷ Véase SANAHUJA, José Antonio, y GÓMEZ GALÁN, Manuel, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Cideal, Madrid, 2001; SANAHUJA, José Antonio, “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la ‘securitización’ de la ayuda”, en *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 136, Madrid, 2005, pp. 25-41; BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona, 1998; SANAHUJA, José Antonio, *Los dilemas de la política de desarrollo de la*

fundamental para obtener la victoria en la “guerra contra el terror”, entendiendo la ayuda como “palo o zanahoria” para ganar aliados; la ayuda a cambio de una condicionalidad antiterrorista; la ayuda como un herramienta contra-insurgente; la ayuda para estabilización a corto plazo en lugar de desarrollo a largo plazo; la ayuda para la construcción del estado y políticas de seguridad nacional; y la ayuda por la promoción de la democracia.

Y, por otro lado, las tendencias más desarrollistas (palomas) entienden la ayuda y el desarrollo como una herramienta para prevenir el terrorismo porque la pobreza, la desigualdad y la falta de expectativas son el “caldo de cultivo” del radicalismo religioso, el terrorismo y los conflictos violentos. Ejemplo de esta defensa los encontramos en la estrategia de seguridad de la UE *Una Europa segura en un mundo mejor* de 2003, la política de vecindad “Europa ampliada” y el informe de las NNUU sobre *Un mundo más seguro* de 2005 elaborado por Kofi ANNAN.

Es por ello, por lo que las prioridades de la comunidad donante se hayan trasladado desde los territorios más desfavorecidos y subdesarrollados a los teatros de operaciones militares en aras de que la propia cooperación se transforme en un elemento parte de las estrategias militares de estabilización de estados frágiles como Afganistán e Iraq. Este traslado de prioridades encuentra una vaga explicación teórica cualitativa debido a que se utilizan los mismo criterios que en la década de los noventa del siglo pasado servían para establecer quiénes eran los países más subdesarrollados y que ahora sirven para establecer qué territorios son claves para la seguridad internacional⁴⁰.

Sobre esta base, y trasladando al debate teórico, los razonamientos de Barry BUZAN, nos encontramos en la obligación de aclarar qué entendemos por conflicto en esta nueva realidad, con qué objeto y con qué motivos convertimos una situación en elemento esencial para la seguridad internacional y que medios vamos a poner en práctica

³⁸ Entendiendo la seguridad humana desde una visión estatocéntrica concebida como la seguridad del estado y la gobernanza como instrumento para establecer la seguridad y el orden interno.

³⁹ CAD-OCDE, *Guidelines on terrorism prevention*, OCDE, 2003.

para conseguir la deseada seguridad⁴¹. A lo largo de esta investigación intentaremos dar respuestas a estas cuestiones.

En esta línea, el nuevo imperialismo liberal, como lo define Robert COOPER, pretende imponer el nuevo orden global, consistente en las relaciones entre el “guante aterciopelado” del mercado neoliberal y el “puño de acero” de la intervención militar⁴². En palabras de Michael A. PETERS, *“el nuevo sistema internacional estaría caracterizado por la nueva distinción entre la política interior e internacional; la interferencia entre los asuntos domésticos y la mutua supervisión de los asuntos internacionales relacionados con la seguridad; el rechazo de la fuerza para resolver las disputas y la codificación de las normas de conducta con el fin de mantener el estado de derecho; la creciente evaporación de las fronteras; y la seguridad basada en la interdependencia, la apertura recíproca y la vulnerabilidad mutua”*⁴³.

En líneas críticas, como la que mantienen David HARVEY *“Una hegemonía de los EEUU inestable basada en la militarización permanente y en un aventurismo tal que podía amenazar la paz global no es una perspectiva atractiva para el resto del mundo. El militarismo de los EEUU propone de manera creciente, desde el supuesto de que es la única alternativa posible al terrorismo global, no sólo está lleno de peligros, sino que también está siendo gradualmente reconocido como una máscara para tratar de sostener una hegemonía amenazada dentro del sistema global”*⁴⁴.

En los denominados Estados fallidos, siguiendo las aportaciones de YUSTE, gran conocedor del terreno afgano, *“la absoluta falta de una autoridad nacional ha tenido fatales consecuencias humanitarias para su población. Las hambrunas, la violencia, la inseguridad e incluso los*

⁴⁰ Véanse la evolución de los indicadores de desarrollo del CAD-OCDE.

⁴¹ Véase BUZAN, Barry, WAEVER, Ole y DE WILDE, Jaap, *A new framework for analysis*, Lynne Rienner Publisher, Colorado, USA, 1998.

⁴² Véase COOPER, Robert, “The postmodern state and the world order”, *Demos, The Foreign Policy Center*, London, 2000, pp 19-20; COOPER, Robert, “The Postmodern State”, *Re-ordering the world: The long-term implications of September 11th*, Mark Leonard (Ed.), Foreign Policy Centre, London 2002, en <http://www.observer.co.uk/Print/0,3858,4388912,00.html> [Consulta: el 15 de enero de 2013]

⁴³ PETERS, Michael, A., *Globalism and its Challengers. The Postmodern State, Security and World Order*, 2002, en http://globalization.icaap.org/content/v2.2/04_peters.html [Consulta: el 10 de diciembre de 2012]

*genocidios son el día a día de estas zonas*⁴⁵. Y sus consecuencias para la seguridad internacional no son menos importantes. A modo de ejemplo, Somalia se ha convertido en la base terrestre de una piratería que está comprometiendo el tráfico internacional de mercancías mientras su población es diezmada por la violencia, el hambre y la sed; Guinea Bissau es una de las principales bases logísticas del tráfico de drogas hacia Europa de los cárteles colombianos. Afganistán fue durante años la base operativa de Al Qaeda y el lugar donde se prepararon los ataques del 11 de Septiembre de 2001. Y a fecha de hoy, la zona norte de Pakistán, cuyo territorio se halla fuera del control efectivo de Islamabad, no sólo constituye la base logística del comercio internacional de la droga que se produce en Afganistán sino que es la base operativa de varios grupos terroristas de corte islamista que amenazan incluso la estabilidad del país y de toda la región.

Por tanto, y dentro de esta dinámica definida, la gobernanza se convierte en un sector clave para la cooperación al desarrollo en contextos como el afgano. Bajo la hipótesis de que la democracia –democracia representativa y competitiva, economía de mercado, respeto de los derechos humanos, etc.–, es necesaria y obligatoria para conseguir la paz y la estabilidad, no solamente local sino también internacional, se interviene en Afganistán, con la intención de crear un estado en términos weberianos y bajo la doctrina democrática liberal, en el que el propio estado sea capaz de instaurar el monopolio de la fuerza, la paz social y un marco de convivencia y desarrollo. Ahora bien, la realidad afgana poco tiene que ver con la situación occidental, pasando por alto el respeto de las tradiciones culturales, modo de toma de decisiones, sus propias estructuras tribales, etc. En este sentido, Clifford GEERTZ considera a la cultura como las “redes de significación” que la gente ha creado para sí mismas. En la superficie, esas redes son enigmáticas, el observador debe interpretarlas para que tengan sentido⁴⁶. La cultura para Geertz es “*un contexto, algo dentro de lo*

⁴⁴ HARVEY, David, *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*, en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/social/harvey.pdf> [Consulta: el 21 de marzo de 2013]

⁴⁵ YUSTE, Pablo, *Estabilización y contrainsurgencia como la lucha por la legitimidad: un modelo para la construcción de estados. El caso afgano*, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), Madrid, p. 13, en <http://www.uam.es/centros/economicas/doctorado/deri/publicaciones/WorkingPapers/DEA%20Pablo%20Yuste.pdf> [Consultado el día 12 de enero de 2013]

cual pueden describirse algo inteligible". Por tanto, no existe una cultura mundial en un sentido estricto, sino que incluso en política mundial los seres humanos urden redes de significación. Desarrollan pautas de conducta implícitas, algunas de las cuales acentúan el principio de soberanía y legitiman la prosecución del interés propio, y otras que se basan en principios muy diferentes. Es necesario, por tanto, que cualquier acto de cooperación o de aparente cooperación sea interpretado dentro del contexto de las acciones relacionadas y de las expectativas prevalecientes y las convicciones comunes, antes de que se logre comprender correctamente su significado.

En este sentido es frecuente que los dirigentes encargados de liderar esta dinámica afirmen, sin ningún tipo de miedo, la posibilidad de transferir un sistema político tan complejo como el de la democracia liberal, argumentando que si es bueno para nosotros, debe ser bueno para ellos. Sin embargo, desde la ciencia política es habitual considerar la idea de que los sistemas políticos no son exportables, sino que cada sociedad y/o, comunidad cuenta con una serie de características propias que influyen directamente en la manera de gobernarse. Como nos apunta COTARELO, *"nadie en su sano juicio propone la pura y simple aplicación de modelos de un lugar a las condiciones de otro"*⁴⁷. Las instituciones no son exportables. A modo de ejemplo, una empresa que decida vender sus productos fuera de sus fronteras debe conocer cuáles son las peculiaridades de la sociedad donde pretende vender sus productos para poder adaptarlo.

Décadas de guerra no sólo han socavado la cohesión social a nivel local en Afganistán, también han exacerbado la pobreza, que es en sí misma una causa subyacente de la inseguridad. La inseguridad resultante no sólo destruye la calidad de vida e impide el desarrollo del trabajo, sino que además es aprovechada por grupos criminales o antigubernamentales –llamada en términos militares insurgencia– para fortalecer sus posiciones en un conflicto mayor⁴⁸. La percepción de las amenazas a la seguridad también tiene impacto en la seguridad local; tales amenazas son diversas y se configuran de modo diferente en las

⁴⁶ *Op. Cit.*, HARVEY, David.

⁴⁷ COTARELO, Ramón, *Transición política y consolidación democrática*. España (1975-1986), Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992, p.20.

diferentes localidades. Los talibanes no son la única amenaza, como a veces se refleja. El gobierno central afgano se está orientando a tener cierta presencia en las provincias del país a través de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT en sus siglas en inglés), pero cabe considerar que los problemas de seguridad están vinculados directa o indirectamente a la incapacidad del propio gobierno para extender su autoridad fuera de Kabul. En las provincias, el control suele estar en manos de los señores de la guerra y el gobierno central carece de medios propios para controlar de estos actores descentralizadores⁴⁹.

Sobre toda esta base metodológica, y trasladándonos de lo teórico a lo práctico, el *Afghanistan Compact* -Pacto por Afganistán- adoptado por la comunidad internacional y las autoridades afganas en enero de 2006 reconoce que “la seguridad sigue siendo un prerrequisito fundamental para lograr la estabilidad y el desarrollo en Afganistán”⁵⁰. Dicho pacto, establece que la seguridad no puede venir sólo de medios militares, sino que requiere “buen gobierno, justicia e imperio de la ley, reforzado por la reconstrucción y el desarrollo.” Así, en un sentido, el Pacto pretende resolver el problema de la inseguridad de manera global. Dado que el éxito de la pacificación en el ámbito de la comunidad tiene un impacto tan significativo en la paz, el desarrollo, y que de momento sólo beneficia a una parte de la población, hay un importante margen para un mayor apoyo de los donantes a las ONG y OOI implicados en la construcción de la paz, así como para el desarrollo de una estrategia nacional.

En definitiva, desde el análisis multidisciplinar nos encontramos con dos líneas diferenciadas pero con una intención externa de coincidan en los objetivos generales de la misión afgana. Por un lado, y en el

⁴⁸ *Op. Cit.*, WALDMAN, Matt., p. 7.

⁴⁹ ZAKHILWAL, Omar y MURPHY THOMAS, Jane, *El papel del desarrollo rural en la consolidación de la paz. El caso de Afganistán*, The North-South Institute L'Institut Nord-Sud, Centro Internacional para la Paz CIP-fuhem, Madrid, 2006, p. 10.

⁵⁰ Véase *Afghanistan Compact*. En próximos capítulos dedicaremos una parte importante de esta investigación. El Pacto por Afganistán representa uno de los pilares fundamentales de la actuación internacional en Afganistán. En el se fija como paradigma de la intervención que la seguridad en un contexto como el afgano sólo se puede construir sobre la base del desarrollo y viceversa.

marco de la Guerra contra el Terror y la Operación Libertad Duradera, los ejércitos mantienen una visión realista o tradicionalista de la intervención asumiendo la misión como un mandato directo de los estados a los que pertenecen, asumiendo que el estado en cuestión interviene en Afganistán, bien por los intereses que pueda extraer, o bien por formar parte de organismos implicados en el procesos de reconstrucción física y política del país asiático, manteniendo el principio de interdependencia de las relaciones internacionales.

Por otro lado, las agencias de desarrollo y ONG pertenecientes también a los Estados intervinientes e implicadas en este proceso, y así como las NNUU, mantienen una dinámica que les diferencia con los anteriores. Sus objetivos, tal vez más idealistas, son los de paliar los pésimos indicadores de desarrollo, siendo la población afgana su principal objetivo de intervención pero, asumiendo de la misma manera, la construcción de un estado eficaz capaz de garantizar en un futuro el desarrollo de su propia población. Todo esto sobre una misma base de acatar las prioridades de la intervención, marcadas por los estados, las NNUU -Consejo de Seguridad- y las ONG.

Afganistán representa en la actualidad una situación heredada de la guerra fría pero con características de una nueva tipología de conflicto. En esta nueva fase, conceptos como seguridad y desarrollo tiende a unirse con el fin de conseguir un objetivo común: la estabilización de un Estado frágil y por ende la resolución del conflicto. Desde esta perspectiva, se entiende que la reducción de vulnerabilidades de la población aportará un aumento de los indicadores de seguridad. ¿Es esta afirmación cierta? ¿Es legítima? ¿Son los modelos políticos exportables a realidades tan diferentes? ¿Es una contradicción instaurar un modelo bajo los criterios de representatividad y respeto de derechos humanos con la justificación retórica de la seguridad y la paz? ¿La paz se construye o se impone?

Para analizar posibles respuestas, realizamos un estudio de la coyuntura afgana desde diferentes perspectivas, además de las ya mencionadas que son los ejes de esta investigación, pero sin olvidar el resto de factores fundamentales para la dinámica afgana como su situación geoestratégica, el cultivo de opiáceos y sus singularidades étnicas, económicas y políticas para profundizar en como la comunidad internacional interviene en Afganistán y como se desarrollar el modelo de estabilización del estado.

CAPÍTULO II. FACTORES NATURALES Y POLÍTICOS. ELEMENTOS CLAVES PARA COMPRENDER LA SITUACIÓN DE AFGANISTÁN.

Con el fin de comprender en profundidad la coyunta afgana, en el siguiente capítulo abordaremos desde una perspectiva analítica cinco factores que entendemos como claves para afrontar la compleja estabilización del país. Estos componentes los dividimos en naturales – histórico y geografía o geopolítica- y políticos –distribución social, el movimiento talibán y el cultivo de opiáceos.

2.1 La reproducción de la historia.

La situación geoestratégica de Afganistán⁵¹ le convierte en una pieza clave en el tablero de ajedrez de las grandes potencias. Históricamente, este país ha jugado un papel importante en el desarrollo de los intereses económicos y estratégicos de Asia. Hacia 1830, el capitán Arthur CONNOLLY, del ejército británico de India, acuñó la expresión “gran juego” para referirse a la rivalidad entre los imperios ruso e inglés en Asia Central y Meridional⁵², en clara referencia a los intereses que podría suponer en control político de Afganistán.

Afganistán continúa siendo un actor trascendental por ser puente de salida de las principales reservas de gas del mundo⁵³, aún por explo-

⁵¹ Véase RASHID, Ahmed, *talibán. Islam, Oil and the New Great Game in Central Asia*, I.B.Tauris Publishers, London, New York, 2000; SEGURA, Antoni, *Señores y vasallos del S. XXI. Una explicación de los conflictos*, Alianza Editorial, Barcelona, 2004; TORRENTE GISBERT, José María, *Reflexión crítica sobre la situación Mundial actual*, Nova Escola Galega, febrero de 2007; BRZEZINSKI, Zbigniew, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Paidós estado y Sociedad, Barcelona, 1998.

⁵² LÓPEZ PERONA, Alfonso, “Afganistán: el regreso del gran juego” en *Política Exterior* VOL. XIII enero / febrero Nº 67, pp.131-142.

⁵³ Véase SHWADRAN, Benjamin, *The middle East, Oil and the Great Powers*, Israel University Press, Jerusalén, 1973; TALBOT, Karen, *Afganistán: la lucha por el poder*, Centre for Research on Globalisation (CRG), 7 de noviembre de 2001, en

tar, procedentes de las ex repúblicas soviéticas. El creciente cultivo de opio y adormidera para la elaboración de la heroína y el gran volumen de armas que circulan libremente por su territorio, tras más de treinta años de conflicto, son elementos importantes a tener en cuenta en la situación actual del país. Además, su enclave geográfico, le convierte en un actor principal en la estabilidad global de la región, no solamente desde el enfoque de la seguridad, sino también desde una perspectiva económica.

El factor físico ha sido fuente de conflicto derivado de la inestabilidad de sus numerosos vecinos fronterizos, muchos de ellos formados sobre la base étnica o tribal, resultando claramente en un sistema político acorde a esta característica. Afganistán, un territorio sin salida al mar, cuenta con una extensión de 647.497 km², y comparte frontera con Irán al oeste (936 km de frontera), Turkmenistán al norte (744 km), Uzbekistán (134 km), Tajikistan (1.206 km), China al noreste (76 km) y Pakistán al sur y suroeste (2.430 km).

Asimismo, Afganistán representa la herencia de un modelo anquilosado, pero a su vez, comparte elementos de una nueva etapa en la sociedad internacional. Dos características claves en esta nueva concepción, seguridad y desarrollo, representan una nueva dinámica de intervención. Sin seguridad, no se puede asegurar el desarrollo; sin desarrollo no se establece un marco de estabilidad. Consecuentemente, la situación de Afganistán es compleja desde el enfoque de la cooperación, siendo pionero de un modelo de desarrollo y reconstrucción, en un contexto en el que las funciones son asumidas complementariamente por civiles y militares.

Adentrándonos en la historia política de Afganistán, para resaltar la importancia de su territorio en el contexto geoestratégico, observamos acontecimientos que han marcado el desequilibrio político, no solamente de Afganistán, sino en el área regional. Las primeras referencias a las que tenemos acceso datan del siglo IV a.C. cuando formó parte del Imperio Persa de los aqueménidas⁵⁴. Fue dominado por Ale-

⁵⁴ Véase ROULAND, Norbert, POUMARÁEDE, Jacques y PIERRÉ-CAPS, Stéphane, "Una ojeada a las tradición jurídicas no occidentales" en *Derecho de las minorías y de los pueblos autóctonos*, Siglo Veintiuno Ediciones, Madrid, 1999. pp. 90-123; BRIANT, P, *Histoire de l'empire perse de Cyrus à Alexandre*, Paris 1996; KUERT, A, *The Ancient Near East c. 3000-330 B. C.*, vol. 2, Londres 1995; SANCISI-WEERDENBURG, H. (Ed.), *Achaemenid History I-VIII*, Leiden (Holanda) 1987-1994.

jandro Magno alrededor del 330 a.C.⁵⁵. Tras la culminación de este periodo, se estableció otra dinastía griega en Bactriana⁵⁶ (Norte de Afganistán) y se fundó un estado que permaneció desde el 256 a.C. hasta el 130 a.C. El estado greco-bactriano se rindió ante un grupo de nómadas iraníes denominados *sakas* y después a los *kushans*, que adoptaron el budismo como religión oficial⁵⁷. Afganistán evolucionó en la era pre-islámica a estar integrado en el Imperio Persa⁵⁸, aunque también regiones del territorio actual formaron parte de las tierras del indostaní, reinos budistas o hinduistas⁵⁹.

Afganistán ha sido la puerta del sur de Asia⁶⁰ para los conquistadores occidentales⁶¹. En los últimos 2.500 años, al menos veinticinco dinastías diferentes han gobernado el país: griegos, persas, indios, turcos, británicos,... Por consiguiente, han transcurrido grandes imperios que se extendieron desde el Mediterráneo al subcontinente indio y hasta las estepas del Asia Central. La geopolítica del país ha influenciado en el devenir de la región. En la actualidad, esta situación permanece y

⁵⁵ Tras su muerte en el 323 a.C., la mayor parte de la región cayó bajo el dominio del general Alejandro Seleuco I Nicanor y más tarde bajo el rey indio Chandragupta.

⁵⁶ La historia griega de Bactriana comienza con la llegada de Alejandro Magno a la región en 330 a.C. Allí castigó a los asesinos de Darío, exploró las regiones vecinas, estableció alianzas con príncipes locales, sometió a los rebeldes, dejó guarniciones y fundó nuevas ciudades con su propio nombre. Tres años más tarde el conquistador macedonio abandonó Bactriana para marchar hacia la India. Tras hacerse con los dominios asiáticos del antiguo imperio de Alejandro, en 305 a.C. Seleuco I estableció una alianza con el soberano indio Chandragupta Maurya y le entregó sus territorios más orientales, incluida la mayor parte de Afganistán al sur del Hindu Kush. Gracias a las campañas militares emprendidas y a la actividad como virrey de Antíoco, hijo de Seleuco, Bactriana permaneció bajo el dominio seléucida.

⁵⁷ En los siglos III y IV d.C., los *sasánidas* persas invadieron el país desde el oeste. Los *eftalitas*, o hunos blancos, tenían, en gran parte, el control de Afganistán cuando los victoriosos árabes arrasaron la región a mediados del siglo VIII. Véase SCHIPPMANN, K. *Grundzüge der Geschichte des sasanidischen Reiches*. Darmstadt. 1990.

⁵⁸ Dinastía de los Aqueménides, Partos y Sanánidas.

⁵⁹ Afganistán ha sufrido innumerables conquistas y colonizaciones por ejemplo, la conquista mogola de Gegis-Khan en 1221 y de Tamorlan en 1370-1405.

⁶⁰ Véase TALBOT, Karen, "Afganistán, llave de Asia Central y explotación del petróleo de la zona", *Centro Internacional por la Paz y la Justicia* (ICPJ), EEUU, 2003; BONOSKY, Phillip, *Afganistán-Washington, la guerra secreta*, 2ª ed., Internacional Publishers, New York, 2002; VIVIANO Frank, *Energy Future Rides on USA war. Conflict centered in world's oil match*, San Francisco Chronicle, 26 septiembre, 2001, en http://www.ospaaal.org/corint/numero_4/esp_4/afgapetr.htm [Consulta: 9/2011].

⁶¹ A principios del s. XX el Virrey británico de la India se refirió a Afganistán el campo de batalla de Asia.

Afganistán continúa formando parte de lo que KIPLING denominó “el gran tablero de ajedrez del Asia Central” o “el Gran Juego”. Tradicionalmente, ha sido una región donde las rutas comerciales han brillado con luz propia, siendo una pieza clave en el acontecer económico de las potencias del momento. A esta situación, se le añaden circunstancias estratégicas de índole político, que sumadas a las anteriores, desencadenan la situación actual del país.

No pretendemos adentrarnos en los tiempos pretéritos de Afganistán sino, más bien hacer una radiografía resumida sobre la convulsa herencia recibida producto de su enclave geográfico. Es por ello, por lo que de manera resumida, pasaremos a analizar la evolución histórica del país.

2.2 La rivalidad por el territorio.

Durante los siglos XII y XIII, los árabes se adentraron en el territorio afgano afectando a este país de forma más decisiva que cualquier otro influjo extranjero. El Islam se convirtió en la religión dominante y el control político árabe fue sustituido por la superioridad de las dinastías iraníes y turcas⁶². La cultura islámica logró cotas brillantes bajo la dinastía *hurí afgana o iraní*⁶³.

La historia de Afganistán ha estado condicionada principalmente por el clima y la geografía de la zona. La aridez de la región dificulta la práctica de la agricultura y su distancia al mar le aísla en gran medida del comercio. No obstante, las dinastías árabes introdujeron el componente estratégico de la época, viendo una vía que les permitió acceder al resto de Asia, no solamente con intereses económicos o comerciales, sino también desde un punto de vista político. La geopolítica de la región ha influenciado enormemente la evolución del país.

Los afganos empezaron a incrementar su poder a lo largo del siglo XVII⁶⁴. Con el desenlace de las disputas entre clanes y tribus, apare-

⁶² OTFINOSKI, Steven, *Nations in Trasition: Afganistán*, Facts On File, New York, 2003, p. 5. El completo predominio turco en el área se estableció al final del siglo X y principios del XI.

⁶³ Los *ghuridas* extendieron gradualmente su dominio hacia el norte de la India, pero fueron arrollados por las hordas procedentes del Norte.

⁶⁴ La mayor parte del país quedó bajo control mongol en el siglo XIV, en que otro invasor de misma procedencia, Tarmerlan, se apoderó del Norte de Afganistán. La importancia

cieron líderes que realizaron esfuerzos por establecer una identidad nacional⁶⁵. A través de diversos acuerdos entre las diferentes tribus, se designó el río Oxus⁶⁶ (*Amy Darya*) como la frontera entre el Asia Central y el nuevo estado de Afganistán⁶⁷. Ahmad SHA agrandó sustancialmente su reino, adquiriendo el este de Irán, Beluchistán, Cachemira y parte del Punjab. Seguidamente, sobrevino un periodo anárquico en todo el país. En 1826 Dost Muhammad KAN, miembro de una notable familia afgana, tomó el control del este de Afganistán, asumiendo en 1835 el título de emir⁶⁸.

La colonización europea ha sido el factor que más contribuyó a la dinamización de la estabilidad política y de la posibilidad de crear una cohesión nacional en Afganistán⁶⁹. Primeramente, el Imperio napoleónico y el colonialismo británico fueron los grandes protagonistas de esta etapa⁷⁰. El imperio británico entabló una serie de acuerdos con la India y el monarca afgano Shah SHUJA con el fin de conquistar el territorio afgano. Las tropas británicas ocuparon la provincia de

de controlar el territorio afgano era primordial debido a que Afganistán estaba considerado la puerta de entrada a las riquezas del continente asiático, especialmente de la India. Entre los más notables sucesores de Tamerlán estuvo Babor, fundador de la dinastía mongol de la India, que conquistó Kabul en 1504. Más tarde, en el siglo XVI, los *safawies* de Irán y los *uzbekos* del norte realizaron incursiones en la región.

⁶⁵ La tribu *ghilzai* conquistó la capital irania de Ispahán en 1722. Nadir SHA, en 1738 restableció la autoridad iraní sobre casi todo Afganistán, emprendiendo una violenta contraofensiva iraní. Nadir fue asesinado en 1747.

⁶⁶ A modo de ejemplo citamos a Durri-DAURAN.

⁶⁷ Esta designación fue consecuencia de un acuerdo histórico entre todos los gobernantes del Asia Central. Fue el centro del imperio de Tamerlán y la Dinastía Timúrida (siglo XIV y XV). Tenía su centro en la ciudad de Samarkanda. En el siglo XIII fue ocupada por el Imperio Mongol y en el siglo XIV Tamerlán instaló en Samarkanda, su capital, atrayendo a gentes de todas las artes, profesiones y comercios: griegos, chinos, egipcios, persas, armenios, sirios, etc. La región fue sucesivamente gobernada por diversas ciudades-estado islámicas independientes, hasta el siglo XIX, cuando fue invadida por el Imperio ruso. Hoy es en su mayoría parte de la República de Uzbekistán, independiente desde 1991. Bujara, Samarkanda y Jiva son, probablemente, los exponentes más prestigiosos de la milenaria historia de la Transoxiana.

⁶⁸ *Op. Cit.*, OTFINOSKI, Steven, p. 7.

⁶⁹ EWANS, Martin, *Afganistán: a new history*, Routledge Cruzon, Taylor & Francis Group, London and New York, 2002, p. 23.

⁷⁰ Véase ADAMEC, Ludwig W, *Historical dictionary of Afghanistan*, The Scarecrow Press INC, London, 1991; HENRY WALTER, Bellew, *Races of Afghanistan*, Sang-E Meel Publications, Lahore, 1999; DUPREE, Louis, *Afghanistan*, Princeton University Press, Princeton, 1978.

Kandahar e instauran de nuevo en el trono a SHUJA⁷¹. Las potencias europeas, dominadoras de la sociedad internacional del momento, se dieron cuenta que controlar esta región podría suponer grandes beneficios económicos y estratégicos.

En esta coyuntura, la construcción de una unidad nacional entorno a la estabilidad política, quedaba en el limbo de la imposibilidad. Los elementos necesarios para la creación de esta identidad, no se encontraban y, en el hipotético caso de hallarlos, resultaba frustrada con las ambiciones de las potencias europeas⁷². No existía una integridad ideológica común, fundamental para el nacimiento de una estructura política y social; la gran multitud de etnias y religiones, no quedaba reflejada en la distribución de competencias de la sociedad afgana y la coexistencia entre las mismas se hacía cada vez más difícil. Tampoco existían procesos de creación de una sociedad con valores comunes bajo el respeto a las diferencias de los estratos políticos y sociales⁷³. En consecuencia, no constaba un marco legal ni político común a todos.

Tras varios intentos por conseguir cierta autonomía, Afganistán consolida su independencia a raíz de tres guerras de resistencia en contra de la presencia inglesa. La primera de ellas (1838-1842) el ejército británico ocupa las principales ciudades del país; la segunda (1878-1880) Inglaterra impone un régimen de protectorado⁷⁴; y la tercera (1919), un año después de la finalización de la I Guerra Mundial, gracias a la ayuda de las tropas soviéticas y sin que se consiguiera la victoria militar, Afganistán consigue la independencia.

Ante la posibilidad de que el imperio ruso tomara cierto control en el continente asiático, el gobernador general británico de este país, George EDEN, presenta a Dost MUHAMMAD un ultimátum que solicitaba la expulsión de un delegado ruso en Kabul. Rechazados los requerimientos británicos, en marzo de 1838 el ejército anglo-indio invadió Afganistán, desencadenando la Primera Guerra afgana⁷⁵ (1838-1842). Al

⁷¹ Napoleón y el Zar Alejandro I firmaron un tratado en 1807 para planificar una invasión conjunta a través de Afganistán.

⁷² El 25 de abril de 1839. En abril de 1842, SHUJA es capturado por las tropas afganas y las fuerzas británicas fueron derrotadas.

⁷³ *Op. Cit.*, EWANS, Martin, p. 43.

⁷⁴ HIPPLER, Mochen, *Nation building: A key concept for peaceful conflict Transformation?* Development and Peace Foundation, Pluto Press, London, 2005, p. 9.

⁷⁵ El Protectorado inglés duró 39 años, de 1880 a 1919.

encontrar una oposición poco efectiva, ocuparon Kandahar en abril de 1839 y Gazni en julio del mismo año⁷⁶. En la segunda guerra entre afganos y británicos (1878-1879), la lucha fratricida entre los hijos del emir llevo al país a agitaciones durante más de una década tras su muerte en 1863. Shere ALÍ KAN, su tercer hijo y sucesor, despertó la enemistad de los británicos al adoptar una política amigable hacia Rusia en 1878⁷⁷. Al rechazar un segundo ultimátum, en noviembre del mismo año, las fuerzas angloindias de nuevo invadieron Afganistán⁷⁸.

Durante los años del protectorado británico, el colonialismo inglés divide una gran parte del territorio afgano perteneciente a la rama *pas-thún* para incorporarlo a la India (colonia inglesa en este periodo), conocida como la *Línea Durand*⁷⁹, impuesta en 1883 en virtud de la cual, se crea el actual estado de Pakistán⁸⁰. La nueva frontera privó a Afganistán de un tercio de su población, dividiendo artificialmente a la población e instaurando un límite ficticio. Durante los siguientes cuarenta años, hasta la tercera guerra angloafgana (1919), Afganistán fue un protectorado británico. Estos acontecimientos, dinamitaron las posibilidades de iniciar una identidad común que les hubiera ayudado a conseguir cierta estabilidad. Pero, el afán colonialista europeo, imposibilitó cualquier forma de estabilización política y social.

⁷⁶ Akbar KAN, un hijo de Dost MUHAMMAD, encabezó con éxito un levantamiento contra Shah SHUJA y las guarniciones afgano-indias del país (1845). Una expedición de castigo angloindia reforzó las guarniciones durante un breve periodo, pero los británicos hubieron de abandonar finalmente el país. Dost MUHAMMAD fue entonces liberado de su encarcelamiento y recuperó el trono. Las relaciones entre Afganistán y los británicos continuaron hasta 1855, momento en que Dost MUHAMMAD determinó un acuerdo de paz con el gobernador de la India.

⁷⁷ Véase METCALF, Barbara, *Islamic Revival in British India 1860-1900*, Royal Book Company, Islamabad, 1992; NOELLE, Christine, *State and Tribe in Nineteenth-Century Afghanistan*, Cruzon Press, Londres, 1997; RAWLINSON, Henry, *England and Russia in the East (1875)*, Indian Publication, Karachi, 1985.

⁷⁸ *Op. Cit.*, EWANS, Martin, RUBIN, Barnett T.

⁷⁹ En el curso del conflicto resultante, los afganos sufrieron varios cambios. Kabul fue sitiada en octubre de 1879; Yakub KAN, hijo de Shere Ali, que había ocupado el trono en marzo del año anterior, fue forzado a abdicar y, en 1880, Abd AL-RAHMAN, nieto de Dost MUHAMMAD, se instaló en el trono.

⁸⁰ Amir Abdul Rheman KHAN llegó a un acuerdo sobre la cuestión de la nueva frontera de Afganistán, quedó demarcada por lo que se llamó *línea Durand* y privó a Afganistán de un tercio de su población. La línea Durand dividió artificialmente la población de Afganistán y creó un límite ficticio. Durante los siguientes cuarenta años, hasta la Tercera Guerra Angloafgana de 1919, Afganistán permaneció como un protectorado británico.

En la tercera guerra afgana, el nuevo soberano confirmó la cesión, previamente acordada con los británicos por Yakub KAN, del paso Jyber y otros territorios afganos. En su reinado, Abd AL-RAHMAN KAN aderezó las disputas fronterizas con la India y Rusia, creó un ejército permanente y frenó el poder de diversos jefes tribales. Asimismo, en el reinado de Habibullah KAN (1901-1919)⁸¹, hijo y sucesor de Abd AL-RAHMAN, los gobiernos británicos y ruso prometieron respetar la integridad territorial de Afganistán. Su hermano, Nasrullah KAN, que le sucedió en el trono durante sólo seis días, fue depuesto por la nobleza afgana en favor de Amanullah KAN, el hijo de HABIBULLAH. Determinado a aislar completamente a su país de la esfera de influencia británica, declaró la guerra a Gran Bretaña en mayo de 1919. Los británicos, enfrentados a la vez con el creciente Movimiento Indio de Liberación, negociaron un Tratado de paz⁸². Por los términos del mismo, Gran Bretaña reconoció a Afganistán como estado soberano e independiente⁸³. En 1926, AMANULLAH cambió su título de emir por el de rey de Afganistán.

La Revolución Rusa también tuvo su efecto en Afganistán, aunque esta vez con consecuencias positivas. Se inició un movimiento de reformas donde se hicieron muy populares las tendencias próximas a las ideas marxistas y el patriotismo. La repercusión llegó hasta el punto de que el propio LENIN afirmaba que *“desde la India muchos grupos radicales emigraron a Afganistán para formar un frente antiimperialista”*⁸⁴. La Revolución bolchevique despertó las esperanzas de las masas en Asia y, principalmente en Afganistán y, las elites políticas de la época, empezaron a implantar reformas políticas y sociales, las cuales tuvieron consecuencias positivas, convirtiendo esta época en uno de los mayores momentos de esplendor en la historia reciente del país.

El rey AMANULLAH se mostró muy impresionado por los programas de modernización de Irán y Turquía e instituyó una serie de reformas políticas, sociales y religiosas. Se instauró un régimen constitucional en

⁸¹ La palabra Pakistán es una sigla que, por un lado la desinencia *-istan* que significa país y por otro las iniciales de las tres regiones de mayoría musulmana: Punyab, Afganistán y Cachemira - este nombre fue inventado por islamistas indios y señores feudales-

⁸² Fue asesinado en febrero de 1919.

⁸³ Tratado de Rawalpindi firmado el 8 de agosto de 1919 entre Afganistán y el Imperio Británico.

⁸⁴ Se elimina la ayuda económica aunque se mantiene la Línea Durand.

1923. Tras una serie de sucesiones en el trono, el monarca Bacha BAKAU inició transformaciones económicas, pero fue asesinado al año siguiente, por lo que no pudieron llevarse a la práctica. Afganistán estableció relaciones comerciales con Alemania, Italia y Japón⁸⁵ y proclamó su neutralidad al principio de la II Guerra Mundial⁸⁶. Los EEUU establecieron relaciones diplomáticas con Afganistán en 1942. En noviembre de 1946 Afganistán ingresó en las NNUU como miembro fundador.

Desde el punto de vista étnico, los no pastunes constituían al menos el 35% –incluso puede que llegaran al 45%– de la población de Afganistán durante las décadas precedentes a la ocupación soviética, y se han fortalecido tras el masivo éxodo de refugiados pastunes a Pakistán. Al cambiar el equilibrio étnico, los pastunes de Afganistán han tratado de forma intermitente de forjar algún tipo de unidad política con los pastunes de Pakistán con el fin de restablecer el dominio indiscutible pastún en Kabul⁸⁷.

Al mismo tiempo, dada la responsabilidad de los británicos en la división de los pastunes, no es sorprendente que el sentimiento antibritánico en las décadas de los años 20 y 30 del pasado siglo, desencadenara la emergencia de un movimiento nacionalista pastún que se convertiría en el lado paquistaní de la Línea Durand en los *camisas rojas* de Ghaffar KHAN, quienes reclamaron explícitamente, en vísperas de la partición, un Pashtunistán independiente. En la Declaración Bannu (22 de junio de 1947), Ghaffar KHAN requirió que los pastunes pudieran elegir entre unirse a Pakistán o establecer un Pastunistán independiente, en lugar de una elección limitada a optar por Pakistán o por India.

Las *camisas rojas* boicotearon el referéndum que los británicos, en proceso de abandonar el país, utilizaron como base legal para devolver la Provincia de la Frontera Noroeste (NWFP) y las áreas tribales adyacentes, conocidas como las Áreas Tribales de Administración Federal (FATA), al nuevo estado paquistaní. En consecuencia, Ghaffar KHAN y Wali KHAN pudieron, en el momento en que les convino, poner en duda la legitimidad de la incorporación de estas zonas de mayoría pastún a

⁸⁵ *Op. Cit.*, RUBIN, Barnett T, p. 25.

⁸⁶ El 28 de abril de 1921 firma un tratado comercial con Francia en París y el 3 de junio otro tratado de las mismas características con Italia. El 22 de junio del mismo año, se firma un tratado de amistad con Irán.

⁸⁷ Sin embargo, en 1941, a petición de Gran Bretaña y la Unión Soviética, expulsaron del país a más de 200 agentes alemanes e italianos.

Pakistán. Por su parte, los líderes paquistaníes han citado frecuentemente la Declaración Bannu para poner en tela de juicio las declaraciones de lealtad a Pakistán por parte de Ghaffar KHAN y Wali KHAN.

La independencia de India y Pakistán en el año 1947, suscitó gran interés, sobre todo por la incorporación, en este último país, de las áreas tribales de la frontera del Noroeste⁸⁸. Este acontecimiento desencadenó tensiones fronterizas con su vecino, pero Pakistán ignoró las reivindicaciones afganas de celebrar un plebiscito en las áreas tribales sobre la autodeterminación y, en represalia, en 1947 Afganistán votó en contra de la admisión de Pakistán en las NNUU. Las relaciones entre los dos países se hicieron tensas en los siguientes años, produciéndose esporádicos choques fronterizos entre las fuerzas de Pakistán y las tribus *patanas* (pastunes), especialmente después de 1949, cuando éstas, con la aprobación del gobierno afgano, crearon un movimiento con el fin de establecer un estado independiente que se llamaría Pashtunistán o Patanistán, formado por las provincias sur de Afganistán y el noroeste de Pakistán, obteniendo una salida al mar.

Tras una serie de acuerdos entre EEUU y Pakistán firmados en 1954, Afganistán manifestó su desagrado con respecto a estos pactos⁸⁹. Al año siguiente, el Primer Ministro soviético Nikolai Alexandrovich BULGANIN, en su visita a Afganistán, proclamó su apoyo a la creación del estado de Pashtunistán. Seguidamente, la URSS y Afganistán emitieron una declaración conjunta a favor de una coexistencia pacífica, el desarme universal y la integración de China en las NNUU. El gobierno soviético extendió su apoyo técnico a Afganistán. De esta manera, volvía a recuperar el terreno en el tablero de las grandes potencias en una coyuntura política de tensión bipolar, que culminaron con la entrada de las tropas de la URSS en el país en 1978.

Las relaciones entre Afganistán y Pakistán mejoraron brevemente durante el final de la década de 1950. Sin embargo, la disputa de Pashtunistán estalló y no se restauraron las relaciones completamente hasta finales de la década de 1960⁹⁰. No obstante el ingreso de am-

⁸⁸ HARRISON, Selig S, *Pashtunistán: un desafío para Pakistán y Afganistán*, Real Instituto Elcano, Madrid, 21.05.2008, p.1.

⁸⁹ Región adyacente poblada fundamentalmente por *patanas*.

⁹⁰ Los pactos entre EEUU y Pakistán incluían acuerdos militares, sobre todo por el control aéreo de la región.

bos estados en las NNUU hizo posible que la tensión no despertará hasta finales de siglo. El papel de los países fronterizos con Afganistán, especialmente, Irán y Pakistán, es esencial para poder establecer un marco de estabilidad y desarrollo en la región. La etnia pastún continúa con el objetivo de crear un gran Pashtunistán integrado por provincias de Afganistán y Pakistán.

Pakistán ha luchado denodadamente para sofocar los impulsos de los pastunes de conseguir un Pashtunistán independiente, durante y después de la ocupación soviética. Actualmente, la presencia alarmante de al-Qaeda y de los talibán en la región tribal pastún del noroeste de Pakistán y del sur de Afganistán, suele atribuirse a la popularidad de su variante mesiánica del Islam y a la ayuda encubierta de los servicios secretos paquistaníes. Pero hay otra razón, más inquietante, que explica su éxito: su relación simbiótica con movimientos separatistas pastunes que podría llevar a la unificación de cuarenta y un millones de miembros de esta etnia a los dos lados de la frontera, la ruptura de Pakistán y de Afganistán, y la emergencia de una nueva entidad nacional, un “Pashtunistán islámico”⁹¹.

Selig S. HARRISON, argumenta que *“el problema político central al que se enfrenta Pakistán, problema que ha estado oculto a la atención internacional distraída por la “guerra contra el terror”, es cómo tratar las profundas tensiones entre la mayoría punjabi, que controla las fuerzas armadas, y las minorías baluchi, sindi y pastún a quienes se les ha negado injustamente su parte en el poder económico y político”*⁹². En Afganistán, donde los pastunes son el grupo étnico más numeroso, se sienten agraviados por la influencia desproporcionada que ejerce la minoría étnica tayika en el régimen de Hamid Karzai, una consecuencia de la colaboración de EEUU con las milicias tayikas para expulsar a los talibán. No conviene olvidar que la etnia pastún han sido las principales víctimas de la guerra contra los talibán, quienes son, mayoritariamente de esta etnia.

En plena guerra fría, la URSS observaba con detenimiento los beneficios que le proporcionaría el control de este país. De esta forma, los soviéticos se convirtieron en los principales socios comerciales y milita-

⁹¹ RAICH, Jordi, *Afganistán también existe*, RBA, Barcelona, 2002, p. 67.

⁹² *Op. Cit.*, HARRISON, Selig, p. 4.

res de Afganistán. A pesar de ello, los afganos se negaron a tomar partido en la guerra fría y el país se convirtió en país mantenido indirectamente por los ingresos procedentes de la URSS y de los EEUU, aprovechando la competencia entre ambas superpotencias por tener influencia en la zona. Pero los soviéticos, en vista de los posibles beneficios que podría suponer el control de Afganistán, decidieron hacer un esfuerzo para conseguir que este país tuviera una cierta dependencia económica de la URSS y, de esta manera, conseguir una victoria estratégica ante su enemigo político.

Afganistán recobró el papel de “campo de batalla de Asia” a finales de los años 70 siendo uno de los últimos escenarios de disputa entre los dos grandes bloques durante la guerra fría. La invasión por parte de la URSS en este escenario internacional, ya apuntaba la caída de la potencia soviética en el plano económico y en la carrera de armamentos. Como señala Samuel HUNTINGTON, *“los ideólogos de la “doctrina Reagan” vieron en el conflicto de Afganistán la posibilidad de conseguir el rollback de la Unión Soviética en un país que había caído recientemente bajo su órbita, y al mismo tiempo desgastar a la URSS en un enfrentamiento prolongado que sería el paralelo de la humillación sufrida por los EEUU en Vietnam”*⁹³. Si anteriormente mencionábamos la imposibilidad de promover una identidad nacional en Afganistán, con la entrada directa en la tensión bipolar se resquebrajaban las pocas posibilidades existentes.

Cada vez resultaba más difícil definir las líneas fronterizas, la soberanía nacional y la cohesión social y política. Zahir SHAH⁹⁴ propuso la paz a DAUD creyendo que se habían restablecido los lazos de amistad entre ellos. Sin embargo, en julio de 1973, DAUD tomó el poder, destronó al rey y proclamó la República de Afganistán. De sus primeras decisiones fue la de aprobar una nueva constitución en 1977 y establecer un gobierno civil manteniendo la política de no alineamiento del país. En abril de 1978, DAUD murió durante un violento golpe de estado, aparentemente apoyado por la URSS, por el cual, los nuevos gobernantes, organizando un Consejo Revolucionario dirigido primero por Noor Muhammad TARAQI y después por Hafizullah AMIN, suspendiendo la constitución e iniciando un programa de socialismo cien-

⁹³ *Ibidem.*

⁹⁴ *Op. Cit.*, LÓPEZ PERONA, Alfonso, “Afganistán: el regreso del gran juego”, *Política Exterior*, VOL. XIII enero / febrero N° 67.

tífico, lo que condujo a la resistencia armada de los musulmanes, especialmente entre las tribus de las montañas⁹⁵.

Incapaces de contener la rebelión, TARAKI y AMIN solicitaron la ayuda militar de la URSS⁹⁶, a pesar de la cual, la resistencia al gobierno continuó hasta 1979. En diciembre de ese mismo año, AMIN murió tras otro Golpe de estado apoyado por los soviéticos cuyas tropas ocuparon Afganistán. La URSS designó presidente a Babrak KARMAL⁹⁷ y éste intentó apaciguar a los rebeldes sin obtener resultados satisfactorios debido a que la insurgencia persistió teniendo como consecuencia que tres millones de refugiados huyeran a Pakistán. Durante la mitad de la década de los 80, las fuerzas gubernamentales y unos 118.000 soldados soviéticos, defendieron las grandes ciudades y vías de comunicación, pero fueron incapaces de desalojar a los rebeldes⁹⁸. Ante la presencia soviética, se formaron los movimientos guerrilleros, en

⁹⁵ Nacido en Kabul en 1914, Rey de Afganistán desde 1933, cuando su padre fue asesinado, hasta 1973, año en el que fue destronado. Su reinado fue uno de los periodos de gobierno estable más largo de la historia de Afganistán. Ascendió al trono de Afganistán el 8 noviembre de 1933, cuando tan sólo contaba con 19 años de edad, pocas horas después de que se produjese el asesinato de su padre Nadir SHAH. Su principal objetivo al alcanzar el trono fue conseguir con la ayuda de sus familiares reafirmar el control del gobierno central y poner fin a la situación de anarquía y bandidaje en la que se encontraba el país desde comienzos de la década de 1920. En septiembre de 1934 hizo ingresar a Afganistán en la Sociedad de Naciones. Dentro de su política de consolidación del país como potencia regional, en febrero de 1936 se adhirió al Tratado de No Agresión del que formaban parte Persia, Irak y Turquía. Un mes después llegaba a un acuerdo de no agresión con la Unión Soviética y consiguió que Afganistán permaneciese neutral durante la Segunda Guerra Mundial.

⁹⁶ ACADEMIA DE LAS CIENCIAS DE LA URSS, *Afganistán; pasado y presente*, Academia de las Ciencias de la URSS, Ciencias Sociales Contemporáneas, Los estudios Orientales Soviéticos, Moscú, 1981, p. 87.

⁹⁷ Véase ARNOLD, Anthony, *The Fateful Pebble, Afghanistan's Role in the Fall of the Soviet Empire*, Presidio Press, California, 1993; BENNIGSEN, Alexandre y WIMBUSH, Enders, *Muslim National Communism in the Soviet Union: a Revolutionary Struggle for the post-colonial World*, University of Chicago Press, Chicago, 1979; BENNIGSEN, Alexandre y WIMBUSH, Enders, *Muslim of the Soviet Empire*, C. Hurst and Co, Londres, 1985; BENNIGSEN, Alexandre y WIMBUSH, Enders, *Mystic and Commissars, Sufism in the Soviet Union*, University of California Press, Berkeley, 1985; CORDOVEZ, Diego y HARRISON, Selig, *Out of Afghanistan, the inside story of the Soviet Withdrawal*, Oxford University Press, 1995; MAGNUS, Ralph y NABY, Eden, *Afghanistan, Mullab, Marx and Mujibid*, Harper Collins, India, 1998; ROY, Oliver, *Islam and Resistance in Afghanistan*, Cambridge University Press, Cambridge, 1986; ROY, Oliver, *Islam and Resistance in Afghanistan*, I.B. Tauris, Londres, 1994; RUBIN, Barnett y SNYDER, Jack, *Post Soviet Political Order, Conflict and State Building*, Routledge, Londres, 1998.

⁹⁸ Anterior vicepresidente que había sido expiado y exiliado en 1978.

especial, los muyahidín que recibieron el respaldo de la población y se dispersaron por todo el territorio afgano, sobre todo en la parte montañosa. La guerra fue despiadada, pero los muyahidines no dieron cuartel a las tropas soviéticas.

La presencia soviética en Afganistán provocó un agravamiento de la situación política y económica del país, además de un replanteamiento de la actuación por parte de la URSS que empezaba a vislumbrar una crisis interna provocada por la carrera de armamentos y por la situación económica. En este sentido, en mayo de 1986, probablemente por instigación soviética, KARMAL fue reemplazado por Muhammad NAJIBULLAH, antiguo jefe de la policía del estado. Después de once años de guerra, las últimas unidades soviéticas abandonaron Afganistán con un balance de un millón de afganos muertos, una tercera parte de la población refugiada en el extranjero (principalmente Irán y Pakistán) y centenares de miles de campesinos asentados en las afueras de las ciudades tras abandonar sus aldeas⁹⁹. El ejército rojo deja tras de sí, un país en ruinas y una sociedad desecha, algo que ya venía perfilándose desde la creación de este país y que se iba agudizando en sucesivas fases.

En este contexto, el islamismo radical y el terrorismo islamista encuentran el caldo de cultivo para un futuro de incertidumbre y de violencia desproporcionada. Como bien afirma WEISSMAN *"lejos de significar el fin de las hostilidades, la marcha de los soviéticos acentúa la lucha entre las diferentes facciones y comandantes locales, así como las luchas de influencia entre las potencias regionales"*¹⁰⁰. Tras la retirada de tropas de la URSS (1988-1989), la guerra civil continuó. Afganistán dejó de ser un escenario de la guerra fría y se convirtió, una vez más, en una pieza fundamental en el tablero de las potencias regionales (Pakistán, India, Irán, Rusia y Uzbekistán) por hacerse con el control de un territorio estratégicamente bien situado, no solamente por ser paso obligado de las reservas de petróleo y gas, sino por la importancia regional del territorio y las rutas comerciales existentes.

En esta línea de incertidumbre política y falta de liderazgo, las facciones rivales al presidente NAJIBULLAH acordaron entonces un consejo

⁹⁹ Op. Cit., EWANS, Martin, RUBIN, Barnet T, *The Fragmentation of Afghanistan*, p. 47.

¹⁰⁰ WEISSMAN, Frabrice, *A la Sombra de las guerras justas. El orden internacional y la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona, 2004, p. 71.

interino para gobernar Afganistán, con Burhanuddin RABBANI como presidente provisional. Una Asamblea especial (diciembre de 1992) confirmó, mediante votación, al presidente RABBANI por un periodo de dos años, pero persistió la lucha entre las fuerzas político-militares contendientes.

Los actores implicados tenían un enérgico componente étnico-religioso: los *tayikos*, representados por el Jamiat-i-ISLAMI, partido islamista moderado dirigido por RABBANI y MASSUD; los *hazara*, musulmanes shiíes, agrupados en torno al Hizo-i-WAHDAT, liderado por Alí MAZARÍ y con el apoyo de Irán; los uzbekos, respaldados por Uzbekistán y encabezados por el Frente Nacional, del general Abdul Rashid DOS-TUM; y, aunque en último lugar, el contingente étnico más importante, los *pastunes*, agrupados (hasta el surgimiento de los talibanes en 1994) en el Hizo-i-ISLAMI, grupo islamista radical shii apoyado por Pakistán y dirigido por Gulbuddin HEKMATYAR¹⁰¹.

Tras la situación en la que se encontraban la sociedad afgana, los líderes de las facciones de la guerrilla acordaron una constitución interina, preludio de las elecciones de 1994. Sin embargo, el 1 de enero de ese mismo año las disputas surgieron en Kabul entre tropas leales al Presidente RABBANI, apoyado por Irán y Rusia, frente a la encabezada por el Primer Ministro HEKMATYAR, apoyados por el antiguo general comunista DOSTUM¹⁰².

La influencia soviética terminó de destruir las escasas posibilidades de estabilidad. La sucesión de conflictos, influencias y dominaciones, han provocado notables preocupaciones, no solamente para este actor internacional, sino para la estabilidad del área. A raíz de este tema, es conveniente hacernos una pregunta: si la incertidumbre en la que se encuentra sumergido el país ¿es una consecuencia derivada de la influencia que las potencias han ejercido, o bien, efectos colaterales de toma de decisiones guiadas por los intereses económicos en un mundo globalizado?

¹⁰¹ *Ibidem.*

¹⁰² El 17 de junio de 1993, Hekmatyar juró el cargo de Primer Ministro.

2.3 El movimiento talibán. Entre el fundamentalismo islámico y el nacionalismo.

Los talibanes, grupo integrado por estudiantes del sur del país, más concretamente de las provincias de Helmand y Kandahar, y de etnia pastún, surgieron con fuerza en agosto de 1994 aprovechando la caótica situación política generada por la salida de las tropas soviéticas, las luchas entre las diversas facciones y por los señores de la guerra (muyahidines)¹⁰³. Durante los meses siguientes, los talibán avanzaron en dirección a la capital: tomaron las ciudades de Kandahar y de Ghazni, alcanzando los alrededores de Kabul¹⁰⁴. Rechazados por las fuerzas gubernamentales, los talibanes optaron por avanzar hacia el oeste y el este, con el fin de cercar la capital. El movimiento talibán había impuesto una forma extrema de control social en nombre de la religión en Afganistán. Conducidos por clérigos musulmanes, los talibán intentaron crear su versión de una sociedad islámica moldeada a la medida de las enseñanzas del Corán¹⁰⁵.

La caída de Kabul en manos de los talibanes concentró la atención internacional de una manera muy singular, hecho que no se advertía desde la salida del país de las tropas soviéticas. A medida que la historia seguía su curso tras la conquista de la capital y los acontecimientos se sucedían rápidamente, el proceso fue adquiriendo una dimensión más sugerente: los periodistas y analistas iban descubriendo como los misterios que gravitaban alrededor de las políticas energéticas de la región, el comercio de la heroína, el terrorismo islámico internacional

¹⁰³ La influencia soviética en el contexto sociopolítico de Afganistán produjo importantes cambios en el país que terminaron por desestabilizar los pilares del estado¹⁰⁴. Asimismo, supuso el paso final para que Afganistán se convirtiera, de nuevo, en una pieza clave en las políticas de Asia Central, que pese a ser un territorio sin grandes materias primas, si posee, como ya hemos reiterado, una importante situación estratégica que le ha hecho ser esclava de las potencias del momento. A las rutas comerciales y pasos de las reservas de gas, se suma la importancia de la producción de opio, un factor anda desdeñable que se ha convertido en una de la principales causa de inestabilidad de este país.

¹⁰⁵ Véase RASHID, Ahmed, *Los talibán. El Islam, el petróleo y el nuevo gran juego en Asia Centra*, Quinteto, Barcelona, 2002; IGNATIEFF, Michael, *The Warrior Honor, Ethinc War and the Modern Conscience*. Vintage, New York, 1999; MALEY, William, *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the talibán*, C. Hurst, Londres, 1998; MARSDEN, Peter, *The talibán: war, religion and the new Order in Afghanistan*, Zed Book, Londres, 1998; RUBIN, Barnett, *The search for Peace in Afghanistan, from buffer State to Failed Sate*, Yale University, New Haven, 1995.

y la diplomacia moderna giraba alrededor de un grupo de estudiantes que, bajo la idea de obtener la legitimidad de la población, empezaba a dominar la vida política del país¹⁰⁶.

A lo largo del conflicto y, a medida que se extendieron los combates a zonas no pastunes, las prácticas de los beligerantes se transformaban en violencia masiva contra grupos enteros de población, estigmatizados por su etnia o religión¹⁰⁷. Independientemente de las consecuencias que pudieran derivarse de la conquista de Kabul por parte de los talibanes, un hecho marcó el desarraigo con que actuaron en contra de las elites que habían apoyado en algún momento los precedentes históricos más recientes¹⁰⁸. El asesinato de NAJIBULA, anterior presidente y de su hermano, fueron mostrados a la población como símbolo de fuerza.

Tras varios años de presiones y conflictos, los talibanes procedieron a la conquista de Kabul¹⁰⁹ y el avance hacia el Norte, donde se hicieron fuertes las tropas gubernamentales de DOSTUM y de MASSUD, conocidos como la Alianza del Norte. Seguidamente, los talibán, procedieron a establecer, allí donde se extendieron, su visión restrictiva del Islam: radical separación de sexos en público, prohibición a las mujeres para ocupar puestos públicos, persecución de actividades consideradas impuras¹¹⁰ y modificación de la legislación penal para la aplicación de leyes más severas. Los talibanes organizaron una ofensiva contra las fuerzas situadas en la parte septentrional, cerca del valle del Panshir, si bien no consiguieron conquistarlo en su totalidad¹¹¹.

Asimismo y, como consecuencia de los atentados contra las Embajadas de los EEUU en Nairobi (Kenia) y Dar es-Salaam (Tanzania), en los que fallecieron cerca de 300 personas, y en los cuales, parecía estar implicado el saudita Osama Bin LADEN, fundador y líder de la red

¹⁰⁶ *Op. Cit.*, HIPPLER, Mochen, p. 95.

¹⁰⁷ KOTTAK P., Conrad, *Antropología Cultural*, McGraw Hill, Madrid, 2006, p. 244.

¹⁰⁸ GRIFFIN, Michael, *El movimiento talibán en Afganistán. Cosecha de tempestades*, La Catarata, Madrid, 2001, p. 12.

¹⁰⁹ *Op. Cit.*, WEISSMAN, Frabice, p. 74.

¹¹⁰ *Op. Cit.*, GRIFFIN, Michael.

¹¹¹ A lo largo de 1995 su empuje continuó con fuerza. Se produjo la toma de Herat, segunda ciudad en importancia del país.

terrorista Al-Qaeda, en agosto de ese mismo año tuvo lugar un bombardeo estadounidense dirigido hacia las instalaciones afganas¹¹², acusadas de ocultar en su territorio a Bin LADEN. La operación militar fue unilateral, sin el apoyo de ningún aliado de EEUU, según el General estadounidense Hugh SHELTON, presidente de la Junta de Jefes de estado Mayor de este país, aunque las autoridades de Pakistán colaboraron en la operación.

Los ataques tuvieron una gran repercusión en el mundo árabe y motivaron reacciones violentas en países como Libia y Pakistán, mientras que la Liga Árabe denunciaba los hechos como “*un acto injustificable contra la soberanía de un país*”. El Consejo de Seguridad de las NNUU anunció la imposición de sanciones¹¹³ (15 de noviembre de 1999) contra el régimen talibán a raíz de que éste rechazara entregar a Bin LADEN para su procesamiento judicial. Estas medidas fueron previamente adoptadas por el gobierno de los EEUU, congelando y desarticulando las redes de financiación. La Resolución 1.267 (1999) del Consejo de Seguridad de las NNUU adoptada por unanimidad del los 15 miembros, exigía a los talibanes la “*entrega inmediata de BIN LADEN*”¹¹⁴ a cualquier país que estuviera dispuesto a juzgarle. Agotado el plazo, el 15 de noviembre de 1999 entraron en vigor las sanciones.

Con el propósito de fraguarse amistades, a principios de febrero de 2000 una delegación del Régimen talibán visitó París con el objetivo

¹¹² Salas de juegos, consumo de bebidas alcohólicas, etc. Se instituyeron diversas medidas represoras. Se impidió trabajar a las mujeres y a las niñas acudir a la escuela. Las mujeres que habían alcanzado la pubertad tenían prohibido hablar con hombres que no fueran parientes. Las mujeres debían tener un motivo justificado para poder abandonar sus casas, como ir a comprar comida. Los hombres, a los que se les exigía dejarse crecer barbas pobladas, también se enfrentaban a una serie de prohibiciones: jugar a las cartas, escuchar música, criar palomas y volar cometas. Para hacer cumplir con estas normas, los talibán mandaban hombres armados por todo el país, constituyendo una fuerza policial religiosa conocida como Departamento General para la Preservación de la Virtud y la Eliminación del Vicio. A través de la historia, los líderes políticos han utilizado la religión para promocionar y justificar sus puntos de vista y sus políticas.

¹¹³ Como consecuencia de estos acontecimientos, el Representante del Secretario General de las NNUU, Mahmud MESTIRI, y la comunidad internacional preocupada por como avanzaban los acontecimientos, intentaron conseguir una fórmula en la que se sustituiría al Presidente RABBANI por un consejo de personalidades apolíticas que representarían a las diferentes provincias de Afganistán. Respaldado por una fuerza de interposición, formada por elementos procedentes de todo el país, se aceptó en 1995. El plan quedó inutilizado con la llegada de los talibanes.

de entrevistarse con representantes del gobierno francés¹¹⁵. Seguidamente, la misma misión viajó a Berlín para establecer relaciones políticas y comerciales para apaciguar las medidas adoptadas por la comunidad internacional. Tanto el gobierno francés como el alemán, destacaron que cualquier encuentro carecía de oficialidad. No obstante, debido al desprecio de Occidente, que no reconocía al gobierno talibán, ni siquiera para el establecimiento de relaciones económicas (incluyendo la construcción de un gaseoducto enlazando con las reservas de gas de Turkmenistán con las costas pakistaníes bañadas por el Océano Índico), los talibanes fueron radicalizando sus postulados, acercándose hacia las líneas marcadas por Osama Bin LADEN.

2.4 El fin del régimen Talibán y la intervención de la comunidad internacional.

Tras los atentados terroristas del 11-S de 2001 en las ciudades de Nueva York y Washington, se volvió a exigir al gobierno talibán la entrega de Osama Bin LADEN, acusado como responsable del ataque terrorista. El Consejo Islámico Afgano recomendó al gobierno talibán la entrega de Bin LADEN o el abandono voluntario del país. Al mismo tiempo, los “ulemas” (doctores del Islam) mantenían la amenaza de declarar la yihad a EEUU si se producía algún ataque contra Afganistán. El régimen talibán siempre ha afirmado que el terrorista había desaparecido y que no era posible encontrarlo.

La delicada situación del régimen talibán se agravó después de los atentados terroristas del 11-S¹¹⁶, más, si cabe, después de que el Presidente de los EEUU, George W. BUSH, forjara una amplia coalición internacional contra el terrorismo islámico y autorizara una ofensiva militar, conocida como la Operación Libertad Duradera, cuyo primer objetivo era la entrega por parte del gobierno de Afganistán de Osama Bin LADEN, a quien se le acusaba de ser el responsable de los atentados.

¹¹⁴ Véase Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación: Informe País: Afganistán. mayo de 2006.

¹¹⁵ Entre estas sanciones destacamos el congelamiento de los bienes talibanes en el extranjero y la prohibición de los vuelos comerciales de sus compañías aéreas.

¹¹⁶ Véase Resolución 1.267 de 1999 del Consejo de Seguridad de las NNUU.

De forma simultánea, la oposición interna afgana se vertebraba en dos ejes: por un lado, la Alianza del Norte (conjunto de milicias y guerrillas antes en pugna, que combatía de forma unificada desde 1996 a los talibanes), rebautizada con el nombre de Frente Unido y liderada por Muhammad FAHIM KHAN, representando el brazo militar del gobierno afgano en el exilio, presidido por RABBANI y reconocido como legítimo por la comunidad internacional. Por otro lado, el ex monarca Muhammad ZAHIR SHAH quien, desde su exilio en Italia, parecía una de las opciones más factible para protagonizar la transición política subsiguiente a una hipotética caída del gobierno rigorista.

Dada la resistencia del gobierno talibán a entregar a Bin LADEN, fuerzas estadounidenses y británicas iniciaron el 7 de octubre de 2001 el bombardeo de objetivos estratégicos afganos. Durante el siguiente mes de noviembre, la Alianza del Norte, definitivamente respaldada por la comunidad internacional, aceleró su ofensiva terrestre, ocupó de forma sucesiva las principales ciudades (Mazar-i-Sharif, Pulaj-i-Jamri, Taloqan, Qala i Naw, Konduz, Herat, Jalalabad y Kabul) pasando a dominar dos terceras partes del territorio del país. Así, los talibanes conservaron el control de algunas provincias del sur y centraron todos sus esfuerzos en resistir desde su principal baluarte, Kandahar.

Paralelamente al avance de la Alianza del Norte, a los bombardeos aliados y al paulatino repliegue talibán, las fuerzas estadounidenses iniciaron en la zona meridional del país las operaciones de búsqueda sobre el terreno de Bin LADEN. En el marco de esta nueva fase de la Operación Libertad Duradera, la Infantería de Marina de los EEUU, se hizo presente en las cercanías de Kandahar¹¹⁷. Complementariamente a los bombardeos de la Alianza del Norte, se crea una perniciosa confusión entre el ejercicio a la legítima defensa de EEUU, que conlleva además la caída de un sistema político opresivo, y la acción humanitaria independiente e imparcial de las organizaciones de ayuda¹¹⁸.

¹¹⁷ MARDEN, Peter, *The talibán war and religión in Afghanistan*, New Internationalist, London, 2002, p. 53.

¹¹⁸ Véase AGUIRRE, Mariano, *De Nueva York a Kabul*, Anuario CIP 2002, Icaria, Barcelona, 2002; AUGÉ, Marc, *Diario de guerra: el mundo después del 11 de septiembre*, Gedisa, Barcelona, 2002; BATALLA, Xavier, *Afganistán. La guerra del siglo XXI*, DeBolsillo, Barcelona, 2002; CHOMSKY, Noam, *11/09/2001*, RBA, Barcelona, 2002; COOLEY, John K, *Guerras profanas: Afganistán, EEUU y el terrorismo Internacional*, Siglo XXI, Madrid, 2002; FERNÁNDEZ HIDALGO, Rubén Ramón, *11 de septiembre: desde dentro*, Editorial Mira, Zaragoza, 2002; HARO TECGLÉN, Eduardo, *La Guerra de Nueva York*, El País Aguilar,

Una vez derrocado el régimen talibán, la comunidad internacional se transforma en un protagonista esencial para el futuro del país, no solamente con el objetivo de crear un nuevo sistema político basado en la doctrina democrática liberal, sino también con el propósito de encauzar el proceso de reconstrucción de Afganistán que presentaba una imagen totalmente desoladora como consecuencia de más de treinta años de conflictos. Así, comienza una serie de contactos y compromisos para tratar la reconstrucción física y política de Afganistán.

El proceso se inicia con la Conferencia de Bonn, el Proceso de Chipre y la Asamblea Peshawar (noviembre de 2001), donde se congregaron la totalidad de las fuerzas políticas de Afganistán a excepción de los talibanes: la Alianza del Norte (con el presidente en el exilio RAB-BANI) y el denominado Grupo de Roma (vinculado al antiguo monarca Zahir SHAH). Bajo los auspicios de las NN UU y los EE UU, se pretendía establecer un marco político que desembocará en el subsiguiente proceso de pacificación y democratización del país. La cumbre de Bonn (2001), arrancó con la firme voluntad de todos los grupos étnicos de sentar las bases, en un plazo máximo de cinco días, de un gobierno y un consejo interino, que se hiciera cargo del país hasta la primavera¹¹⁹.

Finalizadas las tensiones entre las diferentes facciones emanó, patrocinado por la comunidad internacional y, especialmente por los EE UU, un gobierno provisional, presidido por el pastún Hamid KARZAI, que ejercería el poder ejecutivo durante un periodo de seis meses¹²⁰. “Mis principales preocupaciones son la economía, la seguridad y conseguir la unidad nacional”, declaró KARZAI. Quedaba previsto que, supera-

Madrid, 2001; HOWARD, Michael, *La invención de la paz: reflexiones sobre la guerra y el orden internacional*, Salvat, Barcelona, 2001; IGLESIAS CUÑARRO, Fernando A, *Twin towers: el colapso de los estados nacionales*, Bellaterra, Barcelona, 2002.

¹¹⁹ Esta ciudad se rindió finalmente el 6 de diciembre, pero, dado que el mulah Mohammed OMAR y BIN LADEN permanecían en paradero desconocido, las operaciones bélicas prosiguieron, trasladándose al que se presumía como su lugar de refugio, la montañosa región de Tora Bora donde aún luchaban numerosos miembros de Al Qaeda. La resistencia en Tora Bora finalizó el 16 de septiembre, pero OMAR y BIN LADEN continuaron desaparecidos.

¹²⁰ *Op. Cit.*, WEISSMAN, Frabice, p. 81. Los mensajes decía “*Stay where you are, we will feed you*”, Quedaros donde estáis, nosotros os daremos de comer. Complementariamente a los bombardeos de la Alianza se crea una perniciosa confusión entre el ejercicio a la legítima defensa de EE UU, que conlleva además la caída de un sistema político opresivo, y la acción humanitaria independiente e imparcial de las organizaciones de ayuda.

do este periodo, se convocaría la Loya Jirga¹²¹ para designar un nuevo gobierno cuyo mandato se prolongaría durante dos años, plazo que, una vez transcurrido, tendrían lugar elecciones libres. Según lo previsto, se reunió la Loya Jirga (junio 2002), y en su transcurso, KARZAI fue elegido para desempeñar la presidencia del país hasta la celebración de elecciones democráticas. Debido a las disputas internas y a la imposibilidad del acuerdo, se rechazó la elección de RABBANI y del ex monarca ZAHIR¹²².

Asimismo, en la ciudad de Bonn, se acordó el despliegue de una Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) vinculando a las NNUU y, que más tarde, quedaría bajo mando de la OTAN por Resolución del Consejo de Seguridad de las NNUU¹²³ autorizando, durante un periodo de seis meses, el despliegue de ISAF para la pacificación del país. De esta manera, existía en territorio afgano dos fuerzas encargadas de establecer la seguridad: la Operación Libertad Duradera (EEUU) e ISAF (OTAN).

Durante la II Conferencia de Bonn, KARZAI declaró su intención de formar un ejército nacional y procurar el desarme de los señores de la guerra. En esta línea de mantener la seguridad, no sólo del país, sino de toda la región, se celebró en Kabul, una reunión con los gobiernos vecinos de China, Irán, Pakistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, de la que emanó una declaración por la que cada uno de los estados asistentes aceptaban el compromiso común de respetar la integridad y soberanía de los otros.

A principios de enero de 2002, comenzó la primera Conferencia de Donantes en la ciudad de Tokio que versó sobre la reconstrucción del Afganistán. Esta Conferencia estuvo patrocinada por el gobierno de los EEUU, Japón, la UE y Arabia Saudí y participaron representaciones de más de 60 gobiernos y OOI. Se alcanzó la promesa de que las ayudas a la reconstrucción del país serían aproximadamente de unos 4.500 millones de dólares. En el caso de España, que ostentaba la presidencia de la UE, se anunció, a través del Secretario de estado de Política Exterior, Miguel NADAL, que el compromiso de los estados europeos sería de 550 millones de euros para el primer año.

¹²¹ *Op. Cit.*, HIPPLER, Mochen, p. 74.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ Gran Asamblea tradicional que reúne a los jefes tribales.

Dos años después de la caída de los talibanes, la comisión encargada de la redacción de una carta magna para el país, presentó ante KARZAI el proyecto constitucional que habría de ser debatido en la Loya Jirga. Este borrador, contemplaba la definición del estado afgano como una República Islámica democrática garante de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Finalmente, la Constitución fue aprobada por la Loya Jirga (enero 2004) y la comunidad internacional inició la búsqueda de compromisos con los diversos estados para alcanzar acuerdos sobre la reconstrucción física y política del país. En esta línea, se celebró en Berlín, la II Conferencia de Donantes para Afganistán (31 de marzo y 1 de abril de 2004), donde los estados comprometieron ayudas por valor de 8.200 millones de dólares.

Paralelamente a los acuerdos económicos y políticos, los Jefes de Estado y de gobierno de la OTAN decidieron, el 28 de junio de este mismo año, incrementar las tropas desplegadas por la organización en Afganistán, pasando de 6.500 soldados a 10.000 antes de las elecciones de septiembre de 2004. La ISAF, desplegada bajo mandato de las NNUU, estaba integrada por 8.000 soldados de 37 países diferentes. La misión española estaba compuesta por 540 efectivos que se encontraban en Kabul. Con la reunión de los Ministros de Defensa de la OTAN, España se hizo cargo de la Base de Apoyo Avanzada que se instaló en el aeropuerto de Herat y también del Equipo de reconstrucción Provincial (PRT) en la ciudad de Qala I Naw, provincia de Badghis¹²⁴.

Con el gobierno establecido democráticamente el 9 de octubre de 2004, del que resultó elegido el pastún Hamid KARZAI con el 55,4% de los sufragios, se celebró en Kabul la Conferencia sobre Cooperación Económica y Regional, representada por once países vecinos de Afganistán, además de la India, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Kazajstán y Kirguistán¹²⁵. La conferencia, presidida por el Reino Unido que ostentaba la dirección actual del G-8, tenía como objetivo promover formas específicas de cooperación económica, como por ejemplo: red eléctrica, transporte, comercio, control fronterizo, promoción comercial y la inversión¹²⁶.

¹²⁴ Mientras tanto, se empezaron a vislumbrar los primeros atentados contra los nuevos dirigentes de Afganistán, destacando el que sufrió el propio KARZAI del que salió ileso.

¹²⁵ Véase Resolución 1386 de 2001 del Consejo de Seguridad de las NNUU.

¹²⁶ El Parlamento español autorizó el 22 de junio de 2005 el envío a Afganistán de 500 efectivos más para realizar labores de control y seguridad para garantizar el buen funcionamiento de las elecciones parlamentarias y el recuento de votos.

Pero sin duda, la principal conferencia de donantes fue la celebrada en la ciudad de Londres en febrero de 2006. En esta Conferencia, a nivel ministerial, se produjo el lanzamiento de una nueva etapa para garantizar el desarrollo económico y social de Afganistán. La Comunidad Internacional asumió el nuevo compromiso a través del Afganistán Compact (Pacto por Afganistán) comprometiéndose a invertir más de 2.000 millones de dólares para activar la reconstrucción del país. Asimismo, desde el punto de vista militar, los ministros de Defensa de la OTAN, reunidos en la ciudad italiana de Taormina (9 de febrero de 2006), ratificaron la voluntad de continuar en Afganistán conforme a lo previsto, en el plan de expansión de tropas aliadas al sur del país. El objetivo último consistía en que todo el país estuviera bajo control de las tropas de la OTAN fomentando un buen clima de seguridad y desarrollo.

2.5 El “Gran Juego” afgano. La vuelta al tablero de ajedrez.

Se atribuye a Napoleón BONAPARTE la frase que conocer la geografía de una nación equivale a conocer su política exterior. Nuestra valoración de la importancia de la geografía política debe adaptarse a las nuevas realidades del poder. Como afirma Zbigniew BRZEZINSKI “*durante casi toda la historia de los asuntos internacionales, el control del territorio constituyó el foco de los conflictos políticos*”¹²⁷. Realizando una reflexión sobre la importancia estratégica de Afganistán en el tablero mundial, hallamos numerosas causas, por las cuales, éste país representa una pieza clave en la partida mundial actual.

Recuperando una nueva geopolítica y volviendo a hablar del “gran juego” con el que KIPPLING abordaba el comportamiento de las grandes potencias de su época, actualmente, en esta nueva coyuntura se identifica una rivalidad estratégica entre los grandes poderes como China, Rusia, India, EEUU, UE y Japón. Siguiendo el razonamiento de Zbigniew BRZEZINSKI, los rasgos principales pueden estar representados por el enfrentamiento en torno al dominio del triángulo euroasiático, el Noreste de Asia e Iberoamérica y por la competitividad en la obtención de recursos mundiales¹²⁸.

¹²⁷ Estuvieron presentes las principales agrupaciones internacionales de la región, como por ejemplo *Expanding Horizons and Forging Cooperation in a Resurgent Asia* (SAARC).

¹²⁸ *Op. Cit.*, HIPPLER, Mochen, p. 75.

Hay que tener en cuenta que la geopolítica se ha desplazado desde la dimensión regional a la global, considerando que la preponderancia, sobre todo, en el continente euroasiático. Siguiendo con la reflexión de BRZEZINSKI, los pivotes geopolíticos son los estados cuya importancia se deriva, no de su poder y sus motivaciones, sino, más bien, de su situación geográfica sensible y de las consecuencias que su condición de potencial vulnerabilidad provoca en el comportamiento de los *“jugadores geoestratégicos”*¹²⁹. Consecuentemente, Afganistán representa un pivote geopolítico euroasiático clave de la post guerra fría, por lo tanto, un aspecto crucial para la geoestrategia global estadounidense.

El territorio de Afganistán para Marc W. HEROLD, *“es una región volátil de gran significado geopolítico, debe mantenerse libre de toda fuerza hostil. El país se sitúa en el centro del mundo islámico renaciente, limítrofe con China que despereza, con las restante repúblicas ex soviéticas y cercano a estados ricos en petróleo y gas natural”*¹³⁰. Por tanto, Afganistán ocupa un espacio en una zona volátil pero sin aparentemente posesión de riqueza material, pero, sin embargo, representa un *“espacio vacío”*, principio básico de la geopolítica, consistente en la necesidad de ocupar estos espacios¹³¹.

Además, el creciente cultivo de opio y adormidera para la elaboración de heroína es, también, un elemento a tener en cuenta en la situación actual del país. Asimismo, su enclave geográfico, le convierte en un actor principal en la estabilidad de la región, no solamente desde el enfoque de la seguridad, sino también desde una perspectiva económica. Pero, ¿por qué Afganistán continua representando un valor estratégico? El país no cuenta con suculentos recursos energéticos, al menos conocidos, aunque si es el referente de las producciones de opiáceos ilegales del planeta. Sin embargo, la situación de puente entre

¹²⁹ BRZEZINSKI, Zbigniew, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Paidós estado y Sociedad, Barcelona, 1998, p. 45. *“Quien gobierne Europa Central dominará el heartland; quien gobierne el heartland dominará la isla mundial; quien gobierne la isla mundial gobernará el mundo”*

¹³⁰ Coincidiendo con este proceso de cambio, KISSINGER señala tres revoluciones simultáneas: la transformación del sistema tradicional de estado en Europa, el reto del islamismo extremo a las nociones históricas de soberanía y la deriva del centro de gravedad de los asuntos internacionales desde el océano Atlántico al Pacífico e Índico.

¹³¹ *Op. Cit.*, BRZEZINSKI, Zbigniew, p. 200.

las ex repúblicas soviéticas, hace de Afganistán ser paso obligado de oleoductos y gaseoductos con destino a India y Europa.

En este sentido, Pakistán es otra pieza clave en la estabilidad de la región. Este vecino afgano es clave en este proceso, debido, entre otras cosas, a que la porosa frontera que comparten (2.640 km) sirve como base de operaciones a la insurgencia más radical. La inestabilidad política y económica de Pakistán influye negativamente en el proceso de reconstrucción y desarrollo de Afganistán. Su colaboración se hace más necesaria según se van sucediendo los acontecimientos, así como la de plantear una estrategia seria y conjunta para la región, que englobe planes futuros para el desarrollo y reducción de vulnerabilidades de Pakistán que influyan directamente también en la estabilidad de Afganistán.

La Administración OBAMA, con el apoyo de la mayoría de los estados y organismos implicados en el proceso afgano y Pakistán, apuestan por realizar una estrategia conjunta para ambos países, conocida como *AfPak*. El Plan *AfPak* ha sido presentado en la Conferencia Internacional de La Haya, celebrada el 31 de marzo de 2009. En la misma línea, Pakistán ha convocado a un “*Grupo de Amigos*” con el fin de garantizarse ayuda económica para los próximos años. De hecho, el 17 de abril de 2009, tuvo lugar una Conferencia de Donantes para Pakistán, principalmente, para desarrollar las provincias fronterizas con Afganistán, North West (NWFP) y las *Federally Administered Tribal Areas* (FATA). En esta Conferencia, el gobierno de Pakistán consiguió la cifra de 5.250 millones de dólares para 2010-2011, que serán invertidos en reforma de infraestructuras, educación, agricultura y energías renovables.

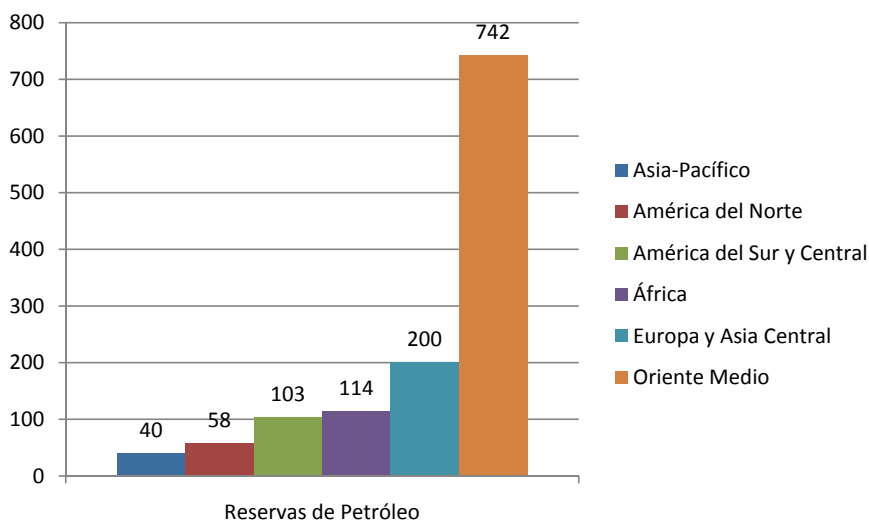
En cuanto a las estimaciones de reservas de gas natural de Asia Central, en 2008 estas ascendían a más de 236 billones de metros cúbicos y, las de petróleo, se contabilizaban en torno a los 200 millones de barriles, con la posibilidad de alcanzar la cifra de 1.000 millones de barriles¹³² (**figura: 1**). Por el contrario, Afganistán, oficialmente, cuenta con mínimas reservas de gas, aunque sí posee sustanciales minas de carbón y de cobre. Esto, de por sí, no es significativo, pero, no obstante, y como hemos anunciado en varias ocasiones, representa una vía

¹³² *Op. Cit.*, HEROLD, Marc W, p. 18.

de salida a las exportaciones procedentes, especialmente, de Turkmenistán, Uzbekistán y Kazajistán¹³³. La lucha por el control de los recursos sigue estando viva.

Asimismo, potencias económicas como los EEUU y la UE, llevan planificando un sistema de alianzas para extraer el mayor beneficio posible de tan suculentas reservas que garantizaran el suministro de gas y crudo. Hace muy pocos años, habría parecido irreal pensar en importar gas y petróleo a la UE desde el entorno del Caspio¹³⁴. En este sentido y, a nivel doctrinal, se han enfrentado dos tesis: por un lado, Azerbaiyán, defendiendo la posición del Caspio entendido como “mar interior” con bloques económicos exclusivos¹³⁵ y, por otro, la tesis del “lago” defendida por Rusia e Irán, abogando por la explotación concertada de condominio, con 10 millas exclusivas. Turkmenistán ha oscilado entre ambas posturas.

Figura 1: Reservas de petróleo (2008) en miles de millones de barriles¹³⁶



¹³³ PIRIS, Alberto, prólogo en *Op. Cit.*, HEROLD, Marc W., p. 9.

¹³⁴ *Op. Cit.*, AMIRIAN, Nazanım y ZEIN, Martha, p. 105.

El control de la explotación de estos recursos está en el centro de la disputa regional¹³⁷, existiendo tres grandes proyectos de oleoductos financiados por Irán, Turquía y Rusia¹³⁸, así como el proyecto del oleoducto de 2.000 km entre los gobiernos de Turquía, Georgia y Azerbaiján¹³⁹, apoyado en noviembre de 1999 por EEUU. La geopolítica del petróleo llevó a la República Islámica de Irán a firmar un acuerdo con Turkmenistán, nación que suministrará gas natural al noroeste iraní a través de un oleoducto de 287 km, cuyo costo estimado sería de 160 millones de dólares. El proyecto fue instantáneamente vetado por Washington¹⁴⁰.

¹³⁵ Véase ISBELL, Paul, "El 'gran creciente' y el nuevo escenario energético en Eurasia", *Política Exterior*, n° 110, marzo/abril de 2006, pp. 103-120.

¹³⁶ La relación de la UE con la región tiene más de una década de antigüedad. El "Acuerdo de Asociación y Cooperación" firmado por la UE y Kazajstán, en enero de 1995, entró en vigor en julio de 1999. Véase SOTO, Augusto. "Asia Central en el fluido horizonte geoestratégico de la UE". Real Instituto Elcano. DT N° 29/2007 - 21/06/2007.

¹³⁷ Véase JANUSZ, Barbara, *The Caspian Sea: Legal Status and Regime Problems*, Chatham House, Londres, 2005, en *Op. Cit.*, SOTO, Augusto.

¹³⁸ Fuente: British Petroleum (BP).

¹³⁹ Véase TABLADA, Carlos, *Petróleo, poder y civilización*, Instituto Cubano del Libro, Editorial Nomos, La Habana 2003. El estudio comienza con una breve y valiosa explicación de cómo y dónde se forma el petróleo y cómo se explota técnicamente, para luego brindar en el segundo capítulo un panorama sobre exclusiva por el petróleo. En la UE se consume el 16% de toda la energía mundial y se produce sólo la mitad. Los países de la UE importan el 7% de la producción mundial de carbón, el 10% de la producción mundial de gas natural y no más que el 5% de la producción mundial de petróleo. En el mundo se producen y consumen en la actualidad diariamente unos 70 millones de barriles de petróleo. Del consumo mundial de petróleo, los EEUU demandan casi el 30% y solo es capaz de producir el 40% de su propia demanda. El 60% restante lo importa, lo que equivale al 18% de la producción mundial. En otras palabras, importa tres veces y media de lo que importa la UE. La mitad de las importaciones estadounidenses proviene históricamente del Golfo Pérsico, donde se encuentran el 65% de las reservas mundiales. Las reservas mundiales de petróleo y su producción y demandas actuales. Es muy atinado que los autores presenten al petróleo como uno de los recursos de energía natural y no como la fuente única. El petróleo representa hoy el 40% del total de la demanda de energía. La batalla por la energía no significa, entonces una batalla exclusiva por el petróleo. En la UE se consume el 16% de toda la energía mundial y se produce sólo la mitad. Los países de la UE importan el 7% de la producción mundial de carbón, el 10% de la producción mundial de gas natural y no más que el 5% de la producción mundial de petróleo. En el mundo se producen y consumen en la actualidad diariamente unos 70 millones de barriles de petróleo. Del consumo mundial de petróleo, los EEUU demandan casi el 30% y solo es capaz de producir el 40% de su propia demanda. El 60% restante lo importa, lo que equivale al 18% de la producción mundial.

¹⁴⁰ Véase TALBOT, Karen, *Afganistán: la lucha por el petróleo*, Centre for Research on Globalisation (CRG), 2001, en, <http://www.nodo50.org/csca> [Consulta: 9/2009]

A su vez, EEUU apoya desde 1999 la construcción de un oleoducto que impidiera el control del petróleo del Caspio a Rusia e Irán, y que sea completamente independiente del Golfo Pérsico¹⁴¹. Este proyecto empezaría en la ciudad de Bakú y se extendería hacia la ciudad turca de Erzurum con casi 2.000 km de extensión. El costo estimado sería de 4.000 millones de dólares, el doble que el gasoducto apoyado por Irán¹⁴². Un tercer proyecto, suspendido por la guerra en Chechenia, es el oleoducto que apoyaría Rusia, denominado *Tengiz-Novorossisk*¹⁴³.

En paralelo a esta batalla por el control de los recursos petroleros, Michael KLARE, afirma que *“en el nuevo paisaje de conflictos mundiales, el Mar Caspio y el control de sus recursos hidrológicos serán clave”*¹⁴⁴ en las décadas futuras. En concreto, el control del Tigris-Eufrates, que fluye desde Turquía hasta Rusia, Irak, Irán y parte de la India y Pakistán, definirá el desenlace de los sucesos en Asia Central. Con el crecimiento de la población y el consiguiente aumento de la demanda de agua y alimentos, cada uno de los estados ribereños intentaría utilizar al máximo los recursos disponibles y, cuando las acciones de uno de esos estados provoque una disminución en el suministro de alguno de los otros, las condiciones estarán dadas para un conflicto por la distribución del agua.

Abordando desde otra perspectiva la importancia de Afganistán en la geopolítica del Asia Central, la cooperación regional es clave a fin de conseguir los objetivos marcados. Hay aspectos que resultan fundamentales para alcanzar una futura estabilización del país y su integración en el marco regional. Debemos resaltar la cooperación interregional, poniendo en primer plano la cooperación con Pakistán y, en un segundo, la de otros actores como Irán y la India.

Es evidente que para Pakistán, el mantenimiento del conflicto en Afganistán, representa un peligro para sus propios intereses nacionales y regionales¹⁴⁵. Pero por otra parte, la prolongación de la presencia in-

¹⁴¹ ALBARRACÍN CORREDOR, Javier, *Un nuevo Oriente Medio: connotaciones energéticas de su vinculación a la UE*, Observatorio de Política Exterior Europea, Working Paper nº. 25, 2002.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ ETIENNE, Gilbert, *Imprevisible Afganistán*, Bellaterra, Barcelona, 2002, p. 118.

¹⁴⁴ *Op. Cit.*, AMIRIAN, Nazaním, y ZEIN, Martha, p. 107.

¹⁴⁵ *Ibidem*.

ternacional, especialmente norteamericana en Afganistán, no es del agrado a los ojos pakistaníes. Sin embargo, esto es lo contrario que ocurre con los propios afganos, que saben que mientras permanezca allí las Fuerzas Internacionales se evitarán, en la medida de lo posible, las injerencias de los vecinos.

En este contexto, las relaciones entre Irán y Pakistán, se encuentran afectadas por el proyecto de la construcción de un gasoducto destinado a trasladar los recursos energéticos desde Irán a Pakistán y, del cual también, se beneficiará la India¹⁴⁶. Para este proyecto, la reconstrucción de Afganistán es vital, pero a su vez, es esencial evitar la percepción de un excesivo control norteamericano de aquel territorio. En el crecimiento de Afganistán se hace evidente que se necesitarían los recursos energéticos procedentes del norte (Turkmenistán) para alcanzar el desarrollo deseado.

Lo anteriormente expuesto argumenta la complejidad de las relaciones estratégicas en la región del Asia Central¹⁴⁷. Los mapas políticos no coinciden con los étnicos y encierran litigios internos considerables. Nos permite deducir que la estabilidad de Pakistán es tan necesaria como la de Afganistán, siendo la estabilización de la frontera entre los dos países, un factor trascendental para la reconstrucción política del país. Por ello, sería necesaria una mayor implicación por parte de los países de la región, para conseguir la seguridad de Afganistán, pero antes debe quedar claro que se pretende hacer en el territorio afgano. ¿Se pretende el fortalecimiento de Afganistán? La comunidad implicada en la reconstrucción del país deben responsabilizarse en las operaciones de desarrollo y reconstrucción. ¿Se pretende la defensa a ultranza de los intereses occidentales, si es que son distintos de estos? Si los propios intereses de EEUU, y por consiguiente los de Occidente, se vieran perjudicados y, si se concede el relevo de responsabilidades a las potencias asiáticas, la influencia en la región de las potencias europeas y norteamericanas se vería agravada.

Por lo tanto, una mayor presencia de potencias asiáticas en Afganistán significaría una pérdida de influencia para EEUU y sus aliados en

¹⁴⁶ KLARE, Michael, *Las Guerras por los Recursos*, Tendencias, Caracas, 2003.

¹⁴⁷ ALGORA WEBER, María Dolores, "Afganistán en el panorama asiático. Las relaciones internacionales en la región del Asia Central desde 2001" en *Posible Evolución de Afganistán. Papel de la OTAN*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, pp. 29-41.

la región. En esta línea argumental, la importancia en el proceso que pudiera tener la UE, con una mejor imagen en la región, sería positiva para paliar la pérdida de influencia occidental y, por ende, una mayor fuerza para acelerar el proceso de reconstrucción política de Afganistán. Sin embargo, el aumento de la presencia de los estados de la región, vecinos o no, corregiría los impactos negativos provocados por la presencia occidental en Afganistán y redundaría en una mayor aceptación de éstos por parte de la población local.

2.6 La distribución étnica de Afganistán como elemento de desestabilización política y falta de cohesión social.

La composición étnica de Afganistán es muy diversa. Este hecho ha sido un condicionante más para la ausencia de una identidad nacional, el establecimiento de un marco legal general y una situación política estable. La mayoría de la población pertenece a las etnias pastún y tayika, siendo de carácter minoritario las restantes. La gran diversidad del país es el resultado de las innumerables etnias que se han establecido por el territorio a lo largo de su historia, teniendo, cada una de ellas, unas características muy diversas.

En primer lugar, siendo la más mayoritaria (**Figura 2**), los *pastunes* (también llamados *pakhtunes* o *pashtús*) que, además, han dominado la escena política del país desde el siglo XVIII y han sido considerados como los fundadores del actual estado afgano¹⁴⁸. Se concentran en el este y el sur del país aunque se encuentran numerosos núcleos pastunes en otras provincias de Afganistán y Pakistán. Musulmanes sunitas y de origen indoeuropeo, los pastunes se dividen internamente en tres confederaciones compuestas de tribus, subdivididas a su vez en clanes. No forman un grupo homogéneo y son frecuentes las rencillas entre ellos y entre clanes de una misma tribu, disputas que se transmiten de generación en generación. Esta etnia no es exclusiva de Afganistán y se calcula que unos doce millones viven en Pakistán¹⁴⁹, donde

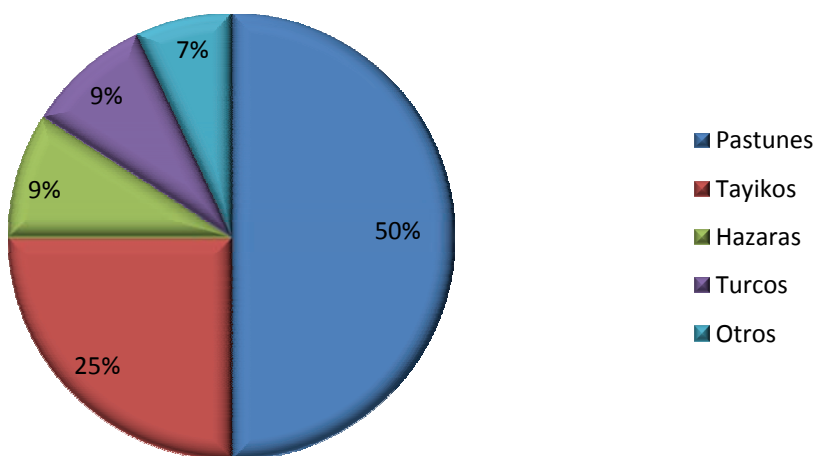
¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 33.

¹⁴⁹ Sobre este tema véase: QUINTANA PALI, Santiago, *Afganistán, encrucijada estratégica del Asia Central*, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1986; CHASE, Robert, KENEDY, Paul y HILL, Emily, *The pivotal States: A New Framework for US Policy in Developing World*, W. Nation and Co. New York, 1999; DUPREE, Louis, *Afghanistan*, Princenton University Press, Princenton, 1980; ETIENNE, Gilbert, *Imprevisible Afganistán*, Bellaterra, Barcelona, 2002.

reciben el nombre de patanes. Su estructura social se basa en el *pastúnwali*, código tribal, por el cual, es requerimiento absoluto la adhesión a un número de costumbres establecidas.

Los pastunes, a ambos lados de la Línea Durand, comparten una antigua identidad social y cultural que se remonta al menos al reino *Pakti* mencionado en los escritos de Herodoto y posiblemente a fechas anteriores. Cuando un crítico punjabí preguntó en 1975 a Wali KHAN, el líder del Partido Nacional Awami, si era “*primero un musulmán, un paquistaní o un pastún*”, Wali Khan dio una respuesta que ha sido citada muchas veces: “*un pastún de 6.000 años, un musulmán de 1.000 años y un paquistaní de 27 años*”¹⁵⁰. Se han encontrado inscripciones del siglo VIII en un idioma precursor del pastún¹⁵¹.

Figura 2: Distribución étnica en Afganistán¹⁵²



Los pastunes se dividen territorialmente en tres grupos principales: a. los que viven en las zonas montañosas en la frontera entre Pakistán y Afganistán, que son trashumantes y por esto no reconocen la imposi-

¹⁵⁰ Véase La Vanguardia, “Hemeroteca de nuestra historia 1881-2005” *Las etnias de Afganistán*, La Vanguardia, Barcelona, 2002.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² *Op. Cit.* HARRISON. Selig, S.

ción de las fronteras artificiales: se trata de las tribus *afridi khatak*, *orakzai*, *gargas*, *wazir*, *mashud* y *turri*¹⁵³; b. los que viven en las mesetas y planicies de Afganistán dedicados principalmente a la agricultura, siendo las tribus principales la *durrani* o *abdali* y la *ghilzai*; y c. los que habitan en las planicies de Peshawar, principalmente de la tribu *yusu-fai* en el territorio de Pakistán¹⁵⁴.

Hay de dos a tres docenas de tribus pastún, dependiendo de la forma de clasificarlas, divididas en cuatro grandes agrupaciones: los *durrani*s y los *ghilzais*, concentrados en Afganistán; las llamadas tribus independientes, a ambos lados de la Línea Durand; y varias tribus, tales como los *khattaks* y los *bannuchis*, centrados en la Provincia de la Frontera Noroeste (NWFP). En este sentido, Richard TAPPER opinaba que, “*A pesar del conflicto endémico entre los distintos grupos pastún, todos ellos saben desde hace tiempo que la noción de la unidad étnica y cultural de todos los pastunes es un complejo simbólico de gran potencial para la unidad política. De todos los grupos tribales de Irán o Afganistán, los pastunes han tenido probablemente la ideología de linaje segmentario más explícita y dominante del modelo clásico expresada no sólo en genealogías escritas sino en la distribución territorial*”¹⁵⁵.

La mención de las diversas tribus tiene su razón de ser, ya que muchas veces las luchas intertribales han dado origen a conflictos que luego adquieren otro carácter. Por ejemplo, en ese sentido vale la pena mencionar que Babrak KARMAL¹⁵⁶, pertenecía a la tribu *durrani*, mientras que Hafizullah AMÍN y Mohammed TARAKI¹⁵⁷ eran de origen *ghilzai*¹⁵⁸. Por otro lado, la diferenciación entre los pastunes de las plani-

¹⁵³ En los siglos XI y XII, Rahman Baba y otros poetas escribían canciones folclóricas que siguen siendo populares en la actualidad y, a mediados del siglo XVII, Khushal Khan Khattak había desarrollado lo que hoy en día se considera como el estilo clásico de la poesía pastún.

¹⁵⁴ Gráfico elaboración propia.

¹⁵⁵ BLANCARTE J, Roberto, *Afganistán. La revolución islámica frente al mundo occidental*, El Colegio de México, México, 2001, p. 28.

¹⁵⁶ DUPREE, Louis, *Afghanistan*, Princenton University Press, 2ª Ed, Princenton, 1980, p. 1.

¹⁵⁷ TAPPER, Richard, *The Conflict of Tribe and State in Iran and Afghanistan*, St Martin's Press, Nueva York, 1983, en *Op. Cit.* HARRISON. Selig S.

¹⁵⁸ Secretario General del Partido Democrático Popular de Afganistán y Presidente del Consejo Revolucionario en 1978.

cies y de las montañas también es importante, ya que estos últimos jamás se han sometido al poder central, ya sea afgano o pakistaní, y han garantizado la permeabilidad de la frontera, lo que actualmente hace más fácil el tránsito de refugiados y rebeldes¹⁵⁹, así como, de elementos insurgentes.

A parte de su predominio numérico, los pastunes lograron durante mucho tiempo establecer su primacía política sobre otras etnias del país. Este fenómeno tiene sus orígenes en la conquista de las regiones que hoy en día constituye Afganistán. La supremacía es tal, que incluso, algunos observadores europeos se referían a los pastunes como los “*verdaderos afganos*”¹⁶⁰. Esta supremacía ha sido la causa de conflictos internos del país, lo que también significa que, el proceso de penetración y dominación ideológica mediante la imposición de patrones culturales, ha sido implementado en forma compleja y poco eficaz en la sociedad afgana.

Los pastunes han dominado la esfera de poder político gracias a su sentimiento de identidad nacional. A este respecto, León B. POULLADA advierte que “*desde que Ahmad Sha DURRANI se posicionó como reino afgano, los no pastunes han resentido la dominación pastún. Revueltas armadas e insurrecciones entre los hazaras, uzbekos, e incluso los tayikos han tenido lugar. Para muchas tribus no pastunes, el mero término denotado ciudadanía nacional “afgana” ha sido sinónimo de “pastún”. Este sentido de alienación tribal ha goleado a las mismas raíces de todos los esfuerzos para construir un estado-Nación unido*”¹⁶¹.

En segundo lugar y, ligeramente inferiores en número a los pastunes (**Figura 2**), se encuentran los tayikos que habitan mayoritariamente, en el nordeste y en el oeste del país. Además, un buen número reside en la capital, Kabul. En realidad, los tayikos tienen orígenes persas del Asia Central, con la diferencia de que pertenecen al Islam sunita, salvo una minoría que practica el chiísmo. Población sedentaria procedente de la meseta iraní, los tayikos no cuentan con una estructura social específica, pero el hecho de no estar repartidos entre tribus, ha permitido evitar las rivalidades internas en el seno de la etnia, a diferencia de los pastu-

¹⁵⁹ Ocuparon los mismos puestos en junio de 1978 y diciembre de 1979 respectivamente.

¹⁶⁰ *Op. Cit.*, BLANCARTE J, Roberto, p. 9.

¹⁶¹ BLANC, Jean-Charles, “Des puples afganis au peuple afgani”, *Les Temps Modernes*. Vol. XXXV, num. 408-409, julio-agosto, 1980, pp. 20-57.

nes. Los tayikos son comerciantes en bazares y poseen los niveles más altos de educación. Esto, les ha permitido dominar los altos cargos del clero, la administración, las universidades y las profesiones liberales. La enorme influencia política de los tayikos, les ha conducido frecuentemente a enfrentamientos con el poder pastún. Únicamente en dos ocasiones, en 1929 con el rey HABIBULLAH II y en 1992-1996 con Burhannuddin RABBANI, han sostenido la dirección del país.

La tercera minoría de Afganistán en importancia son los hazaras, que representan alrededor del 9% de la población (**Figura 2**) y que se concentran en las provincias centrales de Afganistán, representando en esta zona el 80% de sus habitantes¹⁶² y, pese a constituir casi un quinto de la población del país, no están considerados como auténticos afganos. Esta región, denominada Hazarajat, es un área montañosa, lo que ha facilitado que los hazaras vivieran relativamente aislados y gozaran de una independencia casi absoluta hasta el siglo XIX¹⁶³. Musulmanes chiítas en un país aplastantemente sunní, los hazaras tienen fama de trabajadores, pero desempeñan las tareas que ninguna otra etnia quiere. Sus rasgos asiáticos (ojos rasgados, nariz chata y grandes pómulos) los marginan y se les considera, sobretodo por parte pastún, como una casta inferior¹⁶⁴.

Con los talibanes en el poder, los hazaras eran considerados como infieles, como seres infrahumanos, ajenos a ellos¹⁶⁵. Actualmente, la provincia de Hazarajat es una de las más seguras de Afganistán y casi no se ve en ellas campos de adormidera que predominan en otras provincias. Con el gobierno de KARZAI, los hazaras pueden acceder a las universidades, trabajar en la administración pública y a otras vías de progreso que durante mucho tiempo les estuvieron negadas. Uno de los vicepresidentes del central es hazara, como también el parlamentario más votado y la primera mujer gobernadora del país.

Los hazaras hablan un dialecto del persa y son musulmanes chiítas duodecimanos, a excepción de una minoría que practica el sunismo y

¹⁶² FRASER-TYLER, W.K, *Afghanistan; A study of Political Developments in Central and Southern Asia*, Oxfors University Press, Lonndon, 1958, p. 48.

¹⁶³ POUILLADA, León B, *Reform and Rebellion in Afghanistan, 1919-1929; King Amamullah's Failure to Modernize a Tribal Society*, Cornell University Press, Ithaca y London, 1973, p. 28.

¹⁶⁴ Véase MOUSAVI, Sayed Askar, *The Hazaras of Afghanistan: An Historical, Cultural, Economic and Political Study*, Curzon Press, Londres, 1998.

¹⁶⁵ *Op. Cit.*, POUILLADA, León B, p. 45.

otra el chiísmo septimano. El origen de los hazaras nos es desconocido, si bien se les ha querido ver rasgos típicos de los mongoles y se afirma que son descendientes de los soldados de Genhgis KHAN¹⁶⁶, aunque otras hipótesis señalan un origen turco. La teoría más plausible y, la más aceptada hoy en día, es que los hazaras proceden de una mezcla de grupos mongoles con poblaciones persas y turcas.

Otra minoría importante son las etnias turcas (alrededor del 12%), muchas de ellas, estrechamente emparentadas con las poblaciones de las antiguas repúblicas soviéticas de Asia Central. Dedicados históricamente a actividades agrícolas, la mayoría de estas etnias se concentran en el llamado Turkestán afgano, que comprende la región al sur del Amu Darya, a excepción de Badakhshan, y con el Hindu Kush como frontera sur. Las etnias turcas han sido, en su mayoría, pioneras en cuanto a la aparición de industrias se refiere y actividades empresariales en el país, básicamente en el sector del textil, gracias al cultivo del algodón.

Dentro de las minorías turcas, destacamos, en primer lugar, a los uzbecos que son, dentro del origen turco, el más importante del país (9%) y, situados geográficamente, al sur del Amu-Darya donde llegaron en los siglos XVI y XVII, ocupando las fértiles llanuras del norte de Afganistán. La agricultura (en general trigo, maíz y algodón) y la artesanía son la base de su economía y en ambos casos los uzbekos han demostrado que son capaces de adaptarse a técnicas modernas de trabajo¹⁶⁷. La aparición de la industria en Kunduz, por ejemplo, se debe a la iniciativa uzbeca.

Muchos de ellos tienen un alto grado de educación, lo que les ha permitido ascender en la sociedad afgana. Los uzbekos se distinguen de otras poblaciones turcas por su ropa, vistiendo largos caftanes, que reciben el nombre de chapán, con pequeños turbantes y largas botas de cuero. La mayor parte de los uzbekos son sedentarios aunque una minoría practica todavía el nomadismo. Estos últimos son más bien seminómadas y, a diferencia, de los primeros, conservan todavía sus

¹⁶⁶ ZABRISKIE, Phill, "Los otros afganos" en *National Geographic*, España, febrero de 2008, p. 78.

¹⁶⁷ Los talibanes, de etnia pastún, tenía un dicho sobre las etnias de Afganistán distintas de la pastún; "*Los tadzhic a Tadjikistán, los uzbekos a Uzbekistán y los harazas a goristan*", es decir, los tayikos a Tajikistán, los uzbekos a Uzbekistán y los hazaras al cementerio.

origines tribales¹⁶⁸. Los uzbekos han gozado desde comienzos del siglo XX de una buena posición en la sociedad afgana pero, raramente, se han enfrentado al poder central, siendo prueba de ello, su apoyo a la resistencia durante el conflicto contra la URSS.

Por otro lado, pero dentro de las etnias de origen turco, los turkomeños se concentran en la parte noroeste del país, donde se dedican al cultivo de trigo y sorgo, destacando otras actividades importantes como el pastoreo de ovejas y cabras. Conocidos históricamente por su bravura, la mayoría de turkmenos llegó a Afganistán después de la revolución rusa de 1917¹⁶⁹. Son una población de base tribal y sedentaria, si bien en verano algunos se trasladan con los rebaños en busca de los mejores pastos¹⁷⁰. Los turkmenos destacan por su producción de tapices, especialmente aquellos de color rojo con motivos blancos, tipo de tapiz conocido como “*de Bukhara*” que, realizados por las mujeres, son altamente valorados. Los turkmenos son conocidos también por criar a los mejores caballos del país. No es extraño, por tanto, que sean los creadores del *buzkashi*¹⁷¹, el deporte nacional de Afganistán.

Otras minorías turcas menos numerosas, son los kirguizos, situados en la región del Pamir y dedicados al comercio, y los kazajos, que se concentran en su mayor parte en Mazar-e-Sharif, donde se dedican, además de al comercio, a la artesanía. Los aimaqs son unos 800.000 y forman un subgrupo de la población turca y se ubican en las provincias de Herat, Ghur y Badghis. Se trata de antiguos nómadas procedentes de la región iraní de Khorasan que se sedentarizaron no hace mucho tiempo, a excepción de una minoría. De base tribal, la fabricación de alfombras y la agricultura integran la economía principal.

Alejándonos de las etnias de origen turco, aparezcan los nuristanís que son una de las minorías más fascinantes del país. La región del Nuristán se encuentra en el este, en la frontera con Pakistán, tratándose de un territorio montañoso en su totalidad, con valles frondosos y donde las

¹⁶⁸ DAVYDOV, A. D., “The rural Community of the hazaras of Central Afghanistan”, *Central Asian Review*, Vol. XIV, nº 1, 1996, pp. 1-57.

¹⁶⁹ *Op. Cit.*, FRASER-TYLER, W.K., p.55.

¹⁷⁰ *Op. Cit.*, POUILLADA, León B, p. 51.

¹⁷¹ ROYAL GEOGRAPHICAL SOCIETY, *The Country of the Turkomans*, Royal Geographical Society, Londres, 1971, p. 113.

comunicaciones son extremadamente complicadas. Los pueblos de esta zona, nunca constituyeron una unidad política, lingüística ni religiosa e, incluso, propiamente es discutible asignarles a una misma etnia. Son de origen indoeuropeo, de tez clara, con cabellos rubios y pelirrojos y con los ojos azules y verdes, viviendo aislados en las montañas de la región, entonces llamada Kafiristán hasta finales del siglo XIX.

Los nuristanís recibían el nombre de *kafires* (“infieles”) debido a que eran refractarios al Islam y practicaban cultos paganos ligados a la naturaleza. Se trata de una religión preislámica y prehindú, hoy casi desaparecida, basada en un sistema politeísta donde predominan las divinidades masculinas, como Imra, Dios creador y que reina sobre las otras divinidades, o Gish, el Dios de la guerra. No hay que olvidar que los *kafires* eran muy belicosos y solían enfrentarse entre sí. El complejo mapa étnico de Afganistán se completa con unas etnias minoritarias desvinculadas de la religión islámica, los cuales identificamos seguidamente:

a) Los beluchis y brauhis¹⁷² representan un grupo de aproximadamente unos 150.000 y, concentrándose en el extremo sudeste del país. Se dedican básicamente a la agricultura, a excepción de un pequeño grupo que es nómada y por tanto dedicado al pastoreo. Otra de las actividades es el comercio (donde podríamos incluir el contrabando) entre Irán, Afganistán y Pakistán, además de su reputación en la confección de tapices. Los beluchis han logrado preservar su organización tribal hasta nuestros días. Viven en el sur del país, en la misma zona que los *beluchis*, con los que se han mezclado. Sin embargo, su lengua pertenece a la familia de las lenguas dravídicas, características de la península india, a diferencia del beluchi, que es una lengua indoeuropea¹⁷³.

b) Los *koochis* (o *kuchis*) no son una etnia sino un grupo social. Son nómadas, en su inmensa mayoría de etnia pastún. Algunos estudiosos consideran que actualmente debe haber unos 100.000. Los *koochis* viven en Pakistán en invierno y en Afganistán en verano. Organizándose en asociaciones de tipo clánico, su vida está regida por prescripciones y costumbres. Viven del pastoreo (ovejas, cabras) y del comercio, pero, seguramente, representen el grupo más pobre de Afganistán.

¹⁷² *Op. Cit.*, BLANCARTE J, Roberto, p. 105.

¹⁷³ Este juego consiste la división de dos campos donde hay que pasar un cuerpo de animal decapitado de un lugar al otro del campo. Está permitido absolutamente todo. En esta disciplina pueden participar hasta 80 jugadores.

c) Los *ismailíes*, también llamados chiítas septimanos, son una pequeña comunidad del norte del país y tienen a Aga Khan como su líder espiritual.

d) Los *gizilbashs* son los descendientes de soldados y funcionarios persas del siglo XVIII, cuando el país estaba dominados por los *shahs* de *Isfahán*. Los fars (*farsiwans* o *parsiwans*) son una comunidad persa en la región fronteriza con Irán. Asimismo, hay pequeños núcleos de población árabe en el norte del país.

Dentro de las minorías no islámicas, inferiores al 1% de la población, destaca la comunidad hindú, compuesta por indios y *sijs*, cuya actividad económica principal es el comercio. La comunidad hindú es relativamente reciente pues data del siglo XVIII. Existe también una minúscula comunidad judía, ubicada en su mayoría en Kabul y unas pocas familias en Herat. Su origen es desconocido pero parece ser que ya había judíos en la zona en los siglos IX y X y es posible que procedieran de Persia.

En definitiva, los pastunes representan la etnia mayoritaria del país, siendo los tayikos la segunda en representación (**Figura 2**). La pluralidad étnica de Afganistán, convierte la formación de gobierno en algo de suma complejidad. El intento de formar un gobierno representativo de la sociedad afgana es un objetivo a seguir por las instituciones del país, pero no siempre es posible, siendo estas dos etnias mayoritarias las que ocupan la mayor representatividad también en la administración. Por otro lado, el fuerte enfrentamiento histórico entre las etnias, sobre todo pastunes, tayikos y hazaras, hace si cabe más complicada la formación de un gobierno representativo.

2.7 El opio como principal fuente de ingresos. ¿Alternativas o erradicación?

El ascenso del cultivo de productos relacionados directamente con la droga en Afganistán es un importante problema para la estabilidad. El aumento alarmante de la producción de amapola en los últimos años ha provocado que las exportaciones de opiáceos hayan aumentado entono a un 60%¹⁷⁴. Las estimaciones de las NNUU en cuanto al consumo de heroína reflejan resultados esclarecedores. Según esta

¹⁷⁴ Véase TAPPER, Richard, *The Conflict of tribe and State in Afghanistan*, Croom Helm, Londres, 1983.

organización, el 93% de la heroína que se consume en Europa proviene de Afganistán, lo que desencadena ingresos sustanciales que no van a parar a las arcas del estado, sino a los traficantes y procesadores de la amapola, teniendo como consecuencia, el aumento de la inseguridad y la repercusión en el desarrollo del país.

El opio no se puede considerar como un producto tradicionalmente afgano. De hecho, cuando el gobierno legítimo comenzó a perder el control de las instituciones durante la invasión soviética (1979-80), los *mujahedines*, así como los “señores de la guerra” comenzaron a tomar el control y, con la aprobación de las potencias occidentales, establecieron una serie de sistemas ilícitos para financiar las actividades que influyeron en el crecimiento de la producción de amapola¹⁷⁵. El dinero fue empleado principalmente para forzar la retirada de la URSS. Cuando el ejército soviético abandonó Afganistán en 1989, se produjo un vacío de poder en el control de la producción de opio.

Las facciones de *mujahedines* comenzaron a tomar medidas para recuperar el control. Mientras que la ayuda occidental cesó, los cultivos relacionados con la amapola financiaron las actividades militares de las secciones más radicales. Algunos distribuidores locales del opio, ensamblaron sus fuerzas con las secciones más fanáticas de los *mujahedines* con el apoyo de extremistas procedentes de Arabia Saudí (Osama BIN LADDEN), así como del servicio de Inteligencia Secreto Paquistaní (ISI), provocando el surgimiento de grupos radicales como el talibán¹⁷⁶. La vinculación entre opio y seguridad es evidente dados los antecedentes mencionados. Afganistán se ha convertido en el principal narco “estado” del mundo¹⁷⁷.

El cultivo de la amapola a gran escala es un fenómeno reciente, impulsándose a principio de los años ochenta debido a lo ya mencionado y a las restricciones del cultivo de opiáceos en Turquía, Irán y Pakistán¹⁷⁸, lo que produjo una subida del precio de la heroína. Al mismo

¹⁷⁵ Véase GOMÁ PINILLA, Daniel, “Hemeroteca de nuestra historia, las etnias de Afganistán”, *La Vanguardia*, Barcelona, 2002.

¹⁷⁶ Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Counter Narcotics, *support to the Counter Narcotics Trust Fund (CNTF)*, United Nations Development Programme, p. 1.

¹⁷⁷ European Parliament, *With a proposal for a European Parliament recommendation to the Council on production of opium for medical purpose in Afghanistan*, Committee on Foreign Affairs, European Union, A-60341/2007, Brussels, 21/09/2007, p. 3.

¹⁷⁸ *Ibidem*.

tiempo, el gobierno afgano fue perdiendo el control de la producción y el cultivo, fundamentalmente en las áreas rurales. Asimismo, Afganistán se convirtió en la alternativa del mercado del opio hasta entonces centrada en el llamado “Triángulo del Oro” (Tailandia, Laos y Birmania)¹⁷⁹.

Después de producir el 70% del opio del mundo en los años 90, Afganistán disminuyó su producción a 74 toneladas por año bajo el régimen talibán. La intención era la del alzar los precios una vez que el país acumulara una importante reserva de opiáceos. A raíz de la finalización de la guerra en 2001, la producción aumentó de manera considerable alcanzando actualmente más del 90% de la producción mundial. Desde la caída del régimen talibán, el cultivo de amapola ha desarrollado un impresionante ascenso que ha afectado a todas las capas de la sociedad. Las políticas para la erradicación del cultivo, que desde el gobierno de Kabul se han realizado, junto con los EEUU, principal impulsor de estas medidas, han sido un fracaso incidiendo en el aumento de la pobreza y de la inseguridad¹⁸⁰.

La problemática del aumento de la producción del opio se está desarrollando desde varias perspectivas: a) la influencia en la economía; b) la relación con el componente de seguridad y desarrollo; c) la erradicación de los cultivos; y d) la puesta en práctica de las alternativas. De todas ellas, se ha incidido con más ímpetu en la influencia que la droga tiene en la economía ilegal, la relación con la inseguridad y la erradicación. Sin embargo, pocos son los que se atreven a defender la puesta en práctica de alternativas convincentes y eficaces que implicara la transformación del cultivo como parte de la economía legal. A continuación, desarrollaremos las cuatro líneas mencionadas.

2.7.1 La economía de la droga.

El opio ha supuesto una importante fuente de ingresos para todos los contendientes en época de guerra. En este sentido, se produce un aumento de la producción de droga cuanto mayor es el grado de inseguridad.

¹⁷⁹ AMIRIAN, Nazaním y ZEIN, Martha, *Irak, Afganistán e Irán. 40 respuestas al conflicto en Oriente Próximo*, Lengua de Trapo, Madrid, 2007, p.105.

¹⁸⁰ BENNETT, Adam, *Reconstructing Afganistán*, International Monetary Fund, Washington, D.C., EEUU, 2004, p. 20.

ridad. Así, podemos explicar la actuación de los talibanes en el sur de Afganistán, así como la financiación del terrorismo internacional. De esta forma, existe una la relación directa entre cultivo de opio y conflicto.

El aumento de la economía de la droga se explica por diferentes razones: la extrema pobreza estructural, los mercados existentes, el clima, la inseguridad, etc. El islam prohíbe realmente el cultivo, el tráfico y el consumo de drogas, pero esas causas son un caldo de cultivo ideal para la economía de la droga. En esta línea, los ministros de defensa de la OTAN decidieron en la cumbre de Budapest en octubre de 2008, a petición de las autoridades afganas, aumentar su apoyo a la lucha contra la droga mediante la participación de las fuerzas internacionales en la destrucción de las instalaciones del procesamiento de droga y la persecución de los traficantes¹⁸¹.

Las NNUU calcula que en los últimos años casi el 80% de los ingresos derivados de las drogas no fueron a parar a los cultivadores, sino a manos de los traficantes y procesadores de heroína¹⁸², quienes destinaron algunos de sus beneficios a corromper el gobierno y apoyar a grupos armados. En su gran mayoría, el mercado está siendo controlado por los “señores de la guerra / droga”, lo que les vincula directamente con la producción de opiáceos y la seguridad del país.

Si en un sistema como el afgano prescindimos de su principal fuente de riqueza, aunque está sea al margen de la legalidad, corremos el peligro de generar una crisis económica aún mayor de la actual. Los esfuerzos deben dirigirse a la búsqueda de alternativas legales que repercutan, al mismo tiempo, en el desarrollo del sistema agrícola en particular y del país en general. La agricultura es la principal fuente de riqueza de Afganistán y el cultivo de la amapola su principal sustento. Según un estudio realizado por el Banco Mundial de 2007, se destaca que la economía del opio equivale a más de la tercera parte de la economía lícita de Afganistán¹⁸³.

¹⁸¹ *Ibidem*.

¹⁸² Véase THE SENLIS COUNCIL, *Poppy for Medicine. Licensing poppy for the production of essential medicines: an integrated counter-narcotics, Development, and counter-insurgency model for Afghanistan*, Security and Development Policy Group, London, June, 2007.

¹⁸³ REQUENA, Pilar, *Afganistán*, Síntesis, Madrid, 2012, p. 212.

Actualmente, el 100% de la producción de opio en Afganistán se destina al tráfico ilegal¹⁸⁴ y conlleva el fortalecimiento de la economía sumergida aprovechada por las mafias locales y afectando a los propios agricultores, instituciones, sistema democrático y la seguridad del país. Por otro lado, los campesinos afganos dependen del cultivo de amapola para sobrevivir, debido a que la erradicación de las plantaciones de opio y la sustitución de esta planta por otros cultivos no les aporta los mismos ingresos.

El aumento de la producción supone, a pesar de ello, un lastre para el desarrollo de Afganistán. Todas las provincias que componen la geografía del país, desarrollan cultivos relacionados con la amapola, siendo el principal producto sembrado. La producción de opio durante el año 2006 alcanzó un incremento récord¹⁸⁵ pese a los esfuerzos por detenerla incitando a los campesinos a optar por cultivos alternativos¹⁸⁶. En el Estudio anual de la Oficina de las NNUU contra la Droga y el Delito (ONUDD-UNDOC) sobre el opio en el Afganistán se indica que la superficie de cultivo de adormidera alcanzó la cifra sin precedentes de 165.000 hectáreas en 2006, en comparación con 104.000 del año anterior. En 2007, se volvió a superar todos los índices y las hectáreas cultivadas pasaron a ser de 193.000 y la producción 8.200 toneladas¹⁸⁷, aunque se ha producido un ligero descenso en los años sucesivos. Según los cálculos de las NNUU y del FMI, el valor de las exportaciones totales de opiáceos producidos en Afganistán en 2006-2007 fue de un 38% aproximadamente del PIB (ingresos derivados de la droga no incluidos), comparado con el 47% el año anterior, debido al crecimiento de la economía no derivada de la droga¹⁸⁸. En 2009, el área dedicada al cultivo de opio fue de 123.000 hectáreas con una producción de 6.900 toneladas.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ Véase BANCO MUNDIAL, "Afganistán: Drug Industry and Counter-Narcotics Policy" en, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/0,contentMDK:21133060-pagePK:146736-piPK:146830-theSitePK:223547,00.html?cid=1221> [Consulta: 9/2012]

¹⁸⁶ Véase, SANZ, Mariona, *El Triangle*, nº 18 de *La Pau*, enero de 2007.

¹⁸⁷ Las zonas de cultivo han pasado de 104.000 hectáreas a 165.000, y es precisamente en el Sur donde la producción se ha incrementado en un 162%.

¹⁸⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) 17 de febrero de 2007, en, www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=8281&criteria1=Afganistan&criteria2=drogas [Consulta: 9/2012]

El opio genera, por término medio, doce veces más ingresos que otros cultivos. Además la planta de amapola es más robusta y necesita menos agua que el trigo, por ejemplo. Muchos de los beneficios obtenidos del tráfico de drogas no pasan a formar parte de la economía afgana, pero aunque sólo un tercio de los ingresos obtenidos del tráfico de drogas quedara en el país, la contribución directa a la economía doméstica aumentaría en un 15% del total o a una proporción mayor, si se tiene en cuenta el efecto multiplicador de los gastos financiados por la droga. Desde principio de los años cincuenta, Helmand sustituyó los cultivos tradicionales de cereales por el cultivo de la amapola, teniendo en Irán su principal comprador¹⁸⁹. Esta provincia es la que sustenta los índices más altos de producción, además, de ser uno de los principales bastiones talibanes. Origina el 42%¹⁹⁰ del opio de todo Afganistán.

En la provincia de Badghis, lugar donde se ubica la cooperación española, tanto el cultivo, como la producción de amapola no son significantes si lo comparamos con los niveles de provincias clásicamente relacionadas con este cultivo. No obstante, en Badghis, las hectáreas cultivadas se encuentran en torno a 3.205, aumentándose en un 8% la producción en los últimos años¹⁹¹ y están situadas en la zona de dominio de la etnia pastún, en el norte la provincia. A pesar de los esfuerzos y de los avances en materia de reconstrucción y desarrollo, se percibe un interés por parte de la población de seguir vinculada al comercio y cultivo del opio, claramente, por la obtención de mayores ingresos económicos. Además, esta vinculación, hacen que la propia población se sienta protegida por los señores de la droga.

Afganistán sigue siendo el principal proveedor de opio del mundo (93%). En 2007, la economía de la droga supuso el 55% del PIB del

¹⁸⁹ En la provincia meridional de Helmand, en que los insurgentes talibanes han redoblado sus ataques contra las fuerzas del gobierno y los contingentes internacionales, el cultivo aumentó el 162%, a 69.324 hectáreas. El opio es un producto muy atractivo para los agricultores debido a su resistencia, y a la facilidad con que se almacena y transporta. Históricamente, Helmand ha sido una de las principales provincias en las rutas comerciales. Situada al suroeste del país, es una vía fundamental de comunicación con Pakistán (frontera natural) e Irán.

¹⁹⁰ BARNETT R, Rubin, *La Incierta transición de Afganistán: del caos a la normalidad*, The Center for Preventive Action, Council on Foreign Relations, CSR N° 12, Marzo de 2006, p. 22.

¹⁹¹ Véase PEARSON, G., and HOBBS, D., *Middle Market Distribution* (Home Office Research Study), London, Home Office (UK Government).

país (**Figura 3**). *“A pesar de su naturaleza ilícita, en muchas partes del Afganistán, el opio es el único cultivo comercialmente viable”*, afirma el Sr. COSTA, director ejecutivo de la Oficina de las NNUU contra las Drogas y el Delito (ONUDD-UNDOC). *“Es necesario prestar asistencia a los agricultores hasta que se afiance la economía lícita como pilar del crecimiento en el Afganistán”*. Según los datos para el 2007 la producción de opio en Afganistán ha aumentado a niveles alarmantes, alcanzando el 93% del tráfico mundial de esta droga, cuyo mercado se calcula en 3.000 millones de dólares anuales¹⁹². Desde entonces su cultivo ha comenzado a declinar. Los precios del opio afgano han caído en picado.

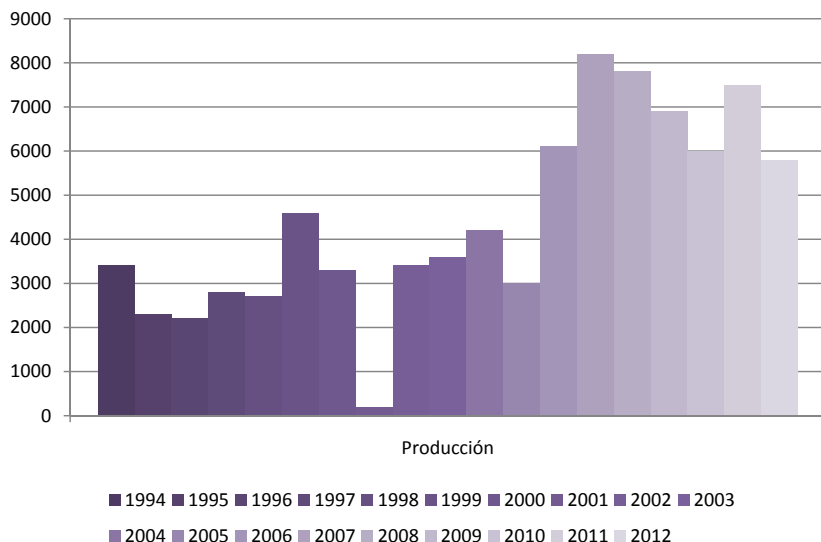
Actualmente, el opio representa sólo el 4% del PIB de Afganistán, comparado con el 7% en 2008 y el 27% récord de 2002, un año después del derrocamiento de los talibanes. Sin embargo, COSTA indicó que aún es *“demasiado pronto para decir si el declive en cultivo y producción durante los últimos dos años es una corrección del mercado, que podría ser revertida, o una tendencia a la baja”*¹⁹³. La caída parece ser un resultado de simples factores económicos, más que de los esfuerzos de las agencias del orden. Sólo un 4 por ciento de la cosecha fue erradicada y un 2% del producto cosechado fue confiscado. Con Afganistán todavía produciendo más opio de lo que el mundo puede consumir, aún existe el riesgo de que reservas masivas de la droga puedan financiar la inestabilidad en los próximos años.

En conclusión, el opio representa la mayor fuente de ingresos para miles de personas en Afganistán. No existe un control sobre la producción por parte del estado, ni siquiera, de las provincias, sino que todos los cultivos se encuentran bajo la supervisión de los líderes tribales. Este hecho, repercute directamente en el desarrollo de la economía y del progreso del país. Además, dado que el control está en manos de los *Lord of the War*, la inestabilidad se ve acrecentada por causas directas con la producción del opio y los beneficios resultantes.

¹⁹² Base de datos de la UNDOC, *Opium Situation in Afghanistan* as of 29 august 2005, press release, Kabul, 2007.

¹⁹³ *Op. Cit.*, UNDOC, 2008.

Figura 3: Producción de la amapola opiácea en Afganistán en toneladas (1994-2012)¹⁹⁴



2.7.2 La relación opio – seguridad.

Los intentos por reducir la producción y el cultivo de adormidera han fracasado debido al alto índice de corrupción en las instituciones políticas y la falta de alternativas. Si analizamos diferentes experiencias similares, como por ejemplo Colombia, las políticas practicadas en torno a la erradicación del cultivo no han dado los resultados esperados, sino que además, han acrecentado la problemática. Podemos achacar este fracaso a los siguientes motivos:

a) Corrupción en las instituciones públicas: La distribución de los ingresos obtenidos del tráfico de drogas determina, en gran medida, quién ejerce el poder en gran parte de Afganistán¹⁹⁵. La mayoría de los recur-

¹⁹⁴ *Ibidem*.

<http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=10213> [Consulta: 10/2010]

¹⁹⁵ <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2009/September/afghan-opium-production-in-significant-decline.html> [Consultado 01 de abril de 2013]

sos asignados al combate contra la producción de opio se pierde debido a la corrupción existente en los altos niveles de Afganistán¹⁹⁶. Christopher ALEXANDER, ex representante especial adjunto de las NNUU para Afganistán, afirma que existen vínculos directos entre la industria y el gobierno¹⁹⁷. *“Sin avanzar en la lucha contra el opio será muy difícil frenar los otros dos grandes problemas que afronta el país: la violencia de parte de insurgentes y terroristas, y la construcción de instituciones para mejorar el gobierno”*, explica el representante de la ONU.

El estudio sobre la industria de la droga en Afganistán se refiere a la economía de opio como una “fuente masiva de corrupción” y subraya que constituye la principal generadora de ingresos por exportaciones. La Organización de las NNUU para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en las fechas previas a la Conferencia de Donantes de Berlín de 2004, estableció que *“La lucha contra la producción opiácea en Afganistán debe basarse en la aplicación de la ley y el restablecimiento de la agricultura”*¹⁹⁸. Sin embargo, los informes publicados por UNDOC demuestran que se está reduciendo los índices de corrupción en las instituciones afganas, aunque estos datos no significan que la corrupción haya desaparecido en el sistema afgano.

El sector agrícola está sufriendo el abandono por parte de las instituciones públicas afganas, incluido el gobierno y los estados comprometidos en el desarrollo de Afganistán. Sin esta dedicación y la falta de alternativas eficaces a la producción y cultivo de la amapola, el desarrollo seguirá condicionado a los intereses relacionados con el mercado de la droga. Las campañas para sustituir la adormidera por cultivos alternativos están siendo un fracaso, ya que exigen un seguimiento mucho más pormenorizado del trabajo de los campesinos.

Pero es sobre todo el pozo de corrupción en el que se baña la burocracia afgana, y especialmente las autoridades provinciales¹⁹⁹, el que facilita los enjuagues de los narcotraficantes e impide una lucha eficaz contra la droga.

¹⁹⁶ Fuente: Naciones Unidas. Gráfico de elaboración propia.

¹⁹⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Dirección de Lucha contra el Narcotráfico del gobierno de Afganistán, *Opium Survey*, 2005 p 9. Véase también *Op. Cit.*, BARNETT R, Rubin, *La Incierta transición de Afganistán: del caos a la normalidad*.

¹⁹⁸ www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=8281&criteria1=Afganistan&criteria2=drogas [Consulta: 10/2011]

¹⁹⁹ *Ibidem*.

b) Situación de inseguridad: podemos establecer un binomio entre la inseguridad y la producción de opio. A mayor inseguridad, mayor producción o, por el contrario, a mayor producción de opio mayor inestabilidad. Sea cual sea la relación, existe un vínculo claro que compete a la lucha eficaz de las instituciones afganas para reducir los indicadores de inseguridad y poder sentar bases óptimas para elaborar nuevas técnicas de desarrollo. El Viceministro de Interior, Mihames DAUD, afirma que la producción y el cultivo de adormidera crece porque hay más inseguridad. Los gobiernos implicados en la reconstrucción de Afganistán, consideran que es más bien al contrario hay más inseguridad porque hay más dinero fresco con el que abastecer a la insurgencia de armas.

La OTAN establece como prioritaria la reducción del cultivo y producción de opio en Afganistán. Aunque sea un dato tal vez coincidente, es cierto que desde la caída del régimen talibán y la formación del nuevo gobierno de KARZAI, auspiciado por las NNUU y el gobierno de los EEUU, la producción y la inestabilidad han resurgido con fuerza en el territorio afgano. Aunque las autoridades afganas sean las responsables últimas en la lucha antidroga, la comunidad internacional tiene también un importante grado de responsabilidad al respecto.

En el *"Afghanistan Compact"*, pacto llegado en la Conferencia Internacional de Londres (2006), el gobierno de Kabul se compromete a *"conseguir, contando con la ayuda internacional, un futuro mejor para este país en el que haya desaparecido completamente el problema de las drogas"*. Con este fin, se implicó a alcanzar una serie de parámetros de referencia en la lucha antidroga entre los que se incluyen: la potenciación de sus capacidades policiales, la cooperación y coordinación con los países vecinos, una reducción anual significativa de la superficie dedicada al cultivo de la amapola y el incremento del número de detenciones y procesamientos de traficantes y funcionarios corruptos. En cambio, no hace mención alguna a la necesidad de establecer alternativas al cultivo de opiáceos y, por consiguiente, no responde a la demanda de los agricultores para conseguir una alternativa y no verse afectados por las medidas de paliar la producción de su principal fuente de ingresos.

También se necesita la colaboración de los vecinos. Irán se ha mostrado dispuesto a colaborar. Los esfuerzos del vecino Irán para combatir el tráfico de estupefacientes han sido positivos. 42.000 soldados, policías y milicianos, están desplegados en su frontera del Este, en un

frente de 1.950 Km. El régimen de Teherán negó durante mucho tiempo tener un problema de drogas en su sociedad, pero ha terminado admitiendo que tiene 1,2 millones de adictos y 800.000 que toman droga de forma ocasional.

En general, las medidas adoptadas por el gobierno y la comunidad internacional para reducir la industria del opio no han tenido éxito y la producción ha aumentado en los últimos años. Muchos funcionarios se han hecho ricos en el negocio de la droga²⁰⁰. Los agricultores tienen que ver que hay alternativas, pero esto es una cuestión regional porque el cultivo más apropiado es el opio. Todo el mundo está implicado en el error de no haber prestado atención al mundo rural.

La Administración OBAMA estableció una nueva estrategia en marzo de 2009, según la cual se destinarían tropas de los EEUU y de la OTAN-ISAF para detener a los señores de la droga. Asimismo, se contaría con agentes expertos en tráfico de droga para interrumpir el tráfico masivo de opio que va a parar a los talibanes y a Al Qaeda. En definitiva, se establecen mecanismos de control pero en ningún caso se ponen encima de la mesa soluciones para los agricultores.

2.7.3 La erradicación de los cultivos.

En los últimos años y, después de la caída del régimen talibán, se han puesto en práctica serias medidas concentradas en la eliminación de los cultivos relacionados con los opiáceos. Estas líneas de acción han sido fundamentalmente impulsadas por la presión de los EEUU y el propio gobierno de Kabul, el cual se comprometió en las diversas conferencias internacionales, planes de desarrollo nacional (ANDS) y en el Pacto por Afganistán, ha combatir enérgicamente la producción de la amapola. En enero de 2006, la estrategia nacional afgana de control de la droga trató la reducción de la demanda, los sustentos alternativos y la consolidación de las instituciones del gobierno encargadas de la reducción de los narcóticos, estableció con la ayuda de actores como la UE, la puesta en práctica de una estrategia concreta focalizada en la erradicación de los cultivos.

Los gobernadores provinciales, los líderes locales y la propia policía local han sufrido una fuerte presión desde el gobierno central y las

²⁰⁰ <http://www.fao.org/newsroom/es/news/2004/39789/index.html> [Consulta: 9/2009]

fuerzas de seguridad internacional (EEUU e ISAF) intensificaran los esfuerzos para conseguir la erradicación de las grandes áreas de cultivo de amapolas. Asimismo, han desarrollado medidas alternativas para motivar a los propios cultivadores a abandonar voluntariamente las tierras de cultivo²⁰¹. Sin embargo, los beneficios derivados de los cultivos propuestos como sustitutivos no son comparables a los conseguidos por la sustracción del opio.

En general, los pequeños agricultores han sido más obedientes a la hora de sustituir sus cultivos a raíz de la erradicación de los campos de amapola. No obstante, no ha ocurrido lo mismo con los grandes terratenientes, verdaderos dueños del mercado de los opiáceos en Afganistán. Los agricultores afectados no han planteado la sustitución por alternativas a la producción del opio, pero sí han solicitado que les proporcionen otros cultivos que les aporte ingresos similares a los obtenidos hasta el momento²⁰², así como políticas encaminadas a la mejora de los regadíos. Sin embargo, los líderes locales sí han propuesto la solución a la erradicación a través de alternativas opiáceas. Las medidas adoptadas por ambas partes, gobierno central y local, han aumentado la brecha existente, ya de por sí, difícilmente insalvable, entre ambas partes. Este aumento del *gap* repercute en la base de creación de un estado de Derecho eficaz en todo el país.

Las medidas de erradicación de las cosechas han repercutido negativamente en la situación de inseguridad, principalmente en los distritos del sur, fronterizos con Pakistán²⁰³. Como consecuencia, se ha producido un aumento de la tensión entre todos los actores implicados: comunidad internacional, gobierno central, gobernadores provinciales, líderes locales, señores de la droga / guerra, insurgencia talibán y la organización Al Qaeda. Este tipo de políticas de erradicación no suelen tener resultados positivos. Siguiendo el ejemplo de Colombia, las políticas de destrucción de la hoja de coca no trajeron consigo una disminución considerable de la producción y comercio de cocaína. No obstante, estas medidas han conllevado un desastre medioambiental importante y un aumento de la violencia en las zonas rurales del país.

²⁰¹ HIGUERAS, Georgina, "El Opio envenena Afganistán", *El País*, Kabul, 17 de marzo de 2006.

²⁰² *Op. Cit.*, REQUENA, Pilar, p. 215.

²⁰³ JENSEMA, Ernestine, *Countering the Insurgency in Afghanistan: Losing Friend and Making Enemies*, The SENSIL COUNCIL, Londres, febrero de 2007, p. 84.

La UE es el donante más importante en lo que concierne a los esfuerzos dirigidos a la reducción de la producción de opio, con proyectos para promover sustentos alternativos y cubrir, al mismo tiempo, las necesidades de los agricultores²⁰⁴. Pese a todo, no hay muestras tangibles de que la producción total del opio disminuirá en un futuro próximo. La carencia de seguridad en Afganistán se debe tratar con un sistema articulado y comprensivo de las medidas y de las políticas que deben intentar complementar la promoción y la consolidación de la paz, de la reconciliación y de la seguridad. Las políticas deben ir orientadas hacia la producción ilícita del opio, teniendo en cuenta la posibilidad de conseguir derivados de este cultivo e introducirlos en el mercado lícito obteniendo un impulso en la economía del país. Las alternativas para resolver requisitos nacionales se podrían poner en práctica en provincias seleccionadas en Afganistán donde está limitada la producción y la seguridad no presenta demasiados desafíos.

2.7.4 Alternativas que incidan en el desarrollo y en la seguridad.

Mientras que las políticas referidas a las drogas en el nivel internacional se derivan de las convenciones de las NNUU de 1961, 1971 y 1988²⁰⁵, y mientras que estas convenciones prohíben particularmente la producción, traficar, la venta y el consumo de una gama entera de sustancias con excepción para de los propósitos médicos o científicos, la solución debe estar enfocada hacia la legalización del opio y sus derivados con fines exclusivamente terapéuticos. La sustitución de la producción de la amapola por otros cultivos es estudiado por analistas con el fin de reducir la dependencia de este cultivo. La FAO recomienda a los agricultores que en un suelo tan seco como el afgano la alternativa del trigo²⁰⁶, pero los precios del trigo, en promedio, son alrededor de un 40% más caro que cuando se inicio la guerra, lo que hace muy difícil que los sectores más pobres de la población puedan autoabastecerse²⁰⁷.

²⁰⁴ *Ibidem*.

²⁰⁵ Véase The Senlis Conuncil, *Canada in Kandahar: No peace to sep*, June 2006.

²⁰⁶ *Op. Cit.*, European Parlament, A-6-0341/2007, p. 4.

²⁰⁷ Véanse, Convenciones de las Naciones Unidas sobre Fiscalización de Drogas o visite-se http://www.unodc.org/pdf/lap_checklist_convention_es.pdf [Consulta: 9/2011]

No obstante, los resultados económicos no son comparables de manera alguna a los obtenidos del cultivo de la adormidera. El trigo no se encuentra entre los principales productos exportados de Afganistán, por lo tanto, no encontrarían una demanda que repercutiera en el desarrollo, ni en los beneficios de los propios agricultores. La propia FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) destacan las graves consecuencias de las sequías que afecta a las cosechas *“La sequía es particularmente grave en el oeste, suroeste y sur del país, donde se han arruinado más de la mitad de las cosechas”*; *“En algunas zonas las cosechas se han arruinado completamente, creando un estado de cosas similar al de la peor sequía que se recuerda en Afganistán: la que tuvo lugar entre 1999 y 2001”*, declaró Susana RICO, Directora del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en este país.

La FAO estima que son necesarios 25,5 millones de dólares para financiar proyectos de desarrollo agrario durante los próximos cinco años y cuyos destinatarios son un millón y medio de personas²⁰⁸ en las cuatro principales provincias productoras de amapolas: Badakhshan, Helmand, Kandahar y Nangarhar. *“La pobreza rural y la falta de ingresos son las razones principales para que produzcan opio”* señala Angelika SCHÜCKLER, del Servicio de Gestión, Comercialización y Finanzas Agrícolas de la FAO.

Otra de las propuestas de este organismo dependiente de las NNUU, se centra en el apoyo a los agricultores a través de insumos para los huertos, acondicionamiento de regadíos, así como el acceso a la educación y a los servicios sanitarios básicos. Además, al existir una demanda de estos productos en el mercado internacional²⁰⁹, se favorecería el aumento de las exportaciones de un producto con un elevado valor añadido. The Senlis Council, ha desarrollado un nuevo proyecto que está recibiendo el visto bueno de la *Chatham House*²¹⁰, de afganos y de personas como Raymond KENDALL, ex-secretario general de la INTERPOL. El proyecto consiste en la conversión del opio en morfina o codeína siendo, al mismo tiempo, una forma eficaz de redu-

²⁰⁸ CHOSSUDOVSKY, Michael, *The Spoils of War: Afghanistan's Multibillion Dollar Heroin Trade*, Global Research, September 21, 2006.

²⁰⁹ FAO, “La producción de alimentos en Afganistán afectada por la sequía y las plagas”, en, <http://www.fao.org/newsroom/es/news/2004/50567/index.html> [Consulta: 9/2009]

²¹⁰ Estudio realizado por la FAO el 2 de febrero de 2004.

<http://www.fao.org/newsroom/es/news/2004/36107/index.html> [Consulta: 9/2009]

cir la producción de heroína en Afganistán y, de alguna manera, legalizar la comercialización de estos productos extraídos de la amapola²¹¹. La idea contribuiría a resolver el problema de seguridad e inestabilidad que tiene Afganistán y, a la vez, un problema de salud pública en el resto del mundo. De hecho, la demanda mundial de medicinas basadas en el opio es mucho menor que su oferta. El año 2002, el 77% de la morfina a escala mundial fue consumida en siete estados ricos: EEUU, Reino Unido, Italia, Australia, Francia, Japón y España; y se calcula que, en estos países, sólo el 24% de los casos de dolor severo pudieron ser atendidos²¹².

The Senlis Council ha estudiado, para desarrollar el proyecto, las experiencias precedentes de países donde se produce opio con control para transformarlo en medicinas (Francia, India o Turquía)²¹³. El proceso se haría gradualmente, otorgando licencias de manera progresiva para ir legalizando el opio que se produce ilegalmente. Los cálculos han demostrado que la industria afgana exportadora de opio generaría suficientes beneficios como para cubrir los costes asociados a la administración y al control del sistema de licencias²¹⁴. Además, considerando que el actual sistema ilegal sólo enriquece a pocas personas, la legalización ayudaría a engrosar las arcas del estado y permitiría la construcción de unas infraestructuras públicas muy necesitadas.

El parlamento británico también discutió la alternativa a la adormidera a través de otras sustancias legales y demandadas a nivel mundial. En este sentido, el parlamentario de *South West Beds*, Andrew SELOUS, preguntó a la Cámara de los Comunes británica que “*si la heroína*

²¹¹ El pensamiento del congresista norteamericano Russ CARNAHAN está basado en la experiencia de Turquía e India a principios de los años 70, al convertir la amapola en analgésicos y hacerlas formar parte de sus economías legítimas. También se estudia la idea, de usar las adormideras alteradas y sin morfina que contengan tebaína, las cuales pueden ser transformadas en una serie de compuestos terapéuticos, incluso en oxicodona, oximorfón, naltrexona y buprenorfina.

²¹² Fórum de debate de política exterior de los más importantes del Reino Unido.

²¹³ *Op. Cit.*, JENSEMA, Ernestien, p. 83.

²¹⁴ FISCHER, B J, Rehm and CULBERT. T., *Opium based medicines: a mapping of global supply, demands and needs*, (ed.) Feasibility Study on Opium Licensing in Afghanistan, Kabul, 2005.

*puede tener usos medicinales, ¿por qué no se compra la heroína afgana y usarla alrededor del mundo para el alivio de dolor?*²¹⁵. Según estimaciones de diversos organismos internacionales, alrededor de 24 millones de personas sufren alguna modalidad de cáncer, de los cuales, el 50% se podrían atender con medidas paliativas²¹⁶. Además, la proliferación del virus VIH/SIDA en países en vías de desarrollo necesitan medicamentos producidos con opiáceos.

El desarrollo alternativo en favor de otros cultivos derivados de la adormidera suscita versiones contrapuestas. Las políticas desarrolladas hasta el momento, niegan la posibilidad de establecer cultivos alternativos a la amapola y, basan su estrategia en la sustitución por otros productos clásicos de la orografía afgana como los frutos secos, las frutas, el algodón, etc.²¹⁷ Estas medidas vienen acompañadas de reducción de beneficios de los agricultores debido a que el precio de venta de estos productos no equivale al que están obteniendo con producción de la adormidera. *“EEUU mira la cuestión de la droga como un problema de criminalidad, sin tener en cuenta la dimensión económica”*, afirma Barnett R. RUBIN. Este país había destinado 152 millones de dólares en 2006 para fumigaciones aéreas sin consultar con el gobierno de Afganistán, medida que no fue aceptada por el propio KAR-ZAI por no plantear alternativas a la erradicación de la amapola.

EEUU dispone de un programa de antinarcóticos para Afganistán de 778 millones de dólares de los que sólo 120 millones están destinados al desarrollo alternativo²¹⁸. La estrategia de los EEUU es acabar con los cultivos de adormidera, pero el problema es que el negocio es cada vez más rentable para los traficantes, mientras que se reducen los intereses de los campesinos.

²¹⁵ Publication: *Feasibility Study on Opium Licensign in Afganistán for the Production of Morphine and other Essential Medicines*, en, http://www.senliscouncil.net/modules/publications/008_publication [Consulta: 9/2009]

²¹⁶ http://www.senliscouncil.net/modules/Opium_licensing [Consulta: 9/2009]

²¹⁷ <http://www.bedfordtoday.co.uk/ViewArticle2.aspx?SectionID=543&ArticleID=194588> [Consulta: 9/2009]

²¹⁸ World Health Organisation, *Global Action Against Cancer - update version*, Kabul, 2005.

El crecimiento económico también requiere una política de erradicación de las drogas que no implique un empobrecimiento de la población. No deberían ponerse a corto plazo condiciones a las ayudas para la erradicación de las drogas. La eliminación de las drogas tardará más de diez años en realizarse, y la supresión de los cultivos es una manera contraproducente de poner en marcha ese programa. Sin embargo, investigaciones realizadas por David MANSFIELD matizan que, sobre el cultivo del opio en Afganistán, basadas en un trabajo de campo desde junio de 1997 a diciembre de 1999, la extensión de los cultivos de opio difiere considerablemente a lo largo de los diferentes distritos del país, siendo mayor en aquellas áreas donde los latifundios son pequeños, con más difícil acceso tanto del agua de riego, como de los mercados²¹⁹. En efecto, el cultivo del opio está determinado por condiciones específicas locales y no es un cultivo provechoso, como nos dice Marc W. HEROLD, en todas las circunstancias. Particularmente, el cultivo del opio surge como un trato de partes desiguales, o sea, *“se ha convertido en un medio de truque entre el entorno rico y el entorno pobre, creando una relación simbólica”*.²²⁰

Para el entorno rico, el control sobre sus recursos le permite determinar las reglas del cambio mediante el que obtiene el opio²²¹. Por lo tanto, los tradicionales arreglos de la posesión de tierras y los sistemas de créditos informales han sido modificados para favorecer el cultivo de adormidera. El opio ha llegado para representar la comodidad de ser cambiado, no sólo para adquirir alimentos, sino como medio para obtener la seguridad alimentaria, proveer al entorno pobre de acceso a tierras de cultivo para la producción agrícola durante los periodos de carestía.

²¹⁹ Una de las principales medidas en relación con la sustitución del cultivo fue la del cultivo del azafrán. La FAO rechazó esta idea apuntando que solo puede crecer en el distrito de Maiwand, en la provincia de Kandahar *“porque encaja en un nicho ecológico diferente al de la amapola y sencillamente no es una alternativa viable”*. En *FAO Representation in Afghanistan, “Profiles:Southwestern Afghanistan. Main Crops a Croppong Systems”*, en www.fao.org/WORLD/Afghanistan/prof_sw_crops_en.htm [Consulta: 9/2009]

²²⁰ DEL VISO, Nuria, “Lo más importante ahora en Afganistán es la construcción del estado”, Entrevista a Barnett R. RUBIN, Centro de Investigaciones para la Paz, Madrid, 2006, pp.1-6.

²²¹ MANSFIELD, David, “The Economic superiorita of Illicit Drug Production: Myth and Reality. Opium Poppy Cultivation in Afghanistan”, estudio presentado en la Conferencia de *The role of Alternative Development in Drug Control and Development Cooperation*, Agosto de 2001, en www.alternative-development.net/downloads/documents/mansfield_david.doc [Consulta: 9/2009]

Este cultivo ofrece al más desfavorecido acceso al mercado estraperlista del microcrédito. Por lo tanto, se mueve menos por el beneficio deseado y mucho más por las estrategias de subsistencias, puesto que provee de acceso a la tierra, al crédito y al recurso vital de los ingresos agrícolas necesarios para la supervivencia del hogar. Por otro lado, para aquellos propietarios de la tierra, el cultivo del opio genera sustanciales ganancias de riesgo ajustado con un esfuerzo personal mínimo. MANSFIELD concluye su estudio reconociendo que *“las estructuras socioeconómicas y políticas que crean y mantienen la pobreza de Afganistán también favorece el cultivo del opio”*²²².

En esta línea argumental, el Centro Nacional de Investigaciones Científicas de Francia llegó a una conclusión similar a la de MANSFIELD, destacando que *“la producción de opio procede de la pobreza y de la inseguridad alimentaria, desde Afganistán, hasta Myanmar (...) de parte de la población rural afgana que facilita a los campesinos no sólo una fuente de ingresos, sino también acceso a tierras y a créditos. En vez de la producción de opio como tal, se trataría más bien de abordar la pobreza y las deficiencias del sistema agrario afgano”*²²³.

2.7.5 El ejemplo un actor regional.

Al igual que Afganistán, India tiene una trayectoria histórica muy similar en lo que el cultivo de opio se refiere. Desde una perspectiva del control de la cosecha de la amapola, es evidente que los programas contra los narcóticos en Afganistán están siendo ineficaces y contribuyen a un aumento de la inseguridad. Destruir el sustento de millones de afganos sin el abastecimiento de iniciativas de desarrollo está provocando pobreza y el descontento de agricultores forzados a cultivar amapola y, por tanto, dirigirles al comercio ilícito del opio.

Como hemos comprobado y, a pesar de esfuerzos de la comunidad internacional, las políticas de erradicación están fracasando y el sustento de los agricultores se encuentra cada vez más amenazado. Es necesario realizar una nueva valoración urgente de las medidas a adoptar por parte de los actores implicados. La adopción de licencias

²²² HEROLD, Marc W., *Afganistán como un espacio vacío: El perfecto estado neocolonial*, Ed. FOCA, Madrid, 2007, p. 55.

²²³ *Op. Cit.*, MANSFIELD, David.

legales para promocionar el cultivo de la amapola para usos médicos ha sido, hasta el momento, rechazado por la comunidad donante, especialmente por los EEUU.

Actualmente, la situación de los narcóticos en Afganistán es insostenible. ¿Qué soluciones se pueden adoptar, una vez que la comunidad internacional y el gobierno afgano han fracasado con sus políticas de erradicación? Los ejemplos de India y Turquía pueden traer consecuencias positivas si las trasladamos al contexto de Afganistán. Desde su independencia en 1947, India ha llevado a la práctica programas de legalización de la amapola para la exportación de opiáceos y la consiguiente fabricación de medicinas.

Controlado por el gobierno central, la explotación de la amapola se ha convertido en una de las principales fuentes de ingresos dentro de las materias naturales producidas por este país, obteniendo beneficios de más de 40 millones de dólares cada año²²⁴. Aparte de las ventajas obvias en la economía nacional y en la industria farmacéutica, que produce una reducción del coste en las medicinas basadas en la disminución de dolor. Asimismo, la legalización en India de estos cultivos, ha tenido como consecuencia el aumento de las rentas de los granjeros y la mejora de las condiciones de los entornos rurales²²⁵.

Los beneficios aportados por las políticas llevadas en India han supuesto una mejora de las infraestructuras sociales, los campos de cultivo y, en definitiva, de las condiciones de vida de los agricultores. El gobierno incentiva la producción y se hace cargo de los excedentes, rentabilizando, de esta forma, un factor anteriormente negativo, en una fuente de ingresos necesaria e importante para el estado y los agricultores. Por tanto, India representa un ejemplo evidente de la legalización de los cultivos de amapola, resultando grandes réditos económicos y sociales.

Como tal, Afganistán podría aplicar medidas similares para obtener, no solamente beneficios económicos, sino que además, aumentar la seguridad vinculada al narcotráfico e incidir en el desarrollo de las zonas rurales. En Afganistán existe un *gap* entre los controladores de los cul-

²²⁴ *Ibidem*.

²²⁵ CHOUVY, Pierre-Arnaud, "Afghan Opium: License to Kill", 1 de febrero de 2006, en, www.atimes.com/atimes/South_Asia/HB01Dfo2.html [Consulta: 10/2008]

tivos ilícitos y la vida de subsistencia de los agricultores. Según ONUDD-UNDOC, Afganistán es un país empobrecido donde la mayoría de la gente vive con una renta anual de 1.054 dólares *per capita* (datos 2009). El granjero recibe una ínfima cantidad por la venta del opio. Los *warlords* y sus contratistas se adueñan de la mayoría de los beneficios, después de agregar un impuesto para la protección sobre su producto. Al mismo tiempo, el coste de la heroína afgana, de pureza elevada, es adquirido, cada vez más, en las provincias limítrofes con Pakistán²²⁶.

Las políticas para la erradicación de los narcóticos implementadas en Afganistán con el fin de resolver la crisis de la amapola están minando la misión de la comunidad internacional para estabilizar al país. En particular, la eliminación forzada de la amapola está siendo un caldo de cultivo para la insurgencia creciente, comprometiendo la seguridad de las tropas internacionales y su misión en Afganistán. Programas de desarrollo alternativo para encontrar nuevos cultivos tampoco han tenido suficiente éxito en las comunidades rurales del país. No se están logrando los objetivos esperados y, cada vez más, el opio es parte fundamental de la situación de Afganistán.

Tabla 1: Uso de morfina *per capita* por regiones (2006)²²⁷

Región	Población mill. Hab	Uso morfina Kg	Consumo <i>per capita</i> en mg.
América del Norte	331	18,40	55,5
América Latina	549	573	1,04
Europa (oeste)	387	9,30	24,02
Este y Centro Europa	495	681	1,37
Asia Pacífico	3.620	2.431	0,67
Norte y Centro África	350	103	0,29
África Subsahariana	741	228	0,30
TOTAL	6.473	4.044	83,19

²²⁶ BHATTACHARJI, Romesh, *India’s experiences in licensing poppy cultivation for the production of essential medicines. Lesson for Afghanistan*, The Senlis Council, London, June 2007, p. 7.

²²⁷ *Op. Cit.*

Es necesario implantar nuevas políticas que reduzcan el impacto que actualmente juega el opio en el país. Los actores implicados tienen que asumir que los resultados derivados de la producción ilegal de opio y actuar para transformar esta desventaja en beneficio. *Amapola para Medicina* es una estrategia antidroga que ha sido exitosamente implementada en muchos países²²⁸. Consiste en fomentar el cultivo controlado de la amapola bajo licencia con el fin de producir medicamentos como la morfina, mientras que el cultivo ilegal seguirá juzgado como una actividad criminal.

Proyectos de *Amapola para Medicina* fueron establecidos en Turquía e India en los años 70 con el respaldo de los EEUU y de las NNUU, como medidas para romper los lazos que vinculaban los agricultores con el mercado ilegal de heroína, sin recurrir a una erradicación forzada. Al transformar la amapola en medicamentos directamente en los pueblos afganos, el proceso de la producción entero podría ser controlado de dos maneras distintas²²⁹. En primer lugar, se puede intervenir el cultivo al nivel local por instituciones tradicionales como el *shura* o los diferentes consejos provinciales. En segundo lugar, los pueblos, apoyados por funcionarios del Estado y entes internacionales, vigilarán el proceso de producción, de la semilla hasta la pastilla de la medicina.

La producción local de las medicinas también significa que la mayor parte de valor económico se queda en las comunidades rurales que benefician de las ganancias a través de la diversificación obligatoria de las actividades económicas. De este modo, no solo los agricultores con licencia se beneficiarían del proyecto sino, además, otras personas que ahora tienen que trabajar en la economía ilegal como intermediarios, pequeños traficantes y jefes locales.

Dada la demanda creciente para analgésicos esenciales como la morfina (**Tabla 1**), Afganistán se encuentra en una posición ideal para hacer frente al déficit substancial en el mercado internacional. Según la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), cuya misión es garantizar la oferta de morfina con fines médicos y científicos, el 80% de la población mundial, incluso Afganistán, se enfrenta

²²⁸ *Ibidem*, p. 21.

²²⁹ Fuente: Naciones Unidas "2005 Demographic Yearbook". Tabla: elaboración propia.

una escasez aguda de analgésicos²³⁰. Al facilitar la producción y promoción de una marca humanitaria de morfina afgana, la comunidad internacional puede demostrar que países en situaciones posconflictos tienen el potencial de diversificar su economía y llegar a ser actores importantes en el comercio internacional.

En definitiva, la legalización del cultivo de amapola para fines médicos es una decisión arriesgada desde una perspectiva política. No obstante, la situación actual del país y la influencia que este tipo de cultivos, requieren de medidas que influyan en el comportamiento de la economía y que redunden en la mejora de los indicadores de bienestar de la población.

²³⁰ The Senlis Council, *Poppy for Medicine. Licensing poppy for the production of essential medicines: an integrated counter-narcotics, Development, and counter-insurgency model for Afghanistan*, London, The Senlis Council, 2007, p. 43.

CAPÍTULO III. La puesta en práctica de un nuevo modelo de cooperación. Seguridad, reconstrucción y desarrollo como modelo de estabilización de estados y resolución de conflictos desde el marco bilateral.

Como hemos abordado en la primera parte de este trabajo, una de las ideas clásicas en la resolución de conflictos es distinguir entre las posiciones mantenidas por las partes y sus intereses y necesidades subyacentes. Por ejemplo, la disputa de Egipto e Israel por el Sinaí. Los dos Estados reclaman su soberanía y sus posiciones parecen incompatibles. Sin embargo, en las negociaciones se concluye que el interés primordial de Egipto reside en la integridad territorial nacional y el de Israel en la seguridad. De modo que se encuentra el espacio político para lo que iban a ser los Acuerdos de Camp David. Como nos dicen RAMSBOOTHAM, WOODHOUSE y MIALL, *“A menudo es más fácil conciliar los intereses que las posiciones, puesto que suele haber distintas posiciones que podría satisfacerlos”*²³¹. Las dificultades pueden ser más arduas si el conflicto es sobre valores –que no suelen ser negociables– o relaciones, que tal vez sea necesario cambiar a fin de resolver el conflicto.

Algunos especialistas llevan esto hasta el límite al identificar la presencia de necesidades humanas básicas en la base de otras motivaciones. Los conflictos irresolubles o intratables son considerados el resultado de la negociación de tales necesidades, y el conflicto tan solo podrá ser resuelto cuando las mismas sean satisfechas. No obstante, el argumento esperanzado de eso especialistas es que mientras los intereses pueden estar sujetos a una relativa escasez, no sucede otro tanto con las necesidades básicas (la seguridad para una parte se refuerza mediante la seguridad para la otra)²³². En la medida en la que el conflicto se traduzca al lenguaje de las necesidades, puede encontrarse un desenlace que satisfaga las necesidades de ambas partes.

²³¹ *Ibidem*.

²³² Informe Anual de la JIFE 2006, en, <http://www.incb.org/incb/es/index.html> [Consulta: 10/2012]

La situación de Afganistán viene determinada por varias causas. Existe una **violencia directa** –miles de seres humanos muertos por los combates–; una **violencia estructural** –miles de seres humanos muertos por la pobreza absoluta–; y una **violencia cultural** –miles de seres humanos, en especial mujeres, muertas justificado por parámetros culturales–. Para establecer un marco de resolución a través del modelo de estabilización del Estado resulta imprescindible adoptar soluciones que engloben estos tres tipos de violencia existentes en Afganistán. No se puede plantear únicamente con una estrategia de victoria militar, ni invirtiendo solamente en reconstrucción, ni focalizando esfuerzos en el desarrollo y la gobernabilidad. El modelo propuesto para la estabilización del territorio debe aglutinar las tres formas en un único instrumento de estabilización.

Es evidente que el modelo que se ha intentado implantar en Afganistán para la resolución del conflicto, y por tanto para la instauración de la paz, gira en torno a diversas vertientes siendo las más importantes la seguridad, la reconstrucción y el desarrollo, entendiendo estos tres conceptos de manera general. Para profundizar, cuando nos referimos a seguridad se incluye no solamente el marco de estabilidad propicio para la paz sino también la lucha contra los talibanes –insurgentes–, la formación de los cuerpos de seguridad afganos –FFAA, policía, reforma del sector judicial y opio–; reconstrucción tanto física –infraestructuras–, como política; y desarrollo como base de progreso, reducción de vulnerabilidad y gobernanza, todo ello bajo la premisa del respeto cultural.

Antes de adentrarnos en nuestro caso de estudio, la violencia en Afganistán viene determinada por varias razones y tipos²³³. Existe una **violencia directa** –miles de seres humanos muertos por los combates–; una **violencia estructural** –miles de seres humanos muertos por la pobreza absoluta–; y **violencia cultural** –miles de seres humanos, en especial mujeres, muertas justificado por parámetros culturales–. Para establecer un marco de resolución a través del modelo de estabilización de estado resulta imprescindible abarcar estos tres tipos de violencia existentes en Afganistán. No se puede plantear únicamente la paz cesando la actividad militar, ni invirtiendo en reconstrucción, ni focalizando esfuerzos en el desarrollo y la gobernabilidad. El modelo propuesto debe aglutinar las tres formas en un único instrumento de estabilización.

²³³ *Op. Cit.*, RAMSBOTHAM, Oliver, WOODHOUSE, Tom y MIAL, Hugh, p. 63.

Como hemos visto hasta ahora, el conflicto afgano echa raíces en la noche de los tiempos y se agrava en el marco de la actual sociedad internacional y en la nueva tipología de conflictos violentos. Éste conflicto, denominado por la gran mayoría como de tipo asimétrico, comparte además elementos de los conflictos clásicos. En este sentido, al acercarnos a las teorías de GALTUNG sobre la diferenciación entre ambos –simétrico y asimétrico– podemos observar que Afganistán comparte la gran mayoría de las características de ambos. Para GALTUNG, los conflictos violentos, sean de la clase que sea, deben cumplir tres elementos claves: la incompatibilidad, la actitud y la conducta²³⁴.

En un conflicto simétrico, la contradicción o incompatibilidad viene definida por las partes, por sus respectivos intereses y por el choque de los mismos, mientras que un conflicto asimétrico, aquella viene definida por las partes, las relaciones entre ellas y el conflicto de intereses inherente a la relación; en relación con la actitud, las partes tienden a desarrollar estereotipos degradantes de la parte contraria, y las actitudes caen a menudo bajo la influencia de emociones tales como el miedo, la ira, el rencor y el odio. La actitud incluye elementos emotivos –sentimientos– cognitivos –creencias– y conativos –voluntad–; y en cuanto a la conducta puede abarcar la cooperación o la coacción, los gestos que denotan conciliación o bien hostilidad. La conducta se caracteriza por las amenazas, la coacción y los ataques destructivos, pero también, en el plano de la cooperación por la reconstrucción, el desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones²³⁵.

De esta manera, si lo que se pretende es la resolución del conflicto a través de afanar esfuerzo en los tres sectores mencionados –seguridad, reconstrucción y desarrollo–, la estabilidad tiene que venir determinada por una serie de cambios dinámicos que impliquen a su vez cambios en la conducta, en las actitudes y la transformación de los intereses en pugna que se hallan en el centro de la estructura conflictiva.

Pero, ¿podemos conjugar los tres elementos en una sola estrategia?, ¿podemos trabajar en desarrollo mientras no se produce un cese de los combates?, ¿podemos establecer una estrategia de desarrollo –

²³⁴ *Ibidem*.

²³⁵ Véase GALTUNG, Johan, *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bakeaz/Gernika-Lumo, Gernika Gogoratzuz, Bilbao, 1998.

violencia estructural- si la situación todavía es de conflicto -violencia directa-? En esta línea, la reconstrucción y el desarrollo están siendo utilizados en el teatro afgano como instrumentos necesarios para conseguir un objetivo claramente marcado por la agenda global de seguridad bajo la pretérita premisa de entender la paz ausencia de guerra. El desarrollo es un elemento necesario en la resolución de los conflictos actuales pero, además, es imprescindible para la construcción de la paz posbélica, entendiendo paz como algo más que la ausencia de conflicto -bienestar social, desarrollo educativo, igualdad de género, acceso a servicios básicos como salud, agua, saneamiento, etc.-. Si el desarrollo y la reconstrucción se convierte en simples herramientas al servicio de las operaciones militares bajo la premisa de “*ganarse los corazones y las mentes*” de la población, poco o nada se estará cimentando para cimentar la paz posbélica.

3.1 La ayuda al desarrollo y la reconstrucción como instrumentos en la agenda de seguridad global.

Seguridad y desarrollo han sido conceptos que han cabalgado juntos desde el fin de la segunda Guerra Mundial y la aprobación por parte de las instituciones de los EEUU del Programa de Asistencia Externa, más conocido como el Plan Marshall, para la reconstrucción de Europa. El primer texto legal que reguló las ayudas de los EEUU al tercer mundo, adoptado en 1950, denominado *Mutual Security Act*. A éste le siguieron otros como la *Alianza para el Progreso* impulsados por la administración KENNEDY en 1960 con el fin de producir un cambio social en Latinoamérica. Según SANAHUJA la *Alianza para el Progreso* respondía a las preocupaciones geopolíticas y de seguridad que planteó el triunfo revolucionario en Cuba en 1959. Desde un plano más teórico, las teorías de desarrollo más ortodoxas de Walter W. ROSTOW respondían explícitamente a los intereses de seguridad nacional de la confrontación Este-Oeste²³⁶.

Con el fin de la guerra fría, el concepto de seguridad nacional se ve desdibujado debido a los cambios que se estaban produciendo en la sociedad internacional. El concepto de seguridad adquiere una definición global que traspasa las fronteras de los Estados. Así, aparecen

²³⁶ *Ibidem*.

términos como “seguridad compartida”, “seguridad global”, “seguridad democrática” y “seguridad humana”, que llegan a ser fundamentos a la hora de articular políticas de desarrollo en los organismos multilaterales. De esta forma, siguiendo la definición (1994) del Programa de las NNUU para el Desarrollo (PNUD) de “seguridad humana” se insiste que la seguridad de las personas viene determinada por la seguridad existente en el interior de sus Estados. Según Mahbub UL HAQ, la seguridad humana cuenta con siete componentes: seguridad económica; seguridad alimentaria; seguridad de la salud; seguridad ambiental; seguridad personal; seguridad de la comunidad; y seguridad política²³⁷.

Además de estas concepciones, las características de las llamadas “nuevas guerras”, conflictos armados internos donde la población civil se convierte en la principal víctima, se produce una violación sistemática de DDHH, etc., tienen lugar en territorios frágiles institucionalmente hablando y donde coincide con unos elevados indicadores de vulnerabilidad y pobreza. Son guerras con un fuerte contenido étnico, cultural, religioso que hace que para la resolución del conflicto se pongan en práctica una serie de mecanismos no utilizados hasta la fecha de manera seria y convincente. Así, las políticas de desarrollo como pilar para la paz y la estabilidad pasan a formar parte de las agendas multilaterales, principalmente NNUU y Banco Mundial, con el fin de contribuir a la resolución de los conflictos.

Este consenso internacional dirigido a unificar conceptos como la seguridad y el desarrollo con el objetivo de aplicar medidas para la construcción de la paz, aparece en las diferentes políticas de las NNUU, como la “Agenda para la Paz” y la “Agenda de Desarrollo” elaboradas por el Secretario General Butros GHALI, así como en las complejas operaciones de mantenimiento de la paz que han imperado en la década de los noventa²³⁸. Por su parte, en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) los donantes adoptaron en 1997 unas importantes directrices sobre el papel de la ayuda en los conflictos y la construcción de la paz que reflejan y sistematizan ese consenso²³⁹.

²³⁷ *Op. Cit.*, RAMSBOTHAM, Oliver, WOODHOUSE, Tom y MIAL, Hugh, p.51.

²³⁸ SANAHUJA, José Antonio, “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la “securitización” de la ayuda”, *Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada: Documentación Social*, nº 136, enero-marzo, 2005, pp. 25-41.

²³⁹ *Ibidem.*, p. 28.

En este marco, la primera respuesta de los EEUU tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 fue atacar Afganistán, justo un mes después de haber sufrido la agresión más importante desde la segunda Guerra Mundial. La comunidad internacional se posicionó claramente a favor de las posibles respuestas que los EEUU, al amparo de la legítima defensa, pudieran adoptar contra el gobierno de Afganistán por dar cobijo a los actores intelectuales de los atentados. Desde la perspectiva puramente militar, los EEUU, junto con aliados como Reino Unido y Australia, inician la Operación Libertad Duradera (OEF en sus siglas en inglés) que tenía como objetivo la caza y captura de Osama Bin LADEN y de sus adeptos a su causa, principalmente miembros de Al Qaeda y los talibán. Aunque ésta operación militar continúa actualmente, incluso habiendo desaparecido Bin LADEN, la guerra convencional iniciada en octubre de 2001 duró relativamente poco tiempo. Con el paso de los acontecimientos, la legítima defensa quedó deslegitimada no cumpliendo los requisitos, entre otros, de proporcionalidad al daño causado y de temporalidad.

En línea paralela, y al abrigo de las nuevas características de la sociedad internacional, se inicia un nuevo modelo de intervención para la estabilización que tiene como pilares fundamentales la seguridad, el buen gobierno, la reconstrucción y el desarrollo. Por tanto, nos encontramos con un escenario en el que dos campañas militares conviven en el teatro de las operaciones: OEF con un objetivo de lucha contra el terrorismo en Afganistán; y la *International Security Assistance Force* (ISAF), bajo mando de la OTAN, con un objetivo de reconstrucción física y política del país. Se abre paso una nueva etapa en el contexto afgano donde elementos militares y civiles trabajan por un objetivo común: la estabilidad de un estado fallido. Pero en el que se pondrán en prácticas herramientas bien diferenciadas.

De esta manera, estamos inmersos en dos paradigmas teóricos. En primer lugar, el realista, clásico, donde EEUU y sus aliados defienden los intereses y la seguridad de su estado en particular, y la seguridad internacional en general, mientras que por otro lado, desde posiciones liberales o interdependientes, la implicación de organismos internacionales, agencias de desarrollo, ONG y multinacionales de diversos sectores conviven como elementos importantes en la consecución del objetivo final: la estabilización de Afganistán.

Como las causas de la guerra en Afganistán responden, básicamente a causas de tipo histórico, político, étnico, cultural y económico, se re-

quiere un modelo propio de seguridad, reconstrucción y desarrollo que sea coherente y respetuoso con los valores locales. La guerra es la causa de desastre con un impacto más profundo y amplio, por cuanto afecta a todos los órdenes de la vida. Por consiguiente, la rehabilitación en situaciones en conflicto, en comparación con la rehabilitación tras desastres naturales, constituye un proceso más prolongado y complejo, debiendo afrontar una gama de necesidades mucho más amplia, desde las económicas hasta las psicológicas. Por su parte, la rehabilitación bélica tiene que afrontar, además de esas necesidades materiales, otros retos como son la pacificación y desmovilización de los combatientes, la repatriación y reintegración de los refugiados, la reconstrucción de las instituciones y de la sociedad civil, y la superación de la cultura de la violencia. En muchos países, como Afganistán, la rehabilitación implica una complicada transición múltiple, de la guerra a la paz, del autoritarismo talibán a la democracia, y de la economía centralizada a la de libre mercado.

Por tanto, la rehabilitación de la sociedad afgana implica la redefinición y el cambio de orientación en las relaciones entre la autoridad y los diferentes grupos sociales y étnicos –pasando de unas relaciones marcadas por los vínculos tribales a una basada en un sistema político representativo liberal-, la creación de una sociedad civil, el desarrollo de una cura psicosocial y la reconciliación política a nivel nacional. Así, la rehabilitación engloba la reforma y la reconstrucción: **a) Restauración**, en función de las consecuencias de la guerra, restaurar las infraestructuras y las instalaciones materiales, los servicios sociales básicos y las funciones elementales de gobierno²⁴⁰; **b) Reforma estructural**, donde se requieren reformas amplias en sectores políticos, económicos, sociales y de seguridad; y **c) Refuerzo en gobernabilidad**, con el objetivo de mejorar la eficacia y el rendimiento de las instituciones existentes.

La compleja situación de Afganistán, la evolución de un mundo cada vez más globalizado y los nuevos conflictos acontecidos en la sociedad internacional actual, desencadenan una búsqueda de modelos eficaces de intervención con el fin de paliar las consecuencias derivadas de la inseguridad, reconstruir y desarrollar el país. Como hemos

²⁴⁰ NACIONES UNIDAS, *Una Agenda para la Paz*, Nueva York, A/47/277 – S/24111, 17 de junio de 1992; NACIONES UNIDAS, *Una Agenda para el Desarrollo*, Nueva York, A/48/935, 6 de mayo de 1994.

analizado en la primera parte de esta investigación, el principal problema con el que se encuentra Afganistán es la ausencia de un gobierno representativo de los intereses de su población. La inestabilidad, herencia de su propia historia, la situación de seguridad, una economía debilitada y la falta de una identidad nacional, consecuencia de la propia composición étnica y situación política del país, hace que nos encontremos un escenario de emergencia extrema desde la perspectiva de la gobernabilidad y la cobertura de necesidades básicas.

Para orientar el proceso de reconstrucción afgano se requirió establecer un programa o plan estratégico que incluyera objetivos reales, los recursos disponibles y necesarios y los programas sectoriales de intervención. El *Plan Estratégico* se instauró como un instrumento de planificación de carácter integral, teniendo que abarcar todos los sectores y sus distintas fases a lo largo del tiempo²⁴¹. Debe englobar los sectores de intervención, la reforma de las instituciones, servicios básicos, mejoras de las condiciones locales, asistencia técnica y rehabilitación de las infraestructuras físicas. ¿Cómo determinar las prioridades de actuación? Dada la compleja situación afgana, se establecieron plazos temporales que permitieran definir las necesidades urgentes, conocer el entorno físico y realizar análisis de emergencia valorando las posibilidades de intervención.

En primer lugar, era necesario hacer una estimación de los daños producidos por el conflicto, las necesidades existentes, los recursos disponibles y el coste aproximado de la rehabilitación para, seguidamente, estudiar las diferentes opciones y la orientación de las reformas que se necesitaba introducir y, asimismo, realizar una formulación de los diversos programas y proyectos de modo detallado y sectorial. La siguiente etapa, fue redactar un documento que sirviera de planteamiento al gobierno afgano contando con su aprobación, para, finalmente, hacer planes rápidos y flexibles, a diferencia de los programas habituales de desarrollo, que requieren más tiempo y siendo más rígidos.

Por tanto, nos encontramos ante un nuevo modelo de intervención que tiene como objetivo mejorar los puntos mencionados. Desde esta perspectiva, la comunidad internacional, las instituciones afganas y el resto de actores implicados, comparten el mismo objetivo, pero, en ocasiones, no los mismo métodos. La comparación con intervenciones

²⁴¹ *Op. Cit.*, SANAHUJA, p. 30.

en conflictos similares, el debate entre la actuación del humanitarismo clásico y el nuevo humanitarismo y la eficacia de la ayuda, serán puestos a análisis en este nuevo apartado. A continuación, desarrollaremos este nuevo modelo de reconstrucción, marcado por el compromiso de los estados donantes en la reconstrucción de Afganistán, los esfuerzos del gobierno central y la intervención conjunta entre militares y civiles con el fin de conseguir los objetivos propuestos.

3.2 Los inicios de un nuevo modelo de cooperación internacional en países en conflicto.

No es la primera vez, ni mucho nos tememos que la última, que se interviene militarmente un país para más tarde reconstruirlo. Solamente basta profundizar en la reciente historia para enumerar suficientes ejemplos por los cuales estaríamos corroborando este planteamiento²⁴². En un contexto de securitización de la AOD se produce un cambio en el sistema de cooperación al desarrollo vinculando el aumento del bienestar, y por ende la reducción de la vulnerabilidad de las personas, con la agenda de seguridad internacional. Siguiendo los informes publicados por el CAD -OCDE, este proceso ha venido determinado por la nueva sociedad internacional post guerra fría y se ha acentuado después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Desde el argumento moral a la *Realpolitik*, se ha dado un giro en las políticas de desarrollo trasladando el foco de atención de los más necesitados a aquellos contextos bélicos que entran dentro de la doctrina de la “*Guerra contra el Terror*” implantada por la Administración BUSH, volviendo a la concepción estatocéntrica de la seguridad nacional y redefiniendo conceptos de la década de los noventa como construcción de la paz y seguridad humana, conceptos ambos concebidos desde la visión de dotar al estado de mayor seguridad y de llevar a la práctica políticas encaminadas al fortalecimiento del orden interno, a través de la gobernabilidad y la reducción de la pobreza. Así, cobran sentido aquellos sectores claves dentro de esta concepción, no solamente vinculando seguridad humana con desarrollo y estabilidad, sino potenciando políticas directamente ligadas con la se-

²⁴² TAWIL, Sobhi, *Informe final y estudio del caso sobre la Destrucción reconstrucción educativa en sociedades trastocadas*, UNESCO, Oficina Internacional de Educación y Universidad de Ginebra, Ginebra, Mayo de 1997.

guridad como la Reforma del Sector de la Seguridad (SSR) y el Desarme, Reintegración y Desarrollo (DDR).

Así, la prevención y la lucha contra el terrorismo se establecen como un objetivo explícito de la cooperación al desarrollo²⁴³. De esta manera, los países que más fondos de AOD han recibido para su desarrollo son aquellos en los que ha habido, o continúan latente, conflictos armados con una implicación directa de la comunidad internacional. Los países donantes aportaron en 2010 una suma sin precedentes de 129.000 millones de dólares por concepto de AOD, suma equivalente al 0,32% del Ingreso Nacional Bruto (INB) de los miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD). Solamente cinco países aportaron asistencia por importes superiores a la meta fijada por las NNUU, del 0,7% del INB, y subsiste una gran brecha de 153.000 millones de dólares en los importes realmente entregados²⁴⁴.

Tabla 2: Países que más fondos de AOD reciben (2009) en millones de US \$²⁴⁵

Afganistán	6.235
Etiopía	3.820
Vietnam	3.744
Territorios Ocupados de Palestina	3.026
Tanzania	2.934
Irak	2.791
Pakistán	2.781
India	2.502
Côte d'Ivoire	2.366
República Democrática del Congo	2.354
Sudán	2.289

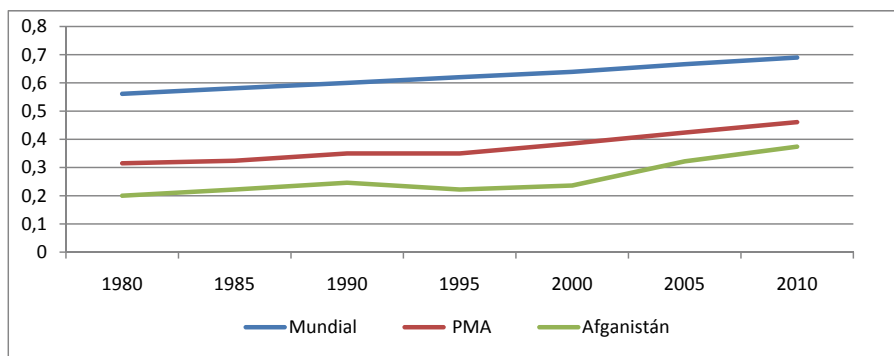
²⁴³ *Op. Cit.*, PIRIS, Alberto, p. 17.

²⁴⁴ Los EEUU, al concluir la II Guerra Mundial, emprende el *Plan Marshall* para la reconstrucción de las instituciones y los pilares económicos del continente europeo afectado por la guerra. Otro de los ejemplos recientes es la reconstrucción de los Balcanes tras la contienda de la antigua Yugoslavia donde la intervención militar de unos y de otros, condujo a innumerables consecuencias negativas.

²⁴⁵ Véase CAD-OCDE, *Guidelines on terrorism prevention* (2003), en <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4305134e5.pdf?expires=1358177212&id=id&accname=guest&checksum=OC6FC43B5DD406832D91109138BF113A> [Consultado el 13 de enero de 2013]

Al mismo tiempo ha aumentado la asistencia a los Países Menos Adelantados (PMA), pero también en este caso sigue siendo inferior a los niveles establecidos como meta. En 2009, los países miembros del CAD aportaron a los PMA 37.000 millones de dólares por concepto de AOD, o 0,10% del INB combinado de todos esos países, lo cual dista mucho de la meta de aportar entre el 0,15% y el 0,20%. En términos absolutos, el déficit ascendió a entre 21.000 millones y 40.000 millones de dólares²⁴⁶.

Figura 4: Evolución Indicador de Desarrollo Humano comparado (1980-2010)²⁴⁷



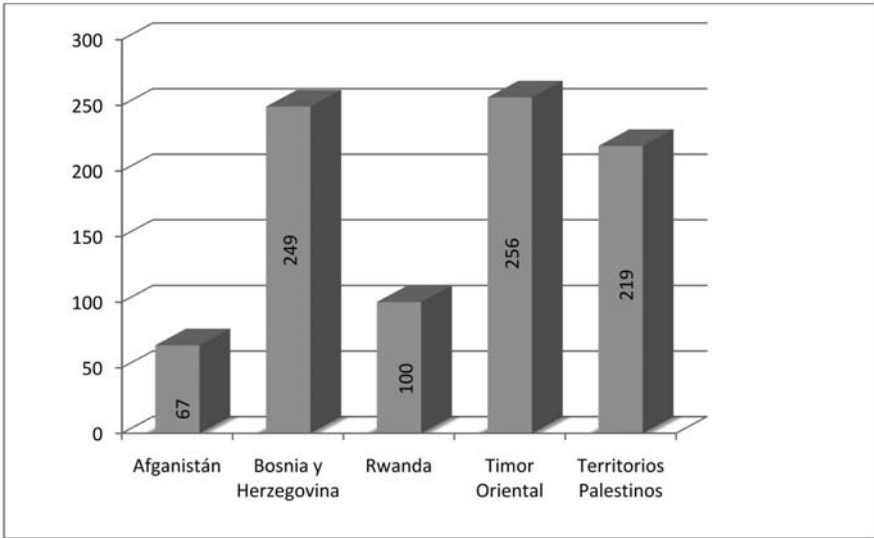
Sin embargo, a pesar de que Afganistán en la actualidad es uno de los países que más fondos de AOD recibe por parte de los países de la OCDE, esta no ha sido la dinámica de los últimos años. Al comparar situaciones similares de las últimas décadas, observamos que Afganistán no ha recibido el mismo trato que otros contextos en conflicto. A pesar de ello, estas contribuciones han repercutido de manera positiva en el crecimiento económico. En el siguiente gráfico (**Figura 5**), podemos observar las aportaciones de la comunidad internacional en países que han sufrido conflictos en los últimos años, donde podemos clarificar que el compromiso por la estabilización no ha sido mayor que en otros países en similares circunstancias, por lo que entendemos que, hasta ese momento, la estabilización de la zona no era tan

²⁴⁶ NNUU, *La Alianza Mundial para el Desarrollo: es hora de cumplir*, Informe de 2011 del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos del Milenio, Naciones Unidas, Nueva York, 2011, p. 17.

²⁴⁷ Fuente: Naciones Unidas, DAES, sobre la base de datos de OCDE/CAD.

prioritaria como en otras partes del mundo, como por ejemplo la situación derivada del conflicto en los Balcanes.

Figura 5: Ayuda de asistencia de la comunidad internacional en países posconflicto en millones de dólares *per capita* (datos 2008)



La ayuda en Afganistán durante el periodo de enero de 2002 a marzo de 2003 supuso porcentualmente 67 dólares *per capita*. Sin embargo, en Bosnia Herzegovina las cifras fueron de 249 dólares *per capita* (1995-1997), en Timor Oriental de 256 dólares (1999-2001), en los Territorios Palestinos 219 dólares (1994-2001) y en Ruanda de 98 dólares (1994-1996)²⁴⁸. Como vemos, en la primera etapa posconflicto de Afganistán, hay una reducida aportación de la comunidad internacional con respecto a otros países (**Figura 5**). Bien es cierto, que los gastos dedicados a mantener la seguridad y defensa si han sido mayores que otros países.

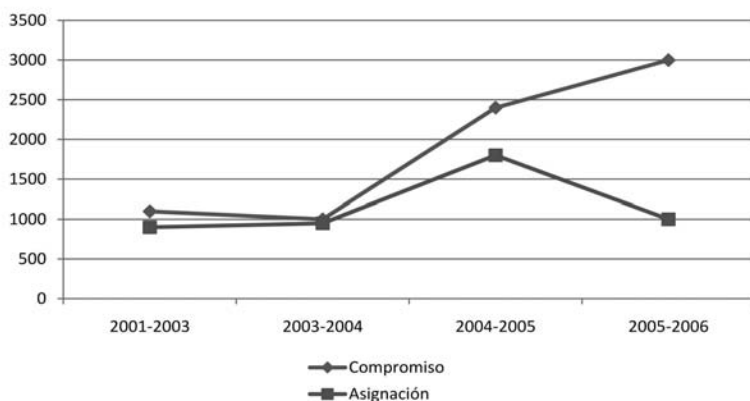
En la segunda etapa de la reconstrucción, la comunidad internacional ha intensificado sus aportaciones. En la Conferencia Internacional de Donantes de Londres, celebrada el 31 de enero y 1 de febrero de

²⁴⁸ *Ibidem*, p.18

2006, a la que acudieron 69 Estados que, de forma conjunta, prometieron un total de 10.500 millones de dólares para combatir la pobreza, mejorar la seguridad y emprender medidas enérgicas contra el narcotráfico²⁴⁹.

En la Conferencia Internacional de Donantes de La Haya, celebrada el 31 de marzo de 2009, la comunidad internacional comprometió 10.500 millones dólares, la misma que en Londres (2006). Pero la ayuda continúa siendo desproporcionada si la comparamos con el dinero destinado a los gastos de defensa (**Figura 6**). Tras estos lentos comienzos, especialmente por parte de los EEUU, la financiación para la reconstrucción está aumentando hacia la tasa necesaria para alcanzar el objetivo de los 27.600 millones de dólares²⁵⁰. No obstante, el coste de suministrar la ayuda ha sido mayor del esperado, de manera que el dinero invertido ha producido menos de lo anhelado en la zona y gran parte del incremento de las ayudas, han ido a parar al sector de la seguridad, cuyo coste ha superado con creces el importe inicialmente previsto²⁵¹. En la etapa de 2004-2005 se aprecia un importante aumento de las ayudas debido al apoyo al proceso electoral²⁵².

Figura 6: Ayudas de EE.UU. en Afganistán 2001-2006 (millones de dólares)



²⁴⁹ Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

²⁵⁰ Datos extraídos del World Bank. World Development Indicators (2003). Gráfico elaboración propia.

²⁵¹ KERN, Soren, "¿Puede Reconstruirse Afganistán?", *Real Instituto Elcano*, ARI N° 30/2006, Marzo, 2006.

²⁵² *Op. Cit.*, Ministerio de Economía de la República Islámica de Afganistán.

Los elevados gastos destinados a seguridad son desproporcionados si los comparamos con los destinados a reconstrucción. La base teórica de la intervención en Afganistán es la de conseguir niveles óptimos de desarrollo para reducir la inseguridad. En esta línea incongruente, es necesario invertir la tendencia para equiparar las ayudas en los dos campos de actuación y conseguir lo inicialmente propuesto. La urgencia de la situación afgana ha supuesto una presión adicional para acelerar el proceso de reconstrucción. Esto ha contribuido a que, en gran medida, no se dispusieran de mecanismos eficaces de control para el buen gasto de las aportaciones, lo que llevó a los tres principales donantes, EEUU, Alemania y Japón, a insistir en reducir las ayudas al proceso.

En general, la AOD permanece sumamente concentrada. Los diez mayores países receptores reciben aproximadamente una cuarta parte de la asistencia del CAD, y los 20 mayores países receptores reciben un 38%. En cambio, muchos otros países reciben una asistencia insuficiente. Los donantes miembros del CAD han prometido que las asignaciones de ayuda a ciertos grupos de países más necesitados, en particular los Países Menos Avanzados (PMA), tendrían prioridad. La AOD brindada por donantes miembros del CAD a los PMA ha aumentado sustancialmente, hasta aproximadamente 37.000 millones de dólares en 2009, en comparación con 21.000 millones de dólares en 2000, importes medidos a precios y tipos de cambio de 2009. Esto refleja un aumento en la ayuda de los países miembros del CAD en favor de los PMA: desde el 0,06% del INB de los donantes en 2000 hasta el 0,10% en 2009²⁵³.

En esta línea, el laboratorio afgano pone de manifiesto una política de consolidación de la paz como una fórmula para la estabilización y el desarrollo como herramienta contra la insurgencia talibán. Así, la implantación de un nuevo modelo de estabilización donde conjugan instrumentos militares y civiles (abordaremos esta cuestión en el siguiente capítulo) provoca un cambio de paradigma a la hora de enfrentar dilemas como la neutralidad del humanitarismo, la condicionalidad de las ayudas a cambio de que la población local proporcione seguridad o apoyo a los actores implicados en el terreno -política de ganarse corazones y mentes-, así como la implicación de las FFAA en competencias

²⁵³ BARNETT R., Rubin, *La incierta transición de Afganistán: del caos a la normalidad* The Center for Preventive Action, CSR N° 12, MARZO DE 2006, Council on Foreign Relations, en Real instituto Elcano, pp.1-30.

que hasta la fecha eran campo de ONG y agencias de desarrollo. De esta forma, el “espacio humanitario” queda dividido por una borrosa línea en el que se difumina los principios clásicos del Derecho Internacional Humanitario (DIH) -neutralidad, imparcialidad, independencia, denuncia, etc. - y se vinculan éstos a una estrategia claramente política y con un enfoque basado en la seguridad dejando en un segundo nivel la mejora de las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas.

Por otro lado, los que se pretende con este nuevo modelo es reconstruir -en el caso afgano podemos decir crear- un estado de corte “westfaliano” a través de la ayuda procedente en su mayoría de otros estados soberanos que tienen sus propios intereses nacionales alejándose de los principios de eficacia y eficiencia que deben regir las políticas de desarrollo. Y hacerlo desde la idea de “paz kantiana” donde un sistema democrático liberal concluirá con una estabilidad y una paz duradera.

Como principales consecuencias en la aplicación de estas fórmulas politizadas de desarrollo, nos encontramos con que se produce una preeminencia de los intereses nacionales de los donantes, marcados por sus agendas domésticas; un solapamiento de las prioridades entre donantes; el establecimiento de administraciones paralelas en el terreno, debido a que, por un lado el donante debe rendir cuentas con su población, debe rendir cuentas con el receptor y además, busca fórmulas de abaratamiento de costes en la ejecución de sus proyectos, hecho que en ocasiones se produce al margen de la propia legalidad del receptor de la ayuda; existen unos costes muy altos derivados de las transacciones y costes administrativos; ausencia de coordinación como característica estructural del sistema de ayuda; volatilidad de los flujos de ayuda y alta desigualdad en las pautas de la asignación de la ayuda; condicionalidad como rasgo estructural de las relaciones entre donantes y receptores; rendición de cuentas inversa: los donantes rinden cuenta a sus actores domésticos y a los contribuyentes, pero no a los países receptores; los países receptores rinden cuenta a los países donantes, no a su ciudadanía; y un desigual reparto de cargas entre los donantes²⁵⁴.

En este nuevo enfoque, como ya hemos anunciado en varias ocasiones, los elementos tanto civiles como militares, trabajan con el objetivo de

²⁵⁴ Véase GALL, Carlotta y SENGUPTA, Somini, “Afghan Electorate’s Message: The Provinces Need Public. Works and Restoration of Order”, *New York Times*, 20/IX/2005.

conseguir un objetivo común: estabilizar Afganistán. En este sentido, y como nos dice YUSTE *“las campañas afgana e iraquí no sólo han permitido poner a prueba las sofisticadas capacidades militares fruto de la Revolución en los Asuntos Militares, comprobar las carencias de unos ejércitos todavía anclados en la Guerra Fría y redefinir el proceso de transformación militar; sino también experimentar con nuevos mecanismos de estabilización de estados, reforzar la cooperación interagencias y revisar los pilares de la contrainsurgencia”*. Sin embargo, al analizar la situación actual parece evidente que los esfuerzos realizados no han dado los frutos esperados y están provocando grandes cambios en el planeamiento y conducción de las labores de estabilización y reconstrucción, hasta el punto de abandonar la misión bastante antes de lo previsto.

En la actualidad, los esfuerzos de la comunidad internacional en lo relativo a la estabilización de estados se están articulando en torno a la figura de los Equipos de Reconstrucción Provinciales (*Provincial Reconstruction Teams* – PRT). A grandes rasgos, un PRT es una unidad civil-militar capaz de actuar en entornos de gran inseguridad por sus capacidades militares y puede contribuir a la estabilización y reconstrucción de una zona gracias a las capacidades políticas y de desarrollo que proporciona su elemento civil. En el siguiente apartado trataremos de analizar este nuevo instrumento de estabilización de Estados.

3.3 Los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) como enfoque integral en la estabilización de Estados.

Con la experiencia de la II Guerra de Irak, las fuerzas de seguridad desplegadas en las distintas provincias, aproximadamente un batallón por provincia, formaron los Equipos de Apoyo a la Gobernación (GST) para garantizar la seguridad y permitir la gobernabilidad y la reconstrucción²⁵⁵. En el caso de Afganistán y, una vez que la coalición internacional llegó a obtener apoyo material y humano de casi treinta países (mayoría occidental), se comenzó a actuar con estructuras de vocación civil a través de los PRT, que con el transcurso de las actividades, se extendieron por todo el país. Los PRT, herederos de los GST, nacen para lograr el apoyo de la población civil a la acción militar a través de programas de desarrollo local y de maniobras psicológicas dentro de las funciones militares –PSYCO–.

²⁵⁵ *Ibidem*.

Los primeros PRT se establecieron a principios de 2003 por fuerzas de la Coalición (Operación Libertad Duradera) como una fórmula para ir garantizando la estabilidad fuera de Kabul, extender el alcance del gobierno central y contribuir a los esfuerzos de reconstrucción. En octubre de 2003 el Consejo de Seguridad por la Resolución 1510 autorizó la expansión progresiva del mandato del International Security Assistance Force (ISAF) fuera de la zona de Kabul, lo que sentó las bases legales para el traspaso de los PRT a ISAF. En diciembre de 2003 el PRT de Kunduz pasa a estar bajo mando de la ISAF y a partir de ahí comienza la primera fase de expansión hacia el norte y después hacia el oeste y por último hacia el Sur.

Las funciones asignadas a los PRT, según el Comité Ejecutivo integrado por los principales representantes del Gobierno Afgano, ISAF, OTAN, el Representante especial del Secretario General de las NNUU y United Nations Assistance Misión in Afganistán (UNAMA), son de seguridad y reconstrucción.

No hay un modelo único de PRT y cada país ha diseñado el suyo propio de acuerdo con la situación de seguridad, las condiciones socio-económicas y la implantación de las instituciones del gobierno central en la provincia. Sin embargo, todos comparten el objetivo de extender a las provincias bajo su control la autoridad del gobierno central afgano, y de facilitar las labores de desarrollo, reconstrucción y estabilidad política para lo que es un requisito previo imprescindible la mejora del clima de seguridad.

En todos los PRT, y por las condiciones de seguridad del país, el componente civil debe desarrollar sus funciones bajo el paraguas de seguridad que ofrece el contingente militar. Por sus características, la fórmula del PRT es una operación única, que debe desarrollarse de manera conjunta y complementaria entre civiles y militares, aunque con una clara separación de funciones de cada componente. En las actuales circunstancias sería complicado que el componente civil pudiera llevar a cabo un programa de reconstrucción sin apoyo del militar, indispensable para su seguridad, movimientos, traslados y cuestiones logísticas. De la misma forma y de acuerdo con la filosofía que inspira los PRT, tampoco sería concebible una presencia exclusivamente militar como instrumento para desarrollar los programas de reconstrucción y estabilidad política.

Así, la OTAN decidió ampliar su misión a otras partes de Afganistán mediante despliegues temporales fuera de Kabul y asumiendo el mando de un importante número de PRT, que colaboran en la recupe-

ración del país. El proceso comenzó con el apoyo de la ISAF²⁵⁶ al PRT que opera bajo dirección alemana en Kunduz y se irá extendiendo progresivamente a otros PRT. El papel de la ISAF consiste, principalmente, en ayudar al gobierno afgano a extender su autoridad en todo el país; conducir a la estabilidad y a dar respuesta a los ataques de la insurgencia con operaciones de seguridad en coordinación con las fuerzas de seguridad afganas; ayudar a la afganización aplicando el proceso de reforma del sector de seguridad; dar apoyo del Ejército Nacional Afgano (ANA); y ayudar en lo que se refiere a los programas del gobierno central para desarmar a los grupos armados ilegales.

Profundizando en la concepción sobre los PRT, éstos se concibieron en sus inicios como pequeños grupos militares dentro de la *Operación Libertad Duradera* emprendida en Afganistán por los EEUU con motivo de la guerra. Su principal objetivo era el reparto de la ayuda humanitaria en las áreas provinciales y la ejecución de los proyectos de *impacto rápido* (*Quick Impact Project*). Los EEUU crearon su primer PRT en la provincia de Gardez en noviembre de 2002, estableciéndose, seguidamente, más en Kandahar, Helmand, Herat, Konduz, Bamian y Mazar-e-Sharif durante el año 2003²⁵⁷. A golpe de resoluciones de las NNUU se fueron creando más PRT hasta el punto de que de las treinta y una provincias en las que se divide Afganistán, treinta contaban con un PRT, a excepción de Kabul.

Autores como Enrique SILVELA definen los PRT como “*pequeñas unidades de múltiples capacidades para extender la presencia de la fuerza en el país detrayendo los mínimos recursos de las operaciones principales, constituidos por un componente militar y otro civil. El militar dispone de varios equipos que le dotan de capacidades diversas para mantener una presencia constante pero separada de la fuerza principal. Constan de un elemento de protección, de un equipo sanitario, de un equipo de mantenimiento y apoyo logístico y de telecomunicaciones, de un equipo de cooperación cívico militar (CIMIC) y de especialistas para gestionar los proyectos de reconstrucción en varios campos*”²⁵⁸.

²⁵⁶ SANAHUJA, J.A., *¿Más ayuda o mejor ayuda? La cooperación para el Desarrollo en la encrucijada*, ICEI, Universidad Complutense, en [http://www.seipaz.org/documentos/DevCo%20SIP%20\(Es%202\).pdf](http://www.seipaz.org/documentos/DevCo%20SIP%20(Es%202).pdf) [Consultado el días 14 de enero de 2013]

²⁵⁷ *Op. Cit.*, FELIÚ ORTEGA, Luis, p. 9. Cabe mencionar que estos equipos cívico militares fueron ya usados en la Guerra de Vietnam y eran conocidos como equipos HAMLET.

²⁵⁸ Según el mandato del Consejo de Seguridad de la ONU: “*ISAF’s primary role is to support the Government of Afghanistan (GOA) in providing and maintaining a secure*

Otros, como Yuji UESUGI, definen a los PRT como “operaciones llevadas a cabo conjuntamente por un número pequeño de militares y civiles de la comunidad diplomática y agencias de desarrollo para promover la buena gestión, la seguridad y la reconstrucción”²⁵⁹. Esta definición arroja luz sobre las funciones de los PRT como un agente en el proceso de paz de Afganistán, y define este nuevo modelo de cooperación como una forma de coordinación entre civiles y militares para maximizar esta sinergia abandonando, por tanto, la concepción de desarrollo en favor del cumplimiento de los objetivos políticos. Desde otra perspectiva ideológica, autores como Francisco REY mencionan que los PRT “han contribuido a desdibujar las diferencias entre las fuerzas armadas y las agencias humanitarias, perjudicando así la reconocida neutralidad de estas últimas, aumentando el nivel de riesgo para el personal humanitario y limitando el espacio y el acceso para la acción humanitaria”²⁶⁰. Desde la visión más ortodoxa, la OTAN precisa que “los PRT han sido reconocidos como un instrumento altamente beneficioso para ayudar al gobierno afgano a ampliar su influencia en las diferentes provincias”²⁶¹. Se trata de equipos conjuntos de civiles y militares con diferentes tamaños y bajo la dirección de distintos países, que se despliegan en ciertas capitales provinciales y proporcionan una alternativa factible a una presencia internacional de mantenimiento de la paz con plena capacidad, que no resulta aplicable a Afganistán ni está prevista en el mandato de la ISAF.

environment in order to facilitate the re-building of Afghanistan. ISAF is in Afghanistan to assist the Government of Afghanistan in ensuring a safe and secure environment that will be conducive to establishing democratic structures, to facilitate the reconstruction of the country and to assist in expanding the influence of the central government”. “The International Security Assistance Force (ISAF) is mandated under Chapter VII of the United Nations (UN) Charter (Peace Enforcing) by UN Security Council Resolutions”. La actual resolución en vigor es la R 1707 de 12 de septiembre de 2006, y se renueva anualmente.

²⁵⁹ PERITO ROBERT, M, “The US experience with Provincial Reconstruction team in Afghanistan”, *United State Institute of Peace*, Washington, DC, pp. 1-16.

²⁶⁰ SILVELA, Enrique, “Las Fuerzas Armadas en la reconstrucción nacional: los PRT en Afganistán”, *Real Instituto Elcano*, ARI N° 49/2005, 14/4/2005. Uno o varios PRT se apoyan en una Base Logística Avanzada (*Forward Support Base* o FSB). Junto a ellos se instalan, en diversas modalidades, actores civiles que asumen la responsabilidad principal de la reconstrucción. Esto es tanto representante de los donantes, para la gestión financiera y el control de los proyectos, como especialistas de otras organizaciones, gubernamentales o no, que colaboran en el asesoramiento y dirección técnica de algunos proyectos. En, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/723.asp> [Consulta: 10/2012]

²⁶¹ UESUGI, Yuji, *Provincial Reconstruction Team (PRT) in Afghanistan: Filling the gaps in the Peacebuilding*, en, <http://home.hiroshima-u.ac.jp/hipec/conference/020.pdf> [Consulta: 10/2009]

Los PRT han demostrado ser también una forma novedosa de reunir a los actores civiles y militares en la compleja tarea de suministrar ayuda exterior para la reconstrucción nacional. Su composición se basa en la lógica de que la estabilización y la reconstrucción representan dos caras de la misma moneda. Como subraya el Pacto por Afganistán y bajo la doctrina de vincular el desarrollo con la seguridad, *“la seguridad sigue siendo un requisito previo esencial para poder conseguir la estabilidad y desarrollo de Afganistán, pero no se puede obtener seguridad solamente con medios militares”*²⁶². Aunque los PRT siguen estando bajo la responsabilidad de diferentes naciones líderes y se adaptan a las peculiaridades de cada provincia, lo cierto es que sería deseable una mayor coordinación – y no sólo en el ámbito militar – para compartir esfuerzos comunes y armonizar las actividades respectivas con las prioridades provinciales y nacionales del gobierno afgano.

Además, otro de los sentidos de los PRT es el de examinar, de manera más cercana, las causas de la inestabilidad del país, estudiando las diferencias entre los grupos étnicos, los niveles de pobreza, el funcionamiento del sistema donde imperan los señores de la guerra, etc. En febrero de 2003, los EEUU, a través de su embajada en Kabul y, en colaboración con la Misión Especial de las NNUU para Afganistán (UNAMA) y el gobierno central, decidieron cuales iban a ser los principios básicos de los PRT:

- Dotar a las instituciones afganas de un marco de seguridad estable en la provincia correspondiente al PRT.
- Reducir los indicadores de pobreza de la provincia.
- Proyecto mirando a sentar las bases del desarrollo.
- La afganización definitiva del proceso.

En definitiva, los PRT son modelos flexibles para la reconstrucción post conflicto. Son mecanismos especializados en desarrollo y reconstrucción (civiles) y seguridad (militares); son unidades que proporcionan una mezcla única de desarrollo y de seguridad que es el resultado de un proceso evolutivo que continúa hasta la fecha. Los PRT son la en-

²⁶² REY MARCOS, Francisco, *Las sombras de la ayuda en Afganistán*, IECAH, 28.03.2008. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, en,

http://www.iecah.org/ver_completo.php?id_articulo=375 [Consulta: 10/2010]

carnación de lo que se ha dado a llamar el “*nuevo humanitarismo o emergencias complejas*”, o “*politización de la ayuda*”. Por tanto, los PRT son pequeñas unidades bajo mandato legal de ISAF a la que los estados miembros de la OTAN contribuyen económicamente y con recursos humanos y donde priman las prioridades de cada estado miembro ya que lo que está en juego prioritariamente son los recursos de estos estados. Las naciones con PRT no disponen de autonomía plena en la toma de decisiones, pero cada PRT, al situar de sus propios medios, tienen libertad para marcar las directrices a seguir.

Estos equipos consituyen un medio de estabilidad y seguridad en las diferentes zonas donde operan y favorecen la actuación de la comunidad internacional en los esfuerzos de reconstrucción del país. Por otra parte, contribuyen a extender la influencia del gobierno central en zonas remotas inconstruadas, donde se imponen los criterios de los “*señores de la guerra*”²⁶³. Los PRT nace con una estructura abierta por la cual se permiten varios planteamientos, destacando que cualquier tipo de cambio se producirá por modificaciones en el nivel de seguridad / desarrollo.

Los PRT son brazos extensibles de la OTAN que tratan acercar el gobierno afgano a sus ciudadanos. Sin embargo, los grandes proyectos de reconstrucción que se están llevando a cabo en Afganistán hace que se esté creando un fuerte paternalismo con respecto a estos equipos. Siguiendo en la línea del Pacto por Afganistán y de la ANDS, la afganización es el objetivo final de la reconstrucción del país, para ello, se debe plantear la actuación en un espacio temporal amplio donde el gobierno central pueda ir asumiendo poco a poco todo lo realizado.

En este sentido, debemos señalar la falta de coordinación en los dos mecanismos de cooperación. Por un lado, los estados donantes articulan una cooperación bilateral en la provincia que tienen a su cargo, sin ningún tipo de obligatoriedad, más que la voluntad, o no, de cumplir con los Planes de Desarrollo Provincial (PDP). Por otro lado, la gran cooperación multilateral, encabezada por las agencias de las NNUU, el Banco Mundial y otros actores financieros, que desarrollan sus planes de reconstrucción y desarrollo al margen de los programas de los PRT. En el mejor de los casos, algunos estados con PRT establecen

²⁶³ NATO LIBRARY, *Afghanistan Five years on: An Assessment*, Bibliographies Thématiques, No. 2/2007, Bibliothèque de l'OTAN, p. 13.

cables de coordinación con estas agencias que, normalmente, se dirigen a potenciar la presencia de ese estado en su provincia con el fin de “ganarse los corazones y las mentes” de la población, más que en aumentar el impacto de los programas de desarrollo.

3.3.1 El funcionamiento de los PRT.

El PRT se compone de un jefe militar encargado de la seguridad, un asesor de desarrollo que asume la competencia de refuerzo institucional y mejora de las condiciones vitales de la población, y un asesor político – generalmente un diplomático – que se ocupa de dar coherencia a todo el paquete y orienta sobre las mejores medidas para construir el estado. En el caso concreto de Afganistán, que es el lugar donde este modelo se ha hecho más extensivo, cada uno de los PRT que operan en cada provincia está liderado por una nación, que proporciona también los recursos necesarios para, en teoría, extender las capacidades del estado afgano. Como nos dice YUSTE, *“los PRT no sólo constituyen un valioso modelo táctico para la estabilización de estados, sino que también son el más reciente heredero de toda una doctrina histórica de contrainsurgencia”*²⁶⁴.

Los PRT tienen la posibilidad de aportar información cercana, posibilitando la toma de decisiones acertadas; contribuyen a la mejora de la situación en aquellas zonas remotas para el gobierno central; y sientan las bases para una cooperación cívico militar (CIMIC) eficaz, debido a su situación cercana con la población. Sin embargo, los PRT cuentan con ciertos obstáculos difíciles de salvar. No son bien vistos por los grupos tradicionales, especialmente los más religiosos; el mandato de los PRT, cargados de etnocentrismo occidental, normalmente, no son comprendidos por las autoridades locales; la sociedad civil afgana, principalmente la mayoría de las ONG, no quieren colaborar con los PRT por la importante carga política²⁶⁵ (militares y civiles de las agencias nacionales de desarrollo).

El PRT no es más que un modelo de coordinación a escala táctica del esfuerzo civil y militar en línea de lo que genéricamente se ha venido

²⁶⁴ Véase Pacto por Afganistán, dentro del capítulo dedicado a la seguridad como Pilar fundamental del proceso de reconstrucción de Afganistán.

²⁶⁵ *Op. Cit.*, APARICIO HERNÁNDEZ-LASTRA, Juan E., p. 51.

llamando “enfoque integral”²⁶⁶, o la armonización de las acciones militares, diplomáticas, económicas, políticas o informativas de los distintos actores con objeto de lograr una respuesta coherente a la crisis. Sin embargo, pese a que la primacía del elemento civil es algo ya reconocido desde inicios del siglo XX y hoy en día se está demostrando vital en las operaciones de estabilización y reconstrucción, ha existido una constante falta de fe de la clase política y las élites militares en la idea de integrar, desde el primer momento y a todos los niveles, a los actores civiles y militares.

Y es que la integración de civiles en este nuevo contexto no goza de predicamento ni en la clase militar, que a veces considera a los civiles como un lastre innecesario para sus operaciones; ni en la política, que teme el impacto que puede tener entre la opinión pública doméstica la existencia de bajas civiles en zonas de operaciones. Igualmente, la presencia civil en el área de operaciones también suscita problemas en la mentalidad militar: las FFAA basan su funcionamiento en el principio de unidad de mando, por lo que la presencia de civiles que puedan opinar sobre las decisiones rompe con uno de los fundamentos militares más básicos y hace necesario un profundo cambio de las doctrinas y procedimientos. Posiblemente, en un futuro no muy lejano el militar deberá negociar las decisiones con los actores civiles en área de operaciones...algo impensable años atrás. Sin embargo, cualquier avance estará condicionado a un cambio mental y cultural de todos los actores presentes en la gestión de la crisis, tanto los militares como muy especialmente los civiles.

Desde una visión más práctica, los diferentes modelos de PRT dependen de las circunstancias y características de las provincias donde se ubican. En un principio, se crearon con un sentido militar, aunque los efectivos que los componían ejercieran tareas destinadas a civiles. Pero este modelo fue progresando hasta convertirse en lo que hoy conocemos como PRT. Existen varios tipos, dependiendo del país que lo ponga en marcha y de las características de cada provincia. El sentido de este nuevo modelo son dos: **a.** Dotar de la seguridad necesaria a los encargados de llevar a cabo los proyectos de desarrollo y reconstrucción. Dicho de otra manera, el componente militar debe proporcionar el paraguas necesario para que los responsables de las labores de

²⁶⁶ *Op. Cit.*, YUSTE, p.16.

desarrollo puedan realizar su trabajo y **b.** Acercar a la población local la influencia del gobierno central.

En diciembre de 2003, el PRT de Kunduz pasa a estar bajo mando de ISAF y a partir de ahí comienza la primera fase de expansión hacia el norte, donde actualmente se encuentran bajo mando de Reino Unido, Alemania y Países Bajos. Aunque algunos autores críticos con la intervención en Afganistán, como el profesor Carlos TAIBO, argumentan que “*la ilegalidad de la Operación Libertad Duradera se tapó merced a la legalidad que ampara ISAF*”²⁶⁷, cierto es que, los PRT nacen en el marco de la Operación Libertad Duradera (EEUU) y obedecían, casi en exclusividad, a propósitos “humanitarios”. Al asumir ISAF los PRT, se proporciona una legalidad cuestionada hasta esta fecha y se amplían los objetivos de los propios PRT hacia la seguridad.

Los PRT no responden a un modelo establecido, sino que cada país ha diseñado el suyo propio de acuerdo con la situación de seguridad, las condiciones socio-económicas y la implantación de las instituciones del gobierno central en cada provincia²⁶⁸. Sin embargo, todos comparten el objetivo de extender a las provincias bajo su control, la autoridad del gobierno central afgano, y de facilitar las labores de desarrollo y reconstrucción, principalmente mediante la mejora de la seguridad²⁶⁹. Tienen también entre sus funciones el apoyo a la Reforma del Sector de Seguridad (SSR) compuesto por los siguientes elementos, en cada uno de los cuales hay un país que ha asumido el liderazgo:

- Desmovilización, desarme y reintegración de milicias (Japón)
- Creación de un ejército nacional afgano (ANA) (EEUU)
- Formación de la policía (ANP) (Alemania y España)
- Narcotráfico (Reino Unido)
- Sistema judicial (Italia)
- Desarrollo de la agricultura (España, Polonia y Emiratos Árabes)

²⁶⁷ AUDREY, Robert, *Operationalizing Gender in Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*, Afghan Women's Network, Kabul, agosto de 2007, p. 4.

²⁶⁸ *Op. Cit.*, YUSTE, p. 17.

²⁶⁹ TAIBO, Carlos, *¿Afganistán? No, gracias*, Bitácora Almendrán, Madrid, mayo de 2006, p. 3.

Por tanto, nos encontramos ante un modelo cuyo principal objetivo es extender la autoridad del estado, en términos weberianos, al resto del país a través de estos equipos. En esta línea argumental, se tiende a la creación de un estado centralizado en un lugar donde la composición étnica y cultural hace muy compleja la unificación nacional y la creación de una identidad común. No obstante, el *Afganistán Compact* pretende alcanzar estos objetivos, no solamente con la reconstrucción, sino con la formación de cuerpos de seguridad del estado que defenderán una identidad inexistente hasta el momento. Sin embargo, los PRT no deben ser mecanismos que sustituyan ni a la sociedad civil afgana, ni al Estado, sino que deben ser brazos extensibles del gobierno central que acerquen las instituciones a las provincias. Asimismo, entre sus funciones destacan las de fortalecer tanto al estado, como a la sociedad civil. Estos equipos son instrumentos para que el gobierno llegue a la población y alcance más legitimidad. Podemos resumirlo describiendo que un PRT es un representante del estado afgano proporcionado por la comunidad internacional²⁷⁰.

Los PRT, en muchos casos, están sustituyendo el papel de las instituciones provinciales y son vistos no como brazos extensibles sino como sustitutos del gobierno central. Los PRT y otros agentes de apoyo a los programas nacionales, tienen la misión de hacer llegar la legitimidad del estado a todos los rincones del país. La comunidad internacional debe dejar claro que los PRT son mecanismos temporales y que no deben sustituir ni al gobierno central, ni al provincial en la toma de decisiones. En todos los PRT el componente militar es el elemento central en cuanto a número de efectivos y el componente civil varía en función de los proyectos a realizar. En todo caso, y esto es importante subrayarlo, ningún país considera como parte de su contingente civil al personal de ONG, empresas u organismos internacionales, que trabajen en proyectos de reconstrucción y desarrollo dentro del PRT o de su ámbito provincial.

En reuniones celebradas previas a la cesión de los PRT al mando de la ISAF, los diversos actores implicados destacaron cuales deberían ser las principales actuaciones en Afganistán. De esta manera, la OTAN

²⁷⁰ Asimismo, se concretó que cada país participante en la reconstrucción y con un Equipo de Reconstrucción pudiera establecer su propio modelo de PRT, teniendo en cuenta las características de la zona donde realicen sus trabajos de reconstrucción y desarrollo. A continuación, señalamos los distintos PRT existentes en Afganistán.

solicitó una mayor implicación de los PRT en la reforma de los cinco sectores de seguridad (DDR; entrenamiento del ANA; contra-narcóticos; entrenamiento de la ANP y reforma judicial) señalando la necesidad de fortalecer el papel de los PRT, tanto en sus aspectos militares, como en los civiles involucrándose en el fortalecimiento institucional y la ayuda al desarrollo²⁷¹.

En cuanto a la toma de las decisiones, los PRT comparte, de la misma manera, su sentido dinámico. Desde un plano teórico, las competencias de fortalecimiento institucional, reconstrucción y desarrollo se encuentran bajo responsabilidad del componente civil, mientras que las cuestiones de seguridad están a cargo del componente militar. Desde un punto de vista militar, los PRT constituyen un medio de estabilidad y seguridad en las diferentes zonas donde operan y favorecen la actuación de la comunidad internacional en los esfuerzos de la reconstrucción, contribuyendo a extender la influencia del gobierno central en zonas remotas incontroladas, donde se imponen los criterios de los “señores de la guerra”²⁷².

En definitiva, los PRT deberían guiarse por el principio de actuar a través del gobierno central y provincial y ser un nexo entre estos y la sociedad civil afgana²⁷³. Esto permitiría desempeñar un importante papel de catalizadores, así como sentar las bases de una reconstrucción política y asistir al aumento del prestigio y la legitimidad del gobierno a nivel local. Por todo ello, los objetivos de los PRT los podemos resumir de la siguiente manera:

- Apoyo al gobierno afgano en el desarrollo de un entorno más estable y seguro.
- Apoyo al gobierno de Afganistán a ejercer su autoridad en la totalidad del territorio.
- Apoyo a las iniciativas SSR y DDR, especialmente en el adiestramiento de la ANP y el ANA.

²⁷¹ Véase LISTER, Sarah and NIXON, Hamis, *Provincial Governance Structures in Afghanistan: From Confusion to Vision?*, AREU, Briefing Paper, Kabul, May 2006.

²⁷² ABACI, Hakan, *La Evolución de los PRT: ¿Hacia la preeminencia de la dimensión civil?*, Reunión de representantes de la sociedad civil afgana y representantes de los PRT y de las Organizaciones Internacionales presentes en Afganistán, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 16 y 17 de octubre de 2007.

²⁷³ Reunión de PRT celebrada en Bruselas el 29 de noviembre de 2005.

- Facilitar los esfuerzos de la reconstrucción y reforzar las prioridades del desarrollo nacional.
- Contribuir, como un actor principal, a la reconstrucción de las infraestructuras básicas de las provincias, así como la de hacer partícipe a la población afgana y al gobierno central.
- Facilitar la consecución de la unidad de esfuerzos con los actores civiles.
- Demostrar el compromiso de la comunidad internacional en el futuro de Afganistán.

Volviendo a la línea del análisis militar de los PRT, y dada la naturaleza abierta de los mismos, las FFAA deben disponer de libertad de acción para decidir el despliegue y actuación más adecuada en cada situación. Este componente se encarga de proporcionar la seguridad en la provincia, así como, dependiendo de los casos, proporcionar el paraguas de seguridad necesario al componente civil en los trabajos de reconstrucción y la formación de los cuerpos de seguridad locales. Una de las vulnerabilidades de estos equipos es precisamente su escasa entidad en este aspecto. La creación de un espacio favorable, desde el punto de vista de la seguridad, se desarrolla como un complejo entramado de operaciones psicológicas²⁷⁴, (*ganarse los corazones y mentes*), dirigidas con exhaustivo conocimiento de la situación para detectar las posibles amenazas -labor CIMIC-.

Otro de los problemas, es la necesidad de una estrecha coordinación entre las operaciones de OEF e ISAF. En este escenario viene siendo habitual que fuerzas de la coalición (OEF) tengan que actuar en áreas de responsabilidad de los PRT (ISAF) incluso recibiendo apoyo de estos para lo que se establecen procedimientos de coordinación adecuados²⁷⁵. Además de la coordinación entre OEF e ISAF, se entiende

²⁷⁴ *Op. Cit.*, APARICIO HERNÁNDEZ-LASTRE, Juan E., p. 49.

²⁷⁵ La principal preocupación de ACBAR (Coordinadora de ONG afganas) es la seguridad. Diversos incidentes han puesto de manifiesto lo expuestas que están las ONGD que trabajan en este entorno. Como resultado a estas reuniones, se acordó que los PRT se establecerían como instrumento para exportar las decisiones emanadas desde Kabul al resto del territorio, teniendo en cuenta los gobiernos provinciales y los Consejos de Ancianos. Al mismo tiempo, se concluyó que las labores militares deben estar única y exclusivamente centradas en el componente de seguridad, tanto desde el punto de vista de aumentar la estabilidad en el país, como de proporcionar buenas condiciones de trabajo al componente civil.

como imprescindible tener en consideración las actividades de UNAMA y, por supuesto, del gobierno de central.

Debido a la falta de recursos humanos, ISAF no puede garantizar la seguridad del país, debiendo acudir al apoyo de la OEF, suponiendo un paso atrás en el proceso de gobernabilidad, denotando una postura más bélica que civil. En este sentido, conviene que los países miembros de la OTAN asuman un mayor compromiso militar para obtener mayor autonomía en las operaciones de ataque y defensa desempeñadas por los EEUU. En definitiva, la misión de los PRT es liderar el proceso de reconstrucción de acuerdo con las prioridades que establezca el gobierno afgano y, en particular, apoyar aspectos específicos de las reformas de seguridad (SSR-DDR). Este proceso de reformas se fundamenta en cinco pilares:

- a. lucha antidroga;
- b. reforma judicial;
- c. adiestramiento policial;
- d. formación de la Policía Afgana (ANP); y
- e. proceso electoral.

Asimismo, el trabajo del PRT consiste en materializar físicamente la presencia de ISAF y canalizar el posible apoyo a recibir en un momento de crisis de seguridad. Además, los PRT son una herramienta de apoyo a la labor del gobernador fundamentalmente en materia de seguridad y de reconstrucción. Los países responsables de los PRT les corresponden hacer esfuerzos con el fin de mejorar los mecanismos civiles y militares y que sostengan el objetivo de reducir la inseguridad, así como garantizar las estructuras para la sostenibilidad del proceso de reconstrucción (afganización). Para ello, y dentro del paradigma seguridad / desarrollo, también se debería producir un mayor enfoque civil en los PRT.

Queda claro que, las labores de los PRT deben ser, en un futuro a corto-medio plazo, competencia del gobierno central y provincial pero, sin embargo, actividades realizadas por estos equipos tienen que ser también competencia de una futura sociedad civil afgana. En este sentido, las actividades de los PRT deben ir encaminadas al fortalecimiento de las estructuras sociales y hacer partícipe de los trabajos realizados a la propia población, entrando en un proceso de afganización que redundará en el beneficio democrático el país.

Por lo tanto, los objetivos de los PRT son consecuentes con un marco temporal y les corresponden trabajar conjuntamente con las instituciones afganas, para adaptar el modelo a las necesidades del país, y por ende, a las de su población. La afganización es primordial para que la sociedad obtenga, y crea, la legitimidad de sus gobernantes. Sin embargo, las autoridades afganas también deben hacer esfuerzos por participar en este proceso como requisito para la creación de un sistema democrático que respete los principios culturales y políticos del país.

¿Pero cuáles son los resultados conseguidos hasta la fecha? ¿Están siendo los PRT instrumentos válidos para conseguir los objetivos marcados? En cuanto a la seguridad, el Mecanismo Conjunto de Coordinación y Seguimiento (JCMB), previsto en el Pacto por Afganistán, celebrado en la ciudad de Tokio en febrero de 2008, establece que un buen número de objetivos fijados en el *Afghanistan Compact* han demostrado al cabo de estos dos años, ser poco realistas o en exceso ambiciosos como lo prueba la necesidad de proceder a su constante revisión.

En esta línea, se ha producido un deterioro en la situación de seguridad provocada por diversos aspectos: a) vínculos entre terrorismo, delincuencia y la industria de los narcóticos²⁷⁶; b) no se está produciendo la afganización de las tropas afganas, existen muy pocos recursos y muy poca planificación; c) no se está produciendo el fortalecimiento de la policía afgana (ANP) (responsabilidad inicialmente de Alemania para pasar a ser responsabilidad de la misión de la UE EUPOL); d) no se está produciendo la cooperación regional necesaria, teniendo en cuenta que Afganistán y Pakistán comparten la mismas amenazas y deben ofrecer las mismas respuestas²⁷⁷; y e) debe existir una estrategia contra la insurgencia liderada políticamente por el gobierno afgano que incorpore al proceso político a aquellos que renuncien a la violencia y acepten la constitución (UNAMA y Reino Unido). Además, la situación sobre la reforma del sistema judicial (a cargo de Italia) ha estado totalmente paralizada desde sus inicios, siendo una pieza importante en la mejora del sistema de seguridad.

²⁷⁶ *Op. Cit.*, APARICIO HERNÁNDEZ-LASTRE, Juan E., p. 50.

²⁷⁷ *Ibidem.*, p. 51.

En cuanto a los resultados obtenidos por los PRT en su vertiente civil, estos son innumerables y de importantísimo impacto en la sociedad afgana, así como en el crecimiento del país. No obstante, la afganización del proceso no se está produciendo en los tiempos establecidos. Es necesario abordar la situación desde una perspectiva temporal más amplia, huir de los objetivos idealista y centrarse más en los realistas. En definitiva, podemos concluir que los objetivos de base se están cumpliendo, mientras que los grandes propósitos a nivel nacional no están concluyendo de manera positiva.

Por tanto, la función de los PRT está siendo crucial para el desarrollo de Afganistán, pero, a pesar de ello, este puede ser punto negativo de este nuevo modelo de actuación. Los PRT están concebidos para ser un brazo extensible y ejecutor temporal de las decisiones de las instituciones afganas allí donde estas no pueden acceder, pero no como una herramienta permanente. La comunidad internacional y el propio gobierno afgano, deben establecer una estrategia por la cual marque la temporalidad de los PRT y, al mismo tiempo, hacer efectivo, con la ayuda de todos los actores implicados, el proceso de afganización huyendo de cualquier tipo de paternalismo. .

La gran magnitud de los proyectos de reconstrucción está en contraposición con la debilidad institucional afgana para asumir la responsabilidad de lo realizado. La solución no la podemos encontrar en adaptar las actividades de los PRT a la débil situación del gobierno, lo que supondría una menor inversión, sino tratar de focalizar los trabajos hacia la gobernabilidad y la afganización. Para ello, las naciones con PRT deben asumir menos protagonismo y centrar las operaciones en la afganización de los proyectos.

Desde la perspectiva de la coordinación, la realidad actual es que los actores internacionales y locales saben muy poco de lo que hacen los demás, teniéndose que reforzar el flujo de información entre el gobierno de Afganistán, la comunidad internacional (PRT), la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. Fortalecer la soberanía del gobierno afgano y tranquilizar a los donantes de que hay un posible camino a la sostenibilidad de las instituciones nacionales y una progresiva salida de Afganistán de la comunidad internacional es crucial para la obtención de resultados positivos.

Los contingentes deberían examinar si el PRT debe, poco a poco, desvanecerse o transformarse en agentes que podrían encajar en el futu-

ro escenario de Afganistán cuando finalmente se pase de la situación de emergencia humanitaria a la fase de desarrollo a más largo plazo. Al gobierno afgano le corresponde emprender un estudio sistemático sobre la eficacia de los PRT a nivel provincial en paralelo a un análisis del balance del gobierno sobre cuestiones como la corrupción y formación de los cuerpos de seguridad.

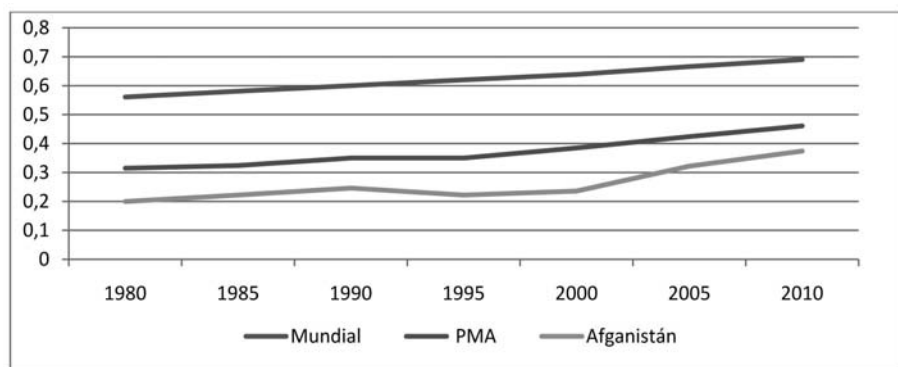
Existe también una urgente necesidad de un diálogo honesto entre la comunidad internacional y el gobierno afgano con el fin de seguir adelante, dejar las diferencias de lado, y hacer que la asociación sea una realidad efectiva. En definitiva, los PRT deben contribuir al desarrollo de las capacidades locales, acelerar la afganización de las fuerzas de seguridad y apoyar los esfuerzos de reconciliación que emprenda el gobierno central. Por su parte, Kabul ha de asumir la parte que le corresponde de su responsabilidad en estos procesos.

En definitiva, el PRT es el mecanismo que los Estados miembros de la OTAN han llevado a la práctica en Afganistán con el fin de reconstruir física y políticamente cada provincia en particular y Afganistán en general. Por tanto, es un mecanismo bilateral que debe coordinarse con los instrumentos multilaterales en ambos planos, el militar y el civil. Sin embargo, no existen mecanismos eficaces de coordinación en este aspecto. Desde el punto de vista militar, cada Estado toma las decisiones en su PRT en función de las directrices políticas que recibe de su nación. En el plano civil hay una clara ausencia de coordinación con otros programas de desarrollo en el marco de las NNUU o del Banco Mundial.

CAPÍTULO IV. La comunidad internacional ante el reto de la reconstrucción de Afganistán. Los mecanismos de financiación multilateral.

Afganistán tiene un PIB de 29,81 mil millones USD \$ (2010) y una renta *per capita* anual de 1.000 USD \$. La AOD contribuye de manera significativa a su renta anual suponiendo el 90% del presupuesto nacional. Según el Indicador de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el PNUD, Afganistán ocupa el puesto 175 de 193 países analizados. Esto le supone ser uno de los países más pobres del mundo. Si bien es cierto que al inicio del conflicto el país ocupaba el puesto 191 de 193. Siguiendo analizando según el IDH, la esperanza de vida al nacer es de 49,1 años (20 años más baja que en los países vecinos), bajando alarmantemente en el caso de las mujeres, de las que fallece una cada 30 minutos por causas relacionadas con la gestación y el parto. La mortalidad infantil se sitúa en la alarmante cifra del 150 por 1000 y uno de cada cinco niños muere antes de los cinco años²⁷⁸.

Figura 4: IDH de Afganistán comparado (1980-2010)



²⁷⁸ Conferencia Internacional sobre el “Mecanismos Conjunto de Coordinación y Seguimiento (JCMB)”, palabras del Ministro de Finanzas Sr. AHADY. Celebrado en la ciudad de Tokio el día 5 de febrero de 2008.

Desde un punto de vista institucional, la situación política de Afganistán es muy inestable, situación heredada desde hace más de treinta años y que tuvo como punto álgido la Guerra de 2001. Este es un grave obstáculo para el desarrollo del país. Asimismo, la situación de la mujer, las pésimas infraestructuras y las altas tasas de analfabetización, sumadas a las causas expuestas anteriormente, hacen que los niveles de desarrollo de Afganistán se encuentren entre los bajos del mundo.

4.1 El laboratorio afgano. Antecedentes de la reconstrucción afgana desde la perspectiva multilateral.

Previamente a la caída del régimen talibán y a los atentados del 11 de septiembre de 2001, la comunidad internacional empezó a realizar esfuerzos para integrar una respuesta y establecer un marco de futuro para Afganistán. Se desarrollaron numerosos encuentros entre los principales estados implicados, la UE (UE), los diferentes organismos de las NNUU y la propia oposición política afgana.

Durante el período en el que los talibanes dominaban las escena política, la comunidad internacional comenzó a elaborar un plan denominado “Marco estratégico para Afganistán” con el objetivo de agrupar las consultas de los actores internacionales y hacerlas más coherentes desde un enfoque estratégico. Este esfuerzo, proporcionó como resultado una estructura de mecanismos de coordinación establecido entre 1997 y 1998 por los que destacaron el *Afghan Support Group* (ASG) y el *Afghanistan Programming Body* (APB)²⁷⁹.

- **ASG**, formado por quince gobiernos de la comunidad donante implicados en el desarrollo de Afganistán y la UE. Su misión era realizar encuentros para tratar temas tanto políticos, como humanitarios²⁸⁰. La ASG jugó un papel importante en el mantenimiento de la atención de los donantes ante la pasividad del régimen talibán.

- **APB**, encargada de realizar encuentros regulares en Islamabad (Paquistán), en los que reunía a representantes de los donantes, las agencias de NNUU y ONG internacionales. Su función fue la de realizar recomendaciones a los donantes y actores implicados acerca de las políticas de programas y prioridades en las que actuar.

²⁷⁹ *Ibidem*. Palabras del Consejero de Seguridad Nacional Sr. RASSOUL.

²⁸⁰ Fuente: PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2012.

Una vez derrocado el régimen talibán, se establecieron, conjuntamente con el gobierno transitorio, las herramientas de coordinación para empezar a establecer las líneas de actuación en los siguientes años. En este sentido se crearon los siguientes grupos:

- **AACA:** *Afghanistan Assistance Coordination Authority*, herramienta de coordinación establecida por la nueva autoridad transitoria afgana en 2001. Las NNUU proporcionaron el personal técnico y político para el desarrollo de este instrumento y ayudó a formular el *Marco de Desarrollo Nacional* (NDF, por sus siglas en inglés) y hacer el borrador del presupuesto nacional. El objetivo era articular la visión y las prioridades nacionales para la supervivencia urgente del país y sus requisitos para la recuperación²⁸¹.

- **UNAMA**²⁸² y **PNUD**: asistieron al AACA para establecer un sistema de control de la ayuda de los donantes (DAD, *Donor Assistance Database*). Esta función era asumida previamente por *United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (OCHA) con el apoyo del *Afghanistan Information Management System* (AIMS). Asimismo, NNUU propuso extender el apoyo a la formación del nuevo gobierno a través del emplazamiento de expertos internacionales en los diferentes ministerios a través del Programa de Secretariado.

- **Grupo consultivo**: Sustituyó al Programa de Secretariado para poder ampliar la participación a otros actores internacionales que se mostraron interesados en la reconstrucción del país. Este mecanismo aunó a los donantes y los departamentos del gobierno afganos dentro de varios sectores de los grupos consultivos con un punto focal, (una agencia de NNUU, un organismo bilateral o un organismo financiero) realizando las funciones que previamente había llevado a cabo el Programa Secretariado.

- **Grupo de Trabajo para la Implementación**: (Primer encuentro Kabul, abril de 2002) apoyó el NDF, a realizar el borrador de presupuesto y al Programa de Secretariado.

²⁸¹ Escola de Cultura de Pau (ECP) y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), “*Afganistán 2001*”, Barcelona, 2002, en, www.pangea.org/unesco-pau/img/programas/rehabilitacion/paises/06afga.pdf [Consulta: 9/2010]

²⁸² KRECZKO Alan, “The Afghan Experiment: The Afghan Support Group, Principled Common Programming and the Strategic Framework”, *Programming and the Strategic Framework*, Georgetown University, Washington, DC, 2003, pp. 239-258.

- **Grupo Asesor Humanitario:** se estableció como respuesta a los temores mostrados por muchos actores humanitarios para monitorear la respuesta a las cuestiones humanitarias y asegurar su independencia del control político. Con el transcurso de los acontecimientos y las condiciones de seguridad, la neutralidad de las acciones humanitarias quedaron supeditadas a las labores de los gobiernos implicados y los intereses políticos de la comunidad donantes.

Tras la instauración de una nueva administración en Kabul, tanto el gobierno interino, como la comunidad internacional, pusieron en práctica los mecanismos mencionados anteriormente. El objetivo *a priori* fue reconstruir las estructuras físicas y políticas de Afganistán. Para ello, se estableció un calendario donde se concretaron las primeras conferencias de donantes y la composición de un nuevo marco jurídico para el país. A partir de aquí, se sientan las bases del proceso de reconstrucción, físico y político, de Afganistán en la etapa post bélica. Dos cosas quedaron claras: todo lo concerniente a lucha contra el terrorismo estaba en manos de los EEUU y dentro del marco de Libertad Duradera; el resto, reconstrucción, entrenamiento de las fuerzas de seguridad afgana, desarrollo, acción humanitaria, gobernabilidad, etc. se encargaría o bien las NNUU, o bien la OTAN en el marco de ISAF.

4.2 Marco de intervención internacional y nacional. Los inicios de la reconstrucción.

Afganistán, probablemente, haya sido el país en conflicto que más conferencias de donantes ha suscitado, aunque, sin embargo, uno de los que menos fondos para el desarrollo y la reconstrucción han recibido. Conjuntamente con las diversas conferencias Internacionales celebradas para reconducir la situación de Afganistán, se creó un marco de intervención formado por grupos, tanto de la comunidad internacional, como de la sociedad civil y el propio gobierno central²⁸³. De esta manera, se empezaba a fraguar un nuevo modelo de intervención con el objetivo de restablecer los pilares fundamentales del estado. Tanto las NNUU, a través de los fondos fiduciarios, como la comunidad donante, establecieron un marco de actuación donde se plas-

²⁸³ Véase THE WORLD BANK. "Afghan Assistance Coordination Authority (AACA)", en, <http://wbi0018.worldbank.org/essd/sdv/pcf.nsf/271c54cabf61ffff85256c910070ba18/e6ba144b5def115885256ffc0068aec9?OpenDocument>. [Consulta: 6/2011]

maron los documentos de referencia, sentando las bases de la intervención. Los principales instrumentos fueron:

- *Immediate and Transitional Assistance Program for the Afghan People* (ITAP)²⁸⁴. UNAMA-Kabul, January, 2002, en, (diciembre-enero de 2002) Llamamiento consolidado para Afganistán, lanzado en la Conferencia de Tokio en enero de 2002 y basado en las actividades humanitarias iniciadas en septiembre de 2001 pero, teniendo en cuenta la transición política, de manera que trató de integrar y simultanear en un mismo documento las prioridades humanitarias, de reconstrucción y de construcción de capacidades, en un país que estaba llevando a cabo una transición de una economía de guerra a una economía de paz. ITAP, contempló aspectos como: medios de sostenimiento rural, protección social, educación y salud, gestión de recursos naturales, reconstrucción urbana, administración pública, seguridad, estado de derecho, cultura y medios de comunicación. Entre los aspectos transversales se estableció la participación de las mujeres en el nuevo Afganistán y el fortalecimiento institucional. Sin embargo ITAP contaba con ciertas limitaciones marcadas por la tendencia de las agencias a trabajar de manera unilateral, que todavía persiste, y la falta de diálogo de la nueva administración interina, lo que provocó que los resultados no fueran satisfactorios. Asimismo, la ambición del proyecto fue desmesurada, dada las complejidades de la situación.
- *Transitional Assistance Programme for Afghanistan* (TAPA): contrariamente a lo que ocurrió con el ITAP, fue formulado de manera transparente por la Misión Especial de las NNUU para Afganistán (UNAMA) y el equipo de terreno de NNUU en completa colaboración con las contrapartes del gobierno (septiembre-noviembre 2002). El diseño del TAPA siguió los capítulos claves del NDF y acordó que no sería presentado sin la aprobación del gobierno afgano. Algunas ONG decidieron no participar en un proceso en el que el gobierno jugaba un papel tan preponderante. TAPA ha sido un elemento híbrido que cubrió necesidades humanitarias, de reconstrucción y desarrollo.

Al igual que ocurría con el ITAP, TAPA tenía ciertas limitaciones debido a que se rompía el principio de neutralidad del humanita-

²⁸⁴ Misión Especial de las Naciones Unidas para Afganistán.

rismo, lo que significó que las ONG más importantes no accedieran a participar en este proyecto. Además, al querer respetar el principio de soberanía y la implicación institucional, el gobierno afgano no se encontraba en una situación de legitimidad clara como para tomar decisiones que englobaran al bien común de la población.

- ONG: a principios de los años 90, una gran cantidad de ONG afganas surgieron como un vehículo importante para la provisión de asistencia y, un gran número de éstas, tenían un importante número de personal afgano. El presupuesto global de estas organizaciones superaba al de NNUU en Afganistán, quien también percibía a las ONG como la principal contraparte. En ausencia de un gobierno legítimo, en muchas ocasiones se requería a las entidades no gubernamentales que hablarán en representación del pueblo afgano. Al no existir un sistema de servicios sociales, las carencias eran cubiertas con redes de provisión de educación y salud, fomentando el desarrollo de iniciativas de progreso comunitario. A modo de ejemplo, en el caso de las actividades de desminado, lideradas por NNUU, un consorcio de quince ONG llevaron a cabo el mapeo y las actividades de eliminación de minas en un programa de alcance nacional que daba empleo a 7.000 afganos²⁸⁵.
- ACBAR: cuerpo de coordinación de las ONG que representan sus perspectivas frente a la comunidad internacional. Después del 11 de septiembre de 2001, el dinero de los donantes fue a parar principalmente a las ONG más grandes en detrimento de las pequeñas de carácter nacional. Es importante destacar que el nuevo gobierno de transición emergente, reconocido por la comunidad internacional, trasladó la voz de las ONG como el lenguaje más importante hablado por los afganos. Actualmente, los organismos no gubernamentales se dividen entre aquellas que quieren trabajar con el gobierno a través de un contrato y, aquellas organizaciones de la sociedad civil determinadas a mantener su autonomía. Actualmente, ACBAR es el principal instrumento para crear una sociedad civil en el país, además, se ha convertido en el instrumento más crítico en la ejecución del modelo de intervención de la comunidad internacional.

²⁸⁵ Para profundizar en estos aspectos, visítese la página del gobierno, en, www.un.org y www.mfa.gov.af/ [Consulta: 10/2011]

No obstante, ante esta división y con el surgir de los instrumentos de coordinación liderados por el gobierno, las herramientas de coordinación de las ONG se encuentran cada vez más debilitadas, sus circunscripciones, a veces divididas y sin consenso en cuanto a la relación con el gobierno.

Por su parte, el gobierno ha absorbido a numerosos afganos procedentes del mundo de las ONG²⁸⁶ contando, también, con un gran número de funcionarios que no aprecian el papel crítico de estas organizaciones y que han jugado un importante papel en la década anterior. Estas tendencias críticas, sospechan que las ONG quieren contar con un papel más independiente dentro del nuevo Afganistán. A pesar de los debates en marcha entre el gobierno y organizaciones no gubernamentales, aún no hay un consenso lo bastante amplio acerca del papel de la sociedad civil o de la relación entre ésta y el gobierno, a pesar del compromiso declarado por el gobierno de fortalecer la sociedad civil en el país.

Afganistán representa una nueva fase en el proceso de reconstrucción de países en conflicto. En primer lugar, porque la reconstrucción del país, debido a las débiles estructuras sociales y económicas, no es a corto plazo, sino que, más bien, merece la atención de la comunidad internacional durante un largo y duro periodo. En segundo lugar, la confrontación cultural existente hace, si cabe, inverosímil la obtención de resultados rápidos y, además, los encargados de llevar a cabo los proyectos, no son vistos como amigos sino que, más bien, se les identifica como invasores. Además, la situación económica, política y de seguridad, sumados a la problemática de la producción de opio, tiene como consecuencia que, las circunstancias donde se mueven los actores implicados, sea extremadamente compleja.

Asimismo, Afganistán es un país donde el poder del gobierno central pasa prácticamente inadvertido ante los ojos de los clanes locales, especialmente en las provincias del interior. Esta tradición de distribución de poder establecida desde hace siglos, es un modelo político muy arraigado y respetado²⁸⁷ por la población, provocando la falta

²⁸⁶ THE UNITED NATIONS. *Immediate and Transitional Assistance Program for the Afghan People*. UNAMA-Kabul, January, 2002, en, http://www.reliefweb.int/library/documents/2002/un_afg_21jan.pdf [Consulta: 10/2011]

²⁸⁷ *Op. Cit.*, *Immediate and Transitional Assistance Program for the Afghan People*.

de legitimidad de las decisiones del gobierno y colisionando con el sistema democrático liberal actual. Este país asiático, no ha conocido ninguna forma de gobierno democrática y su sistema político siempre se ha basado en la toma de decisiones emanadas de los clanes, consejos de ancianos, señores de la guerra, etc. No obstante, la comunidad internacional ha asumido el compromiso de la reconstrucción y, así lo ha hecho ver en las Conferencias de Donantes celebradas y en los propios compromisos de los estados y de las organizaciones internacionales que la forman²⁸⁸.

4.3 Las Conferencias Internacionales para la reconstrucción de Afganistán. El compromiso de la comunidad donante.

Tras la guerra emprendida por los EEUU y una amplia coalición internacional en 2001 Afganistán, más que nunca, necesitaba de las ayudas internacionales y de la estabilización política y económica para mejorar sus indicadores de bienestar y desarrollo. Asimismo, la importancia estratégica del país y su importancia en el tablero de juego de las grandes potencias, afianzaron el compromiso de los donantes. Para ello, la comunidad internacional empezó a formalizar la creación de nuevas estructuras democráticas, la reconstrucción de las infraestructuras y el desarrollo social y económico. De esta manera, se empezaron a convocar reuniones para determinar las formas y los fondos a invertir en todo el proceso.

En una primera fase, fueron tres conferencias internacionales las celebradas para afrontar el proceso de reconstrucción: **a)** Conferencia Internacional de Washington²⁸⁹ (2001); **b)** Conferencia Internacional para Afganistán de Islamabad ²⁹⁰ (2001); y **c)** La Conferencia Internacional de Bonn (2001), donde se estableció una autoridad interina afgana, en diciembre de 2001. El mayor reto era transformar los métodos y

²⁸⁸ Véase, THE WORLD BANK, *Afghanistan: Nation Reconstruction and Poverty Reduction - the Role of Women's in Afghanistan's Future*, WORLD BANK, 2005.

²⁸⁹ BLOOD, Peter R., *Afghanistan: A Country Study*, Washington, DC., Department of State, 1997.

²⁹⁰ El Acuerdo de Bonn de diciembre de 2001, las Conferencias de Donantes celebradas en Tokio en enero de 2002, Berlín en 2004 y Londres en febrero de 2006 constituyen la base para un amplio compromiso de la comunidad internacional en la reconstrucción de Afganistán. Posteriormente se han celebrado dos nuevas Conferencias de Donantes, París en 2008 y La Haya en 2009.

estrategias utilizados por la comunidad internacional para poder coordinarlos con el gobierno afgano, ahora internacionalmente reconocido. Tras la aprobación por parte de la *Loya Jirga* de una nueva Constitución el 4 de enero de 2004 y, tras las primeras elecciones presidenciales libres y democráticas en Afganistán en octubre del mismo año, el *Proceso de Bonn* para la reconstrucción política de Afganistán se dio por concluido. El gobierno afgano y la comunidad internacional coinciden en que Afganistán sigue necesitando respaldo, incluso después del establecimiento de un gobierno elegido democráticamente, para poder culminar el proceso de transformación que se había puesto en marcha.

Tras la finalización de la guerra, se decide, en primer lugar, crear un sistema político basado en los principios democráticos representativos con un sistema económico liberal. En esta línea, el 27 de noviembre de 2001, comenzó la Conferencia de Bonn, el Proceso de Chipre y la Asamblea Peshawar, donde se congregaron la totalidad de las fuerzas políticas de Afganistán, a excepción de los talibanes: la Alianza del Norte (con el presidente en el exilio RABBANI) y el denominado Grupo de Roma (vinculado al antiguo monarca Zahir SHAH).

Este proceso marca el inicio de una nueva etapa para el país por la cual, se pretendía tranquilizar la situación tras más de treinta años de conflictos. Las NNUU y los EEUU, procuraba establecer un marco político que concluyera con el subsiguiente proceso de pacificación y democratización, un modelo político nuevo para los afganos basado en la idea kantiana de que la democracia y el sistema liberal conducirán a la paz y el desarrollo. La cumbre de Bonn arrancó con la firme voluntad de todos los grupos étnicos del país de sentar las bases de un nuevo sistema político.

Una vez finalizada las tensiones entre las diferentes facciones, emanó un gobierno provisional, presidido por el pastún Hamid KARZAI, que ejercería el poder ejecutivo durante un periodo de seis meses, quién declaró que, *“mis principales preocupaciones son la economía, la seguridad y conseguir la unidad nacional”*. Quedaba previsto que, superado este periodo, se convocaría la Loya Jirga para designar un nuevo gobierno, cuyo mandato, se prolongaría durante dos años, plazo que, una vez transcurrido, tendrían lugar elecciones libres. Asimismo, en Bonn se acordó el despliegue de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán (ISAF) vinculado a las NNUU y que, más tarde, quedó bajo mando de la OTAN.

Aprobada la esperada Resolución del Consejo de Seguridad de las NNUU²⁹¹, por la que se autorizaba, durante un periodo de seis meses, el despliegue de una Fuerza Internacional para la pacificación del país, se reunió la Loya Jirga (en junio de 2002) y, en su transcurso, fue elegido para desempeñar la presidencia del país hasta la celebración de elecciones un desconocido Hamid KARZAI. Debido a las disputas internas y a la imposibilidad del acuerdo, se rechazó la elección de RABBANI y del ex monarca ZAHIR.

Durante la II Conferencia de Bonn (diciembre de 2001), el nuevo presidente declaró la intención de formar un ejército nacional y procurar el desarme de los *señores de la guerra*. Ese mismo mes, se celebró en Kabul, una reunión con los gobiernos vecinos de China, Irán, Pakistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, de la que surgió una declaración de los estados asistentes por la que aceptaban el compromiso común de respetar la integridad y soberanía de los otros, en clara referencia a Afganistán²⁹².

En definitiva, del acuerdo emanado de Bonn, emergió un gobierno de transición que representó a todos los colectivos políticos de Afganistán, con la necesidad de construir un nuevo estado que emprendiera las reformas necesarias para la reconstrucción, no solo de las infraestructuras, sino también del sistema económico y político.

Las bases para la creación de un nuevo estado afgano estaban cimentadas, quedando pendiente el comienzo del proceso de reconstrucción. En Bonn, se estimaron que las ayudas a la reconstrucción del país rondarían entre los 22.000 y 45.000 millones de dólares. Las NNUU, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo prepararon conjuntamente un proyecto para identificar las necesidades, lo cual desencadenó la primera conferencia de donantes para Afganistán celebrada en la ciudad de Tokio.

²⁹¹ Liderada por EEUU, Japón, Arabia Saudita y la UE, por el Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y PNUD con la intención de evaluar las necesidades y prioridades de la reconstrucción, así como, los recursos necesarios.

²⁹² Fomentada por el Banco Mundial, participando un gran número de grupos implicados en Afganistán. Una vez que estuvo clara que la asistencia internacional volvería de manera masiva para apoyar la reconstrucción económica y social, más allá de la asistencia humanitaria, se enfatizó en la necesidad de la apropiación del proceso de rehabilitación por parte de los afganos.

La prioridad se marco en la reconstrucción de las estructuras políticas, económicas y físicas del país. De los resultados heredados de Bonn, han de destacarse la celebración de elecciones democráticas, la creación de un Parlamento y un gobierno legítimo, por lo que podemos afirmar que fue un proceso de éxito. En una etapa posterior, se celebraron más conferencias de donantes con el fin de dar continuidad al proceso iniciado. En esta línea, tuvo lugar la Conferencia Internacional de Tokio (enero de 2002), primera de carácter ministerial, acudiendo 66 países y 22 organizaciones internacionales, con el objetivo de sentar las bases de la reconstrucción después de la guerra de 2001 y, siendo presidida por los gobiernos de Japón, EEUU, Arabia Saudita y la UE.

En Tokio se vaticinó que las ayudas necesarias para la consecución de los objetivos marcados serían, aproximadamente, 15.000 millones de dólares a desembolsar en un periodo de diez años. Las donaciones de las principales potencias y de las organizaciones no gubernamentales, alcanzaron la cifra de 4.500 millones de dólares para un periodo de cinco años, siendo destinado para el primer de ellos, 1.800 millones de dólares. Las principales actividades en las que se centraron las ayudas fueron la agricultura, construcción de escuelas, hospitales, agua potable y carreteras.

La UE, coincidiendo con la presidencia española, realizó un gran esfuerzo económico para la reconstrucción de Afganistán, concretamente, los países europeos ofrecieron una contribución de 550 millones de euros para el primer año²⁹³. Los EEUU, encabezados por el Secretario de estado Collin POWELL, aceptaron el compromiso a largo plazo con *“el pueblo afgano para acabar con el ciclo de guerras que había devastado el país durante veintitrés años”*²⁹⁴, mientras que el Secretario General de las NNUU, Kofi ANNAN, destacó el esfuerzo realizado, pero subrayando el no dejar en el abandono a otros países receptores de ayuda²⁹⁵.

²⁹³ Véase Resolución 1386 de 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

²⁹⁴ RASANAYAGAM, Angelo, *Afghanistan a Modern History*, I.B. TAURIS, 2003, New York, p 258. A este respecto, Richard HOLBROOKE, escribió en el *Washington Post*, que *“para conseguir el objetivo de crear un nuevo estado afgano era necesario derrocar en primer lugar las estructuras terroristas, la creación de unas estructuras políticas viables y un mandato de las Naciones Unidas similar a los de Kosovo y Serbia o Timor Oriental”*.

²⁹⁵ Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2007.

Como continuidad a la conferencia de Tokio se organizó la Conferencia Internacional de Oslo (2003), donde los donantes se comprometieron a aportar 1.240 millones de dólares, aunque no quedó claro qué porcentaje de este dinero estaba ya incluido en los 5.000 millones de dólares que se comprometieron en Tokio. En el mismo año, se celebró la Conferencia Internacional de Bruselas (2003), donde se recaudaron 1.800 millones de dólares. Los países que más dinero aportaron fueron, EEUU con 820 millones, la UE con 400 millones y Japón con 500 millones de dólares.

Seguidamente, tuvo lugar la Conferencia Internacional de Donantes para Afganistán de Berlín (abril de 2004). Esta conferencia agrupó a 65 delegaciones con un total de 19 ministros de relaciones exteriores que representaron a casi un tercio de los miembros de las NNUU y prácticamente a todos los actores comprometidos en Afganistán. El mensaje central de la conferencia los podemos resumir en una continuación del marco definido en el proceso de Bonn, donde la comunidad internacional debería seguir implicada en el desarrollo del país, bajo el amparo de las NNUU. Al mismo tiempo, la configuración de dicho proceso ha pasado a estar, aún más, en manos afganas. Estos quedaron plasmados en cuatro extensos documentos finales.

El comunicado final de la conferencia de Berlín, describe la visión del futuro de Afganistán. El plan de trabajo establecido por el gobierno afgano demuestra de qué manera el país quiere acercarse a esta visión, mientras que el informe de progreso trasladado por UNAMA recoge el estado actual de aplicación del Acuerdo de Bonn. Con el plan de trabajo detallado, el gobierno afgano ha hecho una contribución propia que incluye, en parte, objetivos a corto plazo al objeto de dotar las futuras etapas, especialmente las del proceso de desarrollo institucional, de objetivos intermedios que se pueden comprobar de forma concreta. El plan de trabajo muestra la determinación de Afganistán a hacer frente a los problemas acuciantes del país, a saber, la lucha contra la droga y por una mayor seguridad, la seguridad jurídica, los derechos humanos, la educación y el desarrollo. Por último, es un acuerdo entre Afganistán y sus vecinos para luchar contra el tráfico de dro-

gas, constituyendo, a su vez, otra aportación para que, tras años de aislamiento, Afganistán vuelva a ser un actor de una activa cooperación regional.

La Conferencia de Berlín sobre Afganistán ha puesto de manifiesto dos cuestiones diferentes. Por un lado, los numerosos logros conseguidos y, por otro lado, las carencias existentes, a pesar de los resultados, siendo la estructuración y la nueva articulación política un gran desafío. El compromiso adquirido en esta conferencia de donantes fue de 8.200 millones de euros (**Tabla 3**). La comunidad de donantes en esta conferencia realizó un esfuerzo menor que en la primera de Tokio o en la posterior de Londres, pero, no obstante, supuso una continuación del proceso de Bonn en la que participaron la mayoría de los actores implicados en la reconstrucción. En Berlín, se sentaron las bases de una visión clara de lo que se quería hacer una vez finalizada la transición política. De esta manera, se abrió la puerta a una nueva conferencia donde, esta vez la comunidad internacional, demostró una gran generosidad y un plan ambicioso que pasaremos a analizar a continuación (**Tabla 3**).

Según estos datos, podemos establecer tres clasificaciones de países comprometidos con Afganistán. En primer lugar, un grupo encabezado por los EEUU y donde figuran países como Reino Unido, Alemania, Canadá, Japón, India, Italia o Irán, todos ellos guiados por un serie de intereses de carácter geoestratégico (EEUU, Reino Unido, India e Irán) o por su situación de potencia económica (Japón, Canadá, Alemania e Italia). En un segundo grupo, se encuentran España, Francia, Suecia, Noruega, Países Bajos y Dinamarca y finalmente, países menos comprometidos en esta fase con Afganistán como Australia, Bélgica, China²⁹⁶, Finlandia, Irlanda y Suiza.

²⁹⁶ The New York Time, 22 de enero de 2002.

Tabla 3: Compromisos adquiridos por principales estados donantes en la Conferencia Internacional de Berlín²⁹⁷

País	Cantidad millones	Periodo
Alemania	320 €	4 años
Australia	14,9 \$	2004
Bélgica	16 €	3 años
Canadá	195 \$	3 años
China	28 \$	2 años
Dinamarca	73 €	3 años
EEUU	2900 \$	3 años
España	60 €	3 años
Finlandia	36 €	3 años
Francia	37 €	2004
India	224 \$	3 años
Irán	154 \$	5 años
Irlanda	10 €	2 años
Italia	168 €	3 años
Japón	400 \$	2 años
Noruega	121 \$	3 años
Países Bajos	120 €	3 años
Reino Unido	569 \$	3 años
Suecia	78 €	3 años
Suiza	29 \$	3 años

²⁹⁷ *Ibidem.*

Pero sin ningún lugar a duda, la principal conferencia celebrada, tanto por recaudación económica, como por participantes, ha sido la organizada en la ciudad de Londres En la *Conferencia Internacional para la Reconstrucción de Afganistán de Londres* (febrero de 2006), tanto la comunidad de donantes, como el gobierno afgano, se percataron de que se tenía que ir más allá y no centrarse, solamente, en las reformas institucionales y políticas de Afganistán. Por ello, llegaron a la conclusión de que esta línea de actuación había quedado definida en las anteriores conferencias y de que había que plantear la consolidación y las reformas necesarias para el crecimiento económico y la estabilidad del país. Cabe destacar que la decisión de la Administración BUSH de iniciar la contienda de Irak provocó una pérdida de atención del teatro afgano, hecho aprovechado por los talibanes que les sirvió para fortalecer sus posiciones e incrementar una estrategia de insurgencia.

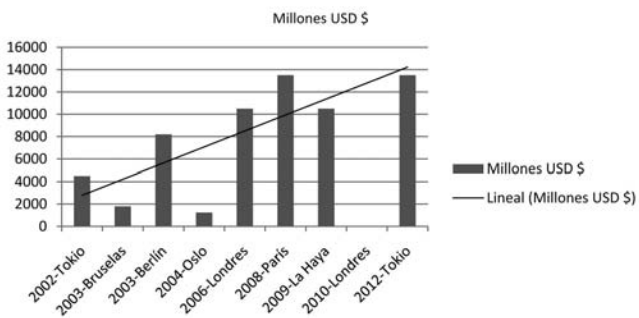
Finalmente, el 31 de enero y el 1 de febrero, se reunieron en Londres los actores implicados con el propósito de lanzar una nueva etapa en el compromiso entre el gobierno afgano y la comunidad internacional, llegando al acuerdo conocido como *Afghanistan Compact* donde se vislumbran las principales actuaciones en desarrollo hasta 2010. Las cantidades acordadas alcanzaron los 10.500 millones de dólares para activar la reconstrucción del país, principalmente en infraestructuras de agua y saneamiento, carreteras, educación y salud. Esta conferencia sobre Afganistán permitió calibrar los progresos de este país, cuya economía crece a tasas por encima del 10%²⁹⁸ de media, disponiendo, por fin, de un parlamento elegido democráticamente, en el que las mujeres ocupan una cuarta parte de los escaños y donde la mayoría de las etnias del país se sienten representadas. No obstante, al mismo tiempo, se han podido constatar las carencias vigentes como la pobreza, analfabetismo, infraestructuras deficientes, terrorismo y, sobre todo, una economía basada en la producción del opio.

El objetivo era empezar a construir una nación desde los cimientos, haciendo que funcionaran las nuevas instituciones de manera efectiva. El documento emanado de esta conferencia -*Afghanistan Compact*- esta-

²⁹⁸ Llama la atención que China se haya mantenido al margen del proceso de reconstrucción de Afganistán. Su situación de proximidad, compartiendo incluso una pequeña frontera, no ha provocado que China se implique al nivel de países con mismos intereses. Esta situación de pasividad está cambiando, como veremos en las próximas conferencias de donantes celebradas para la reconstrucción de Afganistán.

blece objetivos específicos para reforzar la seguridad, mejorar el gobierno, impulsar el desarrollo económico y social, reforzar el estado de Derecho, así como, mejorar en materia de derechos humanos. Concretamente, establece calendarios y plazos límite para crear un nuevo ejército de 70.000 efectivos, comunicar el 40% de las poblaciones mediante carreteras, mejorar la educación y proporcionar cultivos alternativos a la adormidera²⁹⁹. Sin embargo, los objetivos propuestos eran demasiados ambiciosos dada la situación en la que se encontraba el país. Sin embargo, el compromiso internacional en la reconstrucción del país no tiene precedentes, consiguiéndose aglutinar a una representación internacional que demostraba el compromiso con el país asiático³⁰⁰. Las contribuciones de la comunidad de donantes en las diversas conferencias celebradas para la recaudación de fondos han funcionado como inyección financiera en la reconstrucción de Afganistán pero, a pesar de ello, las aportaciones económicas y técnicas no han sido útiles para empezar a ver resultados tangibles (**Figura 7**). La creciente inseguridad, el aumento de la producción de narcóticos y la corrupción institucional continúan siendo un lastre para la consecución de los objetivos marcados. A pesar de las cantidades aportadas por los actores implicados en el proceso de reconstrucción de Afganistán, las cantidades están todavía lejos de las comprometidas en otros escenarios de análogas características como Balcanes, Kosovo, Timor, y/o Ruanda (**Figura 5**).

Figura 7: Donaciones en las diversas conferencias internacionales para Afganistán en millones de dólares



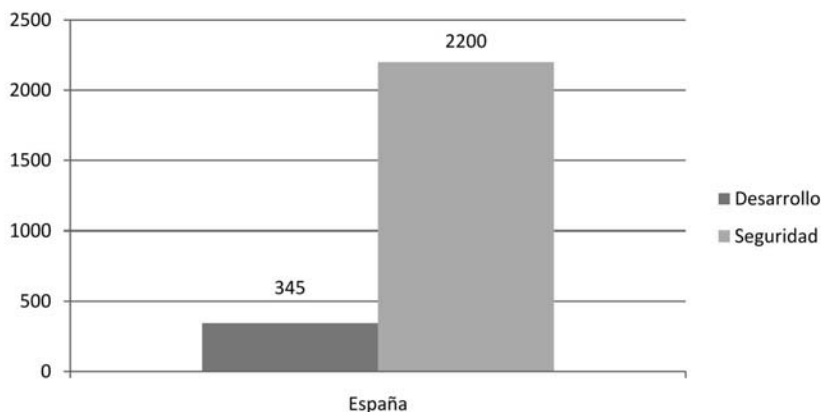
²⁹⁹ Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania. Tabla de elaboración propia.

³⁰⁰ GRAFE, Clemens, MARTÍN, Raiser y SAKATSUME, Toshinaki, "Beyond the Border: Reconsidering Regional Trade in Central Asian", *EBRD Working Papers* N°. 95, European Bank for Reconstruction and Development, Frankfurt, diciembre de 2005, p. 35.

En otro orden de cosas, y sin restar importancia, la conferencia de Londres marca un cambio en la concepción de la intervención en Afganistán, pasando de la prioridad de reconstruir las estructuras físicas y políticas, a otra donde la seguridad y la lucha contra los narcóticos marcan las líneas centrales de la actuación. Sin duda, el aumento de la inestabilidad y de los ataques de los grupos talibanes, ha marcado este giro en la estrategia de la comunidad internacional.

Sin embargo, con indicadores de desarrollo débiles no se alcanzaran los niveles de seguridad deseados y, de la misma manera, sin condiciones óptimas de seguridad no se establecerán las bases para conseguir los niveles de desarrollo. En esta línea argumental, cabe decir que, el inicio del conflicto en Irak, ha tenido consecuencias negativas en el compromiso de los donantes en Afganistán, marcando un giro en la percepción de las necesidades e intereses de los actores implicados.

Figura 8: Aportaciones de España en seguridad y desarrollo en millones de euros (2001-2012)³⁰¹



Asimismo, si comparando las aportaciones destinadas al desarrollo con los gastos en defensa, vislumbramos una importante inclinación de la balanza. España, desde 2001 hasta 2012 asignó 345 millones de euros, mientras que el gasto de defensa ascendió, en el mismo periodo, a

³⁰¹ KERN, Soren, "¿Puede Reconstruirse Afganistán?", *Real Instituto Elcano*, Área de Seguridad y Defensa, ARI N° 30/2006, 29 de marzo de 2006, pp. 1-9.

unos 2.200 millones de euros. Esta diferencia, denota una influencia del componente de seguridad, que actúa como paraguas de los proyectos de reconstrucción. Aun así, para conseguir objetivos positivos, sería interesante plantear una equiparación de gastos, de manera que incidieran en un mayor nivel de satisfacción en cuanto a los proyectos de infraestructuras y progreso social se refiere.

4.4 La Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán (ANDS) y el *Afghanistan Compact*.

La Estrategia Nacional Afgana de Desarrollo (ANDS en sus siglas en inglés), elaborada por el gobierno de Afganistán, es el documento base en el que deben encuadrarse los planes de reconstrucción y desarrollo de la comunidad internacional en este país. La ANDS, presentada a la comunidad donante por Hamid KARZAI en diciembre de 2005, establece tres pilares fundamentales en consonancia con el *Afghanistan Compact*: seguridad; buen gobierno; y desarrollo económico.

Conforme a la ANDS (**Tabla 4**), la misión recae en los tres pilares fundamentales mencionados: seguridad, gobernabilidad, y desarrollo, de los cuales a las agencia de cooperación y ONG les compete los dos últimos, siendo la seguridad un compromiso de las Fuerzas de Seguridad. Asimismo, se marcan dentro de estos tres pilares, ocho sectores prioritarios de actuación: seguridad; gobernabilidad, Estado de Derecho y Derechos Humanos; infraestructuras y recursos naturales; educación; salud; agricultura y desarrollo rural; protección de los servicios sociales; desarrollo del sector privado y del sistema económico.

La ANDS, nacida en la Conferencia Internacional de Londres de 2006, es la estrategia más ambiciosa de todas las realizadas hasta el momento³⁰². Representa el marco general del Gobierno de Afganistán para promover el crecimiento, la riqueza, la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad³⁰³, proporcionando las directrices de las políticas de desarrollo del gobierno, así

³⁰² Así fue definida la Conferencia de Londres por los representantes de las Naciones Unidas celebrada en 2006. Este hecho, constata la implicación de la comunidad internacional por estabilizar, no solamente Afganistán, sino también, fomentar una zona de seguridad importante para el comercio internacional, especialmente, por la importancia estratégica de la región por ser paso obligado de los gaseoductos de las ex repúblicas soviéticas.

³⁰³ Fuente: MAEC y AECID (2012). Gráfico elaboración propia.

como orientando la asignación de recursos y programas para alcanzar las metas citadas. La ANDS, se crea a raíz de las negociaciones efectuadas entre los actores implicados y, teniendo como base, la centralización de todos los trabajos enfocados a la reconstrucción del país, contando con unas directrices que abordan tres pilares, además de asuntos transversales³⁰⁴. De esta forma, se dividen los tres pilares expuestos, además de focalizar cada actuación de forma horizontal. El objetivo general de este plan es reducir los niveles de pobreza a través de la mejora de los indicadores.

Con el fin de aportar una amplia sección transversal, se crearon cuatro foros para contribuir activamente a la preparación de la ANDS. Estos foros fueron: a) El Gobierno y los ministerios que designaron a los participantes; b) las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil; c) el sector privado; y d) las NNUU y la comunidad donante. La ANDS implica una cuidadosa consulta entre todos los actores comprometidos en la reconstrucción: Ministerios, sector privado, sociedad civil y representantes de las organizaciones no gubernamentales, así como la comunidad internacional. La estrategia afgana (ANDS) goza de una mayor propiedad que el resto de iniciativas, debido al fuerte compromiso, influyendo en el comportamiento, la asignación de recursos, las líneas políticas y la aplicación de programas y proyectos. Además, cuenta con el visto bueno del BM y el FMI. Las funciones de este plan las podemos dividir en dos: a) A través de la presencia internacional y con un estudio de prioridades focalizar todos los esfuerzos en el aumento de la seguridad, el desarrollo económico y social, cobertura de las necesidades básicas y el resurgimiento de la nación después de los casi 30 años de conflicto; y b) Dependiente del Gobierno central de Kabul y, a través de los diferentes ministerios y agencias, integrar los actores necesarios para el fortalecimiento de la sociedad civil e identificar las áreas para centrar los esfuerzos de la cooperación al desarrollo.

Utilizando los datos de distribución de la pobreza por comunidades y por poblaciones vulnerables, la ANDS realiza los programas de desarrollo y reconstrucción, sentando las bases de la actuación y destacando la prioridad sectorial en: agua y saneamiento, infraestructuras, salud, educación y riego³⁰⁵ (Tabla 4). Estas estrategias son el ele-

³⁰⁴ Véase SAURABH NAITHANI, *ANDS Economic Signes and Terminology. A CSANDS Basic Guide to the Afghanistan Nacional Development Strategy Initiative*, July 2006.

³⁰⁵ ANDS WORKING GROUP, *Afghanistan Community Development Councils: Needs Assesment Handbook*, Power Point Presentation, 5 October 2005; También véase: http://www.acbar.org/display.php?page_id=13 [Consulta: 10/2009]

mento base para el seguimiento de la ANDS y, también, para la comunidad internacional y sus planes de reconstrucción, seguridad y afganización del proceso.

Tabla 4: Pilares de la ANDS (2006-2010)

Seguridad	Estado de Derechos y derechos humanos	Desarrollo económico		
• Seguridad y estabilidad • Formación de los cuerpos de seguridad del Estado • Programa de desminado	• Administración pública • Estado de Derecho y seguridad • Control de narcóticos y cultivo de drogas • Reforma del sector judicial	• Gestión de recursos naturales • Programa de gestión urbanística • Retornos de los refugiados. • Educación y formación • Salud y nutrición • Protección social y medios para el sustento • Cultura y medios de comunicación		
Temas Transversales / Horizontales				
Género	Lucha contra los narcóticos	Acción Humanitaria	Medio ambiente	Monitoreo y evaluación

Por su parte, el Pacto por Afganistán es el resultado de los contactos mantenidos, previo a la Conferencia de Londres de 2006, entre la comunidad internacional, el Gobierno de Kabul y las NNUU. Fue en esta ciudad, donde se presentó este ambicioso plan que pone fin al periodo de transición surgido en Bonn y que apuesta por las líneas principales de actuación para conseguir de Afganistán un Estado democrático. Distinguimos tres pilares fundamentales dentro del pacto y complementarios con la ANDS: seguridad; sistema de gobierno, Estado de Derecho y derechos humanos; y desarrollo económico y social (Tabla 5). Tanto la comunidad internacional, como el Gobierno afgano, se comprometieron a hacer realidad *“una visión de futuro compartida para un Afganistán prospero y estable”*. Además, existe una cuarta línea transversal, común a los tres pilares, que es la lucha contra los narcóticos.

Tabla 5: Pilares del Pacto por Afganistán

PILAR 1	PILAR 2	PILAR 3
Sistema de gobierno, Estado de Derecho y derechos humanos	Desarrollo económico y social	Seguridad
LUCHA CONTRA LOS NARCÓTICOS Y EQUIDAD DE GÉNERO		

4.4.1 Pilar 1: sistema de gobierno, Estado de Derecho y derechos humanos.

La lucha contra la corrupción, el reforzamiento de las estructuras democráticas y judiciales, la creación de un censo y estadísticas fiables, ayuda técnica al Parlamento, la consolidación de la comisión electoral, la igualdad hombre-mujer, el imperio de la ley, la reforma agraria, la lucha contra los narcóticos y la protección de los derechos humanos, conforman el capítulo sobre el buen gobierno. La situación política de Afganistán está directamente relacionada por la inseguridad, siendo el aumento de la violencia está sirviendo de lastre al Gobierno de Afganistán.

Siguiendo el argumento de Soeren KERN, “*los insurgentes representan en la actualidad una amenaza mayor para la expansión de la autoridad del Gobierno afgano que en ningún otro momento desde 2001*”³⁰⁶. Asimismo, el aumento de la producción de opiáceos también está haciendo mella en la estabilidad política. La creciente corrupción de los miembros del Parlamento afgano, dueños en la mayoría del mercado del opio en su país, es uno de los detonantes del sistema político. Las decisiones del Gobierno solamente están afectando a la ciudad de Kabul por lo que se está incumpliendo uno de los puntos principales del Pacto.

Las elecciones a los ayuntamientos aún no se han celebrado y las próximas, donde se están creando ya planes de actuación, son para la elección del Presidente de la República, que deberán acometerse en 2009. Tampoco se ha cumplido la promesa de realizar un censo estable y fiable³⁰⁷. Todos estos puntos estaban expuestos en los acuerdos de

³⁰⁶ *Ibidem*.

³⁰⁷ www.mrrd.gov.af [Consulta: 10/2009]

Bonn, pero, sin embargo, no se han puesto en marcha a día de hoy. En la mayoría de las provincias de Afganistán, no llegan las normas emanadas de Kabul, impidiendo la creación de un Estado sólido y descentralizado. El Estado no ejerce sus funciones en todo el territorio y sigue habiendo un protagonismo de los señores de la guerra que toman las decisiones mientras están ocupando un puesto de decisión en sus territorios.

La construcción de una sociedad civil es uno de los principales puntos en este pilar. Las ONG han visto como han pasado de ser un actor principal con la caída del régimen talibán, a estar en un segundo plano. Mucho de los países con PRT, como es el caso de España, no permite la entrada de organizaciones no gubernamentales por no poder hacerse cargo de su seguridad, pero, al mismo tiempo, las ONG afganas no están desarrollando labores imprescindibles en la creación de un Estado democrático.

Actualmente y, como consecuencia de un informe de Human Rights Watch (HRW), se pidió que el Gobierno se hiciera responsable de las acciones de muchos parlamentarios durante la guerra civil. El Gobierno respondió con un comunicado en el que cerraba las puertas a lo prometido en el Pacto: *“La República Islámica de Afganistán establece que una serie de líderes yihadistas han desempeñado un papel positivo a la hora de garantizar la paz, de construir sistemas y de consolidar nuestras instituciones nacionales en los últimos cinco años”*³⁰⁸.

La creciente inseguridad condiciona las labores de desarrollo y la creación de una sociedad civil fuerte y estable. Los asesinatos de principales líderes sociales y políticos como los del gobernador de Paktia, Hakim TANIWAL o la directora de asuntos de la mujer en la provincia de Kandahar, Safia AMAJAN, limitan las capacidades de gobernar con eficacia y de crear movimientos de reivindicación social. También, es complejo crear una sociedad civil sin contemplar la situación de las mujeres en el sistema económico y político. Las NNUU, a través de un comunicado de prensa afirmaban que desde el año 2001, la Sra. AMAJAN se ocupó, en el Gobierno provincial de Kandahar, de los asuntos relativos a las mujeres, donde contribuyó de manera activa a la promoción de la participación de las mismas en los procesos electorales de 2004 y 2005³⁰⁹.

³⁰⁸ *Op. Cit.*, KERN, Soeren, p. 8.

³⁰⁹ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, “El Pacto por Afganistán en Peligro”, *Política Exterior*, Vol. XXI, Marzo-Abril 2007, N° 116, 63-81, p. 65.

La ANDS resalta entre sus prioridades, la reforma de la gestión pública como medio fundamental para conseguir los objetivos marcados en el pilar 1. Según estos documentos, la reforma de las instituciones, incluidas las provinciales, es un asunto de vital importancia para la construcción, de lo que se ha denominado, el buen gobierno³¹⁰. Asimismo, el Pacto por Afganistán engloba los compromisos de la comunidad internacional y del Gobierno afgano de conseguir una buena gestión, incluyendo el afianzamiento de un sistema representativo, transparencia en política económica y buena gestión del gasto, así como la eficacia en todos los niveles de la administración.

Sin embargo, ambos planes, ANDS y *Afghanistan Compact*, requieren mayor atención y un fuerte liderazgo por las partes comprometidas. Reducir los altos niveles de corrupción en las instituciones públicas es un objetivo a corto plazo para conseguir allanar el camino hacia la estabilidad del Estado. La importancia de establecer que funciones deben desempeñar las provincias en el nuevo Afganistán es vital para encauzar un camino que lleve al país hacia la descentralización. Esta vía sería un buen mecanismo para que las provincias asumieran competencias que el estado no puede cubrir, como son, entre otras, las necesidades básicas como agua potable, infraestructuras, educación y sanidad.

Hasta la fecha, se han desarrollado diversas propuestas para la reforma de las estructuras administrativas provinciales, incluida la Experimentación de la Reforma y de la Reestructuración (PRR en sus siglas en inglés) e iniciativas para establecer estructuras administrativas, en particular procesos de planificación provinciales. Las oficinas de los gobernadores proponen a los comités de desarrollo (PDC) que se les asigne la tarea de coordinación provincial³¹¹. La ambigüedad sobre las responsabilidades relativas a estos aspectos, los recursos y las relaciones de estas nuevas estructuras, potencialmente limita la capacidad de los PDC para desempeñar las funciones mencionadas³¹². Hasta el momento la inexistencia de un marco general provincia impide que estas puedan englobarse en la reforma de la gestión pública, como así establece la ANDS.

³¹⁰ *Ibidem.*, p. 76.

³¹¹ <http://www.un-instraw.org/revista/hypermail/alltickers/fr/1270.html> [Consulta: 2/2011]

Las mujeres de Afganistán, sujetas durante años a la represión del régimen talibán, se les debe asegurar un papel central en la determinación del futuro de su país. La comunidad internacional debe proveer el apoyo político y económico necesario para asegurar un futuro en el cual las mujeres y otros sectores de la sociedad afgana puedan ejercer completamente sus derechos humanos.

³¹² Véase ANDS, www.ands.gov.afg [Consulta: 10/2010]

A tenor de lo anteriormente expuesto, hay una serie de preguntas decisivas como: ¿cuáles son las funciones, los recursos y las responsabilidades de las diferentes instituciones en relación con los objetivos de mejorar la gestión pública establecida en la ANDS? ¿Cuál es el papel de las provincias en la planificación de los programas de desarrollo? ¿Cuáles son las relaciones entre los diferentes órganos descentralizados su propósito y su relación con los procesos presupuestarios? Estas preguntas suponen un complejo análisis para poder desenmascarar la realidad del papel que juegan las provincias, institucionalmente, en la administración actual de Afganistán. Primeramente, las provincias no tienen asignada, hasta la fecha, ninguna responsabilidad sobre la mejora de la administración pública afgana.

La consecuencia de instaurar un sistema constitucionalmente presidencialista y centralizado, pero que, actué como un régimen descentralización *de facto*, conlleva este tipo de lagunas políticas de compleja solución. Las relaciones entre los diferentes órganos descentralizados se establecen entre los consejos provinciales, las administraciones delegadas del Gobierno central y los PDC. En un segundo lugar, no queda clara las diferentes estructuras provinciales y, si éstas, deben participar en la planificación del desarrollo y la reconstrucción. Los PDC y los consejos provinciales tienen el mandato de contribuir a la planificación, pero no hay una estructura administrativa y fiscal que pueden hacer la “programación” en el sentido de determinar el correcto y correspondiente gasto público³¹³. A las instituciones provinciales les corresponden trabajar conjuntamente con todos los actores implicados en la reconstrucción física y política, especialmente, con los PRT (representantes de la comunidad internacional e instrumentos para que el Gobierno llegue a las provincias de manera temporal)³¹⁴.

Por otro lado, la falta de consenso sobre las funciones de los diferentes actores provinciales está afectando a las estructuras para desempeñar los intentos de transformación. Los esfuerzos de reforma administrativa y la creación de los consejos provinciales pretenden mejorar la eficacia y la rendición de cuentas al Gobierno central y, sin embargo, no siempre está claro hacia donde se dirigen las medidas adopta-

³¹³ Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), *Improving Afghan Lives Through Research Strategic Plan 2007-2009*, Kabul, 2006, p. 23., en, www.areu.org.afg [Consulta: 10/2010]

³¹⁴ *Ibidem.*, p. 25.

das. Al Gobierno le corresponde establecer un órgano interministerial de alto nivel para crear un centro de coordinación y de liderazgo en las cuestiones relativas a las relaciones entre el Gobierno central y la administración provincial. Este órgano debe tener la el apoyo político de la comunidad internacional y trabajar conjuntamente sobre la base de la ANDS³¹⁵.

Al Gobierno le corresponde también, establecer un grupo consultivo sobre la gobernabilidad estableciendo mecanismos con el fin de asesorar sobre la aplicación y el seguimiento de la gestión de los asuntos públicos (pilar I de la ANDS y del Afghanistan Compact). El mandato de estos órganos debe ser claro, y debe hacerse todo lo posible para garantizar, a través de la propuesta de reforma del grupo consultivo, que se trata de un grupo de trabajo y activo³¹⁶. Apoyando esta argumentación, y siguiendo las diferentes estrategias de desarrollo del país, tanto el buen gobierno, como la creación de un Estado de Derecho son objetivos importantes y su consecución se debiera realizar en un corto plazo de tiempo.

Estos planes marcan la estrategia de desarrollo para los próximos cinco años (2006-2010), tratando de buscar medios alternativos de vida, una ayuda de emergencia eficiente y un crecimiento económico basado en un equilibrio de la balanza de pagos. Sin embargo, los esfuerzos para conseguir avances en los campos mencionados, deben ampliarse. Tanto la comunidad internacional, como el propio Gobierno afgano, necesitan de mayor coordinación e implicación. En esta línea, la ANDS y el *Afghanistan Compact*, tienen que contar con un mayor protagonismo y deben ser la base de todas las medidas a adoptar en la reconstrucción del Estado.

4.4.2 Pilar 2: desarrollo económico y social.

El capítulo económico establece una serie de objetivos en la construcción de carreteras, transporte aéreo, energía, recursos naturales, saneamiento de aguas, desarrollo urbano, medio ambiente, educación,

³¹⁵ *Op. Cit.*, AREU, *Annual Report 2006*. www.areu.org.afg [Consulta: 10/2010]

³¹⁶ Entre las funciones de los PRT se encuentran las de hacer partícipes a las autoridades provinciales del proceso de reconstrucción y afganización. Para mayor información, dedicamos a este aspecto un punto de esta investigación páginas posteriores.

sanidad, lucha contra la pobreza, etcétera. Los indicadores de bienestar social, pobreza, analfabetismo y esperanza de vida, sitúan a los afganos entre los peores del mundo. Actualmente, Afganistán ocupa el puesto 174 de 178 países que componen la lista del Índice de Desarrollo Humano (IDH-2006)³¹⁷. La situación de las mujeres es también muy preocupante, siendo las que poseen las tasas de analfabetismo más altas del planeta.

El sustento de las familias depende, en mayor medida, de las drogas ilegales. El crecimiento en los últimos años está siendo elevado pero todavía queda mucho por hacer. Las innumerables donaciones para la reconstrucción del país están siendo un pequeño bálsamo para cubrir las necesidades principales, aunque también están teniendo consecuencias negativas debido al paternalismo que las ayudas están provocando.

Se han producido avances significativos, aunque no se están consiguiendo los objetivos marcados en la vida del Pacto. El crecimiento de la economía es significativo, aunque tenemos que tener en cuenta que se partían de unos indicadores muy bajos, lo cual hace que cualquier medida obtenga resultados, aunque sean a corto plazo.

Los indicadores macroeconómicos son positivos, pero no debemos olvidar que el desarrollo, fundamentalmente tiene que producirse de manera homogénea para alcanzar la sostenibilidad. En Afganistán, los donantes están realizando importantes esfuerzos pero, no obstante, los retrasos en la obtención y el desembolso de los fondos también están impidiendo los retrasos.

Los organismos multilaterales de ayuda, dependientes en la mayoría de las NNUU, están inmersos en una montaña burocrática que dificulta la rapidez de la entrega de los fondos. Los Estados participantes en la reconstrucción, están desarrollando medidas efectivas, pero, en la mayoría de las ocasiones, se ven condicionados por la situación creciente de inseguridad. Sin embargo, el sistema de desarrollo y reconstrucción se está implantando de arriba hacia abajo. Esto conlleva el abandono de las comunidades locales que están sufriendo las peores consecuencias de la situación de inestabilidad. Como hemos venido anunciando a lo largo de esta investigación, una de las causas más importantes del conflicto en Afganistán se concentra en el nivel local,

³¹⁷ *Op. Cit.*, www.ands.gov.afg [Consulta: 10/2010]

donde las disputas étnicas, por la tierra y el agua³¹⁸ principalmente, agravan la situación general del país.

La reconstrucción de las infraestructuras básicas, como dictamina el Pacto por Afganistán y la ANDS, son elementos esenciales para el renacer del Estado. Ahora bien, el conjunto de las actividades realizadas en esta línea, debe contar con la participación local de las diversas comunidades³¹⁹, por tanto, en el proceso de afganización y fortalecimiento institucional. Con la estrategia actual, los Gobiernos comprometidos en la reconstrucción, están realizando profundos esfuerzos en ejecución de macro proyectos de difícil sostenibilidad a corto plazo para las autoridades afganas.

De cara al futuro hay que establecer una combinación de Proyectos de Impacto Rápido (QIP) con los programas de las agencias de desarrollo de carácter estatal, siempre con la implicación de la población local, las autoridades de distrito, provincial y estatales³²⁰. Sería recomendable plantear la actuación con objetivos a largo plazo porque los cambios rápidos suelen ser interpretados por la población conservadora afgana como una influencia de Occidente y lo perciben como anteislámico y lo

³¹⁸ La ANDS refleja que *“Un Estado en el que las instituciones sean más responsables y sensibles con su población, el fortalecimiento de su participación en el proceso político y en la toma de decisiones locales, independientemente del género o la condición social; A fin de crear las instituciones básicas y prácticas de gobernabilidad democrática en los planos nacional, provincial, de distrito y aldea para mejorar los niveles de desarrollo humano, se apoyan en el Afganistán Compact, que compromete al Gobierno afgano y a sus socios internacionales asociados a: dar prioridad a la creación coordinada en cada provincia incluyendo sociedad civil, Administración, policía, cárceles y sistema judicial; Una Asamblea Nacional (...) que garantiza que las necesidades y los intereses de todas las provincias y distritos están representadas en el plano nacional; En consonancia con la Constitución (artículos 138-140), las asambleas elegidas en los planos nacional, provincial, de distrito y los niveles de aldea; Un eficaz, responsable y transparente gestión de la administración en todos los niveles de Gobierno dentro de un sistema unitario; Las provincial y las administraciones de los distritos deben operar con eficacia para optimizar la coordinación de las prioridades de desarrollo; La mujer constituirá una voz cada vez más importante en la sociedad afgana y en la política; Un funcionamiento de la justicia que proteja adecuadamente los derechos de nuestros ciudadanos en todas las provincias y distritos (I - ANDS, Vol. I, 15-16); establecer un sistema fiscal e institucionalmente sostenible de la administración para futuras elecciones”*.

³¹⁹ Los indicadores de desarrollo humano (IDH) no han especificado datos sobre los niveles de desarrollo en Afganistán durante el año 2007 debido a la ausencia de medios para valorar los propios indicadores del PNUD-IDH.

³²⁰ *Op. Cit.*, ZAKHILWAL, Omar, y MURPHY THOMAS, Jane, p. 16.

rechazan con rapidez³²¹. Además, los cimientos del Estado y de las provincias carecen de la fortaleza y estabilidad necesaria para asumir grandes proyectos en un espacio corto de tiempo. Las necesidades de la población afgana (seguridad, desempleo, tráfico de narcóticos, gobernabilidad...) requieren de medidas y proyectos de gran complejidad. Además, para la obtención de resultados positivos las estrategias tienen que implicar un cambio importante en la mentalidad³²² de un país acostumbrado al conflicto como forma de vida.

Es evidente que el conflicto en Afganistán se encuentra en todas las capas de la vida del país. A pesar de ello, la pobreza genera conflicto³²³, por lo que a mayor nivel de desarrollo se obtendrá estabilidad. En esta línea, la inversión en las comunidades a través de micro proyectos de gran visibilidad e impacto generará estabilidad a nivel local y supondrá una mayor facilidad para la sostenibilidad a corto plazo por parte de las autoridades provinciales. La comunidad representa el nexo de la acción del conflicto. Es en el nivel comunitario donde se desarrollan la mayoría de las contiendas “*corazón y mente*” de la población y donde tiene lugar la mayoría de la violencia física y el sufrimiento³²⁴. Las disputas locales derivaban en violencia, y el impacto acumulado tiene como consecuencia un ambiente de inseguridad que es explotado con facilidad por los *señores de la guerra*, los criminales y los militantes de grupos insurgentes³²⁵.

Por consiguiente, el Pacto por Afganistán vuelve a pecar de ambicioso teniendo en cuenta la situación creciente de inestabilidad en todas

³²¹ Véase ABIRAFEH, Lina. *Lessons Form Gender-focused International Aid in Post Conflict Afghanistan, Learnd?* Friedrich Ebert Stiftung. Division for International Co-operation Departament for Development Policy. Bonn. 2005; ANHDR. *Afghanistan Nacional Human Development Report (ANHDR), Security with a Human Face*. PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. New York. 2004; ATMAR, Mohammad Haneef, y GOODHAND, Jonathan, “Coherente or Cooption? Politics, Aid and Peacebuilding in Afghanistan”, en *Journal of Humanitarian Assistance*, 30 de Julio de 2003, pp. 15-49.

³²² Véase Programa Nacional de Solidaridad (NSP), *Propuestas para una estrategia de salida para el Consultor de Supervisión*, Borrador de trabajo 2006, Kabul, Mayo de 2005.

³²³ CARLIN, Anne, *Rush to Reengagement in Afghanistan, the IFI's Post Conflict Agenda with Special Emphasis on the Nacional Solidarity Programe*, Bank Information Center, Washington, 2003, p. 54.

³²⁴ CHAMBERS, Robert, *Rural Development: Putting the last first*, Longman, Harlow, Reino Unido, 1983, p. 54.

³²⁵ GOODHAND, Jonathan, “Aiding Violence or Building Peace? The role of International Aid in Afghanistan”, en *Third World Quarterly*, 2003, pp. 837-859.

las capas sociales del país. La dificultad de crear una sociedad civil en Afganistán, dada la compleja situación y las tradiciones implícitas en la vida diaria del pueblo afgano, hace que las prioridades deban orientarse a centrarse en otros aspectos como el desarrollo económico, político y la seguridad.

4.4.3 **Pilar 3: sistema de seguridad.**

Actualmente, y desde el comienzo de la guerra, existen dos mandos militares. El primero de ellos, la coalición liderada por los EEUU, bajo la Operación Libertad Duradera (21.000 soldados), cuyo objetivo es luchar contra la insurgencia y las fuerzas talibanes. El segundo es la Fuerza Internacional de Asistencia y Seguridad para Afganistán (ISAF), bajo mando de la OTAN y el auspicio de las NNUU, encargada de la seguridad hasta que las fuerzas afganas se puedan hacer cargo del mantenimiento de la paz (45.000 soldados).

Desde que concluyó la guerra, la situación de seguridad se ha recrudecido y la OTAN se está viendo desbordada en el control de las provincias meridionales fronterizas con Pakistán. El aumento de los ataques talibanes y la aparición de los atentados suicidas, novedad en Afganistán, están minando la seguridad del país y, por lo tanto, complicando los trabajos de desarrollo. Los EEUU han asumido una estrategia de presión a sus socios europeos para que aumenten su presencia militar, pero no está siendo bien visto por países como España, Alemania o Italia.

Dentro de las funciones de los dos mandos se establece las Reformas del Sector de Seguridad (SSR), entre las que se incluye la disolución de grupos armados ilegales a través de la desmovilización, desarme y reintegración (DDR), como la creación y transformación de las fuerzas armadas afganas³²⁶. El Pacto por Afganistán establece como una de las prioridades la creación de un ejército afgano de 70.000 efectivos para 2010, aunque el general italiano Mauro DEL VECCIO, comandante de la ISAF, afirma que *“harán falta al menos diez años más para poder contar con un ejército con semejante número de efectivos”*. Nos encontramos ante una situación muy desmejorada. Durante estos años,

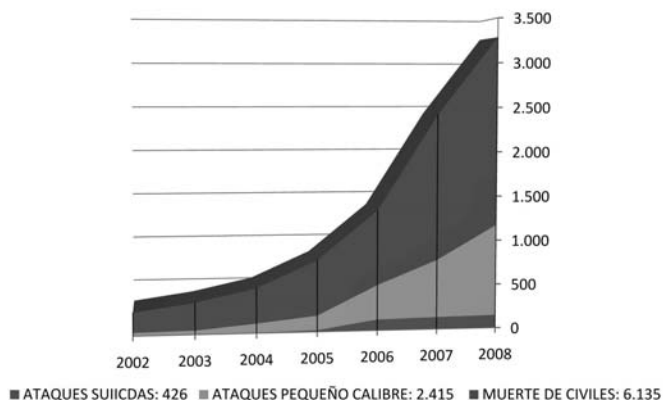
³²⁶ GOODHAND, J., y HULME, D., “From wars to complex political emergencies: understanding conflict and peace-building in the new world disorder”, *Third World Quarterly* 20, 1999, pp. 13-26.

las fuerzas de seguridad no han podido establecer el orden y, en cambio, la inseguridad ha crecido sustancialmente.

De acuerdo con los cálculos del ejército estadounidense, en el año 2006 se produjeron 139 atentados suicidas, frente a 27 en el 2005. En el mismo periodo, las bombas explotadas en atentados insurgentes pasaron de 738 a 1.677; los ataques directos con armas de pequeño calibre, granadas y armas de otros tipos aumentaron de 1.558 a 4.542³²⁷. Además, se produjeron durante el 2006 3.700 muertes debido a la insurgencia en las provincias del sur y del este, fronteras con Pakistán.

Durante el 2007, las víctimas en Afganistán también han ido en aumento y en 2008 el número de muertes ha superado a las de la guerra de Irak. Así, mientras en el mes de junio de 2008 han fallecido en Irak 31 soldados, en Afganistán perdieron la vida 46. Y el pasado mayo (2008) murieron en Irak 21 soldados extranjeros frente a los 23 de Afganistán. Los grupos insurgentes están trabajando y rearmándose para intensificar su escalada de violencia. Esto afectará, no solamente a la seguridad, sino que se verán retrasados los proyectos de reconstrucción (carreteras, saneamientos, educación, hospitales principalmente).

Figura 9: Evolución de los ataques y muertes civiles 2002-2008 en Afganistán³²⁸



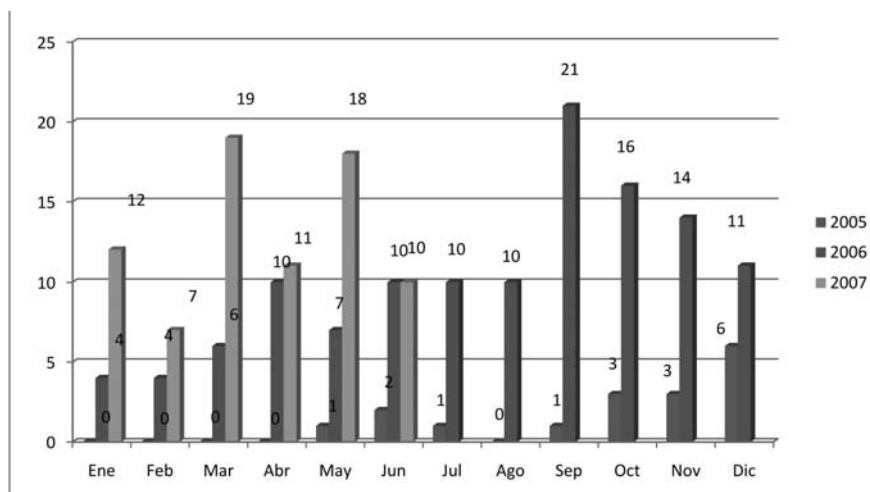
³²⁷ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Peacebuilding in Afghanistan", *Asia Report* No. 64, Kabul/Brussels, International Crisis Group, 2003, en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=2293> [Consulta: 10/2009]

³²⁸ Véase BHATIA, Michael, "Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan", *Unidad de Investigación y Evaluación de Afganistán*, junio de 2004, en DOBBINS, James, "America's Role in Nation-Building: From Germany to Irak", *Survival*, vol. 48, n° 1, Santa Mónica, 2006.

En el marco de estos datos, podemos hablar de un claro aumento de los atentados suicidas en Afganistán (**Figura 10**). Además, se está produciendo un cambio en las tácticas de ataque por parte de los elementos insurgentes pasando de una táctica de guerrilla a una de terrorismo. Así, nos encontramos ante un proceso de “iraquización” de Afganistán que está teniendo graves consecuencias en la seguridad del país. Lo más significativo, es que la mayor parte de los atentados suicidas se están produciendo en las provincias con mayor inversión en reconstrucción y desarrollo.

Aun así, los responsables de seguridad de Afganistán, el ministro de Defensa Abdul Rahim WARDAK, y el alto comandante estadounidense en Afganistán, el Teniente General Karl EIKENBERRY, confirmaron recientemente el compromiso estadounidense de alcanzar 120.000 soldados para finales de 2009, en lugar de la fecha prevista de 2010. En noviembre de 2006, el Consejo Conjunto de Coordinación y Seguimiento del Pacto por Afganistán (JCMB) solicitó al Gobierno garantizar el aumento de policía afgana hasta un número de 62.000 para el 2010 con el fin de realizar labores de vigilancia fronteriza. En diciembre de 2006, el Ministro del Interior informaba que para el 2010 aumentaría los efectivos policiales hasta 82.000³²⁹.

Figura 10: Ataques suicidas 2005-2007³³⁰



³²⁹ *Op. Cit.*, INTERNATIONAL CRISIS GROUP.

³³⁰ Fuente: UNAMA. Gráficos de elaboración propia.

El incremento de efectivos policiales y seguridad puede ser necesario pero, se demuestra una falta de complementariedad entre las decisiones de los ministerios afganos y las dos fuerzas de seguridad en el terreno: Libertad Duradera e ISAF. Esta situación se ve agravada con un cambio en las tácticas de ataque de la insurgencia pasando de una organización de guerrilla, a una más enfocada hacia el terrorismo (iraquización).

Según argumenta Pablo YUSTE³³¹, *“la insurgencia ha supuesto una amenaza para el desarrollo, y algunos donantes bilaterales se ven comprometidos a una inmensa presión de su electorado, que dicen que nuestras tropas están en las provincias trabajando por una mejora de la situación. Sin embargo, lo que se consideran avances no son más que medidas a corto plazo. Aunque son necesarias medidas urgentes, deberían tomarse dentro del contexto de la planificación estratégica a largo plazo”*³³². Esta es una de las razones por las que se puso en marcha el Pacto por Afganistán.

La propia ISAF ha reconocido en varias ocasiones que se están ganando batallas pero no se logra mantener la seguridad en el territorio conquistado. Fruto de los éxitos de ISAF en los enfrentamientos convencionales, la insurgencia se está “iraquizando”, recurriendo a métodos como atentados suicidas, que no ponen en peligro la situación de ISAF pero impiden dar continuidad al esfuerzo de reconstrucción. A esto se suma el aumento de criminalidad común, a menudo vinculado al narcotráfico, y la pésima calidad de algunos gobiernos locales.

Hasta la fecha, se han producido grandes mejoras en el funcionamiento y la coordinación del Ejército Nacional Afgano (ANA) estando reflejadas, por ejemplo, en su disciplina, aunque, sin embargo, todavía está

³³¹ Op. Cit., INTERNATIONAL CRISIS GROUP, p. 74

³³² Ibidem. *“It demonstrates the continuous rise in suicide events peaking in September 2006 with 21 attacks for the month. March and May of 2007 closely rival September 2006 for the position of the worst month ever, and it is important to note that while only one potential attack was thwarted in September 2006, a total of ten attackers or devices were seized or pre-detonated during March and May 2007. This does not include the preparations interrupted during the preceding months, which may have had an effect on attacks in subsequent months. It is equally important to note that all months in 2007 have seen higher or equal numbers of events than in 2006. While previous years saw lower than average numbers of events over the winter months, this was not always the case in 2007, when the data suggest a sustained attack campaign”*. Gráfico de elaboración propia.

fuertemente aquejado de limitaciones técnicas. En esta línea, sería positivo para el proceso de afganización, empezar a considerar la posibilidad de que el propio ANA se responsabilice en exclusiva de la seguridad en determinadas provincias donde la violencia no esté presente (NORTE). Esta medida implicaría un menor compromiso de los países con contingentes militares, sobretodo de los gobiernos que están pensando en retirar sus tropas como los Países Bajos.

Teniendo en cuenta que los talibanes se mueven con mayor facilidad que ISAF y Libertad Duradera en el terreno, al ANA le correspondería tener una mayor implicación en la lucha contra insurgencia. ISAF está ganando las batallas, pero el conflicto se alarga y, en un marco espacio-tiempo, los talibanes están más acostumbrados a resistir los inconvenientes de la orografía afgana. El grueso de la lucha debe ser llevado por el ANA, existiendo varios instrumentos para potenciar la operatividad y futura autonomía del ANA como son las *Operational Mentoring and Liaison Team* (OMLT) o el apadrinamiento de unidades afganas.

La Policía Nacional Afgana (ANP) debe jugar un papel primordial, pero continúa mostrando grandes carencias³³³ y la reforma esperada no termina de llegar. La comunidad internacional, así como el propio Gobierno afgano, han de plantear el modelo de policía que quieren tener, centralizado o descentralizado. Un modelo descentralizado implicaría a los gobiernos locales en el proceso de seguridad y se crearían unidades encargadas de la estabilidad en unas determinadas localidades de manera permanente.

Además, la misión de EUPOL-Afganistán (UE), cuenta con unos objetivos realistas y con un modelo de policía descentralizado claro. Sin embargo, la Unión Europea se está mostrando muy lenta a la hora de hacer operativa esta misión de entrenamiento y apadrinamiento de las unidades afganas. Los países con PRT, entre ellos España, tienen que firmar con EUPOL un acuerdo para garantizar la seguridad de los expertos de la misión. Hasta la fecha (marzo de 2008), únicamente dos países han firmados estos acuerdos y siete están en proceso de negociación, entre ellos España.

³³³ Pablo YUSTE ha sido Coordinador General de la Cooperación Española en Afganistán (2005-2008).

La violencia se está recrudeciendo en Afganistán. Las cifras obtenidas por diversos estudios al respecto demuestran un deterioro de la seguridad³³⁴ (Figuras 4 y 5). El aumento de los ataques suicidas, atentados y actos delictivos representan un lastre a la hora de poder desarrollar los trabajos de desarrollo y reconstrucción. A la comunidad internacional implicada en la reconstrucción de Afganistán le corresponde contribuir al desarrollo de las capacidades locales, acelerar la afganización de las fuerzas de seguridad y apoyar los esfuerzos de reconciliación que emprenda el Gobierno central. Por su parte, el Gobierno de Kabul ha de asumir la parte que le corresponde de su responsabilidad en estos procesos. Para enfocar las reformas del sector de la seguridad es conveniente hacer un análisis del conflicto. En este sentido, la desestabilización del país se basa en causas políticas, sociales y étnicas. El factor pastún, así como los vínculos de estos con el narcotráfico y la delincuencia son claves para abordar la estabilidad del país.

El papel regional tiene que ser clave para la obtención de resultados positivos. Tanto Irán, como Pakistán les incumben ser parte de la solución y no del problema. EEUU ve un papel mixto de ambos países fronterizos que, por un lado, practican tácticas desestabilizadoras como son las deportaciones obligadas de refugiados y apoyo a la insurgencia pero, por otro, contribuyen económicamente a la reconstrucción, sobretudo Irán en la región oeste de Afganistán. Por ello, es preciso intentar aprovechar los aspectos positivos de su influencia y maximizar los intereses que se comparten como la lucha contra las drogas y talibanes.

4.5 Otros mecanismos de financiación multilateral para Afganistán.

Además de las conferencias de donantes para Afganistán, a través de los, se han creado diversos fondos fiduciarios gestionados por organismos multilaterales administrados por las NNUU y Bancos de Desarrollo (Banco Mundial y Banco Asiático de Desarrollo fundamentalmente) con el fin de apoyar el proceso de reconstrucción del país e incidir en el proceso de fortalecimiento de las instituciones afganas. A continuación, describiremos dichos fondos, así como, profundizaremos en aquellas materias a las que se enfoca cada uno:

³³⁴ Entrevista realizada a Pablo YUSTE en el PRT español de Badghis (Afganistán).

- *Fondo Fiduciario de Emergencia para Afganistán*³³⁵ administrado por la Oficina de Ayuda de Emergencia de las NNUU (OCHA), facilitó el apoyo de los donantes a actividades de desminado y con la intención de prevenir desastre. A cargo del Ministerio del Interior, el fondo se complementó con las tareas del *Disaster Management Information System* (DMIS).
- *Afghanistan Interim Authority Fund* (AIAF). Dentro del marco de trabajo de las misiones de asistencia integradas de NNUU el PNUD estableció este mecanismo de financiación, diseñado para ser lo bastante flexible como para poder cubrir todos los costes asociados con la puesta en marcha y los costes operacionales de la autoridad interina. Los donantes contribuyeron con casi 74 millones de dólares necesarios para pagar las necesidades más acuciantes y restablecer el sistema de funcionariado, reclutamiento, pago de salarios, acondicionamiento de los edificios de gobierno, compra de equipos de oficina y otros costes necesarios para apoyar el trabajo de la nueva autoridad.
- *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF). Creado y gestionado conjuntamente por el BM, el ADB, el Banco Islámico de Desarrollo y el PNUD y, administrado por el BM, el ARTF es el principal instrumento de financiación de la administración afgana, ayudando a la reconstrucción del país y también a la vuelta de los refugiados afganos, proporcionando, también, la financiación de los salarios de los funcionarios. Los gobiernos donantes realizan sus aportaciones al ARTF y el Banco Mundial se encarga de realizar las inyecciones económicas en los presupuestos nacionales afganos. Los donantes pueden “marcar” hasta un 50% de sus aportaciones allí donde lo crean oportuno, mientras que el 50% restante se canaliza a través del gobierno central y sus ministerios. El ARTF es un mecanismo valioso que debe ser el pilar fundamental de la reconstrucción, pero, sin embargo, es necesario hacerlo más afín a los intereses de los afganos, responder a las necesidades de la población en el día a día.

El modelo de asociación entre la comunidad internacional, el gobierno y las organizaciones no gubernamentales, sobre la base de canalizar

³³⁵ En los primeros nueve meses de 2007 la ANP ha perdido a 1.000 de sus miembros en sendo ataques contra la policía afgana.

la financiación al ARTF, se realiza a través de los Programas Nacionales que fomentan modelos alternativos a los PRT aunque, parte de estos fondos, se encauzan por medio de los propios PRT. El apoyo internacional a estos programas debe aumentarse ya que fortalece a las provincias, refuerza los lazos y la legitimidad pública, así como la rendición de cuentas mutua³³⁶.

- *Law and Order Trust Fund for Afghanistan*. Creado en mayo 2002, administrado por PNUD, para reformar la policía, el Ministro del Interior, es el encargado de ejecutar los trabajos. Los objetivos son pagar salarios, comprar equipos, rehabilitar instalaciones, formación y desarrollo institucional (incluyendo enfoque de género: mujeres policías y mismas oportunidades y trato). El comité rector está formado por el Ministro de Interior, Ministro de Finanzas, donantes, Embajada alemana como líder del proceso, y PNUD. La reunión del 31 de marzo de 2005 pasó revista a principales éxitos de la Fase II y amplió actividades a la Fase III con las mismas prioridades (entre ellas la primera es pagar los salarios de la policía).
- *Counter Narcotics Trust Fund* (CNTF) Creado en mayo 2005 por el gobierno afgano (GOA) y el Programa de Desarrollo de las NNUU (UNDP) y gestionado por PNUD, recibió, en 2006, 121 propuestas para proyectos planteados por 12 ministerios y para ejecutarlos en 29 de las 34 provincias³³⁷. Los temas tratados por el CNTF son, fundamentalmente, medios de vida alternativos al opio, desarrollo institucional, campañas de información, aplicación de la ley, justicia, erradicación, reducción de la demanda de drogas y tratamiento de drogadictos y cooperación regional. El objetivo es movilizar los medios disponibles y necesarios para realizar los esfuerzos con la única intención de conseguir cumplir con los objetivos del *Nacional Drug Control Strategy Objectives*. La UE, junto con Australia y Nue-

³³⁶ Véase SETH G. Jones, "Pakistan's Dangerous Game", en *Survival*, Vol. 49, No.1, Spring 2007, pp. 15-32; ATRAN, Scott, "The Moral Logic and Growth of Suicide Terrorism" en *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 2, Spring 2006, pp. 127-147; HOFFMAN, Bruce, "A Form of Psychological Warfare" en *Foreign Policy Agenda*, Vol. 12, No. 5, May 2007; www.usinfo.state.gov/journals/itps/0507/ijpe/ijpe0507.pdf [Consulta: 10/2009]; HOFFMAN, Bruce, y GANOR, J., "The Rationality of The Islamic Radical Suicide Attack Phenomenon" en *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press, 2006, pp. 6-11.

³³⁷ Véase, Afghanistan Emergency Trust Fund Narrative Report, *Project Code: 4013, Implementing Partner: AIMS-UNDP*, Reporting Period: Mid Term Report, From March 1, 2005.

va Zelanda, contribuyeron con 15 millones de euros³³⁸. El gasto total para el año 2006 fue de 36.933.860 dólares, invertidos principalmente en reconstrucción de instituciones, medios alternativos de vida, justicia y crimen y reducción de la demanda³³⁹.

- *El Programa Nacional de Solidaridad (NSP)*³⁴⁰. Éste es el Programa más complicado en su funcionamiento e importante, gestionado por las instituciones financieras internacionales en Afganistán. Con fondos del BM, fue creado en 2003 por el Ministerio para la Rehabilitación y el Desarrollo Rural (MRRD) con un presupuesto de 800 millones de dólares³⁴¹. A finales de agosto de 2005, el NSP había recibido alrededor de 376 millones de dólares del BM y de países donantes como Dinamarca, Japón, EEUU, Canadá y la UE³⁴², como parte de las aportaciones administradas por el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán (ARTF)³⁴³. Esta cantidad está destinada a abarcar los 15.000 pueblos del país con derecho a beneficiarse de este programa en tres años³⁴⁴. El principal objetivo de este programa es la introducción, por parte del gobierno central, de una gobernabilidad y un desarrollo local basados en la comunidad, paso crucial para la estabilidad del país³⁴⁵.

Las asignaciones en bloque se destinan a pueblos compuestos por más de 50 familias a razón de 200 millones de dólares por familia

³³⁸ A modo de ejemplo, el Programa Nacional de Solidaridad (NSP) tiene la capacidad de absorber una financiación adicional significativa a cargo de los ministerios y de los gobiernos provinciales. Mientras que el gobierno de Afganistán ha llegado a rincones del país a través de la financiación a estos programas (principalmente a través de la NSP), aún queda mucho por hacer, a fin de llegar en igualdad a los niveles restantes del gobierno, a saber, provincias, distritos y municipios.

³³⁹ Annual Project Report 2006, *United Nations Development Programme: Afghanistan. Support to the Counter Narcotics Trust Fund (CNTF)*, 01-01-2006 / 31-12-2007, p. 5.

³⁴⁰ Véase http://www.undp.org.af/media_room/archives/press_rel/2005/2005_12_12_CNTF.htm. [Consulta: 3/2009]

³⁴¹ *Op. Cit.*, Annual Project Report 2006, United Nations Development Programme, p. 21.

³⁴² *Manual de operaciones del Plan Nacional de Solidaridad, 1 de marzo de 2005; What Kind of Peace is Possible?* WKOP, borrador de trabajo, Mayo de 2005.

³⁴³ Documento de Proyecto para el Programa Nacional de Solidaridad, *Programa de Medios de Subsistencia y Protección Social (ANP)*, Ministerio de Desarrollo Rural de la República Islámica de Afganistán, Doc. 1383, Kabul, 2003.

³⁴⁴ www.nspafghanistan.com [Consulta: 10/2009]

³⁴⁵ CARLIN, Anne, *Rush to Reengagement in Afghanistan, the IFI's Post-Conflict Agenda with Special Emphasis on the National Solidarity Program*, Bank Information Center, Washington, 2003, p. 25.

hasta un máximo de 60.000 dólares por pueblo. Estas subvenciones están destinadas a proporcionar recursos para infraestructura, bienes comunitarios, fondos de rotación, servicios sociales y formación identificados como necesidades prioritarias por medio de un proceso de planificación del pueblo inclusivo y participativo³⁴⁶. El gobierno central se refiere al NSP como un “*programa bandera*” siendo, con diferencia el mayor programa del gobierno en el país en cuanto a fondos, escala y ámbito geográfico. La canalización de la ayuda internacional a través del presupuesto y de los diversos fondos fiduciarios existentes, tales como el ARTF y el Fondo Fiduciario de la Ley y el Orden para el Afganistán (LOTFA), deben seguir siendo una prioridad tanto para el gobierno, como para la comunidad internacional, que ha permitido hasta ahora mantener el buque a flote.

Sin embargo, existe una necesidad urgente de reevaluar el medio y largo plazo de la eficacia y la sostenibilidad del sistema de apoyo presupuestario, ya que los donantes no serán capaces de soportar indefinidamente las aportaciones económicas (*fatiga del donante*). El gobierno de Afganistán estudia la mejora de su gestión interna y de la administración de los programas, aunque, si bien algo se ha avanzado, en la actualidad hay un retraso en la aplicación de la capacidad del gobierno para gestionar y ejecutar programas en muchos sectores. La comunidad internacional continúa trabajando en favor de la conexión de sus propios éxitos con el gobierno de Afganistán y hacerles partícipes de los mismos. En este sentido, poner “cara afgana” a los proyectos a nivel provincial y de distrito es fundamental.

En definitiva, y de la misma forma que sucede con la cooperación bilateral, es evidente la ausencia de coordinación entre los organismos multilaterales y los Estados. En la mayoría de los casos, los Estados donantes quieren, en la medida de lo posible, poder cumplir con sus compromisos adquiridos en las conferencias de donantes, pero poco, o nada, les importa los resultados de los proyectos de reconstrucción y desarrollo. Es también evidente, la incredulidad desde los inicios de todos los mecanismos llevados a la práctica con el fin de estabilizar Afganistán.

³⁴⁶ *Op. Cit.*, Ministerio de Desarrollo Rural de la República Islámica de Afganistán, Doc. 1383.

Para finalizar este capítulo, nos vemos en la obligatoriedad de destacar los principales problemas habidos desde el plano de de la cooperación multilateral:

- Ausencia de coordinación entre la cooperación bilateral (Estados) y la multilateral (organismos internacionales);
- No tratar la situación de Afganistán como de extrema pobreza, es decir, de ayuda de emergencia, y si hacerlo, en cambio, como si fuera a través de programas de reconstrucción y desarrollo casi como si fuera un país de renta media;
- La estrategia de la cooperación debe, en la medida de lo posible, desligarse de la estrategia militar, y, mucho más importante, que no forme parte únicamente de una estrategia militar; y
- Invertir fondos en la misma proporción que se han desembolsados en otros conflictos de similares características.

CAPÍTULO V. PAPEL MILITAR EN LA ESTABILIZACIÓN DE AFGANISTÁN. ISAF Y LA OPERACIÓN LIBERTAD DURADERA (OEF) COMO ELEMENTOS DE DESCORDINACIÓN Y DESLEGITIMACIÓN EN LA ESTABILIZACIÓN DE AFGANISTÁN.

Como nos dice Paloma GONZÁLEZ DEL MIÑO, *“El factor seguridad se ha convertido en un problema principal y generalizado porque el Estado no ostenta el uso de la fuerza dentro de sus fronteras”*³⁴⁷. Desde la invasión soviética a la actualidad, este país ha estado marcado por la fragmentación de grupos y milicias, de variada catalogación, con agendas muy diferentes y con un elevado poder de violencia. Si, por un lado, hay movimientos insurgentes cuyo objetivo es la retirada de fuerzas extranjeras y el cambio del sistema político afgano, por otro, están los señores de la guerra con sus propias milicias, los narcotraficantes y los talibán, operando en la mayor parte de las regiones. Estos movimientos se caracterizan por una amplia maleabilidad, posibilitada por su división interna.

La presencia militar obedece a combatir la insurgencia para alcanzar mayores cotas de seguridad. Simultáneamente, este despliegue contribuye a la merma de credibilidad de las instituciones estatales afganas, ejército y policía, que *per se* no pueden garantizar la protección de sus ciudadanos, a la vez que generan un sentimiento de desafección de la población, que duda de los propósitos de la coalición internacional en relación con su país. Así mismo, hay que considerar los costes políticos y económicos que supone para los gobiernos de la coalición internacional el envío de fuerzas militares por parte de la opinión pública, altamente contraria ante la falta de resultados y la pérdida de vidas³⁴⁸.

³⁴⁷ GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma, “El reto de la comunidad internacional en la reconstrucción de Afganistán: seguridad y desarrollo”, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, RERI-ANUDI, N°2, Madrid, 2010, pp. 10-29.

³⁴⁸ *Ibidem.*, p. 16.

Sin que sea necesario hacer un profundo análisis, nos encontramos que la intervención internacional en Afganistán se ha visto gravemente dañada por la descoordinación de los asuntos militares. Fruto del reparto de responsabilidades entre los actores implicados, así como de la indefinición de objetivos claros y compatibles, la comunidad internacional liderada por los EEUU apostó por establecer dos operaciones militares con competencias bien diferenciadas. Por un lado, los EEUU lideran la Operación Libertad Duradera con el objetivo claro de dar captura al máximo número de miembros de Al Qaeda y talibanes; mientras, la OTAN lidera la ISAF con los objetivos de reconstruir y desarrollar físicamente el país y, además capacitar y apadrinar a las fuerzas de seguridad afganas. A simple vista, parece que mientras una operación tiene unos objetivos claramente militares en un contexto de guerra, con la otra se pretende dar una cara más amable a la población. En esto consiste la estrategia de “ganarse los corazones y las mentes” de la población, es decir intentar dar la visión a la población de que “somos malos, pero no tanto”.

A esta descoordinación, se suman otros factores de carácter político como fue la decisión de la Administración BUSH de desviar los recursos, humanos y económicos, a la intervención de Irak en el año 2003. Esto provocó fundamentalmente dos cuestiones trascendentales para el devenir de la situación en Afganistán: en primer lugar, la falta de recursos militares y económicos dejando coja la estrategia que más tarde pretendió impulsar la Administración OBAMA; y en segundo lugar, que la insurgencia recuperará el terreno perdido y se hiciera fuerte en regiones claves, así como recuperar la legitimidad en sectores como la seguridad a la población, la educación y el mundo rural.

5.1 La OTAN como actor principal del proceso. El uso conjunto de medios civiles y militares para la resolución del conflicto y la reconstrucción de Afganistán.

Los conceptos seguridad y desarrollo han pasado a estar vinculados de manera permanente en la misión afgana, provocando una modificación de ambos en la manera en las que los estados actúan en el contexto internacional. Así está quedando reflejado en Afganistán, donde los medios civiles y militares están trabajando conjuntamente para conseguir los objetivos de estabilizar y de sentar las bases de su futuro desarrollo del país.

A estos cambios mencionados hay que añadir otros factores que inciden en los conflictos y, por ende, en los ejércitos. La *revolución tecnológica*, centrada especialmente en el campo de la información y de las comunicaciones, también afecta a los aparatos del estado como son las FFAA o los instrumentos diplomáticos. Tanto los nuevos escenarios, como las nuevas tecnologías nos conducen a la definición de nuevas misiones que van más allá del simple combate (operaciones de paz, humanitarias, estabilización y reconstrucción, emergencias...) y con ello aparecen nuevas necesidades de organización, gestión y operatividad en todos los escenarios posibles.

Por tanto, pasamos de una concepción de FFAA pensadas y organizadas para la defensa del territorio nacional a unas básicamente pensadas y organizadas de forma expedicionaria para la proyección exterior a distancia del territorio nacional para fomentar la estabilidad, garantizar escenarios de paz y defender intereses nacionales o colectivos³⁴⁹.

Con la nueva situación internacional, la necesidad de intervenir en los nuevos conflictos, generalmente de carácter interno, dan lugar a las llamadas *Operaciones de Paz* que adaptan conceptos y experiencias provenientes de las NNUU. Estas operaciones pueden ir desde el mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) a operaciones de imposición al abrigo del Capítulo VII de la Carta. Asimismo, a estos conceptos se unen la necesidad de operaciones de estabilización y garantía de entornos de seguridad que permitan la reconstrucción tras los conflictos que pueden considerarse como *nation-building* o incluso *local-building*.

Estas circunstancias derivan, principalmente, en el escenario de Afganistán que representa una nueva experiencia de operaciones antiterroristas y reconstrucción. Aparecen así, los conceptos y experiencias de operaciones militares y los trabajos de desarrollo y reconstrucción de las estructuras físicas, económicas y políticas. Ambos instrumentos se unifican con el fin de elaborar mecanismos conjuntos y conseguir resultados comunes.

Pero nos encontramos en la obligación de distinguir entre dos conceptos que, normalmente, tienden a definirse de la misma manera. Ante la nueva coyuntura internacional, y en especial en el caso que

³⁴⁹ Op. Cit. GONZALEZ DEL MIÑO, Paloma. "El reto de la comunidad internacional en la reconstrucción de Afganistán: seguridad y desarrollo", *Revista Española de Relaciones Internacionales*, RERI-ANUDI, pp. 10-29.

nos afecta, los medios civiles y militares son usados conjuntamente para la consecución de unos objetivos previamente marcados. A cada uno de los componentes, se le distribuye una misión determinada que conforma la totalidad de la misión. En este sentido, aparece la cooperación cívico-militar, definida por la OTAN como parte de la implicación de las FFAA en la nueva tipología de conflictos³⁵⁰. Por ello, se crean las unidades CIMIC, formadas por pequeños grupos de militares encargados de “*ganarse los corazones y las mentes*” de la población civil. La cooperación cívico-militar, por tanto, es un concepto emanado desde los ejércitos de los estados miembros de la OTAN.

El trabajo de estas pequeñas unidades en Afganistán es la de ejecutar QIP con los que se consiguen resultados a corto plazo y de gran visibilidad. Mientras tanto, el resto de las unidades de los ejércitos pueden asegurar el espacio para la realización de otro tipo de actividades, ya sean de carácter militar o civil. Actualmente, quienes ejercen el mando de fuerzas como EUROFOR, EUROCUERPO y, por supuesto, fuerzas de la OTAN que vayan a desarrollar operaciones de paz, tienen perfectamente asumido que necesitan una interconexión que les auxilie en aspectos no específicamente militares de la operación, entre los que se incluye la ayuda humanitaria, derechos humanos, relación con diferentes tipos de organizaciones civiles y autoridades, etc.³⁵¹

Todo el conjunto de actividades encaminadas a la cooperación y coordinación de estos aspectos es conocido con el nombre de cooperación cívico militar (CIMIC). Otra conceptualización de CIMIC es el establecimiento de relaciones formales con las autoridades nacionales, la población y las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, que las FFAA establecen con el fin de coordinar el empleo de recursos cívico-militares para el cumplimiento de una misión.

La definición más frecuente de CIMIC es la original de la OTAN: “*recursos y acuerdos en que se apoya la relación entre las Fuerzas Armadas y las autoridades civiles locales, militares y población civil en el área donde se encuentra la Fuerza o planea ser empleada*”. Dichos acuerdos

³⁵⁰ *Ibidem*.

³⁵¹ MARSAL Y MONTALÁ, Jordi, “Consenso, operaciones de paz y cooperación cívico militar”, en *La Cooperación entre lo civil y lo militar*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2007, pp. 15-26.

incluyen la cooperación con las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, así como con las autoridades, concepto que debe entenderse en un doble sentido: la relación que debe darse en el terreno donde se produce o se ha producido el conflicto, entre los militares y la población civil (CIMIC) y cuando se refiere a la relación y coordinación entre los instrumentos militares y los civiles que las naciones tienen a su disposición para reconstruir la zona³⁵², comprendiendo desde las relaciones de militares con agencias civiles gubernamentales y distintas ONG que actúan en el terreno³⁵³.

Por tanto, podemos definir los objetivos básicos de CIMIC en: a) apoyar la realización de los aspectos militares de los acuerdos de paz; b) promover la cooperación con la población civil y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales; c) mejorar las capacidades de los organismos civiles; y d) crear un esfuerzo cívico-militar unificado y paralelo en apoyo de la ejecución de los acuerdos de paz. Entre los cometidos del CIMIC en Afganistán encontramos funciones que hasta la fecha no habían sido desarrolladas por las Fuerzas Armadas en otro tipo de conflictos³⁵⁴:

- **Relación cívico-militar.** Deberá establecerse con las autoridades civiles y organizaciones humanitarias que actúen en la zona de operaciones.
- **Ayuda humanitaria.** La tarea normal en este aspecto será crear las condiciones necesarias para que las organizaciones humanitarias puedan proporcionar la ayuda prevista.
- **Control de población.** En este aspecto, se incluyen evacuación de personal, reunificación de familias, restricción de movimientos, prevención de la violación de derechos humanos, etc.
- **Control de recursos.** Encaminado a satisfacer las necesidades de la población, sobre todo en el caso de misiones de ayuda humanitaria. Por otra parte, se estudiará el aprovechamiento que la propia Fuerza pueda hacer de los recursos de la zona de operaciones.

³⁵² ZANDEE, D., "Interacción cívico-militar en operaciones de paz", en *Revista de la OTAN*, Primavera 1999, pp. 10-13.

³⁵³ FERNÁNDEZ DE ANDRÉS, José Luis, "Cooperación Cívico-Militar", en *EUROFOR Euro-fuerza Operativa Rápida*, Revista Española Tierra, Madrid, noviembre de 1998, pp. 77-80.

³⁵⁴ *Op. Cit.*, MARSAL Y MUNTALÁ, Jordi, p. 19.

- **Defensa civil.** Implica el consiguiente apoyo en situaciones de emergencia, bien realizado de forma directa a la población, bien planificado previamente con las autoridades civiles.

Dada la complejidad del conflicto afgano, los actores civiles y militares deben actuar de forma conjunta para garantizar el éxito de la misión. Además, los países deben actuar de forma combinada y coordinada, ya que difícilmente cada actor por separado pudiera obtener los resultados previstos. En esta línea, los estados utilizan todos sus recursos (diplomáticos, militares, económicos...) para gestionar una crisis, especialmente en la fase de reconstrucción en la que se encuentra Afganistán. En este sentido, organismos regionales e internacionales, como la UE o la OTAN, han desarrollado mecanismos de actuación en países en conflicto.

La UE ha desarrollado la coordinación cívico-militar para dar un carácter más civil a las intervenciones en desarrollo y reconstrucción. La obtención de resultados es a largo plazo e implica un compromiso de ambos contingentes, civil y militar. En la dirección marcada por la UE, la parte militar se encarga exclusivamente de proporcionar seguridad a la parte civil, que trabaja en beneficio de la reconstrucción y el desarrollo, además de la ejecución de los proyectos de impacto rápido.

Son ya numerosas las intervenciones a través de este instrumento, pero tal vez la experiencia más desarrolladas y compleja es la de los PRT en Afganistán. Este concepto y su puesta en práctica estuvieron promovidas por los norteamericanos en el marco de la Operación Libertad Duradera (*Enduring Freedom*) de carácter básicamente anti-terrorista y fue traspasado posteriormente al marco de la operación ISAF bajo dirección de la OTAN y básicamente de carácter estabilizador, proveedor de seguridad y de reconstrucción.

Cada país que dirige un PRT ha desarrollado su propio concepto de organización y gestión de la relación civil-militar. La complejidad de su origen y desarrollo, así como las dificultades para conseguir unos resultados adecuados son evidentes, no únicamente por la situación socioeconómica de Afganistán y por la presencia de diversos actores del propio país con fines opuestos (gobierno legal, productores de opio, narcotraficantes, señores de la guerra, talibanes...) y por la coexistencia de las dos operaciones de distintas características y objetivos, sino también, por los diversos actores internacionales en el terreno: militares, civiles funcionarios de las agencias gubernamentales, tra-

bajadores de empresas concesionarias de obras y servicios externalizados, miembros civiles de distintas ONG, etc.

Actores distintos con funciones y finalidades a veces claramente diferenciadas y, en ocasiones, en una situación en la que determinadas obras y servicios de carácter “civil” pueden ser desarrollados por militares, funcionarios civiles, trabajadores de empresas privadas y miembros voluntarios de ONG. Y las fuerzas militares deben garantizar la seguridad de los afganos de la zona, de los propios militares nacionales y de otras nacionalidades, de los que trabajan o actúan en la zona y al mismo tiempo realizan trabajos civiles, especialmente de infraestructuras y de necesidades básicas.

En definitiva, la labor CIMIC en Afganistán cuenta con un importante peso psicológico para ganarse los corazones de la población y que se deje de ver a las FFAA como invasores en situaciones de conflicto. La complejidad de la situación afgana hace que las labores CIMIC sean muy importantes para la misión de las FFAA en el terreno, siendo, para ello, la coordinación con los actores humanitarios fundamental, aunque muchas ONG se mantiene reacias a la hora de vincular los trabajos de desarrollo y reconstrucción con las propias Fuerzas Armadas.

5.2 La coordinación entre civiles y militares en teatro afgano.

En marzo de 2004 el gobierno de Dinamarca lanzó una iniciativa nacional encaminada a conseguir que todos los actores daneses que operan en áreas de crisis, trabajen de una manera coordinada con el objetivo común de estabilizar y normalizar las condiciones de vida de la zona afectada. Como resultado de esta iniciativa, basada en las experiencias de Afganistán, los Balcanes, Eritrea e Irak, el planeamiento y la preparación de las operaciones internacionales de paz en las que haya desplegadas fuerzas danesas, tienen que asegurar la concentración de los esfuerzos civiles daneses en la zona bajo la responsabilidad de sus tropas³⁵⁵.

La iniciativa danesa, denominada Planificación y Actuación Coordinadas³⁵⁶ (CPA) de las Actividades Civiles y Militares en Operaciones In-

³⁵⁵ TRIPODI, P., “Relaciones Civiles-Militares en Operaciones de Paz”, en *La necesidad de in Defense and Security*, Studies, Brasil, 2002, pp. 1-10.

³⁵⁶ *Op. Cit.*, FERNÁNDEZ DE ANDRÉS, José Luis, p. 77.

ternacionales, es una de las varias iniciadas tanto por las instituciones internacionales, como por los aliados individualmente para mejorar la cooperación cívico-militar y lograr que las lecciones aprendidas les resulten útiles a otros países, así como a la OTAN y a toda la comunidad internacional para ayudarles a desarrollar un planteamiento multilateral. Por supuesto, la naturaleza específica de la situación de seguridad determina, hasta qué punto, los actores civiles – organizaciones no gubernamentales, instituciones internacionales y otras agencias – pueden participar desde los inicios de una operación de pacificación. Podrían producirse situaciones en las que ni las organizaciones internacionales, ni las instituciones gubernamentales locales estén presentes en la zona del conflicto, y en ese tipo de contexto los militares tendrían que facilitar algún tipo de ayuda muy específica y de corta duración.

La coordinación cívico-militar, según las NNUU, es un sistema de interacción, que incluye, intercambio de información³⁵⁷, negociación, planeamiento y apoyo mutuo a todos los niveles, entre elementos militares y organizaciones humanitarias, de desarrollo a la población civil local para lograr los objetivos respectivos. Podemos establecer tres principios básicos en toda coordinación entre militares y organizaciones humanitarias³⁵⁸:

- a) **Interdependencia:** el darse cuenta que el éxito de cada componente depende del éxito de los otros componentes.
- b) **Duplicación:** en la ausencia de una coordinación significativa, uno experimentará que las tareas se duplican y que hay una aplicación ineficiente y de pocos recursos económicos. Los componentes diferentes usarán tiempo y recursos para recolectar la misma información, muchos componentes se enfocarán en los mismos casos de alto perfil mientras que actúan con negligencia en casos con menos perfil, y a menudo en los casos más

³⁵⁷ Fuente OTAN, en, <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/spanish/special.html> [Consulta: 10/2009]

³⁵⁸ Dicha coordinación es llamada *CMCoord*. Se refiere a los mecanismos y procedimientos de coordinación usados por el Sistema de la ONU en las misiones de paz, y por agencias humanitarias y de desarrollo. A diferencia de la OTAN y de algunas naciones de Europa y América que usan la sigla CIMIC donde la coordinación vendría a ser un instrumento del comandante militar.

inaccesibles. Cuanto más significativa es la coordinación, más eficiente será el esfuerzo global. Por ejemplo, si la unidad médica de un Batallón, una clínica local y organizaciones no gubernamentales no coordinan esfuerzos, pueden todos cubrir la misma área y dejar de lado otras.

- c) Esfuerzos combinados:** al coordinar esfuerzos, a través del apoyo mutuo y al coordinar diferentes iniciativas para que coincidan en el mismo período de tiempo, uno está logrando el poder de la “palanca”, o sea lograr juntos “más” que lo que cada componente hubiese logrado por sí solo. A través del cambio de información, planeamiento conjunto, apoyo mutuo y permanente coordinación y retroalimentación, la misión logrará un esfuerzo holístico, muy diferente. Por ejemplo, a través de la coordinación los distintos componentes involucrados en el proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), a saber el componente militar, agencias de la ONU, ONG locales e internacionales³⁵⁹, autoridades locales, partes conflictivas, comunidad local, ex combatientes y sus familias, mutuamente reforzarán los esfuerzos de los otros y, en hacer tal cosa, desarrollarán un momento positivo alrededor de la campaña de DDR que ayudará a cada componente a sortear los obstáculos que enfrenta en su propia área de especialización

Las actividades cívico-militares incluyen el compartir información³⁶⁰, planeamiento conjunto y evaluación, negociación, coordinación, apoyo mutuo, cooperación y construcción de la confianza. El intercambio de información está en el centro de la coordinación, pudiéndose llevar a cabo a través de reuniones, intercambio de información escrita y/o en forma electrónica y a través de centros de operación conjunta. El éxito del esfuerzo de civiles y militares está directamente unido a la calidad y cantidad de información compartida.

El conjunto de planeamiento y evaluación, es la forma más avanzada de coordinación y lo más difícil de lograr, pero cuando se aplica, también es la forma más efectiva. La coordinación es cuando las iniciati-

³⁵⁹ Véase SMITH, M. y HOFSTETTER, M., “Carretera o callejón sin salida. El flujo de información en las Operaciones Cívico-Militares”, en *Military Review*, marzo/abril 2001, pp. 9-14.

³⁶⁰ DE LA RIVA, Luis, “Coordinación cívico-militar humanitaria”, en *Ejército de Tierra Español*, N° 792, 2007, pp. 72-78.

vas, campañas y programas se sincronizan y se unen complementándose unas con otras. El apoyo mutuo y la cooperación es cuando un componente asiste al otro para lograr un objetivo³⁶¹, por ejemplo cuando el componente militar provee escolta de seguridad a un convoy de ayuda humanitaria (caso de la misión en Afganistán). La construcción de la confianza abarca todos los esfuerzos tendientes a mejorar la confianza que el gobierno local, las partes y la población local tienen en la operación y el proceso de paz.

La coordinación debería tener lugar a todos los niveles (sector, región, distrito, local) y en todas las áreas (seguridad, ayuda humanitaria, reconstrucción, derechos humanos, electoral, etc.) donde más de un componente esté trabajando junto a otro. La Fuerza de *peacekeeping*, típicamente utiliza un Centro de Operaciones Cívico Militar para asegurar la coordinación en su área de operaciones a nivel sector o batallón. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios o el Coordinador Humanitario o la Agencia más importante en el terreno, será responsable de coordinar la ayuda humanitaria. Característicamente establecen un Centro de Operaciones Humanitarias de NNUU y/o un Centro de Operaciones Logísticas Conjuntas para este propósito.

Después de dos décadas de participación en lo que, de forma genérica –y sólo para el ámbito relativo a las FFAA–, denominamos “misiones de paz”, se puede afirmar que no existen una doctrina común de actuación de la cual dimanen procedimientos que, aceptados por todos y elaborados en conjunto, supongan la materialización de la política del gobierno y faciliten la cooperación y el entendimiento entre los actores nacionales, estatales o no, implicados en las zonas del exterior en las que se decida actuar. Sobre el terreno y, en algunos ámbitos, existe una falta de coordinación que parte del origen, en el más alto nivel, y que se acrecienta con el desconocimiento y la desconfianza que a veces hay entre las partes³⁶².

Aunque no se pueden reproducir estructuras y conceptos nacionales en organizaciones multinacionales como la OTAN, hay que enfrentarse a problemas similares y desarrollar soluciones parecidas a nivel

³⁶¹ STUDER, M., “El CICR y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados”, en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 842, Madrid, 2001, pp. 367-390.

³⁶² Véase Agencia de Desarrollo de EEUU USAID, en http://www.usaid.gov/espanol/pr030227_sp.html [Consulta: 10/2009]

multilateral. Sin embargo, hasta ahora el enfoque de la OTAN respecto a la CPA se ha caracterizado por ser poco sistemático y de carácter general, si bien, se han ido desarrollado cada vez más procedimientos útiles de una manera pragmática.

De hecho, se pueden citar varios ejemplos a nivel táctico de fuerzas de mantenimiento de la paz que mientras operaban en un sector geográfico específico han coordinado y planificado sus actuaciones junto a las agencias humanitarias y de reconstrucción y desarrollo, que a menudo tenían la misma nacionalidad que las fuerzas de mantenimiento de la paz, para lograr sinergias locales³⁶³. Los PRT dirigidos por países concretos constituyen un buen ejemplo y motivo de esta investigación.

Además, la creación de un *Comité de Dirección de los PRT* que reúne a representantes de la ISAF, el gobierno afgano, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, representa un esfuerzo permanente para adoptar a nivel operativo un planteamiento del tipo CPA respecto a las actividades cívico-militares. También se han propuesto una serie de iniciativas a nivel estratégico dentro de la OTAN. En esta misma línea, el Mando Aliado de Transformación está buscando un “planteamiento holístico” para la planificación operativa y el Mando Aliado de Operaciones está impulsando la idea de integrar la respuesta militar de la Alianza en un marco global de “estrategia colectiva” que incluya elementos no militares.

Por el contrario, se encuentran visiones contrapuestas en el campo del humanitarismo. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) destaca que *“un creciente número de conflictos las fuerzas armadas y las organizaciones humanitarias deben actuar de manera paralela. Sin embargo, sus objetivos son distintos: por un lado, contribuir a la resolución política y militar del conflicto y, por otro, mitigar las consecuencias del conflicto sobre las poblaciones víctimas”*³⁶⁴. Por consiguiente, la acción

³⁶³ Op. Cit., OTAN, *La OTAN y la construcción de la Paz. Mejorar la Cooperación cívico-militar al estilo danés*, en <http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/spanish/special.html> [Consulta: 10/2009]

³⁶⁴ PETER, R., “The Human Terrain of Urban Operations” en *Parameters*. Vol. XXX nº1, Spring 2000, p. 10, en, <http://users.jyu.fi/~aphamala/pe/issue2/urban.htm> [Consulta: 10/2009]

humanitaria del CICR se rige por los principios de imparcialidad, neutralidad e independencia característicos del Derecho Internacional Humanitario.

El CICR argumenta que debe llevar a cabo sus actividades independientemente de todo objetivo y consideración política o militar, aplicando como único criterio las necesidades de las víctimas³⁶⁵. Por su parte, las fuerzas armadas están sujetas al poder político que establece el marco de su misión y los objetivos que han de conseguir, recurriendo entre otras cosas a la fuerza. El CICR llega a las tres conclusiones siguientes:

- El objetivo primordial de las operaciones militares debe ser instaurar y preservar la paz y la seguridad, y contribuir así a una solución política del conflicto.
- La meta de la acción humanitaria no es resolver el conflicto, sino proteger la dignidad humana y salvar vidas. Debería llevarse a cabo de manera paralela a un proceso político que, teniendo en cuenta las causas subyacentes del conflicto, procure alcanzar una solución política. Las organizaciones humanitarias deben preservar su independencia de decisión y de acción, a la vez que mantienen consultas estrechas con las FF.AA.

La participación en una Operación de Mantenimiento de la Paz o de ayuda humanitaria es una decisión del estado, que se desarrolla con fondos públicos y en las que la mayoría del personal y medios materiales participantes son de titularidad pública³⁶⁶. Sin embargo, tanto en el contexto internacional, principalmente NNUU y UE, se configuran guías de actuación, como las *Oslo Guidline*. Cabe señalar a lo afirmado por Antonio MARTÍNEZ DE LOS REYES, que la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, insta a las FFAA a la implicación en las labores humanitarias y de reconstrucción y a la plena coordinación con las agencias de desarrollo.

³⁶⁵ Véase PELLICER, S., “La presencia militar española en los Balcanes” en GIRÓN, J. y PAJOVIC, S., *Los Nuevos estados de la Antigua Yugoslavia*, Universidad de Oviedo, 1999, pp. 271-292; PÉREZ GÓMEZ, J., “El papel de España en el proceso de Paz en la ex Yugoslavia” en *Op. Cit.*, Girón, J., y PAJOVIC, S., pp. 295-314; PUGH, M., “Civil-Military Relations in Peace Support Operations: hegemony or emancipation?” *Seminar on Aid and Politics*, ODI, London, 1 February 2001, pp. 1-15.

³⁶⁶ *Op. Cit.*, STUNDER, Meinard.

La necesidad de coordinación entre estructuras civiles y militares se ha puesto de manifiesto en la actuación en Afganistán. Sin duda, los dos componentes – civil y militar – son esenciales para el éxito de las operaciones, y para promover la seguridad humana y asegurar la recuperación del país donde se interviene y el bienestar de su población. Esta necesidad se deriva de los objetivos de la comunidad internacional y, en particular, de la política exterior y de seguridad común, que pretende dar apoyo al desarrollo económico y social y a la estabilidad política de Afganistán. Por otro lado, dichos objetivos y operaciones se engloban cada vez más en el contexto de lo que se viene en llamar “seguridad humana”, una concepción amplia que gira en torno a la ausencia de temor de las personas, en contraposición al miedo o la ansiedad provocados por amenazas a la integridad física o psicológica.

Es, asimismo, evidente que los problemas de índole humanitaria que surgen de manera conexas a los conflictos no lo hacen de forma espontánea y que el origen de los conflictos se sitúa ante todo en problemas de índole política, social, económica, étnica o ideológica. Como se señala inclusive en un documento del Grupo Especial de Tareas sobre Mantenimiento de la Paz de la OTAN, la caracterización de una crisis como humanitaria, no debe velar las causas políticas de la crisis³⁶⁷. En el plano político, sin embargo, existe una marcada tendencia a definir políticas para una participación más directa de las fuerzas militares en las tareas civiles y humanitarias.

CIMIC es un concepto que las FFAA han utilizado esta noción para referirse a la obtención de apoyo para su misión por parte de la población civil (la OTAN la define como una función de apoyo al combate). En la actualidad, la cooperación cívico-militar se interpreta ampliamente como una interfaz entre los militares y la población civil, incluidas las organizaciones humanitarias³⁶⁸.

Así pues, toda referencia a la cooperación cívico-militar debe hacerse con cautela. Sea cual fuere la interpretación que se conceda a este concepto, éste expresa ante todo y fundamentalmente una función

³⁶⁷ *Ibidem*.

³⁶⁸ MARTÍNEZ DE LOS REYES, Antonio, “Coordinación y cooperación entre estructuras civiles y militares. Los instrumentos necesarios” en *La Cooperación entre lo civil y lo militar. Visión de los protagonistas y Propuestas para el mundo de la Cooperación*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2007, pp. 247-266.

militar. Por consiguiente, no es una expresión afortunada para describir las relaciones de las asociaciones o agencias humanitarias con las fuerzas militares, ni para describir las funciones de un delegado cuyo papel esencial consista en el enlace con las fuerzas militares. El riesgo inherente a la cooperación entre civiles y militares reside en que podría inducir a los militares a sobrepasar los límites de su cometido (militar) y concentrarse más en actividades humanitarias que en tareas de paz y seguridad o, lo que es peor, utilizar la acción humanitaria como instrumento para conseguir objetivos militares.

Siguiendo la argumentación de Mary KALDOR, la situación actual en este ámbito que es reconocida por los miembros de las FFAA, como por el personal de las agencias de desarrollo y por cooperantes pertenecientes a organismos internacionales u ONG, aconsejan la creación de una institución interministerial (Ministerio de Defensa y Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación) de carácter permanente (civil-militar) que asuma los siguientes cometidos generales³⁶⁹:

- Coordinación de las Operaciones, en lo relativo a la cooperación entre elementos civiles y militares, en la concepción, planeamiento, decisión, ejecución y extracción de lecciones aprendidas.
- Recopilación, análisis y estudio de las experiencias individuales y colectivas, para la extracción de lecciones aprendidas que conduzcan a la elaboración de procedimientos consensuados, adecuados y eficaces.
- Interlocución unificada, en lo relativo a la cooperación entre elementos civiles y militares, entre el gobierno y la misión española destacada en cada caso considerado. Formación conjunta y unificada, en todas las disciplinas específicas necesarias, del personal de la Administración de estado y de las Organizaciones no Gubernamentales que vayan a participar en estas misiones.
- Ostentar la representación de España en los Organismos y Foros, nacionales e internacionales, especializados en esta materia.

³⁶⁹ Véase OTAN, *Compendium of Views and Experiences on Humanitarian Aspect of Peacekeeping*, Grupo Especial de Tareas sobre Mantenimiento de la Paz de la OTAN, Bruselas, 1999.

En este punto es necesario señalar que esta propuesta nada tiene que ver con los Equipos de Cooperación Cívico-Militar (Equipos CIMIC), que ya existen y que integrados exclusivamente por personal militar y dependiendo, también exclusivamente, del jefe de la unidad militar, tienen como cometido facilitar el cumplimiento de la misión de la fuerza. De la misma forma que en el ámbito de la inteligencia, hablamos de niveles (táctico, operacional y estratégico), también en lo relativo a la integración de las capacidades civiles y militares debemos hablar de niveles. Si estamos de acuerdo en que *“la participación en una Operación de Mantenimiento de la Paz o de Ayuda Humanitaria es una decisión del estado, que se desarrolla con fondos públicos y en las que la mayoría del personal y medios materiales participantes son de titularidad pública”*³⁷⁰; debemos asumir como cierto que, a nivel estado, debe existir una estructura y una doctrina que hagan viable la puesta en marcha de las de las decisiones del gobierno.

También es necesario señalar que una iniciativa de este tipo, además de ser necesaria, se percibiría por la opinión pública nacional e internacional como una demostración de coherencia de los planteamientos del gobierno y de su compromiso con los más desfavorecidos y, lógicamente, sería difícil que algún grupo político pudiera oponerse con argumentos sólidos a esta iniciativa. Entendemos que debemos hacer este esfuerzo porque es necesario y porque tenemos la capacidad para llevar a cabo esta iniciativa. Creemos que el éxito del mismo conducirá en un futuro no muy lejano a internacionalizar esta estructura primero en el ámbito europeo y de la OTAN y posteriormente en de las NNUU.

5.3 La OTAN como nuevo actor de desarrollo en Afganistán (OTAN-ISAF).

Con la aparición de las nuevas amenazas en el escenario internacional y coincidiendo con la desaparición de la URSS, se amplía el concepto de defensa hasta incluir el diálogo y la cooperación práctica con los países no pertenecientes a la Alianza³⁷¹, que fueron considerados instrumentos clave para reforzar la seguridad euroatlántica. En este nuevo contexto, la OTAN ha asumido nuevas funciones y ha reafirmado su compromiso de seguir preservando la seguridad de sus socios pu-

³⁷⁰ *Op. Cit.*, STUDER, Meinard, p. 371.

³⁷¹ *Op. Cit.*, KALDOR, Mary, en MARTÍN DE LOS REYES, Antonio.

diendo intervenir allí donde y cuando crea conveniente. En este sentido, ha asumido la gestión de crisis de conflictos – Balcanes o intervenciones en zonas geográficas donde existan nuevas amenazas como el terrorismo internacional – Afganistán. El actual Concepto Estratégico de la OTAN publicado en 1999, describe los riesgos que debe afrontar la Alianza como “*multidireccionales y difíciles de predecir*”. En este nuevo marco de actuación, las tareas fundamentales de la Alianza son las siguientes³⁷²:

- actuar como cimiento de la estabilidad del área euroatlántica;
- servir como foro de consultas sobre cuestiones de seguridad;
- disuadir y neutralizar cualquier intento de agresión contra cualquier estado miembro;
- prevenir los conflictos e implicarse activamente en la gestión de crisis;
- impulsar la asociación, cooperación y diálogo con los restantes países del área euroatlántica.

Al finalizar la guerra fría y con la desmembración de la Unión Soviética, EEUU volvió sus ojos hacia una inmensa área de la masa euroasiática comprendida entre el este de Europa y China. Se empezaron a resaltar por los expertos las reminiscencias del “*Gran Juego*” (*Great Game*) entre el Imperio británico y la Rusia de los zares, ya que EEUU empezaba a introducirse en una zona hasta entonces vedada por ser territorio soviético, pero que comenzaba a adquirir importancia desde varios puntos de vista, tanto geoestratégico como político y económico, y posteriormente como un frente principal de operaciones en la *Guerra Global al Terror*. Así, utilizando el concepto de “*Gran Oriente Medio*” (*Great Middle East*), esta inmensa área se convierte en objeto de la política estratégica de EEUU posguerra fría que utilizó dos mecanismos básicos para la zona: la expansión de los mecanismos de cooperación de la OTAN y la búsqueda de fuentes energéticas alternativas, sobre todo en referencia a la zona del Cáucaso y Asia Central³⁷³.

³⁷² *Ibidem.*, p.265.

³⁷³ Véase CARACUEL RAYA, María Angustias, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, TECNOS, Madrid, 2004.

El concepto estratégico de 1999 establece que, para realizar su objetivo esencial, la Alianza desempeña tres tareas fundamentales: la seguridad como tal, en el sentido de sentar una de las bases indispensables para un entorno estable; la consulta; y la disuasión y defensa. Como función complementaria, con el fin de reforzar la seguridad y la estabilidad euroatlántica, se añade la gestión de crisis³⁷⁴. Por otro lado, las operaciones en teatros fuera de este espacio geográfico tienen una función transformadora y modernizadora de las FFAA, debido también a las nuevas amenazas post guerra fría. Así, un fracaso en Afganistán podría condenar a la OTAN a la irrelevancia, un éxito podría convertirla en un formidable activo político y militar para los aliados.

En otro sentido, la evolución en la situación de Irak, las operaciones en Afganistán, la necesidad de soluciones diferentes para el área del Cáucaso y Asia Central, la alianza estratégica con la India desde los acuerdos de 2005 y la progresiva reafirmación de la Organización de Cooperación de Shangai de la mano de China y Rusia, llevó a la Administración Bush en 2005 a crear un enfoque específico para el Cáucaso y Asia Central, bajo el concepto de “*Gran Asia Central*”. Esta política tiene como objetivo prioritario la estabilización de Afganistán, mediante no solo la acción de ISAF, sino también integrando el país económicamente con sus vecinos y favoreciendo las relaciones entre Asia Central y el sur de Asia, uniendo ambas áreas³⁷⁵.

Como vehículos de la estrategia de integrar a los estados de esta área en las instituciones políticas, económicas y militares occidentales se encontraban la OSCE, la OTAN y sus diferentes mecanismos de cooperación y ampliación. Uno de los mecanismos fue la creación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte en 1991 y posteriormente el programa de Asociación para la Paz de 1994, que permitía la cooperación militar con los estados de Europa Oriental, Cáucaso y Asia Central, y facilitaba la relación con EEUU.

Desde este punto de vista, y con el desarrollo de la política norteamericana hacia la zona hasta ese momento, observamos la racionalidad de la concepción estratégica del *Nuevo Concepto Estratégico de la*

³⁷⁴ Véase, OTAN, *La Transformación de la OTAN*, en <http://www.nato.int/docu/nato-trans/nato-trans-sp.pdf> [Consulta: 10/2009]

³⁷⁵ GARCÍA CANTALAPIEDRA, David, “EEUU, la OTAN y la necesidad de una nueva estrategia trasatlántica en el Gran Asia central”, *Real Instituto Elcano*, ARI N° 31/2008, 19 de marzo de 2008, p. 1.

OTAN en 1999 y la creación de la llamada “*área euroatlántica*” como área de responsabilidad y actuación para la OTAN, en función de las amenazas crecientes del terrorismo, armas de destrucción masiva y estados agresores y *fallidos*³⁷⁶. En este sentido, se habían de entender las sucesivas ampliaciones de la OTAN y los programas de colaboración en el área, incluyendo la instalación de nuevas bases norteamericanas en Rumanía, Bulgaria y Azerbaiyán, reforzando la capacidad de proyección sobre Asia y su presencia en Afganistán, Tayikistán y Kirguizistán.

Desde otro punto de vista, la sociedad internacional ha experimentado ciertos cambios que se han ido reflejando en la evolución de la OTAN. En la nueva coyuntura, las regiones con menor capacidad de desarrollo han visto como sus instituciones se han vuelto más frágiles, consecuencia, entre otras, del proceso de globalización y de los cambios en la nueva sociedad internacional. La comunidad internacional está cada vez más preocupada por las consecuencias que acarrea la fragilidad de los estados para la estabilidad y el progreso. Actualmente, un tercio de los pobres del mundo viven en países en los que el estado carece tanto de voluntad, como de capacidad para comprometerse productivamente con sus ciudadanos a fin de garantizar la seguridad, proteger los derechos humanos y suministrar las funciones fundamentales para el desarrollo³⁷⁷.

En este sentido, aparecen los denominados estados frágiles³⁷⁸ (también llamados débiles o fallidos) que se diferencian de los países con mayor capacidad, en que hacen frente a graves retos para el desarrollo, tales como una gobernabilidad debilitada, unas capacidades administrativas limitadas, crisis humanitarias crónicas, tensiones sociales persistentes, violencia o las secuelas de una guerra. Los efectos indirectos resultantes de la fragilidad del estado son los conflictos violentos, el crimen organizado, la migración y/o el tráfico de estupefacientes que se encuentran en el centro de las preocupaciones suscitadas por la estabilidad internacional y el desarrollo mundial.

Las situaciones frágiles requieren de una estrecha colaboración entre los actores implicados en materias como la economía, el desarrollo, la

³⁷⁶ ORTIZ, Antonio, “La OTAN tras la cumbre de Estrasburgo-Kehl”, en *Política Exterior*, Nº 129, VOL. XXIII, Madrid, mayo/junio 2009, pp. 59-70.

³⁷⁷ *Op. Cit.*, p. 2.

³⁷⁸ *Ibidem*.

diplomacia y la seguridad. Comprometerse a apoyar, a seguir y a evaluar las perspectivas del gobierno en su conjunto y unir esfuerzos en materia de investigación, análisis, planificación e implementación de programas es una vía por la que apuesta la nueva OTAN para crear un espacio de gobernabilidad óptimo y sentar las bases del desarrollo.

Es frecuente que este tipo de estados acaben inmersos en conflictos armados a propósito de los cuales también se ha acuñado un adjetivo particular, el de “conflictos desestructurados”³⁷⁹. En palabras del Secretario General de las NNUU Boutros BOUTROS-GHALI *“Una característica de estos conflictos es el colapso de las instituciones estatales, especialmente las policiales y las judiciales, con la parálisis resultante del gobierno, la ruptura de la ley y el orden y el bandidaje y el caos generalizados. No sólo se suspenden las funciones del gobierno sino que se destruyen o saquean sus bienes y los funcionarios experimentados son asesinados o huyen del país. Esto es rara vez el caso en las guerras interestatales. Así pues, en estos conflictos la intervención internacional debe extenderse más allá de las labores militares y humanitarias e incluir la promoción de la reconciliación internacional y el restablecimiento del gobierno efectivo”*³⁸⁰.

Por tanto, los estados son frágiles cuando las estructuras estatales carecen de voluntad política y/o de la capacidad necesaria para proporcionar las funciones básicas para la reducción de la pobreza, el desarrollo y proteger la seguridad y los derechos humanos de sus habitantes. El compromiso internacional deberá ser concertado, sostenible y centrado en el fortalecimiento de las relaciones entre el estado y la sociedad a través del compromiso en dos ámbitos fundamentales. En primer lugar, apoyando la legitimidad y la responsabilidad³⁸¹

³⁷⁹ OCDE-CAD, “Declaración Política para Mejorar la Eficacia del Desarrollo en los estados Frágiles”, en *estados Frágiles: Declaración de Intenciones y Principios para el Compromiso Internacional en los estados y Situaciones de Fragilidad*, Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), reunión de Alto Nivel del CAD 3 y 4 de abril de 2007 (29), p. 5.

³⁸⁰ Los estados fallidos no constituyen un fenómeno nuevo, pero desde el fin de la guerra fría están multiplicándose en número. En un primer momento, eran objeto de preocupación por razones humanitarias fundamentalmente. Posteriormente, a los motivos humanitarios se han añadido preocupaciones de seguridad, especialmente a partir del 11 de septiembre.

³⁸¹ POZO SERRANO, Pilar, “Estados Fallidos, Derechos Humanos y Seguridad Internacional”, en *Los retos humanitarios del siglo XXI*, Tirant lo Blanch Publicacions, Universitat de València, Valencia, 2004, pp. 173-185.

de los estados haciendo frente a cuestiones como la gobernabilidad democrática, los derechos humanos, el compromiso de la sociedad civil y la construcción de la paz. En segundo lugar, fortaleciendo la capacidad de los estados para llevar a cabo sus principales funciones esenciales para reducir la pobreza.

Afganistán representa un escenario complejo debido a su situación geoestratégica, sus condiciones de seguridad, situación económica e incremento de la producción de opio. Además, el gobierno no puede proporcionar las mínimas condiciones de estabilidad a su población y las normas emanadas del estado no son ejecutables en la mayor parte del país. Por ende, Afganistán representa un marco de inseguridad e inestabilidad heredero de su historia y de las circunstancias actuales que rigen la sociedad internacional. Consecuentemente, nos encontramos ante un *estado Frágil*³⁸² que es incapaz de sostener sus instituciones y llegar a su población. Para hacer frente a los problemas que plantea la exclusión es fundamental establecer las causas que los originan y conocer los agentes que contribuyen a su existencia.

Como consecuencia de esta situación y del nuevo enfoque que ha adquirido Asia Central en la política internacional, la OTAN se ha visto condicionada para abordar un nuevo escenario de intervención en el que la obtención de resultados no está condicionada exclusivamente a la utilización de medios militares. ¿Cómo una organización pensada y creada para la defensa militar puede resolver conflictos en los que los medios para resolverlos no son exclusivamente militares, sino más bien políticos? ¿Cómo la OTAN se ha adaptado a la nueva situación internacional y sus nuevas amenazas en las que el componente civil (político) tiene un papel preponderante? La intervención de la OTAN en Afganistán marca un antes y un después en la lógica de la propia organización, jugándose el prestigio y la eficacia en la nueva sociedad internacional y el ser un mecanismo efectivo para la resolución de los conflictos modernos.

Previamente a la intervención en Afganistán, la OTAN había desarrollado actividades similares en otro escenario de análogas características. La intervención humanitaria en los Balcanes fue pionera de un

³⁸² Discurso de clausura del Secretario General de las Naciones Unidas Boutros Boutros-Ghali, en el Congreso *Hacia el siglo XXI: el Derecho Internacional como Idioma de las Relaciones Internacionales*, 13-17 de marzo de 1995, Nueva York, p. 9.

nuevo modelo de actuación de la organización. Muchas fueron las posturas ideológicas que encontraban esta acción al margen del derecho internacional público, debido a la ausencia de una Resolución del Consejo de Seguridad de las NNUU. Supuso una inversión del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la OTAN sustituyó al propio Consejo de Seguridad – según el Capítulo VII de la Carta de las NNUU³⁸³.

Mientras que antes de Kosovo, la doctrina oficial de la organización era la de apoyar operaciones de mantenimiento de la paz bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las NNUU, a partir de las acciones en la antigua Yugoslavia, la organización ha asumido un papel más relevante, incluso al margen de la propia ONU. Ante las nuevas amenazas y la propia modernización de la OTAN, se han buscado nuevos modelos de actuación como son las intervenciones humanitarias y la lucha contra el terrorismo internacional, aunque estas sean fuera de los ámbitos geográficos de la propia organización.

En relación con esta nuevo paradigma, al día siguiente de los atentados ocurridos el 11 de septiembre de 2001, el Secretario General de la Organización, tras una reunión de urgencia del Consejo, invocó por primera vez, y hasta ahora, única en su historia, el artículo V del Tratado del Atlántico Norte, considerando el *ataque a uno de sus miembros como un ataque a la organización*³⁸⁴. La primera consecuencia fue el desencadenamiento de la primera operación al amparo de ese artículo, denominada *Active Endeavour* para la seguridad en el mediterráneo y que, actualmente, sigue activa³⁸⁵.

Durante la reunión de la organización en la ciudad de Reykiavik en mayo de 2002, los ministros de Defensa de los países miembros, de-

³⁸³ *Op. Cit.*, OCDE-CAD, p. 8.

³⁸⁴ Véase ZERAOUI, Zidane, *La guerra contra el terror. EEUU, Afganistán y la lucha contra el terrorismo*, Ariete, México, 2006; BURKE, Megan, "Construcción del estado ¿Puede la Comunidad Internacional hacerlo bien?", *Global Policy Institute*, FRIDE, Madrid, enero, 2008; MATTHEWS, Robert, "Poppy seeds and dragon's teeth: NATO struggles with an opium-funded war in Afghanistan", *FRIDE*, Madrid, 2008; WILLETT, Susan, "Insecurity, conflict and the new global disorder", *IDS Bulletin*, vol. 32, n 2, abril 2001, pp. 35-47; TSCHIRGI, Necla, "Peacebuilding as the link between security and development: is the window of opportunity closing?", *International Peace Academy*, New York, diciembre 2003; SILVELA, Enrique, "Las Fuerzas Armadas en la Reconstrucción Nacional: los PRT en Afganistán", *Real Instituto Elcano*, Área de Seguridad y Defensa, ARI N° 49-2005, 14.4.2005, pp. 1-5.

³⁸⁵ Véase ORTEGA TEROL, Juan Miguel, *La Intervención de la OTAN en Yugoslavia*, Colección SEPTEM UNIVERSITAS, Oviedo (Asturias), 2001, p. 3.

clararon que “*La OTAN debe ser capaz de desplegar sobre el terreno fuerzas que se puedan desplazar con rapidez adonde se las necesite y puedan mantenerse operativas a pesar de la distancia y el tiempo transcurrido*”³⁸⁶. En este contexto, las NNUU se hacen cargo de uno de los mandos de la seguridad para Afganistán, creándose así la *International Security Assistance Force* (ISAF).

La presencia de ISAF en Afganistán está amparada por varias Resoluciones del Consejo de Seguridad de las NNUU (CSNU), siendo la última la 1833 (2008) de 22 de septiembre de 2008, en la que se prorroga la misión de ISAF en Afganistán³⁸⁷. En agosto de 2003, la OTAN acordó asumir el mando de ISAF para contribuir a la estabilización de Afganistán y participar en las misiones de seguridad (Resolución del CSNU 1510 de 2003), siendo la primera vez que esta organización actúa fuera del área geográfica para la que fue creada. No obstante, no podemos establecer una comparativa entre la intervención en Kosovo y las acciones emprendidas en Afganistán³⁸⁸, pero sí podemos afirmar que con la presencia de la OTAN en el país asiático, se ha desarrollado un nuevo modelo de intervención militar, acompañada por una importante labor civil y donde se ha devuelto el protagonismo, aunque este solamente sea legal, a las NNUU adquiriendo más relevancia en las actividades de reconstrucción.

La primera misión de ISAF fue dirigida por Reino Unido y participaron en ella fuerzas de otros países, en su mayoría miembros de la OTAN. Después vino la ISAF II, dirigida por Turquía y la ISAF III bajo mando conjunto de Alemania y Holanda. Durante ISAF I, el mandato de las NNUU limitaba su actuación a la ciudad de Kabul, pero, a raíz de la Resolución 1510 (2003) del Consejo de Seguridad se autorizaron las intervenciones fuera de los márgenes de la capital. Finalmente, en verano de 2006, se lleva a cabo la tercera parte de la extensión de ISAF, a través de la Operación Medusa, controlando la zona sur y oeste del país y, en otoño del mismo año³⁸⁹, ISAF IV, donde la totalidad

³⁸⁶ ORTEGA FELIÚ, Luis, *Posible Evolución de Afganistán. Papel de la OTAN*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Documentos de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid, marzo de 2007, p. 7.

³⁸⁷ *Ibidem*.

³⁸⁸ *Op. Cit.*, OTAN, *La Transformación de la OTAN*.

³⁸⁹ Resolución 1717 (2007), de 19 de septiembre de 2007 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

del territorio queda bajo mando de la OTAN y donde parte de las fuerzas utilizadas por los EEUU en la *Operación Libertad Duradera* pasan a formar parte de la ISAF³⁹⁰.

Por su parte, muchos países europeos se opusieron a otorgar a ISAF un mandato que incluyese la acción directa de combate, además de que trataron de evitar que EEUU aprovechara la ocasión para disminuir el número de sus efectivos en el país³⁹¹. Así, y con independencia de la intención expresa de aumentar la cooperación y la sinergia entre ambas operaciones, lo que ha supuesto una adaptación del Plan de Operaciones (OPLAN) de ISAF, la acción de pacificación de la OTAN continúa manteniendo su independencia respecto de la lucha antiterrorista liderada por OEF. Este proceso de transición no puede darse por concluido, pero sí parece claro, sobre todo después de la Cumbre de Riga de noviembre de 2006, que Afganistán constituye hoy la gran prioridad de la acción de la OTAN³⁹².

La presencia militar en Afganistán ha ido en aumento, no obstante, los gobiernos miembros de la OTAN empiezan a ser reticentes con la presencia de sus fuerzas en un escenario donde la inseguridad va en aumento. Las opiniones públicas establecen una relación entre Afganistán y conflicto bélico. A modo de ejemplo, el 57% de los alemanes quieren que sus tropas regresen o el 51% de los españoles relacionan Afganistán con la guerra y no con el desarrollo³⁹³.

Las tropas de ISAF destinadas por países, las podemos ver en la siguiente tabla (Tabla 1). A esta cantidad, habría que añadir las tropas que los EEUU mantienen al margen de la OTAN y que continúan con las operaciones militares, especialmente en las provincias del sur. En ISAF participan actualmente 45.000 militares de 37 países (26 de la OTAN). En reunión del 28 de septiembre de 2006, el Consejo Atlántico autorizó la expansión de ISAF hacia el este, con efectividad del día 5 de octubre de 2006, con lo que, en la actualidad, todo el territorio de Afganistán se encuentra bajo el paraguas de esta operación.

³⁹⁰ Véase MINISTERIO DE DEFENSA, *El Futuro de la OTAN después de Riga*, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 2006.

³⁹¹ *Op. Cit.*, ORTEGA FELIÚ, Luis, p. 75.

³⁹² Actualmente nos encontramos en la operación de ISAF XX.

³⁹³ Véase EVERETT, Michael, *Merging the International Security and Assistance Force (ISAF) and Operation Enduring Freedom (OEF): A Strategic Imperative*; Army War Coll, Carlisle Barracks, New York, febrero, 2006.

Tabla 6: Número de militares desplegados en Afganistán en 2013 (ISAF y Libertad Duradera)³⁹⁴

País	Número de soldados	País	Número de soldados
EEUU	74.400	Eslovaquia	343
Reino Unido	9.500	Croacia	274
Alemania	4.645	Lituania	241
Italia	4.000	Albania	211
Francia	2.453	Finlandia	181
Polonia	2.432	Letonia	180
Rumanía	1.808	Macedonia	177
Australia	1.550	Estonia	154
España	1.500	Nueva Zelanda	152
Turquía	1.271	Portugal	137
Canadá	950	Armenia	127
Georgia	806	Mongolia	101
Dinamarca	624	Bareim	95
Bulgaria	563	Azerbaiyán	94
Noruega	538	Eslovenia	80
Bélgica	520	Bosnia y Herzegovina	59
Países Bajos	500	Tonga	55
Suecia	500	Malasia	42
República Checa	423	Montenegro	41
Hungría	354	Singapur	39
Corea del Sur	350	Otros	109
TOTAL		112.579 militares	

En un primer momento, la intervención militar liderada por los EEUU y una coalición de estados aliados, se realizó al margen de las NNUU y del propio derecho internacional público. Con el paso del conflicto y, una vez celebradas las primeras elecciones democráticas, EEUU delegó parte de su protagonismo a favor de la ISAF-OTAN. Habiendo ya

³⁹⁴ *Riga Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council*, noviembre de 2006, p. 5, en, <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm> [Consulta: 10/2009]

un respaldo jurídico, reflejado en las numerosas Resoluciones del Consejo de Seguridad, el papel de la comunidad internacional queda enmarcado en una serie de compromisos con Afganistán que abarca varios pilares, relacionados directamente con los consolidados en el pacto por Afganistán:

- Seguridad
- Reconstrucción
- Democracia y estado de Derecho
- Desarrollo Económico y social
- La lucha contra los narcóticos

ISAF asume el compromiso de la reforma de los sectores de seguridad y reconstrucción, esta última, a la par con el componente civil que cada estado aporta para estas funciones. Para estas actividades conjuntas, se crearon los PRT, pero ¿cuál es el futuro de la Alianza Atlántica en Afganistán? ¿Cuáles son los riesgos que ha asumido la OTAN en esta intervención? Los datos demuestran que no existe una línea ascendente en cuanto a los avances del país. ¿Por qué? Como respuesta a esta pregunta podemos afirmar que se ha producido un giro en la concepción de la situación. Se partió de la premisa de que lo importante para estabilizar el país era la reconstrucción de las infraestructuras físicas y políticas. El conocido como proceso de Bonn, supuso un éxito sin precedentes, del cual emanó una constitución, la creación de un gobierno provisional, un parlamento y unas elecciones libres, teniendo como resultado un gobierno legítimo con una alta representación.

Sin embargo, varios acontecimientos marcaron un punto de inflexión en la evolución del país. En primer lugar, la Administración BUSH llegó a la conclusión de que estabilizar y reconstruir Afganistán ya no era su principal prioridad y, por el contrario, decidió apostar por cambiar el régimen político de Irak. En segundo lugar, la OTAN, encargada de garantizar la seguridad y la reconstrucción del país, presenta una débil implicación si la comparamos con otros conflictos, como por ejemplo los Balcanes (112.000 militares por 800.000 en los Balcanes). En tercer lugar, los afganos deben empezar implicarse en el proceso (afganización), debido a que su compromiso es esencial para que el país se estabilice, debiendo asumir las obligaciones derivadas de las conferencias de donantes celebradas y de su propia responsabilidad con sus ciudadanos.

Por lo tanto, se ha producido una transición de prioridades, sustituyendo de la primera línea a la reconstrucción (enfoque de desarrollo) por la de luchar contra la insurgencia (enfoque de seguridad). En los primeros años del conflicto, todos los actores hablaban de ir por el camino del desarrollo y de la cooperación, dentro del proceso iniciado de securitización de la ayuda, mientras que actualmente se ha sustituido este paradigma por el de seguridad y la palabra cooperación se ha ido transformado en compromisos militares (mayor envío de tropas) de los estados implicados. Cabe decir que, los primeros años han supuesto los mayores logros en Afganistán, dotando al país de instituciones legitimadas, gobierno y ministerios, mejoras en el sistema sanitario y programas de vacunación, ampliación de la escolarización (sobre todo en la educación primaria), construcción de carreteras e infraestructuras de transporte, crecimiento económico y formación de las fuerzas de seguridad afganas.

En cuanto a los riesgos que la OTAN asume en Afganistán estos son altísimos. Los problemas que la Alianza está teniendo son consecuencia de una falta de implicación de los estados europeos, especialmente Alemania y Francia. Según recuerda Joschka FISCHER³⁹⁵, *“los problemas de la OTAN en Afganistán tienen que ver con que varios de sus estados miembros insisten en su derecho a tomar sus propias decisiones militares y políticas y con que estas reservas nacionales limitan gravemente la capacidad de acción del organismo. Para que la OTAN triunfe, hay que cambiar esta realidad sin más dilación”*³⁹⁶.

Siguiendo las conclusiones del analista militar Anthony CORDESMAN, *“la OTAN está ganando desde el punto de vista táctico pero perdiendo desde el estratégico”*³⁹⁷. La extensión del conflicto a Pakistán ha hecho surgir una nueva serie de problemas y riesgos, como la perspectiva de un aumento de la violencia y una inminente crisis política. Por tanto, está en juego el prestigio de la OTAN y el de su capacitación para los nuevos retos de la sociedad internacional, pero el futuro pasa, en primer lugar, por el compromiso de sus miembros.

La OTAN se juegan en Afganistán algo más que prestigio. Generar estabilidad con el fin de facilitar la reconstrucción y el desarrollo resul-

³⁹⁵ Fuente OTAN-ISAF, Véase *El País Internacional*, Jueves 5 de abril de 2007.

³⁹⁶ Fuente: ISAF abril de 2013.

³⁹⁷ Joschka FISCHER fue Ministro de Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania.

ta esencial para este país y, siguiendo las directrices de los estados comprometidos, para la seguridad internacional. Se debe impulsar la coordinación entre los contribuyentes presentes en el país, con particular énfasis en aspectos como la consolidación de las instituciones provinciales y locales, incluida la reforma de la justicia, así como el sector de seguridad.

La respuesta militar de la OTAN ha sido, hasta cierto punto, eficaz pero no se ha visto apoyada desde un punto de vista político. Es probable que el compromiso continúe, esencialmente desde una perspectiva militar, mientras que el uso de la fuerza sea necesario, pero no es suficiente para resolver los problemas del país, los cuales, para dar una respuesta positiva, deberán pasar por mayores compromisos económicos y políticos de la comunidad donante. La solución del entuerto afgano es política y la OTAN es, por definición, una organización militar, por lo tanto, los esfuerzos se deben dirigir hacia el fortalecimiento de las instituciones afganas y, en paralelo, contribuir a mejorar la seguridad y los procesos de reconstrucción.

5.4 Operación Libertad Duradera (OEF). Contradicción entre la seguridad, el desarrollo y la reconstrucción.

El presidente BUSH hace suya por primera vez la expresión “Guerra contra el terror” durante la sesión conjunta al Congreso de los EEUU y a la nación el 20 de septiembre de 2001. El presidente toma la decisión estratégica de etiquetar los atentados como un acto de guerra y no un acto criminal, catalogando propiamente como “terroristas” a los países que den cobijo a miembros de organizaciones terroristas. Siguiendo los razonamientos de Robert SINGH, este marco conceptual permitía tener en el punto de mira no sólo Afganistán, sino que también abría la posibilidad de ampliar las acciones militares en la lucha contra el terrorismo a países como Irak, Irán, Pakistán, Siria,...³⁹⁸

La política estadounidense no se ha limitado al combate contra el “terrorismo global” ni parece que este ha sido su único propósito. Como nos dice SANAHA para los *“ideólogos neoconservadores que inspiran la política exterior de la administración BUSH, el 11-S y la primacía de la seguridad en las relaciones internacionales representa una “ven-*

³⁹⁸ FISCHER, Joschka, “Afganistán y el futuro de la OTAN”, *El país*, 07-01-2008.

*tana de oportunidades” para proyectar el poder de los EEUU y (re)fundar la pax americana, es decir, un orden internacional basado en la hegemonía de los EEUU*³⁹⁹. En otras palabras, lo que se ha denominado la “guerra contra el terror” o la “guerra contra el terrorismo internacional” no es más que la puesta en práctica de una política injustificada en la década de los noventa pero que, tras los acontecimientos del 11-S nadie iba a poner obstáculos a una política basada en la hegemonía de los EEUU y donde se presenta un enemigo voraz que ha sido capaz de atentar contra la principal potencia mundial.

Sin embargo, aunque en una primera vista podría entenderse que las ideas norteamericanas se enmarcaban dentro de una categoría clásica de guerra de Estado contra Estado, pronto se arrojó luz a que la estrategia y los medios necesarios para el combate son sensiblemente diferentes a los empleados hasta ahora. Los grupos terroristas no son una fuerza militar como tal, no persiguen, en principio, una demanda territorial y se erigen en organizaciones transestatales no sujetas al enfrentamiento militar convencional.

En este marco se encuadra la OEF, operación creada para la lucha contra los elementos terroristas e insurgentes en Afganistán. Liderada por los EEUU, la OEF empieza a estar operativa el 7 de octubre del mismo año con el ataque a Afganistán amparándose en el artículo 51 de la Carta de las NNUU que invoca al derecho a la legítima defensa y que se ha mantenido hasta la actualidad rompiéndose, entre otros los criterios de temporalidad y proporcionalidad al daño causado. El objetivo declarado de la invasión era encontrar a Osama BIN LADEN y otros dirigentes de Al Qaeda y derrocar al régimen Talibán que apoyaba y daba refugio y cobertura a los miembros de Al Qaeda. La Doctrina Bush afirmaba que la OEF no habría distinción entre organizaciones terroristas y naciones o gobiernos que les dan refugio.

La OEF es una operación de combate estadounidense con la participación de algunos países de la coalición y que actualmente se está llevando a cabo principalmente en las regiones del sur y del este del país a lo largo de la frontera con Pakistán. En la invasión, EEUU y Reino Unido llevaron a cabo una campaña de bombardeo aéreo, con fuerzas terrestres proporcionadas fundamentalmente por la Alianza

³⁹⁹ SUHRKE, Astri, “Afganistán:¿negociar con los talibanes?”, en *Política Exterior*, N° 129, Vol. XXIII, Madrid, mayo/junio 2009, pp. 45-58.

del Norte. En 2002, fue desplegada la infantería estadounidense, británica y canadiense, avanzando con fuerzas especiales de varias naciones aliadas como Australia. El ataque inicial consiguió el derrocamiento de los talibán del poder, pero éstos recobraron fuerza y posiciones desde entonces. La guerra ha tenido menos éxito de lo esperado en cuanto al objetivo de restringir el movimiento de Al Qaeda.

A partir de la Resolución 1368, de 12 de septiembre de 2001, se advierte la intención del Consejo de Seguridad de las NNUU (CSNU) de combatir por todos los medios los actos terroristas de cualquier naturaleza que amenacen a la paz y la seguridad internacional. Y, en este contexto, el CSNU formula una declaración esencial: el reconocimiento del derecho a la legítima defensa individual y colectiva de conformidad con la Carta, por un lado, y la calificación de las acciones terroristas del 11 de septiembre de 2001 como ataques contra los que se tomaran todas las acciones necesarias, por otro. Posteriormente, la Resolución 1373 (2001) vuelve a reafirmar el derecho a la legítima defensa⁴⁰⁰.

Desde un punto de vista jurídico, las resoluciones del CSNU 1368 y 1373 sobre el cumplimiento de la legítima defensa en un primer momento parecían de sobra justificadas. Sin embargo, los acontecimientos demuestran que para que se cumpla la legítima se deben dar una serie de características totalmente incumplidas bajo la OEF. En esta línea, autores como Remiro BROTÓNS afirman que no cabe invocar tal derecho sobre la base de los mencionados actos⁴⁰¹. Desde posturas intermedias, Pastor RIDRUEJO advierte que cabe hablar de una agresión indirecta por parte del Estado afgano por dar cobijo al grupo terrorista pero la objeción que cabe oponer a la acción militar de EEUU como supuesto de legítima defensa, es que la reacción frente a los atentados no fue inminente ni que el CSNU adoptó nunca las medidas militares previstas en el artículo 42 de la Carta⁴⁰².

⁴⁰⁰ SINGH, Robert, "The Bush Doctrine", en BUCKLEY, Mary, *The Bush doctrine and the War on Terrorism: Global responses, Global consequences*, Routledge, Nueva York, 2006, p. 17.

⁴⁰¹ *Op. Cit.*, SANAHUJA, José Antonio, p. 33.

⁴⁰² ACOSTA ESTÉBEZ, José, "La Operación Libertad Duradera y la legítima defensa a la luz de los atentados del 11 de septiembre", *Revista Derecho Internacional*, Universidad Autónoma de Madrid, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/6/art/art1.pdf> [Consultado el día 22 de enero de 2013]

Sin embargo es evidente que todas estas resoluciones del CSNU implican *de facto* una pérdida, autorizada, o no, por parte de las instituciones afganas, de la soberanía de su Estado involucrando a multitud de actores, gubernamentales y no gubernamentales, en el proceso de consolidación de un nuevo sistema político contrario al existente⁴⁰³. Ciertamente es que esta intromisión en la soberanía afgana se realiza con el fin de garantizar principios reflejados en la Carta de las NNUU y con el objetivo de garantizar el funcionamiento de instituciones democráticas en el nuevo Afganistán.

En definitiva, la OEF responde a un ataque previo contra el territorio que jurídicamente es difícil justificar pero que políticamente encuentra legitimidad como reacción ante un acto de agresión contra el territorio. Por tanto, la OEF se enmarca dentro de un paradigma claramente realista, al margen de cualquier legalidad internacional amparada en la Carta de las NNUU, y que encuentra mejor acomodo en lo que se ha denominado la "legítima defensa preventiva". En definitiva, La fuerza armada ha sido y continúa siendo uno de los medios por el cual los Estados dirimen sus controversias.

ISAF es una operación desplegada inicialmente en Kabul de acuerdo con la autorización del Consejo de Seguridad, amparándose en el Capítulo VII de la Carta de las NNUU, y cuya legitimidad descansa además en el consentimiento del gobierno afgano, tal como se plasmó en el Acuerdo de Bonn de diciembre de 2001. Poco después de que la OTAN se hiciese cargo del mando y la coordinación de la operación, el CSNU, extendió la correspondiente autorización al conjunto del territorio del país. En contraste con los objetivos de la OEF, el mandato de ISAF no tiene carácter propiamente ofensivo, sino que su acción se limita a ofrecer apoyo al gobierno afgano para que éste logre ejercer su acción en el conjunto del territorio⁴⁰⁴.

La estrategia de la propia OEF se vio afectada de forma significativa en la continuidad del esfuerzo en Afganistán con la aparición del nuevo escenario en Irak. Desde la decisión por parte de los EEUU de intervenir militarmente contra el régimen de Sadam HUSSEIN, la situa-

⁴⁰³ BROTONS, Remiro, "EEUU no se pregunta en qué se equivoca", *Política Exterior*, num. 85, p.19, en *Ibidem.*, ACOSTA ESTÉBEZ, José.

⁴⁰⁴ RIDRUEJO, Pastor, *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid, 2003, pp.727-728, en *Ibidem.*, ACOSTA ESTÉBEZ, José.

ción en Afganistán sufre un cambio negativo y empiezan a perder protagonismo las políticas de reconstrucción y de seguridad en el país. Por ello, ISAF empieza a asumir mayores competencias en seguridad y reconstrucción y los procesos de rehabilitación empiezan a alargarse en el tiempo.

EEUU se había mostrado dispuesto a la desaparición de OEF sólo en caso de que ISAF incluyese entre sus objetivos centrales la destrucción de Al Qaeda y de otros grupos terroristas, así como el apoyo al gobierno afgano para lograr la erradicación del opio⁴⁰⁵. En esta línea, los objetivos de los EEUU no se centraban en el desarrollo y en la reconstrucción de Afganistán, pilar fundamental del *Afghanistan Compact*, sino que su punto de mira se dirige a la eliminación de las redes terroristas que imperan en el país. Lo que es evidente es que los objetivos de la OEF se alejan de proporcionar un marco de seguridad y desarrollo a largo plazo siendo su único propósito reaccionar frente a una agresión y establecer un marco para proporcionar, bajo la premisa de la doctrina BUSH, seguridad a los EEUU en particular y a la comunidad internacional en lo general.

En definitiva, los resultados del fracaso militar en Afganistán los podemos resumir en los siguientes puntos:

- Ausencia de coordinación entre las dos operaciones militares en curso: Operación Libertad Duradera e ISAF. Además de tener objetivos claramente diferentes, ambas operaciones no han estado separadas a ojos de la población que establecía una vinculación directa entre ambas operaciones;
- La decisión de la Administración BUSH de invadir Irak desvió la atención puesta en el teatro afgano. Esto ha supuesto una pérdida de fondos económicos claves para el desarrollo del país y una falta de efectivos militares para la lucha contrain-surgencia;
- Tardía reacción en el impulso de una estrategia que englobara a Pakistán. La estabilidad de Afganistán sólo vendrá si se produce una cooperación regional en todos los sectores, fundamentalmente en el militar;

⁴⁰⁵ Véase a este respecto, DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel, *El consentimiento, causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza*, Derecho Internacional, Universidad de Zaragoza, 1999.

- En comparación con teatros de operaciones similares, no se han invertido los esfuerzos necesarios en Afganistán. Solamente en Irak casi se triplicaba el número de fuerza con relación a Afganistán.

CAPÍTULO VI. Análisis de resultados. ¿Eficacia o ineficacia del modelo?

La resolución del conflicto afgano implica la entrada en juego de multitud de variables y de actores que intercedan entre las partes. Como hemos comprobado, el conflicto resulta de viejas rencillas que se enmarcan dentro de las fronteras del territorio. Sin embargo, por diversos acontecimientos a escala global, fundamentalmente los atentados del 11-S, provocan un aumento en número de combatientes en conflicto. Esto desencadena que tanto las posiciones, como los intereses y necesidades queden difuminados. ¿Qué pretendía EEUU atacando Afganistán? ¿Es solamente un acto de venganza o va más allá? ¿Qué papel juega la OTAN en este conflicto y sobre todo por qué se hace responsable de unas actividades para las que no ha sido creada? ¿Qué va a ocurrir al día siguiente de que el gran grueso de la comunidad internacional –militar y civil- abandone Afganistán? ¿Permitirá la comunidad internacional el regreso de los talibanes?

Definir los resultados del proceso de reconstrucción físico y político de Afganistán es el objeto de este apartado. Para ello, tenemos la obligación de establecer una diferenciación entre dos tipos de resultados: civiles y políticos; y militares o de seguridad. A modo de resumen inicial, podemos concluir que, según como se están sucediendo los acontecimientos, el resultado final parece encaminarse hacia la estrategia de no derrota-no victoria estando la comunidad donante implicada más preocupada por centrar todos los esfuerzos en cerrar una estrategia de salida que en sentar las bases de un escenario sostenible para los afganos. Es difícil creer que después del 2014, fecha fijada para la retirada de las tropas de ISAF y de la mayor parte de las agencias gubernamentales de desarrollo, no vaya a existir una presencia, aunque sea residual, de tropas estadounidenses ni un caudal de fondos de AOD considerable aunque estos sean canalizados a través de instrumentos multilaterales (NNUU, Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, etc.).

A grandes rasgos, la estrategia de “salida” diseñada por la Administración OBAMA, contempla ambos sectores, civil y militar, con el fin de enfrentar con unas mínimas garantías la transición afgana. Pero este diseño abarca dos corrientes enfrentadas dentro de las propias instituciones norteamericanas. Por un lado, tratar la respuesta desde posturas más beligerantes, mientras que otro, establecer instrumentos combinados y teniendo como fin de la cuestión la reconstrucción y fortalecimiento de las instituciones desde varias perspectivas, fundamentalmente la de desarrollo. Como nos dice Luís Andrés BÁRCENAS y Darío VALCÁRCEL la estrategia de salida más militar puede resumirse de la siguiente manera⁴⁰⁶:

- Afganistán no puede convertirse en un segundo Vietnam. El resultado sería el de “no victoria-no derrota”;
- la decisión no puede implicar un compromiso a largo plazo ni una campaña de *national building*, ni mucho menos *local building*, ni una guerra contrainsurgencia; y
- la estrategia a seguir debe centrarse en el contraterrorismo, haciendo de Al Qaeda el objetivo principal.

Mientras que, desde posturas más desarrollistas se pretende vincular ambos sectores, como se viene haciendo hasta ahora, politizando y securitizando las ayudas en desarrollo para conseguir la reconstrucción física y política del país. Esta tendencia la resumen de la siguiente manera⁴⁰⁷:

- EEUU no puede permitirse una derrota, pero tampoco se puede permitir una salida total de Afganistán;
- La estrategia adoptada debe seguir la doctrina de contrainsurgencia. Ello implica llevar a cabo una campaña centrada en la población afgana, que queda definida como su centro de gravedad. Será la población afgana quien decida si la acción internacional sobre su país es un éxito o un fracaso. Para ello se necesita actuar en varias líneas de acción:

⁴⁰⁶ Véanse Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1383 y 1386 (2001), 1444 (2002), 1510 (2003), 1623 y 1659 (2004), 1776 (2007) y la 1806 y 1833 (2008).

⁴⁰⁷ PERAL, Luis, *Afganistán: desafíos de la estabilidad y oportunidades del caos*, Centro Internacional de Toledo para la Paz, CIT Pax, Informe CIT paz nº. 2, diciembre 2006, p.8.

- Seguridad: Entendida como protección de la población frente a los talibanes;
- Gobernanza: traducida por la puesta en marcha de una administración afgana que avance hacia la democracia;
- Ejército y policía: preparación de unas fuerzas de seguridad eficaces;
- Reconstrucción y desarrollo: mediante la ayuda a uno de los países más pobres del mundo pero, además, con la premisa de que el desarrollo de la población redundará en un aumento del marco de seguridad a todos los niveles.

Como podemos observar, mientras que una estrategia se centra más en un plano realista basado en la seguridad y en conceptos como “derrota” o “victoria”, la otra marca una línea continuista con el modelo que se ha venido aplicando durante la intervención de Afganistán. Ambas, centra sus esfuerzos en el plano de la seguridad, pero la segunda línea expuesta traslada algo de responsabilidad al plano del desarrollo y la reconstrucción. Parece que quieren evitar lo que le sucedió a la URSS, y también a los EEUU, a principios de la década de los noventa cuando abandonaron estas parcelas de desarrollo (infraestructuras, educación, sanidad, agua,...) y provocaron el caldo de cultivo para un periodo de anarquía y, después, del régimen talibán.

Lo importante es que se continúa estableciendo una vinculación clara entre dos conceptos, aparentemente antagónicos, pero muy relacionados en los conflictos actuales. Seguridad y desarrollo han sido cuestiones que han estado estrechamente entrelazadas desde que aparecen las políticas de ayuda tras la segunda guerra mundial.

Con el fin de encaminar la salida honrosa de Afganistán, la Administración OBAMA organizó en Londres una nueva Conferencia en 2010. La Conferencia de Londres de 2010 es la sexta que se realiza desde que la comunidad internacional lo hiciera en Bonn en 2001 para coordinar su asistencia al gobierno de Afganistán. Esta Conferencia se convocó en medio de la creciente inseguridad de los últimos meses, tras la controvertida reelección del presidente KARZAI, sin un gobierno fuerte que le respalde y mientras proliferan las estrategias de salida por falta de avances en la seguridad, el desarrollo y la gobernanza del país. Para hacer frente a esta “tormenta perfecta” en el ámbito

militar, EEUU revisó su estrategia de intervención en diciembre de 2009 y, junto con la OTAN, ha puesto en marcha un incremento significativo de fuerzas para contener el avance de la insurgencia⁴⁰⁸. En conjunto, las medidas adoptadas pretenden impulsar el traspaso de responsabilidades hacia el gobierno afgano. Para ello, la comunidad de donantes se comprometen a acelerar la progresiva “afganización” de la seguridad, las finanzas y la coordinación de los programas de desarrollo, así como a respaldar la reintegración de los insurgentes que decidan romper sus vínculos con al-Qaeda.

Más de una década después, Afganistán necesita una estrategia diferente para lograr, en palabras del presidente OBAMA, “acabar el trabajo” con la colaboración de los demás socios de la ISAF, haciendo frente a los costes políticos y en términos de opinión pública que comporta la estabilización del país en los planos de la seguridad y el desarrollo. Su discurso propone un esfuerzo militar y civil adicional, aunque con un horizonte de salida, que no de abandono. En este sentido, la Conferencia de Londres de 2010 ha representado un impulso determinante en el plano de la reconstrucción de Afganistán, renovando el compromiso de la comunidad internacional con el país para que aproveche la oportunidad de desarrollo y estabilidad que se le presenta tras décadas de inestabilidad y estancamiento. Cabe resaltar que este nuevo giro responde a varias causas: **a.** La rápida salida de Irak; **b.** El impulso en la estabilización de Afganistán para, lo antes posible, dejar el país en manos de los afganos; y **c.** Maquillar una intervención que no ha contado con los suficientes recursos económicos ni humanos.

6.1 La estrategia de salida de la Administración OBAMA.

Enmarcados en la estrategia de salida, en marzo de 2009, Barak OBAMA desvelaba su plan para afrontar la nueva situación de Afganistán. Después de asegurar que Afganistán se había convertido en el país más peligroso del mundo, dejó claro que no se trataba solamente de una guerra contra los insurgentes, sino que el futuro del país estaba claramente ligado con la estabilidad y colaboración de su vecino Pakistán.

⁴⁰⁸ BÁRCENAS, Luis Andrés y VALCÁRCEL, Darío, “Salida y permanencia en Afganistán”, en *Política Exterior*, Vol. 25, Noviembre/Diciembre de 2011, NUM. 144, pp.58-70.

Asimismo, en el misma intervención reconoció que los recursos, tanto humanos, como económicos proporcionados para la estabilización de Afganistán no habían sido suficientes, sobre todo desde a partir de la decisión del anterior presidente, Goerge W. BUSH, de invadir Irak, país donde se focalizaron la mayor parte de los recursos militares y civiles, dejando en un segundo plano el futuro de la intervención de Afganistán. A esto se suma que los estados europeos no querían aumentar sus compromisos en la estabilización. Después de reconocer esta falta de compromiso de los EEUU autorizó el aumento de la tropa en 17.000 soldados que han sido desplegados en el Sur y Este del país.

Esta nueva estrategia impulsada por OBAMA, conocida como *Afpak* se centra en mejorar la capacidad militar y económica de los dos países. Los esfuerzos se centraron en lo que Joseph NYE definió como el “*soft power*” que se traduce en una mayor implicación en los esfuerzos de reconstrucción y desarrollo y reducir la presencia militar o, al menos, el impacto negativo que esta tiene. En el centro de la estrategia está el reconocimiento de que los órganos locales son el corazón de la estrategia, principio básico de la guerra contra insurgencia. El objetivo, conseguir el apoyo de la población.

Sin embargo, este apoyo es difícil de conseguir. Los insurgentes han desarrollado unos mecanismos muy eficaces con el fin de conseguir la legitimación de la población. Se han hecho fuertes en aquellas parcelas donde los afganos no se sienten protegidos. Si el “Estado” no les proporciona seguridad, los talibanes se la han proporcionado; si el “Estado” no les proporciona representatividad, los talibanes se la han proporcionado; si el “Estado” no les otorga un puesto de trabajo, los talibanes les ofrecen los succulentos campos de opiáceos; si el “Estado” no les facilita el acceso a la educación, los talibanes ofrecen sus madrasas.

Ante esta coyuntura, los EEUU decidieron reducir su presencia en Irak a favor de aumentarla en Afganistán. Se trataba en el fondo de reforzar la misión de Afganistán con el objetivo de dismantelar y derrocar a Al Qaeda en la región asiática y, a la vez, promover la democracia y el buen gobierno. El presidente OBAMA, en un discurso en la Academia de West Point el 1 de diciembre de 2009⁴⁰⁹, desarrolló los puntos clave de esta nueva estrategia. La idea central era derrocar a Al Qaeda, y si esto era imposible, conseguir que la organización terrorista

⁴⁰⁹ *Ibidem*.

podiera volver a atacar a los EEUU o a sus aliados. En esta línea, las tropas de los EEUU aumentaron en 2010 hasta alcanzar los 74.700 efectivos, cifras más cercanas a las que se encontraban en Irak. En la nueva Conferencia de Londres celebrada en enero de 2010, varios países se comprometieron a aumentar su fuerza hasta completar aproximadamente 40.000 soldados. Esto supuso un impulso por parte de la OTAN-ISAF en el compromiso con la nueva estrategia.

La estrategia, dirigida por el general Mc CRYSTAL se encaminaba a la reducción de las bajas colaterales, proteger a la población, trabajar conjuntamente con las fuerzas armadas afganas y ser conscientes del entorno cultural en el que nos encontramos y respetar el papel de los ancianos. En definitiva, el objetivo era trabajar por y para la población, aunque esto ocurra después de una década desde el comienzo de la guerra. En agosto de 2009, el general Mc CRYSTAL había hecho pública la *“Guía contra Insurgencia del Comandante de la ISAF”* en la que se especificaba que el conflicto se ganará persuadiendo a la población, no destrozando al enemigo. Esto refleja los errores que se estaban cometiendo hasta ahora en las intervenciones tanto de ISAF, como de la Operación Libertad Duradera.

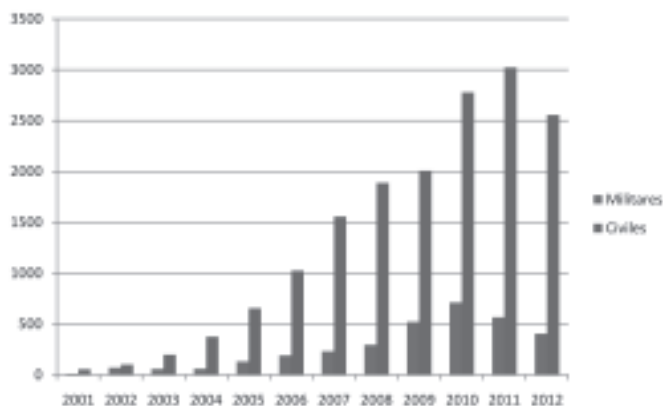
Este giro en la estrategia demuestra varias cosas: lo que se ha hecho hasta ahora estaba completamente equivocado; el propósito ya no es vencer a los talibanes, sino mejorar las condiciones de vida de la población y fortalecer al gobierno, todo ello para conseguir que no Afganistán no vuelva a ser una amenaza para la seguridad de Occidente; destacar la importancia del componente civil en las nuevas guerras contra insurgencia, en detrimento del clásico papel de la fuerza en los conflictos; y vincular, cada vez más, el desarrollo como parte de la victoria, o no derrota, en el conflicto.

Lo que nos resulta paradójico es que el “Plan OBAMA” contempla los mismos mecanismos que desde el principio de la misión afgana se han tratado de poner en marcha, aunque sea únicamente en el plano teórico que no práctico. Es, de alguna forma, una manera de reconocer la ausencia de coordinación entre todos los elementos involucrados en el proceso de reconstrucción del país. Estos instrumentos se focalizaban en impulsar una cara amable de la comunidad internacional con el fin de ganarse la legitimidad de la población y de las instituciones locales, en vez de ser solamente vistos como los líderes de los bombardeos, algunos de ellos teniendo como principales víctimas a la propia población civil.

Centrándonos en las cifras, en Afganistán se han producido un alto número de muertes que demuestra que las principales víctimas han sido civiles (**Figura 11**). Este hecho representa una tónica habitual en los conflictos actuales pero, además, en el caso particular de Afganistán, arroja luz sobre la evolución del conflicto y el error en la estrategia planteada desde sus inicios. Si lo que se pretendía era ganarse los “corazones y las mentes” de la población civil, los datos de muertes civiles, la gran mayoría ajenas al combate, demuestra que la estrategia militar no ha cumplido los objetivos previstos. Por muchos avances obtenidos desde el punto de vista del desarrollo, el buen gobierno y la reconstrucción, estos quedan fuera de lugar en el momento que la población civil son víctimas de los ataques militares, sean en el marco de la OEF o bien al abrigo de la ISAF.

Las estimaciones de sobre el número de víctimas militares y civiles durante toda la guerra de Afganistán hablan de más de 16.000 personas, aproximadamente 13.000 civiles y 3.000 militares. Sin embargo, pocos son los objetivos conseguidos en esta larga contienda. La muerte de Bin LADEN parece haber tranquilizado a la administración estadounidense pero lo que es cierto es que este acontecimiento solamente ha provocado una excusa para no vender la campaña afgana como un fracaso.

Figura 11: Comparativa de muertes militares y civiles 2001-2012⁴¹⁰

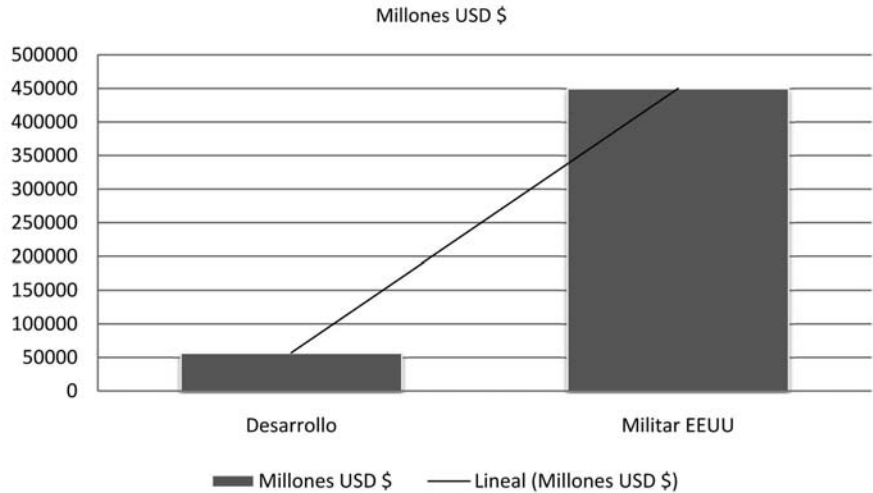


⁴¹⁰ GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma y CALVILLO CISNEROS, José Miguel, “La Conferencia de Londres para Afganistán: un nuevo impulso a un Estado frágil mediante una agenda multidimensional”, *Real Instituto Elcano*, ARI 41/2010, Madrid, 2010, p.2.

Según las teorías de resolución de conflictos asimétricos quien juega con ventaja siempre gana y quien se halla en inferioridad pierde siempre. La única manera de solucionar el conflicto es cambiar la estructura, pero ello jamás puede hacerse en beneficio del que se encuentra en posición ventajosa. De forma que no hay resultados en los que todos ganen y donde se deben establecer mecanismos de negociación para posibilitar una solución.

El conflicto afgano ha supuesto costes a todas las partes, pero principalmente, la más afectada es la que poco ha tenido que ver con el estallido de la guerra. La población afgana continúa siendo una de las más pobres del mundo y, por tanto, de las más vulnerables. Ejercer la opresión es agotador, aunque no lo sea tanto como sufrir la opresión. En el conflicto afgano el coste económico y humano resulta insoportable para ambas partes. Ahí es donde se abre la posibilidad de resolver el conflicto cambiando la estructura del mismo. Pero para ello, se requiere de la intervención de una parte más, neutral e independiente al conflicto, que ejerza el papel protagonista en las negociaciones y, sobre todo, voluntad de las partes de afrontar cesiones con el fin de cimentar una paz duradera.

Figura 12: Comparativa del gasto de la comunidad internacional en desarrollo y reconstrucción y el gasto militar de los EEUU (2001-2012)⁴¹¹



⁴¹¹ Véase *Op. Cit.*, REQUENA, Pilar.

Por otro lado, más en el campo político, la estrategia no ha conseguido obtener la ansiada legitimidad de la población. Es más, esa legitimidad ha sido, en la mayoría de los casos, conseguida por la insurgencia. Recuperar terreno en este plano es fundamental para poder apostar por una sostenibilidad de la paz. Las instituciones deben estar presentes en las áreas locales y participar junto con la población en la toma de decisiones y los habitantes deben sentir el aliento protector de sus instituciones, sean estas locales, provinciales o nacionales. La comunidad internacional, por su parte, debe apoyar a las instituciones en este arduo trabajo si no queremos convertir, de nuevo, Afganistán en un territorio sin futuro.

6.2 Las negociaciones con los talibanes como pilar de estabilización para el futuro.

Sin duda, uno de los temas que ha tenido más repercusión mediática en los últimos años, acaparando la mayor parte del debate entre los distintos actores participantes, ha sido el plan de paz para la reintegración de combatientes, con el objetivo de aislar y desactivar la resistencia en Afganistán. La mano tendida por KARZAI a “todos los compatriotas, especialmente a todos los hermanos desencantados que no tengan vínculos con al-Qaeda ni con otros grupos terroristas”, que renuncien a la violencia y acepten la Constitución, ha sido avalada por los actores internacionales involucrados en el proceso de reconstrucción. Los considerados actualmente como combatientes ocasionales encuentran, con esta propuesta, una vía de inserción en la desestructurada sociedad afgana, permitiendo encauzar sus reivindicaciones a través de vías pacíficas⁴¹². Esta estrategia de paz y reintegración se asienta en disociar el movimiento talibán de al-Qaeda y restar apoyo social a la organización terrorista y achicar su zona de actuación, además de proporcionar una salida, mediante un modo de vida alternativo, a quienes participaban en la insurgencia por razones económicas de subsistencia.

De la Conferencia de Londres de 2010 nace un plan de reintegración de ex combatientes, que tiene como objetivo atraerse a las corrientes

⁴¹² Fuente de víctimas civiles: UNAMA. De 2001 a 2006 los datos no son del todo fiables puesto que UNAMA empezó a recopilar estos datos en el año 2007. Fuente del número de víctimas militares: <http://www.icasualties.org/> Gráfico elaboración propia.

más moderadas de la insurgencia a cambio de contraprestaciones económicas. En este sentido, se ha creado un Fondo Fiduciario de Reintegración de Combatientes, previsto para cinco años, liderado por Arabia Saudí –uno de los pocos Estados junto con Pakistán y Emiratos Árabes que reconoció al régimen talibán de los años 90–, financiado por una fatigada comunidad donante, con el fin de cimentar un proceso de transición política donde las corrientes más radicales queden marginadas. Tanto el rey Abdulá Abdulaziz de Arabia Saudí como su país están abocados a jugar un papel determinante en el programa de pacificación, reconciliación y reintegración, respaldados por el consenso internacional. El llamamiento expresado a la contribución de todos aquellos actores gubernamentales que quieran contribuir a través de este Fondo a los esfuerzos de pacificación para Afganistán, se ha concretado en una propuesta *de facto*. Alemania y Japón se comprometieron a financiar el Fondo con 50 millones de euros en un período de cinco años. EEUU descarta su participación porque, tal y como señaló la secretaria de Estado, su país ya financia objetivos parecidos con fondos del Pentágono. A expensas de valorar la aceptación por parte de la población insurgente afgana, se corre el riesgo de convertirse en una fórmula para captar dinero fácil por parte de los talibán de base.

A los pocos meses de la Conferencia de Londres de 2010, el gobierno de Kabul decidió aprobar una ley de amnistía que englobaba a todos aquellos implicados en las guerras de antes y después de 2001, siempre y cuando se comprometieran a cumplir con la constitución. La creación de un fondo para reintegrar a los talibán menos comprometidos con la violencia terrorista compromete a las instituciones afganas a negociar en condiciones de igualdad el futuro sistema político del país, una vez se haya producido la retirada de las tropas de la coalición. Sin pretensiones de realizar análisis de futuro, todo parece indicar que el futuro de Afganistán pasa por un proceso de negociación donde las instituciones nacionales, hasta la fecha apoyadas por Occidente, tendrán que pactar con los “enemigos” insurgentes con el fin de intentar establecer un periodo de paz duradera.

Lo que es evidente es que se ha conseguido prorrogar el compromiso internacional con la seguridad, la gobernanza y el desarrollo afganos, pero no está seguro de si las contribuciones adicionales, civiles y militares, servirán para garantizar la sostenibilidad de las instituciones afganas o para acelerar la retirada de las fuerzas internacionales desplegadas en número creciente desde 2001. Las autoridades afganas

han podido retornar a su país con el apoyo internacional, pero tendrán que explicar cómo lo van a administrar una vez retiradas las tropas internacionales. Entonces se comprobará si el gobierno afgano puede asumir la responsabilidad de su seguridad, mejorar los servicios prestados a su población y reintegrar a los afganos que decidan abandonar la lucha armada. Pero si lo hacen, será la comunidad de donantes la que tendrá que demostrar que es capaz de entregar toda la asistencia militar, financiera y para el desarrollo prometida en las conferencias internacionales.

Pero para que esto ocurra satisfactoriamente se deben de tener en consideración dos factores trascendentales: **a.** En primer lugar, el aumento de tropas militares no debe ocultar un verdadero cambio de estrategia en Afganistán, basado, fundamentalmente en la unión de las dos operaciones militares en curso en un mando único. Conviene entender que Afganistán no es Irak y, por tanto, técnicas utilizadas en el Golfo no tienen por qué ser efectivas en una sociedad con las características afganas (atomización étnica, climatología extrema e inestabilidad regional); **b.** En segundo lugar, la reconciliación nacional es fundamental para establecer una pluralidad en el débil parlamento afgano. Para ello, todas las corrientes deben participar en el juego político del país. A este respecto, Johan GALTUNG afirmó en una conferencia en Madrid, que *“a los talibanes solamente hay dos porcentajes de poder que no se les puede otorgar: el 0% y el 100%”*⁴¹³, en clara referencia a la incorporación al juego legal de los sectores moderados de este grupo pastún. Sin embargo, la incorporación de estos sectores debe tener unas *líneas rojas* bien delimitadas, como es el respeto de los Derechos Humanos.

6.3 La salida desde la perspectiva del desarrollo.

La cooperación al desarrollo es clave para reducir las vulnerabilidades de la población, pero debe ir acompañada de un fortalecimiento de las instituciones de los Estados denominados *frágiles* con el fin de recuperar la legitimidad perdida en favor de señores de la guerra, mafias, narcotraficantes, etc. Por tanto, el desarrollo de las poblaciones y de las instituciones es fundamental para establecer un marco de seguridad

⁴¹³ Fuente: Instituto Watson para Estudios Internacionales. Gráfico elaboración propia.

en aquellos territorios donde las instituciones han perdido su legitimidad. La comunidad donante viene invirtiendo gran cantidad de dinero en el proceso de reconstrucción del país. Sin embargo, ni la OTAN, ni los EEUU, principales actores del proceso, han comprometido los esfuerzos militares necesarios para obtener un mínimo de seguridad.

Tras más de una década desde la caída del régimen Talibán, la situación de Afganistán es cada vez más incierta. A pesar de esto, los niveles de desarrollo de la población han ido en aumento. ¿Significa esto que el desarrollo va en detrimento de la seguridad? Como hemos visto hasta ahora, numerosos son los factores que inciden en la inestabilidad global de Afganistán: situación de la región del Asia Central y Pakistán, producción de opiáceos, una estrategia global mal enfocada, incapacidad del propio Estado, etc.

Varias son las causas que han sumergido a Afganistán en una situación prácticamente insostenible. En primer lugar, la decisión de la anterior administración estadounidense de crear un nuevo frente en Irak en marzo de 2003, supuso un antes y después en el viaje que Afganistán emprendió hacia su estabilidad. No pretendemos afirmar que el objetivo de la estabilización de este Estado centro asiático sea labor banal, pero la intervención militar en Irak ha sido un fuerte inconveniente para la estrategia de estabilización de Afganistán.

Hasta esa fecha, la prioridad venía marcada por la reconstrucción y el desarrollo suponiendo que, una mejora de la calidad de vida de la población, supondría una mejora en las condiciones de seguridad del país. A partir de la intervención en Irak, la prioridad pasa a ser la lucha contras los elementos insurgentes, disputa que siempre ha tenido como vencedor moral e histórico a los locales. En la primera etapa (pre Irak), los logros en materia de reconstrucción y desarrollo a cargo de los PRT han sido notables: mejora de la calidad en la asistencia hospitalaria, construcción de vías de comunicación (aérea y terrestre), aumento de los indicadores de escolarización (niños y niñas), establecimiento de unas estructuras políticas, celebración de unas elecciones con altos índices de participación, etc. El resultado fue positivo, mejorando la cobertura de las necesidades sociales básicas de la población y redundando en una mejora de la seguridad. Sin embargo, en la segunda etapa la prioridad pasó a ser Irak. Desde entonces, la situación de Afganistán ha empeorado alarmantemente: altos índices de corrupción institucional, aumento de las víctimas civiles y militares, aumento de la producción y cultivo de opiáceos, pérdida de influencia

del Estado en las provincias, legitimidad de los señores de la guerra de cara a la población, etc.

En esta nueva línea de actuación, el general Mc CRYSTAL tuvo que tener en cuenta el clásico proverbio afgano de que “Yo y mi país contra el mundo, yo y mi tribu contra mi país, yo y mi familia contra mi tribu, mi hermano y yo contra mi familia y yo contra mi hermano”, a la hora de elaborar su informe. En él calificó a la situación afgana como “grave” y la misión como “realizable aunque el éxito requiere un enfoque nuevo que esté dotado de medios suficientes y apoyados por una unidad de esfuerzo mayor”. Un incremento coyuntural orientado a potenciar los programas de formación de las fuerzas afganas de seguridad –Ejército Nacional Afgano y Policía Nacional Afgana– de forma que pueda realizarse el traspaso de la responsabilidad de seguridad al gobierno afgano a la mayor brevedad posible.

Desde la perspectiva civil se pretende que la población local rechace la insurgencia pero para eso es necesario aumentar la confianza en unas instituciones corruptas, mejorar la capacidad del gobierno, la eficacia, la eficiencia, etc. En este sentido, EEUU envió a varios centenares de funcionarios a Kabul con el fin de mejorar estos aspectos mencionados. El objetivo es conseguir que las instituciones afganas sean capaces de poner en funcionamiento un sistema de gobierno democrático y social, imponer el imperio de la ley e impulsar el desarrollo económico.

La salida de la cooperación al desarrollo y la reconstrucción vislumbra varias cuestiones aún por aclarar. Aunque es cierto que los donantes han comprometido fondos de AOD más allá de 2014, no existe una estrategia clara de cómo se van a gestionar dichos fondos. La evidente ausencia de la coordinación de políticas de desarrollo parece que va a continuar más allá de la fecha señalada para la salida de Afganistán. Pero, en el caso de que se decida establecer una estrategia conjunta desde la visión del desarrollo, esta debe no caer en los mismos errores que se han ido produciendo hasta ahora. En esta línea, pasamos a enumerar las principales cuestiones a tener en consideración:

- a.** La situación de Afganistán en general, salvo determinadas provincias, continua siendo de alarmante pobreza por lo que la estrategia debe seguir unos pasos lógicos, es decir, tratar la situación de la población más como una intervención humanitaria y no tanto como una intervención de desarrollo.

- b. Una necesaria coordinación entre los actores involucrados, fundamentalmente ONG e instituciones nacionales y locales, siempre bajo la supervisión de las agencias de las NNUU.
- c. Definir la estrategia de desarrollo al margen de cualquier tipo de estrategia militar.
- d. Involucrar a los actores regionales más relevantes, como Irán, Pakistán, los vecinos del Norte, China, etc. y, asimismo, reforzar el papel protagonista de países musulmanes y/o islámicos. Claro está, que este punto supone una pérdida de influencia, desde la perspectiva geoestratégica, de EEUU y sus aliados.
- e. Involucrar a todo tipo de organizaciones regionales de carácter comercial y de seguridad.

Desde la lógica del desarrollo, Afganistán ha mejorado significativamente en varios aspectos. Sin embargo, continúa la descoordinación entre los donantes y la ausencia notable del conocido proceso como de *afganización*, es decir, que sean los propios afganos los líderes de su desarrollo⁴¹⁴. Existen dos mecanismos que focalizan el proceso de reconstrucción: a. Los PRT de ISAF (bilateral); y b. Los Programas Nacionales de Desarrollo y los Fondos Multilaterales para la Reconstrucción de Afganistán (multilateral). Ambos instrumentos tienen que focalizarse en el liderazgo afgano y en fortalecer la legitimidad de las instituciones afganas.

Aun produciéndose grandes avances en materia de bienestar (educación, salud, agua y saneamiento, reconstrucción de infraestructuras, agricultura y ganadería, etc.) la legitimidad de las instituciones ante su población continúa siendo la asignatura pendiente. Son los *señores de la guerra* quienes cubren esta ausencia del gobierno de cara a los habitantes de Afganistán. Por ello, sería recomendable que los PRT se centraran en el fortalecimiento de las instituciones afganas, implicándolas en los programas de desarrollo y en la gestión de los mismos y fomentando su visibilidad con el fin de garantizar la sostenibilidad de todo lo realizado.

⁴¹⁴ *Op. Cit.*, GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma y CALVILLOS CISNEROS, José Miguel, p. 4.

A pesar de que la eficacia de la ayuda exterior ha mejorado, una importante parte de la ayuda continúa donándose de forma descoordinada, se pierde o tiene un impacto limitado a nivel local. Gran parte de los fondos se asignan a compañías privadas con fines lucrativos o sirve para pagar costosos consultores expatriados. La ayuda está centralizada en exceso y se reparte de modo irregular a lo largo y ancho del país, de forma que las provincias del sur, en las que operan las fuerzas internacionales, concentran gran parte de esta ayuda. Una fracción demasiado grande de esta ayuda busca conseguir resultados materiales rápidos, y no promueve suficientemente la apropiación local, la reducción de la pobreza de forma sostenible o el fortalecimiento de las capacidades locales a largo plazo⁴¹⁵.

Afganistán continúa siendo un *Estado frágil*, con un futuro todavía incierto, a pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional para su reconstrucción. La cooperación al desarrollo debe centrarse en el fortalecimiento de las instituciones afganas, implicándolas en los programas de desarrollo y en la gestión de los mismos con el fin de garantizar la sostenibilidad de los proyectos. Entendiendo que la solución a Afganistán es, sobre todo política, fortalecer aquellos sectores que están más próximos a la población, fundamentalmente sistema judicial y policía, es clave para el fortalecimiento institucional. La población tiene que percibir que están amparados por sus instituciones solucionando conflictos y, llegado el caso, sancionándoles. Este papel, actualmente, lo realizan los *señores de la guerra*, quienes cuentan con la legitimidad de la mayoría de los afganos.

Los logros conseguidos en el desarrollo no se deben quedar en un simple asistencialismo hacia los sectores más vulnerables, sino que la población local debe percibir que son sus propias autoridades quienes guían el desarrollo del país (afganización). Para ello, los donantes tienen que reducir su visibilidad y otorgarles todo el protagonismo a las autoridades afganas. La comunidad donante tiene que mejorar los mecanismos de ayuda a Afganistán. Se debe mejorar la eficacia de la ayuda a través de un aumento de la apropiación de la ayuda a nivel local, de garantizar que la ayuda se proporciona en base a las necesidades, de canalizar menos ayuda a través de contratistas privados,

⁴¹⁵ Conferencia impartida por Johan GALTUNG en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, 24 de marzo de 2009.

de mejorar la coordinación de la ayuda y de abordar las disparidades geográficas en el reparto de la ayuda.

En esta línea, los PRT de ISAF OTAN son fundamentales. Sin embargo, los PRT deben tener un límite temporal y sus funciones tendrían que ir siendo asumidas por las instituciones afganas. Introducir los PRT en el mecanismo afgano puede ser básico a fin de ir creando un marco de sostenibilidad del proceso de reconstrucción del país. Por otro lado, la comunidad donante tiene que fortalecer los mecanismos de control del gasto y enfocar todos los esfuerzos en reducir la vulnerabilidad de la población local y fortalecer las instituciones afganas⁴¹⁶. Pero los PRT tienen que diferenciar sus actividades, apoyando el liderazgo del proceso de estabilización y sin sobrepasar las competencias para lo que fueron creados, ayudar al gobierno afgano a estabilizar el país. No debemos caer en el error de convertir a los PRT en los líderes, ni de la seguridad, ni del desarrollo de Afganistán⁴¹⁷.

En definitiva, los débiles resultados obtenidos en el plano de la seguridad cuestionan los grandes logros conseguidos en materia de reducción de vulnerabilidades de la población local. La población afgana necesita de la ayuda internacional, pero una ayuda mejor enfocada, más práctica y menos condicionada. Además, el país necesita establecer un marco de estabilidad política y de seguridad. Si la comunidad donante quiere que Afganistán emprenda el viaje de su propio desarrollo debe centrarse en aunar todos los esfuerzos con el fin de fortalecer las instituciones del país. Sería la mejor manera de contribuir al esfuerzo de la estabilización de Afganistán. La solución al conflicto afgano es política y no sólo militar. Como afirma el General PETRAEUS, ingeniero de la estrategia en Irak y ex responsable en Afganistán, “*se requiere de tomar menos tazas de café y muchas más tazas de té*”⁴¹⁸.

⁴¹⁶ CALVILLO CISNEROS, José Miguel, “Afganistán: encrucijada entre la seguridad y el desarrollo” en AMÉRIGO CUERVO-ARANGO, Fernando y PEÑARANDA ALGAR, Julio, *Dos décadas de post guerra fría*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Tomo II, Madrid, 2009, pp- 47-68.

⁴¹⁷ OXFAM INTERNATIONAL, *Los afganos en primer lugar, Lograr la seguridad en Afganistán depende sobre todo de una estrategia concertada, eficaz y a largo plazo para abordar las necesidades de la población afgana*, OXFAM INTERNATIONAL, Madrid, marzo de 2009, p. 2.

⁴¹⁸ *Op. Cit.*, CALVILLO CISNEROS, José Miguel.

CONCLUSIONES.

La paz parece ser una utopía para Afganistán. Salvo breves periodos de estabilidad, el país ha vivido en situación de conflicto violento prácticamente los últimos dos siglos de su historia. Tras convertirse en campo de batalla de la guerra fría, en Afganistán convergen elementos de la época bipolar que conviven con los problemas de seguridad de la nueva sociedad internacional. Así, los EEUU, junto con sus aliados, decidieron emprender un ataque contra el país tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, volviendo a ser pieza clave en el tablero de la geopolítica de las potencias internacionales.

Condenado a la inestabilidad, la intervención de un gran número de Estados no ha supuesto la estabilización del país, ni mucho menos la creación de un marco de seguridad para la población. Todo lo contrario. Tras más de una década de intervención no se han conseguido los objetivos que se fijaron en el proceso de Bonn ni el resto de las conferencias de donantes celebradas para la reconstrucción y estabilización del país. El único objetivo cumplido ha sido el de acabar con Osama Bin LADEN, hecho que no ha desencadenado ninguna mejora desde la perspectiva de la estabilidad.

Desde la perspectiva de la seguridad han existido numerosos elementos para que la misión en Afganistán no pueda considerarse como satisfactoria. En primer lugar, y más importante, el elevadísimo número de víctimas civiles ha desembocado en un aumento de la crispación y de inestabilidad. La proporción víctimas civiles / víctimas militares demuestra que el conflicto afgano ha tenido como principal sacrificio a la población civil. Este hecho, ya de por sí inaceptable, camina en la línea de los últimos conflictos acontecidos en la escena internacional. Sin embargo, tal y como se planteó la intervención dentro de la estrategia de ganarse los corazones y las mentes, la muerte de población inocente ha desencadenado una falta de legitimación, además de transforma el sentido de las operaciones, inicialmente considerados liberadores del régimen talibán a pasar a ser considerada una intervención de injerencia de invasores occidentales.

En segundo lugar, y centrándonos en lo operativo, la puesta en práctica de dos intervenciones militares ha supuesto en la práctica una descoordinación importante y, además, una confusión de cara a la población civil. Por un lado, la OEF se marcó el objetivo de guerra de eliminar a Osama Bin LADEN y a los elementos insurgentes a las nuevas instituciones del Estado. Por otro, y con el fin de dotar de legitimidad a las operaciones militares, se crea la ISAF cuyas responsabilidades se han tratado de diferenciar a las de OEF, siendo la reconstrucción, el desarrollo, el buen gobierno y el apadrinamiento y capacitación de las incipientes fuerzas de seguridad afganas.

En el teatro de afgano, ambas operaciones han sufrido las consecuencias de la descoordinación; sus reglas de combate han sido diferentes; mientras que OEF es considerada como una operación de ataque, al abrigo de la *“guerra contra el terror”*, ISAF es considerada como una operación “amiga” de las instituciones y la población. Sin embargo, serios errores en la estrategia de ISAF han provocado que para la población civil OEF e ISAF sean lo mismo.

Por otro lado, es cierto que los indicadores de desarrollo han mejorado sustancialmente desde la caída del régimen talibán. Sin embargo, esto no se ha traducido en una mejora de la situación de seguridad. Muchos han sido los logros conseguidos: el establecimiento de nuevas instituciones políticas –aunque no podemos denominarlas democráticas, si es un avance con respecto al sistema político anterior–; mejoras en el sistema sanitario y programas de vacunación; ampliación de la escolarización, sobre todo en la educación primaria; construcción de carreteras e infraestructuras de transporte; crecimiento económico; y formación de las fuerzas de seguridad afganas. Sin embargo, continúan existiendo numerosas irregularidades en la gestión de las ayudas, en las contribuciones de los donantes, en la coordinación entre actores y en la ineficacia en muchos sectores prioritarios como el rural (agricultura y ganadería) o la creación de una sociedad civil. Es evidente que el impacto de la ayuda en Afganistán está enormemente condicionado por el entorno social, económico, legal, político y sobre todo de seguridad. Asimismo, los altos intereses que obtienen las empresas subcontratadas por los donantes recaen, en su mayoría, en empresas no afganas.

El teatro afgano ha demostrado un comportamiento gregario de la cooperación al desarrollo al servicio de la política exterior de los Estados y ser, al mismo tiempo, un instrumento en manos de los estrategas militares. Es obvio que el sistema de desarrollo emerge de políticas

estatales y es, sin duda, una herramienta del servicio exterior de los Estados, pero, en el caso afgano, este hecho se ha acentuado enormemente deslegitimando la actuación del componente civil.

Además, entre otras carencias e irregularidades encontramos que los Estados no están cumpliendo con los compromisos adquiridos, la reconstrucción del país representa una ínfima parte del gasto militar y las autoridades afganas tampoco están cumpliendo con sus responsabilidades adquiridas en las conferencias internacionales. Asimismo, a pesar de formar parte de lo que algunos autores definen como la “securitización de las ayudas” Afganistán, hasta el año 2009 ha recibido menos cantidad de AOD que otros escenarios bélicos. Es a partir de la nueva estrategia OBAMA cuando Afganistán comienza a estar en los primeros puestos como receptor de ayudas al desarrollo.

La situación de Afganistán en general, salvo determinadas provincias, continua siendo de alarmante pobreza por lo que la estrategia debe seguir unos pasos lógicos, es decir, tratar la situación de la población más como una intervención humanitaria y no tanto como una intervención de desarrollo. Desde los inicios, se ha tratado la estrategia de desarrollo como un elemento más de la estrategia civil. Sin embargo, la pobreza extrema del país hubiese requerido una estrategia alejada de la militar con el fin de mejorar los indicadores humanitarios de la población. Superada esta fase, hubiese sido más lógico iniciar una intervención de desarrollo a más largo plazo.

Por ello se deben establecer mecanismos que mejoren la calidad de las ayudas. Dedicar una mayor cantidad de ayuda a proyectos que beneficien a las personas del medio rural y otorgar prioridad a la consecución de la igualdad de género a la hora de diseñar y ejecutar todas las actividades de desarrollo. Cada uno de los donantes debería llevar a cabo una revisión anual de la ayuda aportada, para evaluar su rendimiento frente a cada uno de estos aspectos, así como su coherencia frente a la Estrategia de Desarrollo Nacional para Afganistán (ANDS). Asimismo. Se deben acordar indicadores que midan la eficacia de la ayuda, fijando los objetivos que se pretenden, medir el impacto, la pertinencia, la sostenibilidad, la rendición de cuentas de los donantes y la apropiación afgana de la ayuda.

Afganistán es el ejemplo de lo que se ha denominado un Estado fallido, donde las instituciones centrales no son capaces de asegurar la estabilidad del país ni de proporcionar los servicios básicos mínimos a su población. Es en este país donde la comunidad internacional han

decidido practicar un modelo de estabilización de Estados a través de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT).

Los PRT, en el seno de ISAF, se encuentran bajo responsabilidad de un Estado miembro de la OTAN, es decir, son elementos de la política exterior y de defensa de cada país involucrado en Afganistán. Bajo la responsabilidad de una determinada provincia, los PRT tienen que responder a las demandas de sus parlamentos y de las presiones de sus sociedades y, al mismo tiempo, tratar de conjugar estos elementos con las decisiones que se adopten en el marco de la OTAN. Toda esta amalgama de responsabilidades ha supuesto en la práctica que cada PRT adopte su propio modelo y determine sus propias líneas de actuación. Por ejemplo, la actuación de los PRT de EEUU, focalizando sus esfuerzos en una cooperación CIMIC, es decir, estrategia puramente militar, nada han tenido que ver con el trabajo llevado a cabo por el PRT de España, centrado más en labores de reconstrucción, desarrollo, buen gobierno y formación de las fuerzas de seguridad afganas.

Los PRT deben mejorar la calidad y el impacto de su ayuda, velar por que se ajuste a las prioridades oficiales nacionales o locales, y coordinarse plenamente con las instituciones públicas. Deben atenerse a su mandato para facilitar el desarrollo de un entorno estable y seguro y, a tenor de su condición provisional, debe reducirse paulatinamente su dotación a favor de las instituciones nacionales o provinciales. Se debe planificar también la retirada de aquellos equipos que trabajan en zonas más seguras. Los fondos destinados a los PRT deben canalizarse posteriormente hacia las autoridades nacionales y locales bajo el auspicio de organismos independientes.

No obstante, el modelo teórico de los PRT como instrumento de estabilización de Estados puede ser eficaz de cara a establecerse en situaciones futuras donde se requiera de la participación civil para la resolución del conflicto. Ahora, bien, siempre teniendo como base sustancial que el desarrollo, y ni mucho menos la acción humanitaria, pueden formar parte de una estrategia claramente militar.

Desde el plano multilateral, a pesar de la intervención de una amplia comunidad de donantes, Afganistán atraviesa una de las etapas más complicadas desde la caída del régimen talibán a finales de 2001. Este deterioro de la seguridad se une a una creciente frustración de la población afgana que comprueba cómo, transcurridos más de diez años, el desembolso de medios económicos por parte de la comuni-

dad internacional no se ha traducido en una mejora sustancial de sus condiciones de vida. La corrupción de las distintas administraciones y la parálisis del gobierno han incrementado el descontento popular, y las distintas facciones y señores de la guerra siguen disputándose cargos y parcelas de poder, obligando en varias ocasiones a la presidencia a ceder a sus deseos.

En el plano práctico, se ha producido una enorme descoordinación entre las actuaciones de las agencias del sistema de NNUU y los PRT. Aunque ambas cooperaciones parten de unos documentos base como el *Afganistan Compact*, la Estrategia Nacional de Desarrollo Afgana (ANDS) y los Planes de Desarrollo Provincial (PDP), en la práctica no ha existido un trabajo conjunto entre NNUU y los PRT. De hecho, podemos decir que para el desarrollo y reconstrucción de Afganistán han existido tantas estrategias de desarrollo como número de PRT y agencias involucradas en el proceso. De todo ello se deriva que, sumado a la ausencia de cumplimiento de los compromisos asumidos por los donantes, la descoordinación y la autonomía de cada programa de desarrollo, no se ha producido una estrategia bien enfocada desde esta perspectiva.

Es evidente que las NNUU han estado condicionadas por la dinámica del sistema de desarrollo de vinculación de la AOD con la seguridad. De hecho, las propias NNUU han sido un elemento esencial para el fomento de esta dinámica en las últimas décadas. Fruto de ello, las estrategias llevadas a cabo en Afganistán por esta organización han estado muy influenciadas por la evolución de las operaciones militares. Salvo excepciones, la AOD ha sido utilizada para cubrir las atrocidades provocadas por las intervenciones militares, siendo el siguiente movimiento a poner en práctica tras la limpieza de insurgencia de una comunidad. Estos hechos dificultan el trabajo del desarrollo como parte de la reconstrucción y estabilización de un Estado.

Los donantes deben utilizar los mecanismos existentes para mejorar la coordinación entre ellos y con el gobierno. Deben aportar al gobierno afgano información puntual y exacta sobre todos los flujos de la ayuda. Asimismo, se deben aumentar los fondos a los programas sectoriales y ayuda programática, a través del ARTF o fondos similares y alcanzar los objetivos de la Declaración de París (de aportar un 66% de ayuda a través de programas de este tipo).

Desde la perspectiva política, el objetivo de instaurar un sistema democrático liberal en una sociedad como la afgana, con unos valores y tradiciones completamente diferentes a las del sistema representati-

vo tanto en la toma de decisiones, como la distribución social, ha supuesto un arduo esfuerzo para la comunidad internacional. Los banales resultados en este aspecto dejan entrever que los sistemas políticos no son exportables, más, si cabe, si estos sistemas complejos se aplican en sociedades que no comparten ninguno, o casi ninguno, de los elementos necesarios para que funcionen.

Las tradiciones cultura que los afganos han creado son redes enigmáticas y, en este sentido, la comunidad internacional debería haberlas interpretado a la hora de apoyar la instauración de un nuevo sistema político. Es cierto que no existe una cultura mundial en un sentido estricto, sino que incluso en política mundial los seres humanos urden redes de significación. Desarrollan pautas de conducta implícitas, algunas de las cuales acentúan el principio de soberanía y legitiman la prosecución del interés propio, y otras que se basan en principios muy diferentes. Es necesario, por tanto, que cualquier acto de cooperación o de aparente cooperación sea interpretado dentro del contexto de las acciones relacionadas y de las expectativas prevalecientes y las convicciones comunes, antes de que se logre comprender correctamente su significado.

En este sentido es frecuente que los dirigentes encargados de liderar esta dinámica afirmen, sin ningún tipo de miedo, la posibilidad de transferir un sistema político tan complejo como el de la democracia liberal, argumentando que si es bueno para nosotros, debe ser bueno para ellos. Sin embargo, desde la ciencia política es habitual considerar la idea de que los sistemas políticos no son exportables, sino que cada sociedad y/o, comunidad cuenta con una serie de características propias que influyen directamente en la manera de gobernarse.

Desde la perspectiva práctica, la buena gobernanza se da cuando las instituciones pueden satisfacer las necesidades de su población dentro de los parámetros culturales y sociales propios de la sociedad. En Afganistán esto no se ha producido y no solamente por responsabilidad de sus gobernantes, sino que también por la complicidad de los actores implicados en la instauración del sistema democrático. Por ejemplo, los procesos electorales han estado marcados por prácticas fraudulentas auspiciadas por organizaciones internacionales como la UE y las NNUU.

Por otro lado, los elevadísimos indicadores de corrupción en las instituciones y en la sociedad hacen insostenible cualquier mecanismo dirigido al fomento de la buena gobernanza. Dentro de este campo general, la reforma del sector judicial en Afganistán ha sido, y continúa siéndolo, un lastre para la democratización del país. A pesar de la

elaboración y aprobación de una constitución la puesta en práctica de mecanismos para fortalecer la independencia del poder político y de los señores de la guerra ha brillado por su ausencia.

Es urgente mejorar la capacidad de ejecución presupuestaria del gobierno, y en especial la capacidad operativa de sus ministerios; potenciar los mecanismos de control de la gestión financiera y de impuestos; agilizar la reforma de la administración pública, especialmente el cuerpo de funcionarios públicos; aplicar de forma estricta la estrategia gubernamental de lucha contra la corrupción, y mejorar la transparencia; mejorar el seguimiento, la supervisión y la auditoría, y simplificar los procesos y procedimientos gubernamentales; y reformar el gobierno provincial, reducir la concentración de poder en los ministerios centralizados, potenciar la capacidad institucional y de sistemas a nivel local, y ampliar la participación de las comunidades y de la sociedad civil en el diseño, la implementación, la dirección y el seguimiento de las actividades de desarrollo. Todo ello bajo el respeto de las tradiciones culturales de Afganistán sin que ello implique una violación de los DDHH.

En definitiva, este país asiático es el ejemplo de los cambios sufridos en la sociedad internacional desde el fin de la guerra fría en el que convergen dos de los elementos claves en esta nueva concepción de sociedad, seguridad y desarrollo representando una nueva dinámica de intervención en los países en conflicto. Ante esta nueva perspectiva, las FFAA han adoptado un papel importante en los procesos de estabilización, hecho que anteriormente estaba reservado a las organizaciones humanitarias. De esta manera, el componente militar lleva a cabo funciones que no había ejercido hasta ahora, suponiendo un reparto de tareas y, por otro lado, la cooperación internacional mantiene como objetivos reducir las vulnerabilidades de la población, ser un brazo extensible de la política exterior de los Estados más desarrollados y que los beneficios resultantes de sus intervenciones redunden en una mejora de la seguridad.

El acuerdo de Bonn y las diversas Conferencias Internacionales de donantes y los PRT no han traído la paz a Afganistán ni han sentado las bases de la justicia. La promesa de la reforma judicial debe ponerse en marcha y la aplicación efectiva de la misma en cooperación con los socios internacionales. Afganistán tiene una tradición bien establecida con la ley Islámica en cuestiones como la propiedad o el derecho comercial. Los esfuerzos, por lo tanto, debería estar orientado a trabajar con y para este sistema y hacer de la justicia lo que la gente quiere.

Las reformas deben ir orientadas a: a) Crear Estado debe ser la prioridad. Para ello debe producirse un mayor compromiso de las partes, principalmente del Gobierno afgano, pero ¿qué tipo de Estado se pretende crear? Apostar por el federalismo debido a las características del país puede ser un buen principio; b) La solución es política y no militar; c) Mayor coordinación entre donantes y, entre éstos y las instituciones afganas; d) Una estrategia que englobe a la región, especialmente Pakistán e Irán; e) Mayor compromiso en la identificación, ejecución y seguimiento de la reconstrucción del país; y f) Adaptar los planes de reconstrucción y desarrollo con una perspectiva a largo plazo porque lo que se pretende es crear un Estado.

Para un futuro estable de Afganistán, a partir de la salida planificada de las tropas internacionales en 2014 sería positivo restar protagonismo occidental en favor de otros actores regionales, islámicos y/o con influencia en la región, con características comunes con el fin de entender mejor las características complejas del país y, así, diseñar y apostar por un nuevo sistema político compatible con la idiosincrasia afgana.

Por tanto, se requiere que frente a una diplomacia diseñada para la interlocución con otros Estados y en definitiva con otros “diplomáticos”, es necesario modificar siglos de tradición e inercia para gestionar la interlocución con todo tipo de élites formales e informales. Unos ejércitos centrados en la defensa de posiciones o en la lucha simétrica ha de transformarse según los nuevos paradigmas con el fin de enfrentarse a un enemigo mucho más difuso que sólo puede ser localizado y vencido mediante un intenso trabajo de inteligencia más parecido al policial que al militar. Un componente civil que influya de manera positiva en la mejora de la seguridad debido a que los progresos en las condiciones de vida de la población local, lo cual redundarán en la reducción de la vulnerabilidad de dicha población disminuyendo, asimismo la pobreza de la comunidad y, por ende el “caldo de cultivo” del que se nutre la denominada insurgencia.

Así, la estrategia centrada en los tres pilares denominados “3 D” – Defensa, Diplomacia y Desarrollo- ha resultado deficiente si analizamos la situación de forma general. Si evaluamos la intervención de forma particular el resultado sigue siendo desalentador. Sólo una tenue mejora en los indicadores de desarrollo de la población arroja algo de luz en la estrategia llevada a cabo, pero estos no han sido suficientes para estabilizar un territorio en el que se necesitan algo más que cañones y mantequilla para poder estabilizarlo.

BIBLIOGRAFIA.

ABACI, Hakan, *La Evolución de los PRT: ¿Hacia la preeminencia de la dimensión civil?*, Reunión de representantes de la sociedad civil afgana y representantes de los PRT y de las Organizaciones Internacionales presentes en Afganistán, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 16 y 17 de octubre de 2007.

ABIRAFEH, Lina, *Form Gender-focused International Aid in Post Conflict Afghanistan, Learnd?*, Friedrich Ebert Stiftung, Division for International Co-operation Departament for Development Policy, Bonn, 2005.

ACADEMIA DE LAS CIENCIAS DE LA URSS, *Afganistán; pasado y presente*, Academia de las Ciencias de la URSS, Ciencias Sociales Contemporáneas, Los estudios Orientales Soviéticos, Moscú, 1981.

ACOSTA ESTÉBEZ, José, “La Operación Libertad Duradera y la legítima defensa a la luz de los atentados del 11 de septiembre”, *Revista Derecho Internacional*, Universidad Autónoma de Madrid, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/6/art/art1.pdf> [Consultado el día 22 de enero de 2013]

ADAMEC, Ludwig W, *Historical dictionary of Afghanistan*, The Scarecrow Press INC, London, 1991.

AFGHANISTAN RESEARCH AND EVALUATION UNIT (AREU), *Improving Afghan Lives Through Research Strategic Plan 2007-2009*, Kabul, 2006, en www.areu.org.afg

AGUIRRE, Mariano, *De Nueva York a Kabul*, Anuario CIP 2002, Icaria, Barcelona, 2002.

ALBARRACÍN CORREDOR, Javier, *Un nuevo Oriente Medio: connotaciones energéticas de su vinculación a la UE*, Observatorio de Política Exterior Europea, Working Paper nº. 25, 2002.

ALGORA WEBER, María Dolores, “Afganistán en el panorama asiático. Las relaciones internacionales en la región del Asia Central desde 2001”

en *Posible Evolución de Afganistán. Papel de la OTAN*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, pp. 29-41.

AMIRIAN, Nazaním y ZEIN, Martha, *Irak, Afganistán e Irán. 40 respuestas al conflicto en Oriente Próximo*, Lengua de Trapo, Madrid, 2007.

ANDS WORKING GROUP, *Afghanistan Community Development Councils: Needs Assesment Handbook*, Power Point Presentation, 5 October 2005.

ANHDR, *Afghanistan Nacional Human Development Report (ANHDR), Security with a Human Face*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York, 2004.

ANNUAL PROJECT REPORT, *Afghanistan. Support to the Counter Narcotics Trust Fund (CNTF)*, United Nations Development Programme, 01-01-2006 / 31-12-2007.

ARNOLD, Anthony, *The Fateful Pebble, Afghanistan's Role in the Fall of the Soviet Empire*, Presidio Press, California, 1993.

ATMAR, Mohammad Haneef, y GOODHAND, Jonathan, "Coherente or Cooption? Politics, Aid and Peacebuilding in Afghanistan", en *Journal of Humanitarian Assistance*, 30 de Julio de 2003, pp. 15-49.

ATRAN, Scott, "The Moral Logic and Growth of Suicide Terrorism," en *The Washington Quarterly*, Vol. 29, No. 2, Spring 2006. pp. 127-147.

AUDREY, Robert, *Operationalizing Gender in Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*, Afghan Women's Network, Kabul, agosto de 2007.

AUGÉ, Marc, *Diario de guerra: el mundo después del 11 de septiembre*, Gedisa, Barcelona, 2002.

BANCO MUNDIAL, *Afghanistan: Nation Reconstruction and Poverty Reduction - the Role of Women's in Afghanistan's Future*, WORLD BANK, 2005.

BANCO MUNDIAL, "Afghan Assistance Coordination Authority (AACA)", en <http://wbIn0018.worldbank.org/essd/sdv/pcf.nsf/271c54cabf61ffff85256c910070ba18/e6ba144b5def115885256ffc0068aec9?OpenDocument>. [Consulta: 6/2011]

BANCO MUNDIAL, "Afganistán: Drug Industry and Counter-Narcotics Policy" en, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/0,contentMDK:21133060-pagePK:146736-piPK:146830-theSitePK:22354700html?cid=1221> [Consulta: 9/2012]

BÁRCENAS, Luis Andrés y VALCÁRCEL, Darío, "Salida y permanencia en Afganistán", en *Política Exterior*, Vol. 25, Noviembre/Diciembre de 2011, NUM. 144, pp.58-70.

BATALLA, Xavier, *Afganistán. La guerra del siglo XXI*, DeBolsillo, Barcelona. 2002.

BECK, Ulrich, *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona, 1998.

BENNETT, Adam, *Reconstructing Afghanistan*, International Monetary Fund, Washington, D.C., EEUU, 2004.

BENNIGSEN, Alexandre y WIMBUSH, *Enders, Muslim of the Soviet Empire*, C. Hurst and Co, Londres, 1985.

BENNIGSEN, Alexandre y WIMBUSH, *Enders, Mystic and Commissars, Sufism in the Soviet Union*, University of California Press, Berkeley, 1985.

BHATTACHARJI, Romesh, *India's experiences in licensing poppy cultivation for the production of essential medicines. Lesson for Afghanistan*, The Senlis Council, London, June 2007.

BHATIA, Michael, "Minimal Investments, Minimal Results: The Failure of Security Policy in Afghanistan", *Unidad de Investigación y Evaluación de Afganistán*, junio de 2004.

BLANC, Jean-Charles, "Des puples afganis au peuple afgani", *Les Temps Modernes*. Vol. XXXV, num. 408-409, julio-agosto, 1980, pp. 20-57.

BLANCARTE J, Roberto, *Afganistán. La revolución islámica frente al mundo occidental*, El Colegio de México, México, 2001.

BLOOD, Peter R., "Afghanistan: A Country Study", Washington, DC. Department of State, 1997.

BONOSKY, Phillip, *Afganistán-Washington, la guerra secreta*, 2ª ed., Internacional Publishers, New York, 2002.

BRIANT, P, *Histoire de l'empire perse de Cyrus á Alexandre*, París 1996.

BROTÓNS, Remiro, "EEUU no se pregunta en qué se equivoca", *Política Exterior*, num. 85, p.19, en ACOSTA ESTÉBEZ, José "La Operación Libertad Duradera y la legítima defensa a la luz de los atentados del 11 de septiembre", *Revista Derecho Internacional*, Universidad Autónoma de Madrid, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/Derecho-Internacional/6/art/art1.pdf>

BRZEZINSKI, Zbigniew, *El gran tablero mundial. La supremacía estado-unidense y sus imperativos geoestratégicos*, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 1998.

BUL, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1977 (Existe edición en castellano: *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*, Madrid, La Catarata, 2005)

BURKE, Megan, "Construcción del Estado ¿Puede la Comunidad Internacional hacerlo bien?", *Global Policy Institute*, FRIDE, Madrid, enero, 2008.

BURTON, John W, *International Relations. A General Theory*, Ed. Castellana, Cambridge, 1965, *Teoría General de las Relaciones Internacionales*, México, 1973.

BUZAN, Barry, WAEVER, Ole y DE WILDE, Jaap, *A new framework for analysis*, Lynne Rienner Publisher, Colorado, USA, 1998.

CALDUCH CERVERA, Rafael, *Relaciones Internacionales*, Ediciones de las Ciencias Sociales, Madrid, 1991.

CALDUCH CERVERA, Rafael, *La incidencia del 11 de septiembre en el terrorismo internacional*, INCIPE, en, <http://www.incipe.org/REDI%20Calduch.pdf> [Consultado: 10/2009]

CALVILLO CISNEROS, José Miguel, "Afganistán: encrucijada entre la seguridad y el desarrollo" en AMÉRIGO CUERVO-ARANGO, Fernando y PEÑARANDA ALGAR, Julio, *Dos décadas de post guerra fría*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Tomo II, Madrid, 2009, pp- 47-68.

CARACUEL RAYA, María Angustias, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, Tecnos, Madrid, 2004.

CARLIN, Anne, *Rush to Reengagement in Afghanistan, the IFI's Post Conflict Agenda with Special Emphasis on the Nacional Solidarity Programme*, Bank Information Center, Washington, 2003.

CHAMBERS, Robert, *Rural Development: Putting the last first*, Longman, Harlow, Reino Unido, 1983.

CHASE, Robert, KENEDY, Paul y HILL, Emily, *The pivotal States: A New Framework for US Policy in Developing World*, W. Nation and Co. New York, 1999.

CHOMSKY, Noam, *11/09/2001*, RBA, Barcelona, 2002.

CHOSSUDOVSKY, Michael, *The Spoils of War: Afghanistan's Multibillion Dollar Heroin Trade*, Global Research, September 21, 2006.

CHOUVY, Pierre-Arnaud, "Afghan Opium: License to Kill", 1 de febrero de 2006, en, www.atimes.com/atimes/South_Asia/HB01Dfo2.html [Consulta: 10/2008]

COMISIÓN CARNEGIE, *La Prevención de Conflictos Violentos*, Carnegie Corporaion of New York, New York, 1997.

CARLIN, Anne, *Rush to Reengagement in Afghanistan, the IFI's Post-Conflict Agenda with Special Emphasis on the Nacional Solidarity Program*, Bank Information Center, Washington, 2003.

CARR, Edward, *The Twenty Year's Crisis*, Perennial, New York, 2001.

COOLEY, John K, *Guerras profanas: Afganistán, EEUU y el terrorismo Internacional*, Siglo XXI, Madrid, 2002.

COOPER, Robert, "The postmodern state and the world order", *Demos*, The Foreign Policy Center, London, 2000, pp 19-20.

COOPER, Robert, "The Postmodern State", *Re-ordering the world: The long-term implications of September 11th*, Mark Leonard (Ed.), Foreign Policy Centre, London 2002, en <http://www.observer.co.uk/Print/0,3858,4388912,00.html> [Consulta: el 15 de enero de 2013]

CORDOVEZ, Diego y HARRISON, Selig, *Out of Afghanistan, the inside story of the Soviet Withdrawal*, Oxford University Press, 1995.

COTARELO, Ramón, *Transición política y consolidación democrática*. España (1975-1986), Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1992.

DAVYDOV, A. D, "The rural Community of the hazaras of Central Afghanistan", *Central Asian Review*, Vol. XIV, n° 1, 1996, pp. 1-57.

DEL ARENAL, Celestino, *Introducción a las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2007.

DEL ARENAL, Celestino, "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política", VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*, Madrid, Tecnos, Universidad del País Vasco, 2002.

DEL ARENAL, Celestino, "Guerra, desarme y desarrollo", en *Seminario de Cooperación para el Desarrollo en la Prevención de Conflictos Bélicos*, Informe Técnicos N° 6, Cruz Roja Española, Instituto de Estudios y Formación, p.55-59.

DEL VISO, Nuria, "Lo más importante ahora en Afganistán es la construcción del estado", Entrevista a Barnett R. RUBIN, *Centro de Investigaciones para la Paz*, Madrid, 2006, pp.1-6.

DE LA RIVA, Luis, "Coordinación cívico-militar humanitaria", en *Ejército de Tierra Español*, N° 792, 2007, pp. 72-78.

DÍAZ BARRADO, Cástor, *El consentimiento, causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza*, Derecho Internacional, Universidad de Zaragoza, 1999.

DOBBINS, James, "America's Role in Nation-Building: From Germany to Irak", *Survival*, vol. 48. n° 1, Santa Mónica, 2006.

DUPREE, Louis, *Afghanistan*, Princenton University Press, 2ª Ed, Princenton, 1980.

ERIKSON, M., WALLENSTEEN, P. y SOLLENBERG, M, "Armed conflict, 1989-2002" en *Journal of Peace Research*, n° 40, Oslo, 2003, pp. 593-607.

ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, José, "Nuevos avances y retos en la lucha contra el terrorismo", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 17, Madrid, 2009.

ETIENNE, Gilbert, *Imprevisible Afganistán*, Bellaterra, Barcelona, 2002.

EUROPEAN PARLAMENT, *With a proposal for a European Parliament recommendation to the Council on production of opium for medical purpose in Afghanistan*, Committee on Foreign Affairs, European Union, A-60341/2007, Brussels, 21/09/2007.

EVERETT, Michael, *Merging the International Security and Assistance Force (ISAF) and Operation Enduring Freedom (OEF): A Strategic Imperative*, Army War Coll, Carlisle Barracks, New York, febrero, 2006.

EWANS, Martin, *Afganistán: a new history*, Routledge Cruzon, Taylor & Francis Group, London and New York, 2002.

FAO, "La producción de alimentos en Afganistán afectada por la sequía y las plagas", en, <http://www.fao.org/newsroom/es/news/2004/50567/index.html> [Consulta: 9/2009]

FERNÁNDEZ DE ANDRÉS, José Luis, "Cooperación Cívico-Militar", en *EUROFOR Eurofuerza Operativa Rápida, Revista Española Tierra*, Madrid, noviembre de 1998, pp. 77-80.

FERNÁNDEZ HIDALGO, Rubén Ramón, *11 de septiembre: desde dentro*, Editorial Mira, Zaragoza, 2002.

FISCHER, B J, Rehm and CULBERT. T., *Opium based medicines: a mapping of global supply, demands and needs*, (ed.) Feasibility Study on Opium Licensing in Afghanistan, Kabul, 2005.

FISCHER, Joschka, "Afganistán y el futuro de la OTAN", *El PAÍS*, 07-01-2008.

FRASER-TYLER, W.K, *Afghanistan; A study of Political Developments in Central and Southern Asia*, Oxfors University Press, Lonndon, 1958.

GALL, Carlotta y SENGUPTA, Somini, "Afghan Electorate's Message: The Provinces Need Public. Works and Restoration of Order", *New York Times*, 20/IX/2005.

GALTUNG, Johan, *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia*, Bakeaz/Gernika-Lumo, Gernika Gogoratuz, Bilbao, 1998.

GALTUNG, Johan, *Paz por medios pacíficos: paz y conflicto, desarrollo y civilización*, Centro Documentación Estudios para la Paz, Bakeaz, Vizcaya, 2003.

GARCÍA CANTALAPIEDRA, David, "EEUU, la OTAN y la necesidad de una nueva estrategia trasatlántica en el "Gran Asia central"", *Real Instituto Elcano*, ARI N° 31/2008, 19 de marzo de 2008.

GARCÍA PICAZO, Paloma, *Teoría breve de las relaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2009.

GOMÁ PINILLA, Daniel, "Hemeroteca de nuestra historia, las etnias de Afganistán", *La Vanguardia*, Barcelona, 2002.

GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma y CALVILLO CISNEROS, José Miguel, "La Conferencia de Londres para Afganistán: un nuevo impulso a un Estado frágil mediante una agenda multidimensional", *Real Instituto Elcano*, ARI 41/2010, Madrid, 2010.

GONZÁLEZ DEL MIÑO, Paloma, "El reto de la comunidad internacional en la reconstrucción de Afganistán: seguridad y desarrollo", *Revista Española de Relaciones Internacionales*, RERI-ANUDI, pp. 10-29.

GOODHAND, Jonathan, "Aiding Violence or Building Peace? The role of International Aid in Afghanistan", en *Third World Quarterly*, 2003, pp. 837-859.

GOODHAND, J., y HULME, D., "From wars to complex political emergencies: understanding conflict and peace-building in the new world disorder", *Third World Quarterly* 20, 1999.

GRAFE, Clemens, MARTÍN, Raiser y SAKATSUME, Toshinaki, "Beyond the Border: Reconsidering Regional Trade in Central Asian", *EBRD Working Papers* N.º. 95, European Bank for Reconstruction and Development, Frankfurt, 2005.

GRIFFIN, Michael, *El movimiento talibán en Afganistán. Cosecha de tempestades*, La Catarata, Madrid, 2001.

HARO TECGLÉN, Eduardo, *La Guerra de Nueva York*, El País Aguilar, Madrid, 2001.

HARRISON, Selig S, "Pashtunistán: un desafío para Pakistán y Afganistán", *Real Instituto Elcano*, Madrid, 21.05.2008.

HARVEY, David, *El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión*, en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/social/harvey.pdf> [Consulta: el 21 de marzo de 2013]

HENRY WALTER, Bellew, *Races of Afghanistan*, Sang-E Meel Publications, Lahore, 1999.

HEROLD, Marc W., *Afganistán como un espacio vacío: El perfecto estado neocolonial*, Ed. FOCA, Madrid, 2007.

HIGUERAS, Georgina, "El Opio envenena Afganistán", *El País*, Kabul, 17 de marzo de 2006.

HIPPLER, Mochen, *Nation building: A key concept for peaceful conflict Transformation?* Development and Peace Foundation, Pluto Press, London, 2005.

HOFFMAN, Bruce, y GANOR, J., "The Rationality of The Islamic Radical Suicide Attack Phenomenon", en *Inside Terrorism*, New York, Columbia University Press, 2006, pp. 6-11.

HOFFMAN, Bruce. "A Form of Psychological Warfare", en *Foreign Policy Agenda*, Vol. 12, No. 5, May 2007.

HOWARD, Michael, *La invención de la paz: reflexiones sobre la guerra y el orden internacional*, Salvat, Barcelona, 2001.

IGLESIAS CUÑARRO, Fernando A, *Twin towers: el colapso de los estados nacionales*, Bellaterra, Barcelona, 2002.

IGNATIEFF, Michael, *The Warrior Honor, Ethinc War and the Modern Conscience*. Vintage, New York, 1999.

ISELL, Paul, "El 'gran creciente' y el nuevo escenario energético en Eurasia", *Política Exterior*, nº 110, marzo/abril de 2006.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "Peacebuilding in Afghanistan", *Asia Report* No. 64, Kabul/Brussels, International Crisis Group, 2003, en <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=2293> [Consulta: 9/2009]

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "El Pacto por Afganistán en Peligro", *Política Exterior*, Vol. XXI, Marzo-Abril 2007, Nº 116, pp. 63-81.

JANUSZ, Barbara, *The Caspian Sea: Legal Status and Regime Problems*, Chatham House, Londres, 2005, en *Op. Cit.*, SOTO, Agosto.

JENSEMA, Ernestine, *Countering the Insurgency in Afghanistan: Losing Friend and Making Enemies*, The SENSIL COUNCIL, Londres, febrero de 2007.

KEOHANE, Robert, *Después de la hegemonía: Cooperación y discordia en la política económica mundial*, Princeton University Press, 1984.

KERN, Soren, "¿Puede Reconstruirse Afganistán?", *Real Instituto Elcano*, ARI Nº 30/2006, Marzo, 2006.

KLARE, Michael, *Las Guerras por los Recursos*, Tendencias, Caracas, 2003.

KOTTAK P., Conrad, *Antropología Cultural*, McGraw Hill, Madrid, 2006.

KRECZKO Alan, "The Afghan Experiment: The Afghan Support Group, Principled Common Programming and the Strategic Framework", *Pro-*

gramming and the Strategic Framework, Georgetown University, Washington, DC, 2003, pp. 239-258.

KUHRT, A, *The Ancient Near East c. 3000-330 B. C.*, vol. 2, Londres 1995.

LISTER, Sarah and NIXON, Hamis, *Provincial Governance Structures in Afghanistan: From Confusion to Vision?*, AREU, Briefing Paper, Kabul, May 2006.

LÓPEZ PERONA, Alfonso, "Afganistán: el regreso del gran juego" en *Política Exterior* VOL. XIII enero / febrero Nº 67, pp.131-142.

MAGNUS, Ralph y NABY, Eden, *Afghanistan, Mullab, Marx and Mujubid*, Harper Collins, India, 1998.

MALEY, William, *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the talibán*, C. Hurst, Londres, 1998.

MANSFIELD, David, "The Economic superiorita of Illicit Drug Production: Myth and Reality. Opium Poppy Cultivation in Afghanistan", estudio presentado en la Conferencia de *The role of Alternative Development in Drug Control and Development Cooperation*, Agosto de 2001, en, www.alternative-development.net/downloads/documents/mansfield_david.doc [Consulta: 9/2009]

MARSAL Y MONTALÁ, Jordi, "Consenso, operaciones de paz y cooperación cívico militar", en *La Cooperación entre lo civil y lo militar. Visión de los protagonistas y Propuestas para el mundo de la Cooperación*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2007, pp. 15-26.

MARDEN, Peter, *The talibán war and religión in Afghanistan*, New Internationalist, London, 2002.

MARTÍNEZ DE LOS REYES, Antonio, "Coordinación y cooperación entre estructuras civiles y militares. Los instrumentos necesarios" en *La Cooperación entre lo civil y lo militar. Visión de los protagonistas y Propuestas para el mundo de la Cooperación*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2007, pp. 247-266.

MATTHEWS, Robert, "Poppy seeds and dragon's teeth: NATO struggles with an opium-funded war in Afghanistan", *FRIDE*, Madrid, 2008.

MINISTERIO DE DEFENSA, *El Futuro de la OTAN después de Riga*, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Madrid, 2006.

MORGENTHAU, Hans, *Escritos sobre política internacional*, Tecnos, Madrid, 1979.

METCALF, Barbara, *Islamic Revival in British India 1860-1900*, Royal Book Compant, Islamabad, 1992.

MOUSAVI, Sayed Askar, *The Hazaras of Afghanistan: An Historical, Cultural, Economic and Political Study*, Curzon Press, Londres, 1998.

NACIONES UNIDAS, *Una Agenda para la Paz*, Nueva York, A/47/277 - S/24111, 17 de junio de 1992.

NACIONES UNIDAS, *Una Agenda para el Desarrollo*, Nueva York, A/48/935, 6 de mayo de 1994.

NACIONES UNIDAS, *La Alianza Mundial para el Desarrollo: es hora de cumplir*, Informe de 2011 del Grupo de Tareas sobre el desfase en el logro de los Objetivos del Milenio, Naciones Unidas, Nueva York, 2011.

NACIONES UNIDAS, *Immediate and Transitional Assistance Program for the Afghan People*. UNAMA-Kabul, January, 2002, en, http://www.reliefweb.int/library/documents/2002/un_afg_21jan.pdf [Consulta: 10/2011]

NOELLE, Christine, *State and Tribe in Nineteenth-Century Afghanistan*, Cruzon Press, Londres, 1997.

NÚÑEZ VILLAYERDE, Jesús A., "Seguridad y Defensa para las necesidades del mañana", en *Política Exterior*, Vol. XXI, julio/agosto 2007, N° 118.

NYE, Joseph S, *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, 2003.

NYE, *El soft power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs, New York, 2004.

OCDE-CAD, *Guidelines on terrorism prevention*, OCDE, 2003.

OCDE-CAD, "Declaración Política para Mejorar la Eficacia del Desarrollo en los estados Frágiles", en *Estados Frágiles: Declaración de Intenciones y Principios para el Compromiso Internacional en los estados y Situaciones de Fragilidad*, Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), reunión de Alto Nivel del CAD 3 y 4 de abril de 2007 (29).

ORTEGA FELIÚ, Luis, *Posible Evolución de Afganistán. Papel de la OTAN*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Do-

cumentos de Seguridad y Defensa, Ministerio de Defensa, Madrid, marzo de 2007.

ORTEGA TEROL, Juan Miguel, *La Intervención de la OTAN en Yugoslavia*, Colección SEPTEM UNIVERSITAS, Oviedo (Asturias), 2001.

ORTIZ, Antonio, "La OTAN tras la cumbre de Estrasburgo-Kehl", en *Política Exterior*, N° 129, VOL. XXIII, Madrid, mayo/junio 2009, pp. 59-70.

OTAN, *Compendium of Views and Experiences on Humanitarian Aspect of Peacekeeping*, Grupo Especial de Tareas sobre Mantenimiento de la Paz de la OTAN, Bruselas, 1999.

OTAN, *Afghanistan Five years on: An Assessment*, Bibliographies Thématiques, No. 2, Bibliothèque de l'OTAN, Bruselas, 2007

OTAN, *La Transformación de la OTAN*, en, <http://www.nato.int/docu/nato-trans/nato-trans-sp.pdf> [Consulta: 10/2009]

OTAN, *Riga Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council*, noviembre de 2006, en, <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm> [Consulta: 10/2009]

OTFINOSKI, Steven, *Nations in Transition: Afghanistan*, Facts On File, New York, 2003.

OXFAM INTERNATIONAL, *Los afganos en primer lugar, lograr la seguridad en Afganistán depende sobre todo de una estrategia concertada, eficaz y a largo plazo para abordar las necesidades de la población afgana*, OI, Madrid, marzo de 2009.

PERAL, Luis, *Afganistán: desafíos de la estabilidad y oportunidades del caos*, Centro Internacional de Toledo para la Paz, CIT Pax, Informe CIT paz n°. 2, diciembre 2006.

PÉREZ GÓMEZ, J., "El papel de España en el proceso de Paz en la ex Yugoslavia" en GIRÓN, J., y PAJOVIC, S, *Los nuevos Estados de la antigua Yugoslavia*, Universidad de Oviedo, 1999, pp. 295-314.

PERITO ROBERT, M, "The US experience with Provincial Reconstruction team in Afghanistan", *United State Institute of Peace*, Washington, DC, pp. 1-16.

PEARSON, G., and HOBBS, D., *Middle Market Distribution* (Home Office Research Study), London, Home Office (UK Government), en <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=10213> [Consulta: 10/2010]

PELLICER, S., "La presencia militar española en los Balcanes" en GILRÓN, J. y PAJOVIC, S., *Los Nuevos estados de la Antigua Yugoslavia*, Universidad de Oviedo, 1999, pp. 271-292.

PETERS, Michael, A., *Globalism and its Challengers. The Postmodern State, Security and World Order*, 2002, en http://globalization.icaap.org/content/v2.2/04_peters.html [Consulta: el 10 de diciembre de 2012]

PETER, R., "The Human Terrain of Urban Operations" en *Parameters*. Vol. XXX nº1, Spring 2000, en, <http://users.jyu.fi/~aphamala/pe/issue2/urban.htm> [Consulta: 10/2009]

POULLADA, León B, *Reform and Rebellion in Afghanistan, 1919-1929; King Amamullah's Failure to Modernize a Tribal Society*, Cornell University Press, Ithaca y London, 1973.

POZO SERRANO, Pilar, "Estados Fallidos, Derechos Humanos y Seguridad Internacional", en *Los retos humanitarios del siglo XXI*, Tirant lo Blanch Publicacions, Universitat de València, Valencia, 2004, pp. 173-185.

PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, *Programa de Medios de Subsistencia y Protección Social (ANP)*, Ministerio de Desarrollo Rural de la República Islámica de Afganistán, Doc. 1383, Kabul, 2003.

PUGH, M., "Civil-Military Relations in Peace Support Operations: hegemony or emancipation?" *Seminar on Aid and Politics*, ODI, London, 1 February 2001, pp. 1-15.

QUINTANA PALI, Santiago, *Afganistán, encrucijada estratégica del Asia Central*, Universidad Nacional Autónoma de México, México DF, 1986.

RAMSBOTHAM, Oliver, WOODHOUSE, Tom y MIAL, Hugh, *Resolución de conflictos. La prevención, gestión y transformación de conflictos letales*, Institut Català Internacional, Per la Pau, Paz y Desarrollo nº 2, Barcelona, 2011.

RASANAYAGAM, Angelo, *Afghanistan a Modern History*, I.B. TAURIS, 2003, New York.

RASHID, Ahmed, *Los talibán. El Islam, el petróleo y el nuevo gran juego en Asia Centra*, Quinteto, Barcelona, 2002.

RAWLINSON, Henrt, *England and Russian in the East (1875)*, Indian Piublication, Karachi, 1985.

REQUENA, Pilar, *Afganistán*, Síntesis, Madrid, 2012.

REY MARCOS, Francisco, *Las sombras de la ayuda en Afganistán*, IE-CAH, 28.03.2008. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, en, http://www.iecah.org/ver_completo.php?id_articulo=375 [Consulta: 10/2010]

RIDRUEJO, Pastor, *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid, 2003, pp.727-728, en “La Operación Libertad Duradera y la legítima defensa a la luz de los atentados del 11 de septiembre”, *Revista Derecho Internacional*, Universidad Autónoma de Madrid, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/Derecho-Internacional/6/art/art1.pdf>

ROSSENAU, James N., *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990,

ROTFELD, Adam Daniel, *SIPRI Yearbook 1997*, Oxford University Press, 1997, pp. 1-8.

ROULAND, Norbert, POUMARÁEDE, Jacques y PIERRÉ-CAPS, Stéphane, “Una ojeada a las tradición jurídicas no occidentales” en *Derecho de las minorías y de los pueblos autóctonos*, Siglo Veintiuno Ediciones, Madrid, 1999.

ROY, Oliver, *Islam and Resistance in Afghanistan*, I.B. Tauris, Londres, 1994.

ROYAL GEOGRAPHICAL SOCIETY, *The Country of the Turkomans*, Royal Geographical Society, Londres, 1971.

RUBIN, Barnett, *The search for Peace in Afghanistan, from buffer State to Failed Sate*, Yale University, New Haven, 1995.

RUBIN, Barnett, *La Incierta transición de Afganistán: del caos a la normalidad*, The Center for Preventive Action, Council on Foreing Relations, CSR N° 12, Marzo de 2006.

RUBIN, Barnett y SNYDER, Jack, *Post Soviet Political Order, Conflict and State Building*, Routledge, Londres, 1998.

SALOMÓN, Mónica, “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencias y aproximaciones”, *Revista*

Electrónica de relaciones Internacionales (REEI), en, http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Salomon.pdf [Consulta: 10/2009]

SANAHUJA, José Antonio, *¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea*, en http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2007/2007_10.pdf [Consulta: el 15 de enero de 2013]

SANAHUJA, José Antonio, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos*, Cideal, Madrid, 1999.

SANAHUJA, José Antonio, *Los dilemas de la política de desarrollo de la UE*, Plataforma 2015 y más, en, http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Anuario_2004_02_C_LOSDILEMAS.pdf [Consulta: el 10 de octubre de 2012]

SANAHUJA, José Antonio, y GÓMEZ GALÁN, Manuel, *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, Cideal, Madrid, 2001.

SANAHUJA, José Antonio, "Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la 'securitización' de la ayuda", en *Documentación Social. Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada*, nº 136, Madrid, 2005, pp. 25-41.

SANAHUJA, J.A., *¿Más ayuda o mejor ayuda? La cooperación para el Desarrollo en la encrucijada*, ICEI, Universidad Complutense, en [http://www.seipaz.org/documentos/DevCo%20SIP%20\(Es%20\).pdf](http://www.seipaz.org/documentos/DevCo%20SIP%20(Es%20).pdf) [Consultado el días 14 de enero de 2013]

SANDOVAL, Mario, "Análisis desde la óptica de la Seguridad", en *Pobreza y Desigualdad*, INCIPE, Madrid, 2005.

SANCISI-WEERDENBURG, H. (Ed.), *Achaemenid History I-VIII*, Leiden (Holanda) 1987-1994.

SANZ, Mariona, "El Triangle", *La Pau*, nº 18, enero de 2007.

SAURABH NAITHANI, *ANDS Economic Sigues and Terminology. A CSANDS Basic Guide to the Afghanistan Nacional Development Strategy Initiative*, ANDS, July 2006.

SCHWARZEMBERGER, Georg, *Power Politics. A Study of International Society*, Stevens, London, 1941.

SEGURA, Antoni, *Señores y vasallos del S. XXI. Una explicación de los conflictos*, Alianza Editorial, Barcelona, 2004.

SETH G. Jones, "Pakistan's Dangerous Game", en *Survival*, Vol. 49, No.1, Spring 2007, pp. 15-32.

SHWADRAN, Benjamin, *The middle East, Oil and the Great Powers*, Israel University Press, Jerusalén, 1973.

SILVELA, Enrique, "Las Fuerzas Armadas en la Reconstrucción Nacional: los PRT en Afganistán", *Real Instituto Elcano*, Área de Seguridad y Defensa, ARI Nº 49-2005, 14.4.2005, pp. 1-5.

SINGH, Robert, "The Bush Doctrine", en BUCKLEY, Mary, *The Bush doctrine and the War on Terrorism: Global responses, Global consequences*, Routledge, Nueva York, 2006.

SMITH, M. y HOFSTETTER, M., "Carretera o callejón sin salida. El flujo de información en las Operaciones Cívico-Militares", en *Military Review*, marzo/abril 2001, pp. 9-14.

STRANGE, Susan, *States and Markets*, Londres, Pinter, 2ª edición, 1994.

STRANGE, Susan, *La retirada del estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Icaria, Barcelona, 2003.

STUDER, M., "El CICR y las relaciones cívico-militares en los conflictos armados", en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, nº 842, Madrid, 2001, pp. 367-390.

SUHRKE, Astri, "Afganistán: ¿negociar con los talibanes?", en *Política Exterior*, Nº 129, Vol. XXIII, Madrid, mayo/junio 2009, pp. 45-58.

TABLADA, Carlos, *Petróleo, poder y civilización*, Instituto Cubano del Libro, Editorial Nomos, La Habana 2003.

TAIBO, Carlos, *¿Afganistán? No, gracias*, Bitácora Almendrón, Madrid, mayo de 2006.

TALBOT, Karen, "Afganistán, llave de Asia Central y explotación del petróleo de la zona", *Centro Internacional por la Paz y la Justicia (ICPJ)*, EEUU, 2003.

TALBOT, Karen, *Afganistán: la lucha por el poder*, Centre for Research on Globalisation (CRG), 7 de noviembre de 2001, en <http://>

www.nodo50.org/csca/agenda2001/ny_11-09-01/afg-lucha-petrol.html
[Consulta: 9/2011]

TALBOT, Karen, *Afganistán: la lucha por el petróleo*, Centre for Research on Globalisation (CRG), 2001, en, <http://www.nodo50.org/csca> [Consulta: 9/2009]

TAPPER, Richard, *The Conflict of tribe and State in Afghanistan*, Crom Helm, Londres, 1983.

TAWIL, Sobhi, *Informe final y estudio del caso sobre la Destrucción reconstrucción educativa en sociedades trastocadas*, UNESCO, Oficina Internacional de Educación, Universidad de Ginebra, Ginebra, Mayo de 1997.

THE SENLIS COUNCIL, *Poppy for Medicine. Licensing poppy for the production of essential medicines: an integrated counter-narcotics, Development, and counter-insurgency model for Afghanistan*, Security and Development Policy Group, London, June, 2007.

THE SENLIS COUNCIL, *Canada in Kandahar: No peace to sep*, The Senlis Council, London, 2006.

THE SENLIS COUNCIL, *Feasibility Study on Opium Licensign in Afganistán for the Production of Morphine and other Essential Medicines*, en, http://www.senliscouncil.net/modules/publications/008_publication
[Consulta: 9/2009]

THE SENLIS COUNCIL, *Poppy for Medicine. Licensing poppy for the production of essential medicines: an integrated counter-narcotics, Development, and counter-insurgency model for Afghanistan*, London, 2007.

TORRENTE GISBERT, José María, *Reflexión crítica sobre la situación Mundial actual*, Nova Escola Galega, febrero de 2007.

TRIPODI, P., "Relaciones Civiles-Militares en Operaciones de Paz", en *La necesidad de in Defense and Security*, Studies, Brasil, 2002, pp. 1-10.

TSCHIRGI, Necla, "Peacebuilding as the link between security and development: is the window of opportunity closing?", *International Peace Academy*, New York, diciembre 2003.

UESUGI, Yuji, *Provincial Reconstruction Team (PRT) in Afghanistan: Filling the gaps in the Peacebuilding*, en, <http://home.hiroshima-u.ac.jp/hipec/conference/020.pdf> [Consulta: 10/2009]

VIVIANO Frank, *Energy Futur Rides on USA war. Conflict centered in world's oil match*, San Francisco Chronicle, 26 septiembre, 2001, en http://www.ospaaal.org/corint/numero_4/esp_4/afgapetr.htm [Consulta: 9/2011]

WEISSMAN, Frabrice, *A la Sombra de las guerras justas. El orden internacional y la acción humanitaria*, Icaria, Barcelona, 2004.

WIGHT, Martin, *Power Politics*, edited by Hedley Bull & Carstaan Holbraad, Leicester University Press, 1995.

WILLETT, Susan, "Insecurity, conflict and the new global disorder", *IDS Bulletin*, vol. 32, n 2, abril 2001, pp. 35-47.

WOLFENSOHN, James D., *Seguridad en el siglo XXI: la protección del planeta*, Presidente Grupo del Banco Mundial, Washington DC 03/10/2004.

WORLD HEALTH ORGANISATION, *Global Action Against Cancer - update version*, Kabul, 2005.

YUSTE, Pablo, *Estabilización y contrainsurgencia como la lucha por la legitimidad: un modelo para la construcción de estados. El caso afgano*, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), Madrid, en <http://www.uam.es/centros/economicas/doctorado/deri/publicaciones/WorkingPapers/DEA%20Pablo%20Yuste.pdf> [Consultado el día 12 de enero de 2013]

ZABRISKIE, Phill, "Los otros afganos" en *National Geographic*, España, febrero de 2008.

ZAKHILWAL, Omar y MURPHY THOMAS, Jane, *El papel del desarrollo rural en la consolidación de la paz. El caso de Afganistán*, The North-South Institute L'Institut Nord-Sud, Centro Internacional para la Paz CIP-fuhem, Madrid, 2006.

ZANDEE, D., "Interacción cívico-militar en operaciones de paz", en *Revista de la OTAN*, Primavera 1999, pp. 10-13.

ZERAOUI, Zidane, *La guerra contra el terror. EEUU, Afganistán y la lucha contra el terrorismo*, Ariete, México, 2006.

PÁGINAS WEB Y OTROS DOCUMENTOS UTILIZADOS:

AREU:

- <http://www.areu.org.af/?Lang=en-US>

GOBIERNO DE AFGANISTÁN:

- *Afghanistan Emergency Trust Fund Narrative Report*, Project Code: 4013, Implementing Partner: AIMS-UNDP, Reporting Period: Mid Term Report, From March.
- *Manual de operaciones del Plan Nacional de Solidaridad, 1 de marzo de 2005; What Kind of Peace is Possible?* WKOP, borrador de trabajo, Mayo de 2005.

GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS:

- Agencia de Desarrollo de EEUU USAID, en, http://www.usaid.gov/espanol/pr030227_sp.html [Consulta: 10/2009]
- www.usinfo.state.gov/journals/itps/0507/ijpe/ijpe0507.pdf [Consulta: 10/2009]

NACIONES UNIDAS:

- http://http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=OCDoQFjAA&url=http%3A%2F%2Funama.unmissions.org%2Fdefault.aspx%3F%2F&ei=mOdtUeDsK8TQhAeDsoCIDg&usq=AFQjCNEELgNiG4xohDs-WwZL5DY9UltA&sig2=DfGPgLNITpp9mQSR4u4A_A&bvm=bv.45175338,d.ZG4&sig2=DfGPgLNITpp9mQSR4u4A_A&bvm=bv.45175338,d.ZG4
- <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2009/September/afghan-opium-production-in-significant-decline.html> [Consultado 01 de abril de 2013]
- www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=8281&criteria1=Afganistan&criteria2=drogas [Consulta: 10/2011]

- <http://www.fao.org/newsroom/es/news/2004/39789/index.html> [Consulta: 9/2009]
- Convenciones de las Naciones Unidas sobre Fiscalización de Drogas o visítase http://www.unodc.org/pdf/lap_checklist_convention_es.pdf [Consulta: 9/2011]
- <http://www.fao.org/newsroom/es/news/2004/36107/index.html> [Consulta: 9/2009]
- <http://www.un-instraw.org/revista/hypermail/alltickers/fr/1270.html> [Consulta: 2/2011]
- www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=8281&criteria1=Afganistan&criteria2=drogas [Consulta: 9/2012]
- Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1383 y 1386 (2001), 1444 (2002), 1510 (2003), 1623 y 1659 (2004), 1776 (2007) y la 1806 y 1833 (2008).

THE SENLIS COUNCIL:

- http://www.senliscouncil.net/modules/Opium_licensing [Consulta: 9/2009]

OTROS:

- <http://www.bedfordtoday.co.uk/ViewArticle2.aspx?SectionID=543&ArticleID=1945881> [Consulta: 9/2009]
- Escola de Cultura de Pau (ECP) y Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ECID), “Afganistán 2001”, Barcelona, 2002, en,
- www.pangea.org/unescopau/img/programas/rehabilitacion/paises/06afga.pdf [Consulta: 9/2010]

