

La difícil construcción nacional de Afganistán

The difficult national building in Afghanistan

Guillem Colom Piella*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 138, jul.-ago. 2013 [p. 30 a 36]

En octubre de 2001, una coalición multinacional liderada por Estados Unidos invadió Afganistán para derrocar al régimen Talibán, neutralizar a los responsables del 11S y acabar con este santuario terrorista. Tras varias semanas de combates, el régimen se desmoronó y Hamid Karzai era nombrado presidente de la Autoridad Afgana de Transición, un gobierno interino encargado de establecer las bases de un nuevo estado moderno y democrático.

Formalmente, la construcción del país se ha basado en un Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*); puesto que la comunidad internacional ha planteado una estrategia única para Afganistán; los participantes colaboran para reforzar el nexo seguridad-desarrollo-gobierno; la actividad multinacional se realiza en paralelo a nivel local, provincial y nacional; y la intervención prima el desarrollo de capacidades locales y vinculadas con una estrategia de apropiación nacional (*ownership*). Sin embargo, en la práctica parece que tras este enfoque se esconden concepciones divergentes, intereses enfrentados, visiones opuestas y objetivos discordantes que impiden lograr la unidad de acción propuestas por este modelo de concertación y comprometen el éxito de la intervención.

El artículo examinará varios aspectos clave de la construcción nacional de Afganistán e identificará los principales escollos que están impidiendo su éxito.

El Enfoque Integral

Considerado como el nuevo paradigma para la gestión de crisis, el Enfoque Integral se concibió para solventar los problemas observados durante la conducción de estas operaciones. Este modelo propone concertar las estrategias, capacidades y actividades de los participantes en la resolución del conflicto, desde el primer momento y a todos los niveles, compartiendo inteligencia, situación final deseada, objetivos estratégicos, planeamiento operativo y asignación de recursos. Esta coordinación comprende desde el nivel político al táctico y debe realizarse en todas las fases de la operación, desde su concepción inicial hasta su ejecución sobre el terreno y final evaluación (FRIIS y JARMYR, 2008).

A pesar del potencial de esta iniciativa, todavía no existe ninguna definición consensuada de Enfoque Integral para toda la comunidad internacional ni tampoco hay ningún acuerdo sobre su organización. Así, las concepciones nacionales y multinacionales existentes se basan en estas ideas pero su objetivo no es integrar las capacidades de los

* Profesor de Ciencias Políticas y de la Administración de la Universidad Pablo de Olavide, España (gcolpie@upo.es).

participantes en la gestión de una crisis; sino resolver los problemas internos de la propia organización y facilitar la coordinación con el resto de actores presentes en la resolución del conflicto¹.

Afganistán fue el primer escenario para la aplicación del Enfoque Integral multinacional. Sin embargo, a pesar del empeño por coordinar las estrategias y acciones en la construcción nacional del país; concepciones divergentes, capacidades antagónicas, intereses enfrentados y objetivos discordantes han entorpecido la aplicación de este modelo y comprometido la viabilidad del nuevo estado.

Generación de capacidades y desarrollo

La generación de capacidades autóctonas constituye un elemento fundamental de cualquier labor de construcción nacional, puesto que este proceso establecerá las instituciones que satisfarán las necesidades de la ciudadanía (sistema político, administración pública, poder judicial o servicios básicos) a *nivel individual* para que los ciudadanos asimilen los nuevos conocimientos y competencias; a *nivel institucional* para modernizar las instituciones del país; y a *nivel social* para establecer una administración moderna, eficiente y sujeta al control público (PNUD, 2004).

No obstante, al tratarse de una operación de cambio de régimen, en Afganistán no bastaba con acomodar las instituciones existentes al nuevo estado. Era preciso acabar con el sistema anterior y crear un nuevo país partiendo desde cero.

Inicialmente se asumió que la construcción nacional se realizaría simultáneamente en los planos central, provincial y local siguiendo la táctica de la *mancha de aceite* utilizada en contrainsurgencia. Así, el poder político, los servicios sociales, las infraestructuras básicas y la administración estatal se expandirían por el país, implantándose en las provincias y en las localidades a medida que las fuerzas multinacionales tomaran las zonas controladas por la insurgencia. El objetivo de actuar paralelamente en estos planos era garantizar que la autoridad del nuevo estado se expandiera homogéneamente por el país relevando a los antiguos poderes locales y provinciales.

En Afganistán, las iniciativas para construir el gobierno y generar capacidades autóctonas se articulan en torno a la reducción de la pobreza, el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la gobernabilidad o los derechos humanos; y se fundamentan en un Enfoque Integral, puesto que en estos procesos participan los actores relevantes – gobierno afgano, comunidad internacional, organizaciones internacionales y ONGs – bajo la coordinación de la Misión de las Naciones Unidas para Afganistán y el gobierno nacional. No obstante, esta concertación de estrategias, planes sectoriales y proyectos específicos ha sido en muchos casos más formal que real porque muchos participantes realizan acciones que no responden a ninguna necesidad concreta, son incompatibles entre sí o minan la autoridad del gobierno de Karzai.

Sin menospreciar el resto de iniciativas, posiblemente la reforma del sector de seguridad y de la justicia son las más relevantes para el futuro del país, puesto que de su transformación depende la extensión de la autoridad del gobierno y el monopolio de la violencia legítima, la consecución del estado de derecho y el sostenimiento del país frente posibles amenazas una vez la comunidad internacional se retire de Afganistán.

1 Las concepciones nacionales se basan en los modelos 3D (diplomacia, defensa y desarrollo); 3D+C (diplomacia, defensa, desarrollo y comercio); Enfoque Gubernamental (participación de todos los ministerios nacionales bajo coordinación ejecutiva) o Enfoque Integral (coordinación interministerial y colaboración de la sociedad civil, ONGs o empresas privadas); y las internacionales siguen el modelo de la OTAN (mejora del funcionamiento interno y cooperación con otros actores en operaciones no-Artículo 5); la Unión Europea (coordinación interna en materia de gestión de crisis y desarrollo herramientas comunes de planeamiento, conducción y evaluación de operaciones); o de las Naciones Unidas (refuerzo de la coordinación interna el análisis y planeamiento de operaciones de paz).

Aunque cabría esperar una valoración común de la situación de partida y un compromiso internacional sobre la estrategia a seguir para reformar la seguridad y la justicia afganas, la transformación de ambos sectores es más lenta y difícil de lo esperado; puesto que ni el gobierno afgano ha acabado con las estructuras tradicionales o los vestigios del régimen anterior; ni Occidente ha planteado una respuesta única a la reforma de ambos sectores, atajar la corrupción policial, militar y judicial o evitar la infiltración Talibán en estas instituciones (WADHAMS y KORB, 2007).

La reforma del sector de seguridad está mostrando resultados dispares. Mientras su vertiente militar (desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes, constitución del ministerio de defensa y formación del nuevo ejército) progresa adecuadamente gracias al apoyo internacional; la reforma del ministerio del interior y la policía avanza más lentamente (KATZMAN, 2013). A la arbitrariedad, corrupción e ineficacia de estas instituciones, se le suma la incapacidad internacional para pactar un enfoque común y la indecisión de los actores implicados para prestar la asistencia necesaria para generar nuevas capacidades. El tiempo dirá si el Ejército Nacional Afgano podrá hacerse cargo de la defensa del país y la policía garantizar el orden público y respetar los derechos humanos.

En relación a la reforma judicial, a pesar del interés mostrado por la comunidad internacional, el apoyo prestado ha sido menor de lo esperado; por lo que los avances están siendo más lentos y los resultados más limitados. Posiblemente, el mayor escollo que debe superar la transformación de la judicatura afgana es la integración del sistema tradicional – que continúa aplicándose dada su accesibilidad, eficiencia y respetabilidad a pesar de chocar con la legislación del país y los derechos humanos – con el nuevo modelo que emana de la Constitución de 2004 (WYLER y KATZMAN, 2010).

En términos generales, se estima que a pesar de los factores que han limitado el impacto de estas iniciativas (la corrupción endémica del gobierno, la violencia que azota el país, la falta de fondos para la ejecución de proyectos o la descoordinación de la ayuda internacional), se han realizado algunos avances significativos, especialmente una vez se lanzó el Programa Nacional de Solidaridad, se firmó el Pacto para Afganistán y se trazó la Estrategia Afgana de Desarrollo Nacional.

Liderado por el gobierno afgano y apoyado por las Naciones Unidas, el Programa de Solidaridad Nacional pretende promover el desarrollo local. Lanzado en 2003 para reforzar la capacidad local para definir, gestionar y controlar sus propios proyectos de desarrollo, éste pretende mejorar la prestación de servicios básicos mediante programas que respondan a las necesidades identificadas por las comunidades locales, incrementando así la confianza de los pueblos en el gobierno central. Aunque muchos proyectos han carecido de la financiación necesaria, han existido casos de corrupción o su ejecución se ha dilatado más de lo esperado, el impacto del programa sobre el desarrollo local de Afganistán está siendo positivo (PNUD, 2012).

Por otro lado, el Pacto para Afganistán es un acuerdo entre el gobierno del país y la comunidad internacional para coordinar las labores en las esferas de la seguridad, el estado de derecho, los derechos humanos, el desarrollo económico y social, o la lucha contra la droga. Decretado en la Cumbre de Londres (2006), este acuerdo sustituye al Proceso de Bonn – que arrancó en 2001 para preparar la transición y culminó con la aprobación de la Constitución y las elecciones de 2005 – y pretende avanzar en la reconstrucción del país mediante la generación de capacidades locales. Basado en tres pilares (seguridad, proceso político y desarrollo socioeconómico) este compromiso sentó las bases de la Estrategia Afgana de Desarrollo Nacional, un plan perfilado por el gobierno afgano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con el apoyo internacional para integrar los programas sectoriales en un marco de actuación que asista la consecución del Pacto para Afganistán.

La implementación de este plan terminará este año. Sin embargo, los resultados son menos satisfactorios de lo esperado: junto a los casos de corrupción y malversación de fondos o el entorno de inseguridad reinante en el país, las discrepancias que existen entre las labores realizadas por los distintos actores, la limitada coordinación y transparencia de los proyectos o la nula comunicación entre los participantes, han dificultado el logro de los objetivos del Pacto para Afganistán, arrinconado al gobierno de Karzai y minado su credibilidad interna (PNUD, 2012).

Probablemente, el mayor logro de estos programas ha sido la racionalización del gasto. Y es que si bien la mayoría de los participantes continúan ejecutando y financiando programas que apenas responden a las necesidades reales de Afganistán, son cada vez más los países que intentan realizar proyectos prioritarios para el gobierno afgano, compartir la responsabilidad de la ejecución y emplear los fondos fiduciarios (depósitos sufragados por los donantes y gestionados por Afganistán para realizar proyectos específicos bajo la mirada internacional) para garantizar su financiación (PNUD, 2012).

Posiblemente, donde mejor se observan los avances y las limitaciones de esta coordinación multinacional es en la esfera de la reconstrucción. A pesar del esfuerzo de concertación internacional, la formulación de un Enfoque Integral para coordinar los planes y actividades de los participantes y adoptar el modelo de Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) para prestar seguridad y asistencia militar a la reconstrucción; los resultados son menos satisfactorios de lo esperado. Además de la corrupción existente dentro y fuera del país y que dilapida hasta la mitad de los recursos disponibles (GAO, 2007), se le suma una inadecuada financiación; una deficiente gestión de los programas; una disparidad de agendas; una exigua coordinación de las actividades o el clima de inseguridad que dificulta las labores de reconstrucción, limita la participación de los actores civiles y militariza estas actividades. Es por ello que el esfuerzo internacional para reconstruir el país no está teniendo los efectos deseados.

En suma, aunque se ha avanzado en la concertación de las estrategias y actividades de los participantes en la reconstrucción de Afganistán, su implementación es más difícil de lo esperado, sus resultados menos satisfactorios de lo deseado y el Enfoque Integral menos aprovechado de lo publicitado. El tiempo dirá si estos desarrollos podrán sostenerse una vez se trasvase el poder al gobierno afgano y la comunidad internacional salga del país.

Seguridad

La creación de un clima de seguridad suficiente para que los actores civiles desarrollen sus labores constituye uno de los elementos fundamentales del Enfoque Integral y el único cuya responsabilidad recae en el componente militar de la operación. En Afganistán, los cometidos de las fuerzas desplegadas comprenden la eliminación de los grupos terroristas e insurgentes; la prestación de asistencia al gobierno del país y la provisión de seguridad y apoyo a las labores de reconstrucción (STRADVIRIS, 2012).

Sin embargo, en el plano práctico no puede decirse que las labores de seguridad se realizan bajo un Enfoque Integral: por un lado, desde 2001 coexisten dos operaciones que persiguen objetivos distintos, poseen cadenas de mando diferenciadas y conciben el empleo de la fuerza de forma opuesta. Así, mientras la *Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad* (ISAF) está liderada por la OTAN y su misión es proveer seguridad, apoyo y asistencia a las labores de reconstrucción del país; las fuerzas multinacionales encuadradas en la *Operación Libertad Duradera* (OEF), liderada por Estados Unidos para derrocar el régimen Talibán, se orientan a la lucha antiterrorista, la neutralización de los grupos armados y la erradicación de la droga.

En el marco de la OEF existe una cierta coherencia entre los objetivos de la operación, los medios empleados para su consecución y la contribución de sus miembros. Sin embargo, en ISAF la situación es distinta: a la diversidad de concepciones existentes en el seno de la OTAN sobre la naturaleza de la misión en Afganistán, las controversias generadas por la participación aliada en acciones de combate y labores de contrainsurgencia; se le suma la reiterada falta de compromiso de varios países para proveer las fuerzas requeridas para el cumplimiento de la misión; el mantenimiento de salvaguardas (*caveats*) que comprometen la unidad de esfuerzo aliada; la negativa de algunos gobiernos a compartir las responsabilidades que entraña la participación en esta operación, o la existencia de múltiples agendas para iniciar la retirada de Afganistán (Department of Defense, 2012).

En la práctica, la variedad de concepciones nacionales sobre cómo proyectar la seguridad en Afganistán está imposibilitando la pacificación del país; erosionando la cohesión de la OTAN y exponiendo las distintas culturas estratégicas que existen en la Alianza. Exacto, cuando la situación de seguridad empezó a deteriorarse, fue imposible concertar una estrategia común para atajar la situación o lograr el compromiso de los aliados para reforzar su contribución en Afganistán, colaborar en labores de combate o asumir que se enfrentaban a una operación de contrainsurgencia (JACOBSEN, 2010). Y desde entonces, esta situación no ha mejorado: mientras Estados Unidos ha redefinido su estrategia, aumentado su autonomía operativa; reforzado su presencia y reprochado a los aliados su escasa fiabilidad y limitada voluntad para vencer en Afganistán; ISAF todavía no parece haber identificado el reto que debe superar, la misión que debe desempeñar, la estrategia que debe plantear y las contribuciones nacionales que debe esperar para cumplir con los objetivos asignados.

En conclusión, antes de plantear un Enfoque Integral es necesario que sus contribuyentes posean una visión similar del problema a tratar; tengan la voluntad de resolverlo y muestren una cierta solidaridad con el resto de los participantes en relación a los medios a emplear y las responsabilidades a adquirir para resolver el problema. En Afganistán nunca se han dado estas precondiciones básicas; y a día de hoy factores como la coordinación de ambas operaciones militares, la concertación de una estrategia coherente para pacificarlo o la integración de los distintos enfoques nacionales sobre el sentido y finalidad de esta operación ya no son ninguna prioridad. En la esfera de la seguridad, el único objetivo común para todos los participantes es lograr que el Ejército Nacional Afgano opere autónomamente antes de iniciar el trasvase de responsabilidades a Kabul e iniciar la retirada del país.

Lucha contra la droga

Afganistán es el mayor productor de opio del globo. El 90% del opio mundial se cultiva en suelo afgano, emplea al grueso de los agricultores del país y su explotación representa un tercio de su Producto Interior Bruto (UNODC, 2012). Desde 2001, su producción y comercio ha experimentado un fuerte crecimiento debido a la situación de anarquía que vive el país, los rendimientos que genera su venta, la inexistencia de alternativas económicas viables para la población y la estrecha relación que existe entre el tráfico de drogas y la insurgencia.

Conociendo esta realidad, parecería lógico que la comunidad internacional y el gobierno afgano integraran sus esfuerzos para combatir la producción y tráfico de drogas para privar de fondos a la insurgencia. No obstante, hasta fechas recientes, las acciones realizadas por los distintos actores se caracterizaban por un ineficaz planteamiento, una total descoordinación y una pésima dirección, ejecución y evaluación; lo que impidió acabar con la industria del opio en Afganistán.

Por un lado, aunque el gobierno afgano es el máximo responsable de la lucha contra la droga, éste se ha mostrado poco beligerante – debido a la red de intereses creados en torno a este lucrativo negocio – e incapaz de proporcionar alternativas viables – vía asistencia, créditos o educación – al cultivo de opio. Por otro lado, OEF primó hasta 2005 las labores contraterroristas frente a la lucha contra-narcóticos. Sin embargo, tras el enorme incremento en la producción de opio y la constatación que los beneficios de su tráfico se usaban para sufragar la insurgencia, esta operación reforzó su apoyo al gobierno afgano mediante la formación de fuerzas policiales especializadas y la participación en aquellas acciones de interdicción que no implicaran el ataque directo a las instalaciones de producción de droga o la persecución de los traficantes. Finalmente, la participación de ISAF se limitó a la provisión de inteligencia y apoyo a las autoridades del país, puesto que esta misión tiene prohibida la participación en labores de erradicación.

Tras observar que las acciones realizadas no habían surtido los efectos esperados, en 2005 el gobierno afgano trazó una nueva estrategia más ambiciosa que la primera. Sufragado en su mayoría por los fondos fiduciarios del PNUD, este plan pretendía atajar las raíces del problema mediante la implementación de una estrategia integral que,

fundamentada en ocho pilares (reducción de la demanda de opio; generación de alternativas económicas viables; erradicación de los cultivos; acciones legales; justicia criminal; cooperación regional e internacional; concienciación pública y generación de capacidades institucionales), requería la colaboración de todas las administraciones del país y el apoyo de la comunidad internacional. A pesar de que este nuevo plan ha logrado significativos avances en áreas concretas del país, tampoco está logrando los resultados deseados debido a la incapacidad institucional del gobierno afgano, la corrupción endémica y la inseguridad que vive el país (UNODC, 2012; GLAZE, 2007).

En conclusión, aunque el caos, la corrupción, la devastación económica y la insurgencia han creado las condiciones ideales para el florecimiento del negocio de la droga en Afganistán; la falta de una postura común de la comunidad internacional sobre este problema y las reticencias de muchos países en participar en su erradicación han facilitado su mantenimiento. Si éstos hubieran abordado de manera integral este fenómeno, quizás la situación a día de hoy sería más esperanzadora.

Conclusiones

En 2001, la euforia por derrocar el régimen Talibán, dismantelar la infraestructura terrorista de Al Qaeda y contribuir a la transformación social de Afganistán auguraban un firme compromiso de la comunidad internacional con el futuro del país y presagiaban el éxito del Enfoque Integral para canalizar la ayuda internacional. Hoy la situación de Afganistán es desalentadora y arroja poco optimismo: el Enfoque Integral ha sucumbido frente a la imposibilidad de lograr una única aproximación al problema afgano, la reducida solidaridad de los participantes para compartir los costes y las responsabilidades de la misión o la escasa voluntad para proveer los medios y las capacidades necesarios para construir el país. Estos factores están limitando el impacto, comprometiendo la viabilidad y arriesgando el éxito de esta gran operación de construcción nacional.

Hoy en día, Afganistán se halla sumido en la miseria e inmerso en un caos permanente, con un gobierno ineficaz, unas instituciones inoperantes, una violencia galopante, una población desencantada con la comunidad internacional, una insurgencia arraigada en el país, un vecino Pakistán cada vez más inestable y un movimiento Talibán que espera con paciencia la inexorable marcha de las potencias ocupantes para intentar imponer su voluntad.

El Enfoque Integral en Afganistán ya es historia: la eliminación de Osama Bin Laden fue la antesala del trasvase total de responsabilidades al débil gobierno de Karzai y la retirada internacional del país. El tiempo dirá si esta costosa intervención ha servido para instaurar un nuevo Afganistán estable y sostenible; y si la comunidad internacional es capaz de aprender de los errores cometidos y adoptar un Enfoque Integral realmente funcional para la gestión de crisis complejas.

Bibliografía

- DEPARTMENT OF DEFENSE. *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*. Washington DC: GPO, 2012.
- FRIIS, Karsten y JARMYR, Pia (eds). *Comprehensive Approach. Challenges and opportunities in complex crisis management*. Oslo: NUPI, 2008.
- GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *Securing, Stabilizing, and Reconstructing Afghanistan: Key Issues for Congressional Oversight*. Washington DC: GPO, 2007.
- GLAZE, John. *Opium and Afghanistan: Reassessing US Counternarcotics Strategy*, Carlisle Barracks: USAWC, 2007.

- JACOBSEN, Peter. Right Strategy, Wrong Place: Why NATO's Comprehensive Approach Will Fail in Afghanistan. *UNISCI Discussion Papers* n. 22, p. 78-90, 2010.
- KATZMAN, Kenneth. *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and US Policy*, Washington DC: CRS, 2013.
- PNUD. *Law and Order Trust Fund for Afghanistan – Annual Progress Report*. Kabul: PNUD, 2012.
- _____. *Supporting Capacity Building: The UNDP Approach*. Nueva York: PNUD, 2004.
- STRADVRIS, James. The Comprehensive Approach in Afghanistan. *Prism* v. 2 n. 2, p. 65-72, 2012.
- UNODC. *Afghanistan Opium Survey*. Kabul: UNODC, 2012.
- WADHAMS, Caroline y KORB, Lawrence. *The Forgotten Front*. Washington DC: Center for American Progress, 2007.
- WYLER, Liana y KATZMAN, Kenneth. *Afghanistan: US Rule of Law and Justice Sector Assistance*. Washington DC: CRS, 2010.

Resumo

O artigo analisa a construção nacional do Afeganistão, examinando o processo de capacitação a nível local, provincial e nacional; os projetos de desenvolvimento nacionais e internacionais; a expansão da segurança em todo o país e a estratégia de luta contra a droga.

Abstract

The article analyses the nation building of Afghanistan by examining the process of capacity building at the local, provincial and national levels; the national and international development projects; the expansion of security across the country and the counter-narcotics strategy.

Palavras-chave: Afeganistão; Reconstrução; Construção Nacional

Keywords: Afghanistan; Reconstruction; Nation Building

Recebido em 01/07/2013

Aprovado em 12/07/2013