



¿Puede reconstruirse Afganistán?

Soeren Kern *

Tema: Una conferencia internacional de donantes celebrada en Londres ha generado nuevos compromisos sustanciales de ayuda monetaria para Afganistán. La ayuda llega en un momento de inestabilidad e inseguridad en el maltrecho país y de creciente desilusión entre los afganos de a pie a causa de la lentitud de la reconstrucción.

Resumen: A la “Conferencia de Londres” de dos días que finalizó el 1 de febrero de 2006 acudieron representantes de aproximadamente 70 países, que de forma conjunta prometieron un total de 10.500 millones de dólares para ayudar a Afganistán a combatir la pobreza, mejorar la seguridad y emprender medidas enérgicas contra el narcotráfico. La reunión también lanzó el “Pacto de Afganistán”, un exhaustivo plan quinquenal por el que la comunidad internacional se compromete a ayudar a reconstruir el país. Estas promesas llegan en un momento crítico, después de que las grandes expectativas despertadas tras el derrocamiento del régimen talibán hayan dado lugar a un sentimiento popular de frustración y cinismo debido al lento ritmo de la reconstrucción. Además, la situación global en materia de seguridad en Afganistán se ha deteriorado notablemente: 2005 fue el año con mayor número de víctimas mortales desde la invasión estadounidense en 2001. Gran parte de la violencia está siendo perpetrada por insurgentes talibán que han reorganizado sus fuerzas y están adoptando las tácticas terroristas empleadas en Irak para minar al Gobierno afgano respaldado por Occidente. El creciente derramamiento de sangre llega en un momento en el que las fuerzas estadounidenses empiezan a transferir el control sobre determinadas regiones de Afganistán –con una fuerte presencia de insurgentes– a fuerzas de mantenimiento de paz de la OTAN que ni están entrenadas ni están equipadas para vencer a los talibán y otras milicias contrarias al Gobierno. Así, a la misión internacional de proteger y reconstruir Afganistán le queda un largo camino por recorrer.

Análisis:

La Conferencia de Londres

La Conferencia de Londres, celebrada los pasados 31 de enero y 1 de febrero de 2006 y a la cual acudieron representantes de casi 70 países, recaudó 10.500 millones de dólares en nueva ayuda monetaria para Afganistán. Esta conferencia fue una continuación de la Conferencia de Bonn de 2001, celebrada inmediatamente después del derrocamiento del régimen talibán por la coalición liderada por EEUU y el establecimiento de un plan quinquenal para Afganistán, incluida la celebración de elecciones. La inauguración de la Asamblea Nacional Afgana en diciembre de 2005 marcó el fin simbólico del proceso de creación de instituciones trazado en los Acuerdos de Bonn de diciembre de 2001 (Hamid Karzai fue elegido presidente en las primeras elecciones directas afganas en octubre de 2004, y en septiembre de 2005 se celebraron las elecciones parlamentarias de ese país).

* Investigador Principal de Estados Unidos y el Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano

También se celebraron conferencias de donantes para Afganistán en Berlín en 2004 y en Tokio en 2002.

El desafío en la actualidad radica en empezar a construir una nación, haciendo que funcionen de forma efectiva las nuevas instituciones legislativas y ejecutivas. En este contexto, la Conferencia de Londres lanzó el "Pacto de Afganistán", un amplio plan que traza el rumbo del país para los próximos cinco años y el papel que debe representar la comunidad internacional. El documento establece objetivos específicos para reforzar la seguridad, mejorar el gobierno, impulsar el desarrollo económico y social, reforzar el Estado de Derecho y mejorar los derechos humanos. Más 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 adormidera.

El "Pacto de Afganistán" llega en un momento de incertidumbre para el país. Por un lado, los miles de millones de dólares en ayudas recibidos desde 2001 han permitido la creación de nuevos hospitales, clínicas y carreteras en Afganistán. En los últimos cuatro años 4 millones de refugiados afganos han vuelto a su país procedentes de países vecinos, aproximadamente 5 millones de niños han sido vacunados contra el sarampión y la polio, más de 6.000 maestros han recibido formación y el número de matriculados en las escuelas ha aumentado de forma vertiginosa desde menos de un millón hace cuatro años hasta más de 5 millones en la actualidad. Casi el 40% de los nuevos estudiantes son niñas a quienes anteriormente los talibán habían prohibido el acceso a la escuela. Se han reparado plantas de energía eléctrica, rehabilitado embalses y completado alrededor de 7.000 proyectos de irrigación a pequeña escala. Entretanto, millones de afganos (pocos de los cuales disponen de una dirección o de documentos de identidad) se censaron para votar en unas decisivas elecciones.

Por otro lado, el incipiente Estado afgano sigue siendo, en el mejor de los casos, frágil. A pesar del éxito de las elecciones para establecer una presidencia, un parlamento y unas autoridades locales, Karzai sigue ejerciendo muy poco control político fuera de la capital afgana de Kabul, mientras lucha por reducir la influencia de los "señores de la guerra", quienes ejercen el control efectivo en las provincias y no reconocen la autoridad del Gobierno central. Entretanto, la seguridad en la totalidad de Afganistán se ha deteriorado, el tráfico de drogas ha aumentado hasta límites incontrolables y la mayoría de los afganos sigue sumidos en la pobreza. Gran parte de la población tiene viviendas miserables sin electricidad o agua corriente. Además, la vida cotidiana de las mujeres, incluso en Kabul, no ha mejorado significativamente, y se ha producido un aumento de los ataques mortales dirigidos contra escuelas donde se imparten clases a niñas.

Muchos afganos perciben una gran diferencia entre lo que se les prometió y lo que se ha logrado, y abundan las quejas en torno a que una parte significativa de la ayuda monetaria que entra en el país se ha malgastado. De hecho, Afganistán sigue siendo un país aquejado por enormes problemas.

Una situación de deterioro de la seguridad

Afganistán es un lugar peligroso. Aunque ya han pasado más de cuatro años desde la caída del régimen talibán, la situación global de seguridad en el país está empeorando. Kabul se ha visto sacudido por un súbito aumento de la criminalidad violenta de todo tipo que ha conmocionado incluso a unos ciudadanos curtidos por la guerra y que han estado expuestos a decenios de desórdenes. Al mismo tiempo, una creciente insurgencia islamista en las provincias meridionales se ha visto acompañada por una serie de espeluznantes atentados suicidas sin precedentes, perpetrados por militantes talibán y por individuos sospechosos de pertenecer a al-Qaeda. Afganistán ha sido en 2005 más peligroso para las tropas estadounidenses que Irak en términos *per cápita*. Además, en

2005 casi 1.600 personas fueron asesinadas en actos de violencia sectaria en las provincias meridionales de Helmand, Kandahar, Oruzgan y Zabol, infestadas de insurgentes, haciendo de ese año el de mayor número de víctimas mortales desde que comenzó la intervención estadounidense en 2001.

Este entorno de deterioro de la seguridad está minando el esfuerzo de reconstrucción de Afganistán. Aunque las organizaciones no gubernamentales (ONG) están presentes en prácticamente todos los distritos, su personal en todo el país se enfrenta a una continua amenaza de secuestro o asesinato. Según la Organización afgana para la Seguridad de las ONG, que asesora a organismos de ayuda en temas de seguridad, no resulta seguro viajar de noche en 21 de las 34 provincias afganas. De hecho, según el Instituto Estadounidense para la Paz (USIP, en sus siglas en inglés), Afganistán es más peligroso para el personal humanitario y de las ONG que prácticamente cualquier otro país en conflicto o donde se acabe de producir un conflicto, superando incluso a Angola, Liberia y Somalia en términos de riesgo. La falta de seguridad ha llevado a algunas ONG, incluida Médicos Sin Fronteras, el grupo de ayuda médica ganador del Premio Nobel, a abandonar Afganistán por completo.

La creciente preocupación sobre el aumento de la violencia ha inducido al Departamento de Estado estadounidense a recomendar no viajar a Afganistán a los ciudadanos de su país. La advertencia, con fecha de enero de 2006, dice lo siguiente: "La capacidad de las autoridades afganas para mantener el orden y garantizar la seguridad de los ciudadanos y visitantes es limitada. Viajar por cualquiera de las áreas de Afganistán, incluyendo la capital, Kabul, no resulta seguro debido a las operaciones militares, las minas antipersona, el bandidaje, la rivalidad armada entre grupos políticos y tribales, la posibilidad de atentados terroristas, incluso mediante el uso de vehículos u otros Dispositivos Explosivos Improvisados" (IED, en sus siglas en inglés) "y los secuestros. El entorno de seguridad sigue siendo inestable e impredecible".

El aumento vertiginoso de la anarquía en la zona sur está vinculado al reagrupamiento y la recuperación de los talibán, que de nuevo están volviendo a convertirse en la fuerza dominante en la región. En los últimos meses se han disparado los amenazadores ataques de lo que queda del derrocado Gobierno talibán, como también lo ha hecho el empleo de la decapitación para aterrorizar a las poblaciones locales. Además, en lo que supone un cambio radical con respecto a la práctica anterior, los militantes talibán cooperan en la actualidad con los pistoleros locales que protegen el comercio de opio (mientras estuvieron en el poder, los talibán prohibieron el cultivo de todo tipo de drogas ilegales en la totalidad del país). De hecho, en algunas provincias meridionales los talibán han forjado alianzas con traficantes de droga por las que proporcionan protección a los convoys y llevan a cabo ataques para mantener alejado al Gobierno. Como para subrayar que la insurgencia está siendo financiada por el narcotráfico, los militantes talibán de algunas zonas han distribuido folletos donde se ordena a los agricultores locales cultivar adormidera.

La creciente anarquía en la zona sur del país se ha visto acompañada por un sanguinario aumento en el número de atentados suicidas, un fenómeno desconocido en los anteriores 25 años de guerra en Afganistán. Desde noviembre de 2005 se ha producido una oleada de 15 atentados suicidas en la zona sur del país, que ha resultado en más de 70 muertes, incluyendo extranjeros en operaciones de mantenimiento de paz, miembros de la policía local, un diplomático canadiense y soldados estadounidenses y afganos. Estos atentados suicidas, que han mostrado niveles inusuales de coordinación y conocimiento tecnológico, son un sello distintivo de al-Qaeda y algo frecuente en Irak. Esto lleva a muchos analistas a concluir que los talibán están obteniendo apoyo del extranjero en su esfuerzo por socavar el Gobierno afgano respaldado por Occidente y volver a imponer un orden político medieval. Los funcionarios afganos afirman que los

terroristas son extranjeros en su inmensa mayoría, fundamentalmente árabes y paquistaníes que atraviesan la frontera desde Pakistán.

Al mismo tiempo se ha producido un aumento considerable de la actividad de militantes islámicos en el convulso cinturón tribal *Pushkun*, junto a la frontera del país con Pakistán, lo que corroboraría lo que ha venido siendo un secreto a voces desde hace mucho tiempo: los Servicios de Inteligencia Internos (ISI, por sus siglas en inglés) de Pakistán ha reanudado su respaldo activo a los talibán (Pakistán proporcionó a los talibán todo tipo de apoyo militar, político y financiero en los diez años anteriores a la invasión estadounidense como medio de ejercer control sobre Afganistán). Aunque Pakistán cuenta con aproximadamente 80.000 efectivos desplegados a lo largo de la frontera afgana, a menudo hace la vista gorda con las actividades transfronterizas de los talibán y otros insurgentes.

Durante una histórica reunión mano a mano celebrada el 15 de febrero en Islamabad, Karzai presentó al presidente paquistaní Pervez Musharraf exhaustivos informes de inteligencia donde se detallaba cómo se reclutan, entrenan y equipan en Pakistán los terroristas suicidas que atacan objetivos afganos. Pero puesto que el propio control de Musharraf sobre el poder es poco sólido, no resulta probable que vaya a vigilar la frontera septentrional a menos que le presione EEUU. Así, no resulta sorprendente que tan sólo días antes de que George W. Bush acudiese a Islamabad en visita oficial el 3 de marzo las fuerzas de seguridad paquistaníes, apoyadas por helicópteros artillados, atacaran un campo de entrenamiento en una región tribal cerca de la frontera con Afganistán, matando o hiriendo a un total de 30 militantes.

La creciente violencia en Afganistán difícilmente puede considerarse una coincidencia. Los expertos en terrorismo observan que aproximadamente dos tercios de los atentados suicidas en el país contra tropas de la OTAN se produjeron durante los últimos seis meses de 2005, precisamente cuando los miembros europeos de la alianza empezaban a debatir una posible entrada en el sur de Afganistán. Afirman que los militantes talibán, tras estudiar detenidamente las tácticas empleadas en Irak, han intensificado el uso de artefactos explosivos colocados en los arcones de las carreteras, operaciones relámpago y misiones suicidas al estilo de al-Qaeda en una estrategia deliberada de debilitamiento de la determinación de la OTAN.

Afganistán es la primera misión de la OTAN fuera de su área de operaciones de la Guerra Fría, y ha venido haciendo un buen trabajo en algunas partes del país. La OTAN asumió el mando de la Fuerza Internacional de Seguridad y Asistencia para Afganistán (ISAF) con sede en Kabul en agosto de 2003, y desde entonces ha extendido sus operaciones a las zonas rurales con los denominados Equipos Provinciales de Reconstrucción o PRT (pequeñas unidades de entre 80 y 200 personas en las que trabajan juntos militares y civiles a fin de proporcionar seguridad para el esfuerzo de reconstrucción).

Con tropas procedentes de más de 30 países, la OTAN y la ISAF han sido responsables de los sectores relativamente estables del norte y el oeste de Afganistán, donde llevan a cabo patrullas de mantenimiento de paz y participan en la reconstrucción. Al mismo tiempo, EEUU ha continuado independiente pero paralela con la Operación Libertad Duradera, una campaña de alta intensidad contra enclaves de los que se sospecha que son bastiones de los talibán y de al-Qaeda en las peligrosas provincias del este y el sur.

Sin embargo, los aliados de la OTAN se han visto presionados por EEUU para asumir un mayor peso en las zonas más difíciles de Afganistán a fin de que Washington pueda retirar parte de los 18.000 militares estadounidenses que actualmente se encuentran en el país. Algunos miembros de la OTAN aversos al riesgo, incluidos Alemania, España y

Francia, se han mostrado reticentes a asumir una función de combate en Afganistán por miedo a poner en peligro a sus tropas. Otros miembros más incondicionales, sin embargo, están empezando a acatar este deseo. En este contexto, en diciembre de 2005 la OTAN aprobó a un plan operativo revisado para la ISAF, también conocido como "Expansión Fase 3", por el que la OTAN acuerda ampliar su misión a la inestable parte meridional del país y aumentar en 6.000 efectivos la cifra de tropas de la ISAF en Afganistán. Así, a medida que la OTAN va asumiendo gradualmente mayores responsabilidades tanto en operaciones de mantenimiento de paz como de contraterrorismo, sus efectivos irán aumentando desde los 9.000 en la actualidad hasta los 27.000 cuando se haya completado la expansión (si bien EEUU seguirá proporcionando la mayor parte de las tropas).

Con todo, a medida que la ISAF se extienda a la anárquica zona sur del país las tropas de la OTAN pueden esperar tener que hacer frente a una fortísima resistencia de los "capos de la droga" y de los "señores de la guerra", los insurgentes talibán y los terroristas transfronterizos de al-Qaeda. Se prevé que el Reino Unido, que dirigirá una nueva brigada multinacional de la OTAN para relevar a los estadounidenses, se reserve la mayor parte del combate de mayor intensidad. De hecho, la decisión por parte del Reino Unido de desplegar alrededor de 4.000 efectivos en la provincia de Helmand, núcleo tanto de la resistencia talibán como de la producción de opio, pretendía inspirar a otros países de la OTAN a aportar más tropas también.

En un importante impulso a las relaciones transatlánticas (por no mencionar a la credibilidad europea), el 2 de febrero el parlamento de los Países Bajos votó a favor de aprobar el despliegue de hasta 1.700 efectivos neerlandeses en la accidentada provincia de Oruzgan, una de las regiones más peligrosas de Afganistán, donde se unirán a fuerzas británicas, canadienses, danesas y estadounidenses. Las tropas neerlandesas proporcionarán pilotos y tripulaciones para helicópteros Apache y cazas F-16 destinados a ayudar a proteger a los equipos de reconstrucción.

Sin embargo, algunos analistas se preguntan si la OTAN es realmente capaz de asumir el control de la zona sur de Afganistán. De hecho, la mayor parte de las tropas de la OTAN ni están entrenadas ni están equipadas para hacer frente a una resistencia seria por parte de los rebeldes y los "capos de la droga". Además, la efectividad e interoperabilidad de la OTAN se ven dificultadas por las notoriamente molestas "restricciones nacionales" que limitan estrictamente lo que pueden hacer las tropas de cada uno de los países. En un informe de febrero de 2006 titulado *Afghan Insurgency Still a Potent Force*, el USIP afirmaba: "Aunque la OTAN ha aprobado medidas de participación más 'enérgicas' para sus tropas en su misión ampliada, la organización sigue careciendo de la capacidad y la voluntad necesarias para eliminar de raíz las fuerzas insurgentes. Además, los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN se han resistido a asumir cualquier papel importante en las actividades contrainsurgentes, insistiendo por el contrario en el mantenimiento de la paz y centrándose en ayudar al Gobierno afgano a garantizar la 'estabilización y seguridad'".

En cualquier caso, la inminente retirada de Afganistán de un número significativo de tropas estadounidenses plantea un desafío de proporciones potencialmente enormes para la OTAN. Por otra parte, también proporciona a Washington una práctica herramienta para convencer a sus reticentes aliados de la necesidad de modernizar la defensa europea y transformar la OTAN.

El "Pacto de Afganistán" establece que las fuerzas internacionales fomentarán la seguridad y la estabilidad en todas las regiones de Afganistán "hasta finales de 2010". Declara que, para entonces, el Ejército Nacional Afgano (ANA, por sus siglas en inglés) deberá tener una fuerza establecida de aproximadamente 70.000 efectivos plenamente

entrenados. Pero el comandante de la ISAF, el general italiano Mauro del Vecchio, afirma que harán falta al menos otros diez años para que el incipiente ANA cuente con semejante número de efectivos; en febrero de 2006 declaraba que “la operación de la ISAF, su misión, probablemente tenga que permanecer en Afganistán de siete a diez años”. Emma Bonino, antigua comisaria europea y principal observadora de la UE en las elecciones afganas, se ha hecho eco de estas preocupaciones, afirmando recientemente: “Europa se verá involucrada en Afganistán muchos más años, no sólo dos o tres. Esto debe dejársele claro a la opinión pública europea, debemos ser transparentes al respecto”.

El desestabilizador problema de las drogas

El comercio ilegal de opio supone una amenaza para la estabilidad de Afganistán aún mayor que la de los talibán o al-Qaeda. A pesar de destinarse millones de dólares a hacer frente a esta amenaza, el narcotráfico se ha disparado hasta el punto de que en la actualidad es uno de los desafíos más complejos y de difícil solución a los que se enfrenta el Gobierno afgano. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), el tráfico de drogas representa más del 50% del PIB legal de Afganistán y supone prácticamente la totalidad de sus exportaciones registrables. El presidente afgano ha advertido incluso de que Afganistán corre el riesgo de convertirse en un “Estado fallido narco-mafioso”. Karzai declaró en la conferencia de Donantes celebrada en Berlín en 2004 que “en Afganistán las drogas están socavando la propia existencia del Estado afgano”.

El cultivo de adormidera se ha extendido a prácticamente todos los rincones de Afganistán. Según la edición de noviembre de 2005 del *Afghanistan Opium Survey*, un informe anual de las Naciones Unidas, en 2005 la superficie dedicada al cultivo de adormidera fue de 104.000 hectáreas (frente a las 8.000 hectáreas de 2001) y la adormidera abundaba en casi la totalidad de las 34 provincias afganas. Además, unas condiciones meteorológicas favorables y una baja incidencia de enfermedades en las plantas durante ese año resultaron en un aumento del 22% en el rendimiento por hectárea con respecto a 2004, mientras que las perspectivas para 2006 son aún más preocupantes. En 2005 Afganistán producía el 87% del opio cultivado en el mundo, lo que representa 4.500 toneladas de plantas de las que se extraen el opio y la heroína. Afganistán también produce un tercio del suministro mundial de cannabis, por detrás tan sólo del principal productor, Marruecos.

Los ingresos derivados del comercio ilegal de drogas son el principal motor de crecimiento económico del país; según la ONUDD, se calcula que alcanzaron los 2.700 millones de dólares o, lo que es lo mismo, el 52% del PIB afgano en 2005. Entre el 20% y el 30% de la población afgana está involucrada de forma directa o indirecta en el tráfico de drogas, que sirve de suplemento a unos ingresos de subsistencia derivados de otras actividades del sector agrícola. Muchos de los afganos involucrados en el cultivo de adormidera habían participado previamente en programas alternativos para ganarse un sustento, pero se mostraban descontentos con los programas a corto plazo de 2 dólares diarios tales como la limpieza de acequias de irrigación. La renta media bruta por hectárea del opio es hasta 25 veces superior a la del trigo (el principal cultivo alternativo). También proporciona salarios hasta cinco veces superiores a los salarios del mercado para mano de obra agrícola sin cualificar. En las regiones de cultivo de adormidera el salario diario medio en 2005 por cosechar trigo era de aproximadamente 3 dólares, frente a los casi 7 dólares pagados por cosechar opio. Para muchos afganos, por lo tanto, las drogas suponen la diferencia entre una prosperidad moderada y la miseria.

En febrero de 2006, el Ministerio afgano de Lucha contra el Narcotráfico anunció una estrategia revisada para combatir las drogas ilegales en Afganistán. Declaró que el principal objetivo de la Estrategia Nacional de Control de Drogas (ENCD) sería hacer

descender el cultivo, producción, tráfico y consumo de drogas ilegales con vistas a conseguir una eliminación completa y sostenible de las mismas. Basándose en los enfoques de refuerzo mutuo de prohibición, erradicación y formas de sustento alternativas, la ENCD pretende reducir el cultivo de adormidera en un 70% en cinco años y eliminarlo por completo en un plazo de 10 años.

Sin embargo, la mayoría de los analistas creen que la realidad frustrará estos objetivos tan ambiciosos, puesto que la erradicación por sí sola no conseguirá solucionar el problema de las drogas de Afganistán. Para acabar con el problema del opio de forma definitiva, Afganistán necesita construir una economía que proporcione a sus ciudadanos una renta anual de al menos 1.800 dólares anuales (lo que equivale a la renta media bruta anual derivada del opio de un hogar dedicado al cultivo de adormidera). Como indicación de la tarea que se tiene por delante, los agricultores que no se dedican al cultivo de adormidera ganaron en 2005 una media de tan sólo 500 dólares.

Una situación económica precaria

En la actualidad Afganistán depende completamente de la ayuda exterior, que representa más del 90% del presupuesto nacional. Aunque el Gobierno ha adoptado políticas fiscales responsables y sus ingresos van en aumento, al ritmo actual de crecimiento aún harán falta diez años o más para que los ingresos internos cubran la masa salarial pública. Además, la creciente presión para que se inflen los salarios en comparación con el resto del mercado podría invalidar cualquier posible beneficio conseguido mediante la estabilización de la base fiscal del país.

Entretanto, Afganistán sigue sumido en la pobreza. Aun habiéndose destinado miles de millones de dólares a su reconstrucción, Afganistán sigue siendo uno de los países menos desarrollados del mundo. Según el informe de 2004 para Afganistán del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), titulado *Security with a Human Face: Challenges and Responsibilities*, Afganistán ocupa la posición 173 en la lista de 178 países del Índice de Desarrollo Humano del PNUD. De cada 1.000 recién nacidos en Afganistán, 142 mueren antes de cumplir el primer año. La tasa de mortalidad materna en Afganistán se encuentra entre las más elevadas del mundo: cada media hora muere una mujer afgana durante el embarazo. La esperanza de vida global no alcanza los 45 años. Tres cuartas partes de la población adulta es analfabeta: se calcula que el 79% de las mujeres y niñas afganas no sabe leer, y en las áreas rurales esta cifra supera el 90%.

Más de un tercio de las familias rurales carecen de alimento suficiente al menos durante una parte del año. En la capital, Kabul, cerca del 70% de la población no tiene empleo, y la creación de empleo es prácticamente inexistente. El salario medio de un empleado del Gobierno es de 40 dólares, mientras que la renta mensual promedio total de los asalariados afganos se sitúa en torno a los 30 dólares. Esto supone aproximadamente tan sólo un dólar al día, y la mayor parte de los asalariados tienen que mantener a diez o más miembros de su familia.

Mientras que los niveles salariales permanecen estancados para los afganos de a pie (hasta los trabajadores cualificados del sector público como los médicos y los profesores ganan menos de 40 dólares al mes), existe un sentimiento cada vez mayor de que gran parte de la ayuda monetaria ha beneficiado a funcionarios corruptos y a un pequeño grupo de élite. Estas sospechas se ven reforzadas por el hecho de que se haya observado un ostentoso *boom* inmobiliario en las ciudades afganas, reflejo de las crecientes pretensiones económicas de los nuevos ricos del país. Las casas de muchos altos cargos políticos (que ganan entre 50 y 100 dólares al mes) se asemejan a pequeños palacios con pasillos de mármol, unos céspedes extremadamente cuidados y decenas de guardias armados. Incluso en las ciudades de provincia puede apreciarse un enorme contraste entre estas opulentas casas y la pobreza que las rodea.

De hecho, la corrupción, el nepotismo y la cultura de la droga en los niveles más altos del Gobierno afgano son tan endémicos que los donantes extranjeros, en su gran mayoría, están evitando tener que pasar por el Gobierno central de Kabul a la hora de otorgar ayudas monetarias. Según un informe publicado por el Banco Mundial el 23 de enero con el título *Managing Public Finances for Development in Afghanistan*, el Gobierno afgano gestiona en la actualidad menos de una cuarta parte de esos fondos. Las otras tres cuartas partes de los miles de millones de dólares que Afganistán recibe en ayuda extranjera se entregan directamente a las ONG.

Esto ha provocado entre los afganos de a pie la idea, real o imaginaria, de que las más de 3.000 ONG que operan en el país se han estado beneficiando en exceso de la ayuda monetaria destinada a Afganistán. Karzai ha acusado a los donantes extranjeros de gastar grandes sumas de dinero en salarios desorbitados, guardias de seguridad y alojamientos fortificados para los cooperantes y de llevar a cabo planes de desarrollo sin involucrar a los ministerios afganos. Karzai declaró recientemente que se está gastando demasiado dinero en “elevados salarios, costes fijos, vehículos de lujo, viviendas de lujo y muchos otros lujos que Afganistán no puede permitirse”.

El Banco Mundial ha hecho un llamamiento a la comunidad internacional para que dirija una mayor parte de su ayuda directamente a través del Gobierno afgano, afirmando que ello resulta crítico para consolidar la autoridad y la capacidad de la Administración. Pero el dilema al que se enfrentan los donantes fue resumido por el *Kabul Weekly*, un periódico afgano independiente, de la siguiente manera: “Si la ayuda se entrega a las ONG, cantidades enormes se consumen en sus propios gastos; y si se entrega al Gobierno afgano, la mala burocracia y la corrupción la malgastan”.

Un frágil sistema político

Según el teniente general Michael Maples, director de la Agencia de Inteligencia de Defensa de EEUU, el aumento de la violencia insurgente en Afganistán ha situado al nuevo Gobierno afgano en mayor peligro que en cualquier otro momento desde la invasión. El 28 de febrero Maples declaró ante el Comité de las Fuerzas Armadas del Senado de EEUU: “Creemos que los insurgentes representan en la actualidad una amenaza mayor para la expansión de la autoridad del Gobierno afgano que en ningún otro momento desde finales de 2001, y que se mostrarán activos esta primavera”.

Aun así, los militantes talibán no han conseguido cumplir su promesa de desbaratar la transición de Afganistán hacia la democracia. En octubre de 2004 se celebraron las primeras elecciones presidenciales de la historia del país y en septiembre de 2005 tuvieron lugar elecciones parlamentarias. Observadores extranjeros de las elecciones declararon que éstas fueron un enorme éxito y que se desarrollaron con un nivel de violencia política relativamente bajo. El electorado pudo además contar con una amplia selección de candidatos al parlamento procedentes de diversas etnias, entornos sociales e ideologías políticas.

Dicho esto, uno de los factores clave del éxito de esas elecciones fue la no injerencia de los “señores de la guerra” y los “capos de la droga” en las provincias. En este contexto, EEUU y sus aliados se abstuvieron de aplicar un duro programa de erradicación de adormidera por miedo a que los “señores de la guerra” perturbasen las elecciones. Esto ha llevado a algunos afganos a acusar a la OTAN de contribuir a la consolidación de los “capos de la droga”. De hecho, la OTAN se ha centrado principalmente en la reconstrucción y no en atacar el narcotráfico por miedo a contrariar a la población en general. Así, el peso de combatir a los “capos de la droga” en Afganistán se ha hecho recaer en las autoridades afganas.

Sin embargo, puede que el narcotráfico esté llegando incluso al gabinete afgano. Según el Ministerio afgano de Lucha contra el Narcotráfico, algunos miembros del gabinete están profundamente involucrados en el tráfico de drogas y podrían estar desviando ayuda extranjera hacia dicho tráfico. El Ministerio declaró el 4 de febrero que esta criminalidad a altos niveles de la administración ayudaría a explicar por qué “una gran parte del narcotráfico en diferentes partes del país se estaba llevando a cabo con aparente impunidad”.

Además, a pesar de la existencia de disposiciones en la Ley Electoral que establecen que ningún individuo “líder o miembro de un grupo armado ilegal” podrá presentarse a las elecciones, se calcula que entre el 60% y el 80% de los parlamentarios electos en septiembre de 2005 están vinculados a “señores de la guerra” o a antiguos muyahidines o mantienen algún tipo de relación con grupos armados. Sin embargo, el haberles impedido presentarse habría dado a los candidatos armados un incentivo para socavar las elecciones provinciales, que amenazaban sus posiciones en las estructuras de poder local. Así, la oportunidad de ser elegidos al parlamento suponía un importante incentivo para que los candidatos armados respaldasen unas elecciones pacíficas.

Karzai espera que la presencia en el parlamento de los “señores de la guerra”, con gran influencia política a nivel regional, tenga una influencia estabilizadora en las provincias, sobre las que el Gobierno central tiene escaso control. Sin embargo, esto pondrá a prueba la capacidad de Karzai de emprender medidas más duras contra dirigentes electos o altos cargos gubernamentales implicados en el tráfico de drogas. Si prevalece el desorden entre quienes elaborarán las leyes afganas, puede que el país no vea nunca el establecimiento de un Estado de Derecho. Sin la capacidad de exigir la “rendición de cuentas” característica de un Estado de Derecho, el país, notoriamente dividido, no podrá construir una sociedad basada en la cooperación, necesaria para lograr la estabilidad política. Sin esa estabilidad política, Afganistán corre el riesgo de tener que estar permanentemente bajo la tutela de la comunidad internacional.

Los historiadores señalan que la palabra “afgano” es el plural de *feghan*, una palabra árabe que significa tumulto. Así, la palabra “Afganistán” significaría literalmente “istán” o tierra de los beligerantes. Puede que Afganistán esté sencillamente haciendo honor a su nombre pero, ¿tiene la comunidad internacional el aguante suficiente como para reconstruir el país realmente?

Conclusión: Afganistán sigue siendo un “Estado fallido” en muchos aspectos, y los problemas a los que se enfrenta están interrelacionados. El deterioro de la seguridad está vinculado a una insurgencia financiada por el narcotráfico. Pero las drogas ilegales suponen una amenaza aun mayor para la estabilidad de Afganistán que la insurgencia, que no cuenta con demasiado apoyo popular. De hecho, a menos que Afganistán logre controlar el problema de las drogas, que está corrompiendo todos los aspectos de la sociedad, podría resultar inútil la mayor parte del esfuerzo de reconstrucción realizado en el país. Sin embargo, el único modo sostenible de reducir el cultivo de adormidera es el empleo legal, que a su vez exige crecimiento económico. Pero el crecimiento económico depende de la estabilidad y, en la actualidad, la seguridad y las finanzas del Gobierno afgano dependen totalmente de la ayuda del exterior. Aunque se han realizado progresos considerables, la mayoría de los analistas coinciden en que las tendencias actuales son extremadamente preocupantes y en que la comunidad internacional deberá permanecer en Afganistán durante mucho tiempo todavía.

Soeren Kern
Investigador Principal de Estados Unidos y el Diálogo Transatlántico, Real Instituto Elcano