

## **El Afganistán postaliban: una transición política incierta** **Enrique Baltar Rodríguez**

La evolución de los escenarios posbélicos de la guerra contra el terrorismo emprendida por la administración Bush, primero en Afganistán y luego en Irak, demuestran la inviabilidad de la opción militar para imponer una transición democrática epidérmica en países con tradiciones culturales y estructuras sociales muy diferentes.

En el caso de Afganistán, la exaltación de los avances alcanzados en la instrumentación del Acuerdo de Bonn para la transición política del país —con mucho la mejor cara del Afganistán postalibán—no sólo pretende minimizar las enormes dificultades que vienen socavando las bases de ese proceso de ingeniería política, sino también encubrir el fracaso de la estrategia antiterrorista de EE.UU. y su creciente desinterés por atacar a fondo los problemas estructurales que en las últimas tres décadas convirtieron a esa nación en un sangriento campo de batalla y en uno de los lugares más pobres del mundo.

Los obstáculos que siguen amenazando la estabilidad y la paz en Afganistán son numerosos y su tratamiento global excedería con mucho las pretensiones de una ponencia, por eso a continuación analizaré los que considero de mayor relevancia.

### **Crisis económica y dependencia financiera**

La insolvencia crónica ha sido un problema consustancial del gobierno afgano postalibán, el cual nació bajo una dependencia absoluta de la asistencia financiera internacional. La herencia no pudo ser más desfavorable. Según datos de 1996, último año de referencia sobre el comercio afgano disponible en las fuentes estadísticas, el monto de las exportaciones del país apenas alcanzó los 80 millones de dólares, cifra que no incluye, por supuesto, los ingresos derivados del narcotráfico y el contrabando. El recrudecimiento de la guerra civil en los años siguientes y la generalizada utilización del opio y el mercado negro para financiar el conflicto bélico, contribuyeron a la escalada destructiva y estimularon un

profundo desinterés en las fuerzas beligerantes por fomentar otro tipo de actividad productiva en los territorios bajo su control. Por si fuera poco, la persistente sequía iniciada en 1998 hizo colapsar la agricultura de subsistencia y llevó a niveles sin precedentes la crisis humanitaria en el país.

En tales circunstancias, la promesa de ayuda financiera internacional, más allá de un recurso para ganarse el apoyo de los opositores afganos a la coalición antiterrorista, constituía la única tabla de salvación a la que podía asirse el futuro régimen postalibán. La cuestión primordial, por tanto, no era la proclamación de un compromiso, sino qué tan lejos estaba dispuesto a llegar el respaldo de la comunidad internacional y, sobre todo el de EE.UU., quien desde el inicio de su campaña militar se empeño en asegurar que, en esa ocasión, no abandonaría a su suerte al pueblo afgano, como lo hicieron después de la derrota soviética.

Sin embargo, incluso antes de conseguir la victoria militar, había razones para dudar de la generosidad del futuro financiamiento para la reconstrucción nacional. En noviembre de 2001, EE.UU. y Japón auspiciaron una reunión a la que asistieron veinte países y varias organizaciones internacionales, de donde salió la decisión de constituir una comisión encargada de analizar un plan para la reconstrucción de Afganistán. Pero los cálculos preliminares fijaron el costo total de la empresa sólo en 2,000 millones de dólares, una cifra muy inferior en comparación con los 15,000 millones estimados por algunas agencias internacionales.

Poco después, en la Conferencia Internacional sobre la Asistencia para la Reconstrucción del Afganistán, celebrada el 21 de enero de 2002 en Tokio, se amplió el monto de la ayuda financiera y se aprobó un paquete de ayuda quinquenal ascendente a 4,500 millones de dólares, de los cuales 1,800 millones de dólares debían entregarse al nuevo gobierno afgano en 2002. Simultáneamente, la Administración Provisional y la ONU lanzaron un programa de asistencia inmediata y de transición para el Afganistán correspondiente al año 2002, solicitando donaciones a la comunidad internacional por otros 1,180 millones de dólares, necesarios para financiar proyectos urgentes de naturaleza

humanitaria patrocinados por Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales.

El monto total de esa ayuda financiera representaba una fracción insignificante en comparación con los más de 100 000 millones de dólares invertidos por los diferentes actores involucrados en la guerra de Afganistán desde 1979. A pesar de ello, la insuficiente capacidad de respuesta mostrada por los donantes desde entonces, apunta hacia un escenario todavía más pesimista . Hacia finales del 2002, las contribuciones efectivas del programa de asistencia inmediata, auspiciado por la ONU, representaron el grueso de toda la ayuda internacional recibida en Afganistán y sólo alcanzaron poco más de los 800 millones de dólares, de los 1,180 solicitados a principios de ese año.

El panorama en el 2003 se presentó todavía más sombrío debido a la nueva coyuntura creada por la guerra en Irak . La profunda crisis de legitimidad de la ONU, provocada por la invasión unilateral de EE.UU., afectó indirectamente la gestión de la UNSMA en Afganistán y acrecentó más la apatía de los países donantes. Desde entonces, la principal prioridad se ha dirigido a restaurar el consenso dentro del Consejo de Seguridad y a conseguirle un papel decoroso a la ONU en el escenario posbélico iraquí.

La ayuda financiera de EE.UU., el país más comprometido con la transición afgana, también ha decrecido notablemente. Los 80,000 millones de dólares aprobados por el Congreso norteamericano para derrocar el régimen de Saddam Hussein e imponer la democracia en Irak , parecen insuficientes para sufragar los costos de una ocupación presumiblemente larga y cada vez más fustigada por la insurgencia interna. La importancia estratégica de la campaña de Irak y su estancamiento, más que reducir la participación financiera de EE.UU. en la reconstrucción afgana , parece haber impulsado a la Casa Blanca a desentenderse una vez más de la suerte de ese país centroasiático.

### **Ingobernabilidad y debilidad del poder central**

Hasta el presente, la insolvencia financiera ha afectado de manera muy sensible la capacidad del gobierno afgano para extender su control por todas las provincias del país y ser reconocido como una autoridad nacional. Para respaldar

el Acuerdo de Bonn, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) creó el Fondo para la Autoridad Provisional del Afganistán, con un monto inicial de 20 millones de dólares, cantidad necesaria para cubrir los gastos inmediatos y de instalación de la nueva administración. Sin embargo, nueve días después de la toma de posesión de Hamid Karzai, sólo un millón de dólares había ingresado a las arcas estatales.

Al concluir el primer trimestre de 2002, las contribuciones prometidas al Fondo se habían incrementado a 32,3 millones de dólares, pero en efectivo se entregaron sólo 26,8 millones, apenas lo suficiente para cubrir el pago de salarios de 77,000 empleados públicos, en su mayoría de Kabul. Según las estimaciones preliminares, para sostener el aparato administrativo central y de las provincias, sin incluir el ejército, se requería de 240,000 empleados y de 50 millones de dólares de fondo salarial para cubrir la gestión pública durante los seis meses de existencia de la Autoridad Provisional. Sin embargo, al término de su mandato, en junio de 2002, muchos funcionarios públicos de las provincias no habían recibido sus sueldos y ni siquiera se contaba con una nómina salarial de las administraciones regionales.

El presupuesto gubernamental para el primer año fiscal (marzo/2002-marzo/2003) se estableció en 460 millones de dólares, de ellos sólo el 13% se cubriría con recursos propios y el 87% restante con donaciones internacionales. Pero de nuevo las contribuciones se quedaron por debajo de las expectativas y el ejercicio económico cerró con un presupuesto real de 212 millones de dólares, lo que representó un déficit del 56% en comparación con el planificado.

La debilidad financiera del gobierno central ha limitado fuertemente su capacidad para ofrecer servicios sociales a la población, para promover proyectos económicos y grandes obras de infraestructura que generen muchos empleos, y para garantizar la seguridad en todo el territorio nacional. El nuevo régimen de Hamid Karzai todavía no ha podido convertirse en un símbolo de los beneficios de la paz para la mayoría de los afganos. En el 2002, más del 70% de la población siguió dependiendo de los servicios de salud prestados por organizaciones

humanitarias y nueve millones de personas no murieron de hambre gracias a la ayuda del Programa Mundial de Alimentos.

A pesar de los esfuerzos de las ONGs dedicadas a la limpieza de campos minados, cientos de afganos fueron víctimas de los artefactos explosivos que aun permanecen diseminados por una amplia superficie de 850 kilómetros cuadrados de territorio. Según la ACNUR, más de un millón y medio de refugiados regresaron desde Pakistán e Irán en el 2002, y otros 400,000 desplazados internos volvieron a sus lugares de origen, pero la precaria situación reinante ha obstaculizado su reincorporación, compulsando a una parte a volver al exilio y a más del 50% a establecerse en Kabul, tendencia que refuerza la presión social sobre la capital afgana.

La crisis humanitaria y la falta de control gubernamental favorecieron también el repunte de los cultivos de adormidera en las provincias sureñas de Kandahar, Helmund y Uruzgan, así como en la región este del país. El decreto prohibitivo del nuevo gobierno ha demostrado ser menos eficaz que el del mullah Omar durante la temporada 2000-2001, sobre todo porque carece de una amplia autoridad real. Los pronósticos de la UNDCP para 2002, fijaron el volumen de la producción de opio afgano entre 1,900 y 2,700 toneladas, lo que implica un rango de incremento aproximado de 600-900% en comparación con el 2001. Si no se toman medidas urgentes, Afganistán podría convertirse nuevamente en el principal productor de opio mundial al cierre del año 2003.

### **Resistencia de las estructuras e identidades tradicionales**

Frente a la debilidad del gobierno central, las estructuras tradicionales siguen llenando la mayor parte del vacío de poder creado por la desaparición del régimen talibán, situación que se expresa en un virtual fraccionamiento político y militar, especialmente en la franja pashtún del sur y este del país. En la mayoría de las provincias los cuadillos y las facciones étnicas o tribales detentan todavía el poder real. Aunque muchos apoyaron públicamente el Acuerdo de Bonn y ofrecieron su colaboración a la nueva autoridad, en la práctica han socavado los intentos de ésta por extender su control o bien han fomentado la disidencia abierta. En unos casos, el propio régimen de Hamid Karzai reconoció esa realidad convirtiendo en

gobernadores provinciales a connotados comandantes militares, como sucedió con Rashid Dostum en Mazar-i-Sharif e Ismael Khan en Herat., con la implícita pretensión de ganar sus simpatías. En otras partes, los gobernadores designados por el centro no han sido aceptados por los jefes locales, llegando la resistencia al extremo de expulsarlos por la fuerza militar, como a Badshad Khan Zadran en la provincia de Gardez, a comienzos de febrero del 2002.

La actitud autónoma de las provincias se ha reflejado también en el ámbito económico y fiscal, ya que durante el primer año de gestión casi todas retuvieron los impuestos aduaneros para cubrir los gastos de sus administraciones locales. Tal expresión de independencia económica conspira abiertamente contra la capacidad del gobierno central para conseguir algunos ingresos propios que pudieran suavizar su actual condición de estado mendigo. En consecuencia, el predominio del caudillismo en sus distintas facetas y la percepción social de su fuerza dentro de una población desamparada, continúan favoreciendo la reproducción de identidades particulares, a nivel local y regional, contrarias a la cristalización de un proyecto nacional

El potencial desestabilizador del caudillismo es tanto más peligroso por la manifiesta debilidad militar del gobierno de Hamid Karzai y sus dificultades para acometer una reforma a fondo del sector de la seguridad, sobre la base del desarme de los señores de la guerra y la creación de un ejército nacional controlado por la administración central. La compleja realidad militar del país se reflejó inmediatamente en la instrumentación del Acuerdo de Bonn. El naciente Ministerio de Defensa, controlado por la fuerte facción tayika de la *Jamiat*, no pudo sobreponerse a la influencia de la estructura militar tradicional y a la lógica de su fundamento etno-tribal. El desarme y la designación de los altos funcionarios de la institución castrense, así como la distribución de la ayuda internacional, pronto comenzaron a utilizarse para dirimir rivalidades históricas y consolidar a unos grupos en detrimento de otros.

Consientes de que su fuente de poder radica en la fuerza militar, la mayoría de los comandantes locales se han resistido al desarme y su actitud frente al órgano de seguridad central constituye la piedra angular de la compleja relación del

gobierno con las provincias. Esto es así, porque todavía la relación entre el gobierno, el Ministerio de Defensa y los comandantes locales, dista mucho de responder a una institucionalización vertical. Los lazos de lealtad faccionales siguen atravesando horizontalmente esas estructuras y determinan la esencia del forcejeo por la redistribución de cuotas de poder. Mientras los caudillos locales reconocen la autoridad de sus líderes faccionales dentro del gobierno, éstos aprovechan esa base etno-tribal para fortalecer su posición política y ampliar la presencia de sus grupos en la administración central y en las provinciales. De modo que, por debajo de la estructura institucional surgida del Acuerdo de Bonn, las bases de poder regionales de los caudillos militares han seguido conservando su tradicional influencia en menoscabo de una autoridad nacional que, en los hechos, no ha logrado imponer el orden más allá de su sede en Kabul.

#### **Vulnerabilidad militar y crisis de seguridad**

Otros factores asociados a la esfera militar han contribuido al virtual cautiverio ciudadano del gobierno central. El 30 de enero de 2002, apenas un mes después de tomar posesión del cargo, Hamid Karzai solicitó al Consejo de Seguridad la ampliación de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (FIAS) a otras ciudades del país, como señal del sostenido compromiso de la comunidad internacional con la paz y la seguridad de Afganistán. El jefe de la Administración Provisional esperaba contar con una participación decisiva de la FIAS en el restablecimiento del orden interno y en el proceso de desarme de las facciones militares, y con que su presencia sirviera de garantía para imponer la autoridad del poder provisional, mientras no concluyera el proceso de formación del nuevo ejército nacional.

El secretario general de la ONU, Kofi Annan, reiteró la misma propuesta al Consejo de Seguridad, advirtiendo del peligro real que corría Afganistán de volver a la situación de 1992 y de la incapacidad de las estructuras de seguridad establecidas para afrontar las graves amenazas provenientes de las provincias. Pero el Consejo de Seguridad declinó la responsabilidad y se atuvo estrictamente a lo referido en el Acuerdo de Bonn. En consecuencia, su función siguió limitada a garantizar la seguridad de Kabul y la sede del gobierno, aunque desde entonces

su mandato ha tenido que prorrogarse cada seis meses por el deterioro de la situación en la propia capital.

El gobierno central tampoco ha podido contar con un cuerpo armado durante el período más crítico de la transición política. Si bien los preparativos para la formación de un ejército nacional comenzaron poco después de la instalación de la Administración Provisional, bajo la dirección técnica de EE.UU. y Francia, el desarrollo del proceso ha sido lento y difícil. El primer batallón de la Guardia Nacional se constituyó en junio de 2002 y participó junto a la FIAS en la protección de la Loya Jirga de emergencia. Sin embargo, más de la tercera parte de sus efectivos desertaron inmediatamente después por la falta de apoyo del Ministerio de Defensa. El avance en los meses siguientes se vio entorpecido por la escasez de reclutas y por la carencia de los recursos económicos necesarios para el mantenimiento y equipamiento de las tropas. Hacia mediados de 2003, sólo se habían integrado seis batallones y cada uno apenas con la mitad de los efectivos requeridos, lo cual hace demasiado improbable que el ejército nacional pueda alcanzar su capacidad operativa en el plazo de 18 meses previsto en el cronograma inicial.

La culminación exitosa de la reforma en la esfera de seguridad depende a su vez de los avances en el programa de desarme, desmovilización y reintegración de los efectivos de las facciones militares. Pero ese proyecto, además de enfrentar la tenaz resistencia de los caudillos, ha tropezado con obstáculos económicos insuperables. El ejercicio de la guerra, durante más de 20 años, se convirtió en el único medio de vida para decenas de miles de afganos, por lo que un desarme masivo resulta impracticable sin nuevas alternativas de subsistencia que garanticen la reincorporación de los combatientes al entorno social. El nuevo aparato de seguridad, en proceso de formación, puede asimilar una parte de esa reserva humana, pero la desmovilización de la mayoría requerirá de la capacidad gubernamental —muy limitada hasta ahora— para generar gran cantidad de empleos en proyectos de reconstrucción.

En 2003, el gobierno de Japón --país encargado por la ONU del programa de desarme, desmovilización y reintegración— se comprometió a entregar 35

millones de dólares, de los 50,7 que los donantes prometieron entregar al PNUD para apoyar la reincorporación de las fuerzas que no queden integradas al ejército y a la policía nacionales. Hasta dónde será efectiva y suficiente esa ayuda, es algo que el futuro deberá confirmar. Por lo pronto, conviene destacar dos ideas importantes. Si por razones económicas y por la escasez de reclutas, las fuerzas desmovilizadas constituyen un sector mayoritario o importante del nuevo sistema de seguridad, hasta qué punto podrá evitarse que las lealtades faccionales y etno-tribales se reproduzcan otra vez dentro del ejército y la policía. Asimismo, mientras el gobierno no pueda ofrecer mejores condiciones de vida, que evidencien los beneficios de la paz, será muy difícil disolver el vínculo histórico que alimenta la base social del caudillismo.

El progresivo incremento de los enfrentamientos faccionales y de la actividad terrorista en la mayor parte del país, confirma la urgencia de resolver estos problemas en el corto plazo. Durante 2002 y 2003 se intensificaron los choques interétnicos entre uzbekos, tayikos y hazaras en el norte del país, dejando atrás un corto pasado de relativa colaboración dentro del heterogéneo Frente Unido antitalibán. Desde finales de 2002 se han multiplicado los enfrentamientos armados entre los partidarios de los gobernadores de las provincias occidentales de Herat y Badghis, con la participación de otros caudillos locales interesados en mantener o conseguir su cuota de poder. En el sur, especialmente en Kandahar, la luchas tribales por el poder local son cada vez más encarnizadas, y la proliferación del bandidaje parece retrotraer el sur pashtún a la situación reinante en 1994, cuando el talibán emergió como una fuerza mesiánica para poner fin al abuso de los caudillos.

El repunte del terrorismo desde mediados de 2002 constituye también un hecho terriblemente notorio. El 6 de julio fue asesinado el recién nombrado vicepresidente de la Autoridad Transitoria, Haji Abdul Qadir, y el propio Hamid Karzai salió ileso de un atentado durante una visita a Kandahar el 5 de septiembre. Sólo en el mes de agosto de ese año fueron atacadas con bombas y cohetes la residencia del personal de Naciones Unidas en Kabul, el edificio de la FAO en Kandahar y la sede de la UNICEF en Jalalabad. Acciones de ese tipo son

cada vez más frecuentes, sobre todo en las provincias fronterizas de Nangahar, Khost, Kunar, Paktya, Paktika, Kandahar y Helmand.

El auge de la actividad terrorista en la frontera sudoriental y oriental del país, está ligada a un proceso de reorganización de grupos talibanes y seguidores de la facción de Gulbuddin Hikmatyar, el veterano líder fundamentalista de la jihad afgana. La reaparición del talibán en el mismo escenario de origen -- después de una implacable persecución por las fuerzas de la coalición-- tiene una significación simbólica que no debe pasarse por alto; como también la tiene el hecho que, desde finales de 2002, pero sobre todo a partir de la guerra de Irak, los soldados estadounidenses y los efectivos de la FIAS en Kabul se hayan convertido en los blancos preferidos de las acciones terroristas y de los crecientes ataques de pequeñas fuerzas irregulares.

A modo de conclusión se puede afirmar que, más allá de los aspectos formales relacionados con la instrumentación del Acuerdo de Bonn, el actual proceso de transición política en Afganistán parece empantanado en un peligroso círculo vicioso. La lenta reconstrucción nacional resulta incapaz de proporcionar los medios, especialmente económicos, para modernizar el país, modificar las estructuras tradicionales y sentar las bases materiales de la paz y de un nuevo consenso interno reconciliador. Pero al mismo tiempo, la persistente inestabilidad política socava aun más los problemas de gobernabilidad y priva al país de las condiciones básicas para emprender una reconstrucción pacífica y acreedora de una amplia colaboración internacional.

## **Bibliografía**

- *Acuerdo sobre las disposiciones provisionales en el Afganistán en espera de que se restablezcan las instituciones permanentes de gobierno*, suscrito en Bonn el 5 de diciembre de 2001, <http://www.un.org>.
- *Afghan News Network* (Online Edition), junio/2002-october/2003.
- Baltar Rodríguez, Enrique, *Afganistán y la geopolítica internacional*, México, Editorial Plaza y Valdés, 2003.
- *DAWN* (Online Edition), Pakistán, octubre 2001- octubre 2003.

- *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, Informes del secretario general a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2001-2003, <http://www.un.org>
- *The News* (Online Edition), Pakistán, octubre 2001- octubre 2003.
- *The Washington Post* (Online Edition), septiembre 2001- octubre 2003.

## **El Afganistán postaliban: una transición política incierta**

### **RESUMEN**

La evolución de los escenarios posbélicos de la guerra contra el terrorismo emprendida por la administración Bush, primero en Afganistán y luego en Irak, demuestran la inviabilidad de la opción militar para imponer una transición democrática epidérmica en países con tradiciones culturales y estructuras sociales muy diferentes.

En el caso de Afganistán, la exaltación de los avances alcanzados en la instrumentación del Acuerdo de Bonn para la transición política —con mucho la mejor cara del Afganistán postalibán—no sólo pretende minimizar las enormes dificultades que vienen socavando las bases de ese proceso de ingeniería política, sino también encubrir el fracaso de la estrategia antiterrorista de EE.UU. y su creciente desinterés por atacar a fondo los problemas estructurales que en las últimas tres décadas convirtieron a ese país en un sangriento campo de batalla y en uno de los lugares más pobres del mundo.

En la presente ponencia se abordan los problemas principales que siguen amenazando la estabilidad y la paz en Afganistán, y que hacen de la actual transición política un proceso controvertido y de incierto futuro.

### **DATOS DEL AUTOR**

**Enrique Baltar Rodríguez:** Doctor en Historia, profesor investigador titular y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es director de la División de Estudios Internacionales y Humanidades de la Universidad de Quintana Roo.

**DIRECCIÓN:** Universidad de Quintana Roo. Boulevard Bahía s/n, esq. Ignacio Comonfort, Colonia del Bosque, CP 77 019, Chetumal, Quintana Roo. Tel: 983-83-50309 ó 983-83-50349. Correo electrónico: [enbaltar@correo.uqroo.mx](mailto:enbaltar@correo.uqroo.mx).