

Afganistán: ¿la paz aplazada?

Este otoño se cumplen cinco años de la caída del régimen talibán, de la invasión internacional liderada por EEUU y del inicio de un "nuevo Afganistán". Lo que en una primera fase la comunidad internacional percibió como una experiencia exitosa, ahora el aumento de los enfrentamientos con los talibán, los atentados terroristas y el manifiesto descontento de la población afgana, son reflejo de los problemas que amenazan el proceso de reconstrucción. Un cambio en el mando de la operación militar, ahora a cargo de la OTAN, es el punto de arranque de un cambio de estrategia.

Desde el 1 de agosto de 2006 la OTAN, al mando de la Fuerza Internacional de Ayuda a la Seguridad en Afganistán (ISAF),¹ asumió la responsabilidad de mantener la seguridad en seis provincias del sur de Afganistán, las más conflictivas, y que hasta ahora estaban bajo el control de la Operación Libertad Duradera, la otra operación militar internacional, liderada por EEUU.² Este traspaso se produce en medio de la mayor crisis en el proceso de reconstrucción iniciado en 2001: tanto los enfrentamientos entre los talibán y las tropas internacionales como los atentados terroristas se encuentran en su peor momento; la producción de opio, base de la heroína, registra unos niveles récord en un país que ya suministra el 92% mundial; los comandantes y "señores de la guerra" —a los que hoy se unen los "señores de la droga"— retienen el poder en las regiones y resisten el proceso de estabilización; y los niveles de pobreza continúan entre los mayores del mundo, a pesar de los miles de dólares invertidos. Los afganos, que celebraron la intervención internacional en 2001, resienten hoy la presencia extranjera, mientras empieza a debilitarse el abrumador apoyo que dieron al presidente electo, Hamid

Nuria del Viso es investigadora del Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

¹ ISAF, creada por la resolución 1386 del Consejo de Seguridad de la ONU, está compuesta por aportación voluntaria de tropas de 37 países.

² La Operación Libertad Duradera comenzó el 7 de octubre de 2001, cuando los gobiernos de EEUU y el Reino Unido comunicaron al Consejo de Seguridad de la ONU su intención de atacar Afganistán con el triple objetivo de destruir las infraestructuras terroristas en este país, capturar a los líderes de Al Qaeda y derrocar al régimen talibán. La llamada del presidente Bush a la comunidad internacional para unirse a la iniciativa —la llamada *coalition of the willing*— logró reunir tropas de más de veinte países.

Karzai³. La mayoría de la población no ve en su vida los prometidos “beneficios de la paz” y sí la ostentación de sus dirigentes, la corrupción en todos los niveles administrativos, las graves carencias de los servicios básicos y lo que consideran como despilfarro de las organizaciones internacionales.

El modelo de éxito que representó Afganistán hasta 2005 —en contraste con Irak— parece disolverse en un mar de amenazas. Los elogios que la comunidad internacional prodigó al proceso de reconstrucción y al presidente Karzai en la Conferencia de Londres a principios de año se han transformado en apenas unos meses en un intercambio de recriminaciones. Los distintos actores tratan de explicar qué ha pasado y reconducir la situación de forma acelerada. Un análisis de las causas del fracaso remite a cuestiones de fondo de la misma concepción de la operación: la intervención se enmarca en la “guerra contra el terror” y relega a un segundo plano las tareas de consolidación de la paz y reconstrucción.

2001: Un modelo precipitado

La intervención internacional en Afganistán en 2001 marcó el inicio de un nuevo paradigma de la asistencia internacional en emergencias complejas: comienza con una intervención militar —la de la Operación Libertad Duradera— y encapsula en una misma operación la construcción del Estado, la consolidación de la paz, la ayuda humanitaria y la reconstrucción.⁴ Este nuevo modelo no sólo se ha mostrado ineficaz, sino que es contraproducente para consolidar la paz y promocionar el desarrollo del país,⁵ como ilustra el caso de Afganistán.⁶ Este enfoque ha alimentado la insurgencia, ha multiplicado las víctimas civiles y ha incrementado las violaciones de derechos humanos, desde la creación de Guantánamo a las torturas de la prisión afgana de Bagram. Además, esta perspectiva no sólo no ha logrado traer la seguridad a los afganos sino que, en muchos casos, ha aumentado su inseguridad. La Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán calcula que entre enero y julio de 2006, unos 600 civiles han muerto por ataques de la insurgencia o de la coalición internacional.⁷

³ Hamid Karzai, que ya ocupaba la presidencia de la autoridad interina y posteriormente del gobierno provisional, fue elegido presidente de Afganistán el 9 de octubre de 2004 por un 55% de los votos. En dichas elecciones se registró una participación del 70%, del que un 40% eran mujeres.

⁴ Ver *Humanitarian and Reconstruction Assistance to Afghanistan 2001-2005 from Denmark, Ireland, the Netherlands, Sweden and United Kingdom. A Joint Evaluation. Summary Report*, Ministerio de Asuntos Exteriores de Dinamarca (DANIDA), octubre de 2005, y *Peacebuilding: Lessons from Afghanistan*, Ch. Michelsen Institute, CMIBRIEF, noviembre de 2005, Vol. 4, Nº 3.

⁵ Ver, entre otros, los análisis de Paul Rogers, “The war on terror: past, present, future”, *Open Democracy*, 24 de agosto de 2006, y “5 years later, U.S. struggling in war on terror”, *Herald Sun*, 3 de septiembre de 2006.

⁶ Sobre la militarización de las operaciones internacionales ver *Conflict, Security and Development. The Reality of Aid 2006*, Red La Realidad de la Ayuda, junio de 2006, en www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2006&id=1

⁷ “Civilian casualties from anti-insurgency conflict mount”, Naciones Unidas, *Integrated Regional Information Network (IRIN)*, 14 de julio de 2006.

En la acumulación de tareas que la comunidad internacional se proponía, las prioridades se ordenaron respondiendo más a los intereses de los actores internacionales que a las propias necesidades de los afganos. Por ejemplo, EEUU dedicó en 2004, 15.000 millones de dólares al componente militar en Afganistán, frente a los 540 millones de dólares dedicados a asistencia. Un caso paralelo ocurre en España: mientras que el coste de la misión militar supera los 100 millones de euros al año, el presupuesto previsto para reconstrucción en los próximos años ronda los 30 millones de euros anuales.⁸ Además, la precipitación por estabilizar el país llevó a la comunidad internacional a fijar objetivos inalcanzables en plazos demasiado cortos.

En la acumulación de tareas que la comunidad internacional se proponía, las prioridades se ordenaron respondiendo más a los intereses de los actores internacionales que a las propias necesidades de los afganos

Los errores de la estrategia internacional han sido hábilmente capitalizados por los talibán. Más preocupante aún es que se están recreando condiciones que propiciaron el ascenso del régimen de los *mulás* en los años noventa. Como Irak, Afganistán aparece cada vez más como campo de entrenamiento de jóvenes *yihadistas* de todo el mundo para la guerra global, tal como ocurrió a finales de la ocupación soviética.

La situación ha forzado a la Administración Bush a reconocer los errores en Afganistán e Irak, después de realizar una evaluación en el verano de 2006 que ha puesto de manifiesto serias deficiencias: uso desproporcionado de la fuerza; lentitud en el establecimiento de lazos con los aliados locales; carencias a la hora de dar seguridad a la población local; y fallos de la inteligencia para recabar información sobre los insurgentes.⁹

A medida que la situación empeora y aumentan las víctimas occidentales, los actores internacionales pueden enfrentar una creciente dificultad para mantener su presencia en el país, ya cuestionada en los distintos parlamentos y entre la opinión pública de los países involucrados en la misión internacional. En España, la operación de Afganistán es la que tiene menor apoyo, con un 45% de la población en contra.¹⁰ En este escenario, si se

⁸ En la Conferencia de Londres del 31 de enero y 1 de febrero de 2006, España comprometió un total de 150 millones de euros para la reconstrucción de Afganistán para un periodo de cinco años.

⁹ Tom Regan, "Sources say reviews have found serious deficiencies 'across the board'", *Christian Science Monitor*, 16 de agosto de 2006, y Bryan Bender, "Analysts assess tactics in Iraq, Afghanistan", *The Globe*, 16 de agosto de 2006.

¹⁰ *Undécima y duodécima oleadas del barómetro del Real Instituto Elcano*, marzo y septiembre de 2006, en www.realinstitutoelcano.org/barometro.asp

extiende la fatiga de los donantes, la reconstrucción de Afganistán podría quedar de nuevo empantanada y sin completar. Los talibán y otros grupos opuestos al proyecto del gobierno de Afganistán cuentan con el factor tiempo, y su actual intensificación de la lucha podría ir precisamente dirigida al desgaste de los apoyos a la presencia militar internacional en el país. La decisión de EEUU de reducir sus tropas en Afganistán a lo largo de 2006 para aliviar la presión sobre su ejército causó la alarma entre los afganos, que vieron la posibilidad de que se produjera un nuevo abandono, como ocurrió tras la retirada soviética en 1989. En este contexto, resulta urgente un cambio de estrategia. Ahora que la OTAN toma el mando de la misión internacional, se abre una oportunidad para ello.

Cambio de estrategia

Seguridad

La OTAN está inmersa en la operación más compleja de su historia, en un entorno hostil y con un horizonte de permanencia de, al menos, una década, un plazo demasiado largo para las cambiantes prioridades occidentales y sus frágiles opiniones públicas, y demasiado corto para asentar la paz en un contexto complejo y con distintos grupos interesados en que fracase el proyecto de reconstrucción. El despliegue en el sur ha obligado a las ISAF/OTAN a ir más allá de su mandato inicial de mantenimiento de la paz para entrar en enfrentamientos abiertos con la insurgencia. Los talibán han fortalecido su lucha con tácticas terroristas probadas en Irak. Han conseguido incrementar su control en zonas remotas del sur del país y, lo que resulta más serio, logran un creciente apoyo de la población, bien sea mediante la coacción o fruto del desencanto con el proyecto de Karzai. La distracción de fondos, personal y atención de Afganistán que supuso la intervención de Irak ha sido clave en el agravamiento de la situación. Los altos mandos de la OTAN han lanzado sin mucho éxito una llamada a todos los socios para reforzar la misión y ampliar el número de soldados en el sur, pero choca con la resistencia, desde el inicio de la operación, de varios países —entre ellos España, Francia, Alemania e Italia—de involucrarse en misiones de combate.

Cuando todavía está inmersa en el esfuerzo para lograr el control del sur del país, la OTAN —forzada por los planes del Pentágono— deberá asumir en otoño o principios de 2007 el control en el este de Afganistán, lo que pondrá más presión sobre las tropas de ISAF/NATO y generará más debate en los países de origen.

Construcción del Estado

La arquitectura de construcción del Estado diseñada en Bonn ha tenido mayores avances a nivel nacional, con un apreciable desarrollo institucional:¹¹ se han celebrado elecciones presidenciales, se ha elegido un Parlamento y se han reformado los ministerios. Junto a los muchos méritos del Acuerdo de Bonn, la necesidad de identificar una solución rápida para el escenario pos-talibán dio cabida a líderes sin valorar ni su compromiso con la democracia ni sus responsabilidades durante la guerra civil en los años noventa y posteriormente. Entre los actores de Bonn había, de hecho, poderosos señores locales y comandantes de milicias privadas. Al excluir a los talibán en la configuración del nuevo Afganistán, se sentó una pauta para la división y nuevos enfrentamientos.

Tal como ha señalado el representante de la ONU en Afganistán, Tom Koenigs, uno de los problemas del proceso es que “la democracia vino de arriba, y ahora hay que implantarla de arriba hacia abajo. El gobierno básicamente no tiene control de lo que ocurre a nivel local. Los talibán, por otra parte, son un movimiento que viene de abajo.”¹²

En este contexto, la decisión de EE UU de apoyarse en un primer momento en los “señores de la guerra” para la lucha antiterrorista, por un lado, y la estrategia internacional de incluir en el Gobierno a los antiguos *muyahidin* como modo de neutralizar a los “boicoteadores de la paz” ha tenido un alto coste político para Karzai. Esto les ha fortalecido e incluso ha ampliado su poder en las regiones, en detrimento de la autoridad del gobierno más allá de Kabul. Buena parte de los poderosos locales tienen lazos con el creciente negocio de la droga, que está alimentando la corrupción en el país hasta extremos preocupantes. El resultado ha sido la decepción de los afganos, que ven cómo los responsables de crímenes —de guerra y narcotráfico— no sólo continúan libres sino que además ocupan cargos gubernamentales.

Con un gobierno débil internamente, la expansión y consolidación del Estado ha sido muy limitada. Los mayores avances se han registrado en las áreas donde la comunidad internacional se ha implicado más, como elecciones o la aprobación de una nueva Constitución en 2004, que, si bien son necesarias, constituyen sólo la fachada de todo el proceso.

No obstante, se han obtenido logros notables en la formación del nuevo ejército afgano, que ya cuenta con 30.000 de los 70.000 soldados previstos. Otro tanto se puede decir del

¹¹ La Conferencia de Bonn, auspiciada por la ONU en diciembre de 2001, reunió a los principales grupos que habían combatido a los talibán. El resultado fue el Acuerdo de Bonn, suscrito el 5 de diciembre, que traza los pasos para la reconfiguración del “nuevo Afganistán”.

¹² Christopher Sultan, “Democracy Remains the Goal”, *Der Spiegel*, 10 de agosto de 2006.

plan para la desmovilización, desarme y reinserción (DDR) de las milicias, aunque se observan carencias importantes en el componente de reinserción porque no se han creado suficientes oportunidades de empleo, lo que ha empobrecido a una parte de los excombatientes y empujado a algunos de ellos al retorno a la violencia.

La reforma del aparato judicial y el entrenamiento de la policía resulta esencial para asentar el Estado de derecho, combatir la corrupción y eliminar la impunidad. Sin embargo, los progresos han sido muy limitados. Mayores esfuerzos son también necesarios para garantizar los derechos de los afganos y, especialmente, de las mujeres, que hasta ahora han obtenido pocos avances en su situación de marginación.

La construcción del Estado y el desarrollo de capacidades, el fortalecimiento de la autoridad y la presencia del gobierno en todo el territorio y el desarrollo y consolidación del Estado de derecho, resultan claves para la construcción de la paz. Asimismo, es clave el impulso y articulación de la sociedad civil, que serviría como dinamizador del nuevo proyecto y favorecería la rendición de cuentas.

Narcotráfico

Los ingresos del narcotráfico en Afganistán representan aproximadamente la mitad del producto interior bruto (PIB), lo que supone “un reto mayor que el terrorismo”, como expresó Karzai recientemente. El negocio de la droga es el motor de la corrupción, que alcanza a todos los niveles de la Administración afgana.

Pese a los esfuerzos de la comunidad internacional, la estrategia de erradicación aplicada hasta ahora no ha conseguido reducir la producción. Después de una ligera reducción en 2005, este año se registra una cosecha récord, con un alza del 49%, mientras que la superficie cultivada ha aumentado un 59%. El responsable de la Oficina sobre Drogas y Crimen de la ONU (UNODOC), Antonio María Costa, ha asegurado que en el sur “la situación está fuera de control”.¹³ Además, el procesado del opio en heroína se realiza cada vez más dentro de Afganistán, ampliando los ingresos y el poder de los narcotraficantes y consolidando el negocio en el país. Los narcotraficantes han unido fuerzas con los talibán que, en parte, se han nutrido de los ingresos del negocio de la droga para sabotear el proyecto del gobierno.

Los actores internacionales han reconocido los errores de esta estrategia, que descarga todo su peso en los productores y les priva de uno de los escasos medios de subsistencia. La comunidad internacional impulsa ahora un cambio de política para centrarse más en la

¹³ Associated Press, “Afgan opium crop increases 59 percent”, en www.theeagle.com/stories/090306/world_20060903014.php

incautación, el control de fronteras y la detención de los narcotraficantes, y se ha diferido la erradicación de cultivos. Si bien este cambio de dirección resulta positivo, debe ahondarse en una estrategia multidimensional que conjugue la aplicación de la ley con el desarrollo de la economía legal y el impulso de alternativas de subsistencia, sin olvidar los programas internacionales para reducir la demanda en los países consumidores.

Reconstrucción

En la base de los problemas que atraviesa Afganistán están los escasos avances en la erradicación de la pobreza y el desarrollo. Afganistán continúa siendo uno de los cinco países más pobres del mundo y los afganos apenas han registrado mejoras en sus condiciones de vida, pese a los aproximadamente 20.000 millones de dólares destinados a asistencia internacional.¹⁴ Entre las limitaciones figura la extrema dependencia del Gobierno afgano de los fondos de la cooperación. La Administración sólo recauda en torno al 10% de sus gastos, la tasa más baja del mundo. Hasta la Conferencia de Londres a principios de 2006 —en el que se firmó el Pacto de Afganistán como “hoja de ruta” de la reconstrucción para los próximos cinco años—, la mayor parte de la ayuda la gestionaban directamente los países donantes, dejando al Gobierno de Kabul con multitud de compromisos y muy pocos fondos para cubrirlos.

A pesar de que desde 2002 la renta per capita se ha duplicado a 355 dólares anuales, el desarrollo económico se está produciendo de forma muy desigual. La lenta recuperación de la economía ha impedido la generación de empleo a un ritmo suficiente. Muchos de los tres millones de refugiados que habían retornado recurren de nuevo a la emigración al descubrir que los prometidos “beneficios de la paz” no les alcanzan.

Existe un debate sobre las causas del limitado impacto obtenido en la reconstrucción. Algunos investigadores apuntan a la limitación de los fondos en relación con otras operaciones de paz recientes y a los “cuellos de botella” de la ayuda internacional,¹⁵ y argumentan a favor de aumentar los recursos y mejorar los mecanismos de la ayuda. Otros analistas rechazan la teoría de

Los errores de la estrategia internacional han sido hábilmente capitalizados por los talibán

¹⁴ La conferencia de donantes de Tokio (2002) comprometió 5.000 millones de dólares para un periodo de seis años; en la de Berlín (2004) se comprometieron 8.200 millones de dólares y en la Conferencia de Londres (2006), 10.500 millones de dólares para un periodo de 5 años.

¹⁵ Ver los análisis de Barnett Rubin, entre ellos, “Propuestas para la estabilización de Afganistán”, en *Papeles de Cuestiones Internacionales*, otoño 2005, Nº 91, pp. 91-102.

“más recursos” y achacan el fracaso a cómo se ha distribuido la ayuda, a la escasa atención prestada a la construcción del Estado y a la limitada capacidad de absorción de los fondos por parte de la Administración afgana.¹⁶ Se apunta también que problemas de seguridad han condicionado la reconstrucción, sobre todo en el sur del país, donde es casi inexistente. De las escasas ONG que trabajan en las provincias meridionales, la mayoría abandonaron su labor cuando los talibán comenzaron con su estrategia terrorista contra los trabajadores de agencias humanitarias en 2003 y 2004. La ausencia de mejoras y el sentimiento de exclusión —tanto de los cargos gubernamentales como de la reconstrucción— que se extiende entre los pastunes del sur resulta, a su vez, campo abonado para el reclutamiento de la insurgencia.

Las tareas de reconstrucción deben ganar peso frente a la operación militar que ha primado hasta ahora

Estas limitaciones y políticas equivocadas han conducido a una distribución de la ayuda muy poco equitativa entre las regiones. Igualmente, existe un fuerte desequilibrio de los proyectos entre el entorno urbano y el rural, donde vive el 70% de los afganos y donde hay pocos resultados palpables. El Programa Nacional de Solidaridad (PNS), dirigido al desarrollo rural, constituye una iniciativa que ha permitido la elección de consejos comunitarios —un valioso espacio de democracia participativa— en más de 10.000 pueblos. Sin embargo, ha estado limitado por la falta de recursos, un diseño apresurado con una implementación insuficiente, la desconexión con programas nacionales, un protagonismo excesivo de las agencias internacionales y la apropiación de proyectos por parte de las élites locales.¹⁷

En el contexto actual, es clave reconducir la reconstrucción de forma que se plasme en resultados tangibles para la población, tanto por razones éticas —ligadas al principio de la asistencia internacional— como para mantener el compromiso de los afganos con el proyecto del gobierno. Para ello, será necesario seguir un modelo de desarrollo económico más equitativo y unas pautas de asistencia internacional que cuiden el equilibrio entre las regiones y el balance urbano-rural, haciendo especial hincapié en el desarrollo del sector agrario y el combate de la pobreza extrema.

¹⁶ Ver Astri Suhrke, “When More is Less: Aiding Statebuilding in Afghanistan”, The Chr. Michelsen Institute, junio de 2006.

¹⁷ Omar Zakhilwal y Jane Murphy Thomas, *Afganistán: El papel del desarrollo rural en la consolidación de la paz*, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), informe, septiembre de 2006; y Stephen Baranyi, *¿Estabilización o paz sostenible? ¿qué clase de paz es posible después del 11-S?*, Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), informe, septiembre de 2006.

En conjunto, las tareas de reconstrucción deben ganar peso frente a la operación militar que ha primado hasta ahora. Ello supone potenciar el papel de liderazgo de las organizaciones multilaterales civiles, como Naciones Unidas y la Unión Europea.

El entorno regional e internacional

A la acumulación de problemas de Afganistán se suman los añadidos por su ubicación —enclavado en una región con múltiples tensiones— y por la inserción del país como primer frente de la “guerra contra el terror”. Aunque es previsible que ésta continúe como prioridad de la agenda en los próximos años, la comunidad internacional deberá mirar más allá de sus intereses estratégicos globales y regionales en favor de las necesidades de Afganistán si quiere evitar un nuevo desastre.

Muchos actores internacionales coinciden en señalar la responsabilidad de Pakistán en el resurgimiento de los talibán, bien por consentir que utilicen su territorio como santuario, bien por el apoyo explícito de instituciones paquistaníes. No está claro si los servicios secretos de Pakistán, el poderoso ISI —artífice del nacimiento de los talibán en los años noventa— continúa prestándoles soporte, punto negado por el presidente Parvez Musharraf. Si resultan más evidentes los vínculos entre los talibán y el partido paquistaní Jamiat Ulema-e-Islam (JUI), en los que se ha apoyado Musharraf para ganar base electoral en las regiones. Los talibán están actualmente bien implantados en las provincias fronterizas con Afganistán, donde disponen de base ideológica en las madrasas (escuelas coránicas) y campos de entrenamiento desde donde lanzan sus ataques en territorio afgano. El presidente paquistaní ha suscrito recientemente un acuerdo con los líderes tribales de Waziristán del Norte, región fronteriza con Afganistán, para la retirada de tropas del ejército a cambio del compromiso de que los grupos activistas tribales no realizarán acciones terroristas. El pacto se considera como campo abierto para el libre movimiento de los elementos talibán y de Al Qaeda implantados en la región, lo que podría empeorar la situación de seguridad en Afganistán.

Islamabad, aliado primordial de Washington en la región en la “guerra contra el terror”, ha jugado hábilmente sus bazas para tranquilizar al aliado americano sin perder de vista sus intereses en Afganistán, donde tradicionalmente ha buscado influencia política. Las relaciones afgano-paquistaníes se han deteriorado en los últimos meses por las acusaciones de Karzai del apoyo desde el país vecino a los talibán. EEUU, aliado de ambos países, ha intentado arbitrar el enfrentamiento sin desagradar a ninguno, y no ha logrado desatascar la situación. Con la toma de responsabilidad en la zona sur de la OTAN, se está intensificando la presión de la comunidad internacional sobre Musharraf. Si se pretende mejorar las relaciones bilaterales entre ambos países será, además, necesario abordar la espinosa

cuestión fronteriza, la llamada Línea Durand,¹⁸ que partió en dos los territorios pastunes que se extienden entre ambos países. Afganistán, que no reconoce esta frontera, ha visto con buenos ojos los movimientos independentistas de estos territorios. En paralelo, aumenta el convencimiento de que sin una renovación democrática en Pakistán no podrá mejorar la situación de seguridad en Afganistán. Como ha señalado Barnett Rubin, “el gobierno de EEUU debe reconocer que la seguridad de Afganistán depende de la democratización de Pakistán”.¹⁹ Las elecciones pakistaníes en 2007 pueden ser decisivas, en este sentido, para la región.

Consideraciones finales

La experiencia hasta ahora muestra que la solución militar no es la vía para derrotar a la insurgencia; es necesario conocer mejor sus objetivos y estudiar cómo contrarrestarlos, así como una mayor implicación de las tropas internacionales con los líderes locales. Igualmente, es fundamental impulsar áreas claves, como la consolidación del Estado y de las instituciones, la implementación del Estado de derecho, el fortalecimiento de la autoridad del gobierno en las provincias y un espaldarazo genuino a las labores de reconstrucción y la lucha contra la pobreza. La estructura y las instituciones ya están creadas, en virtud del proceso de Bonn, el Pacto de Afganistán²⁰ y la Estrategia Nacional de Desarrollo, entre otros instrumentos. Sólo es necesario centrar ahí los esfuerzos.

Sería también deseable explorar nuevas vías a través de la diplomacia y la política: ejercer mayor presión sobre Pakistán para que cese todo apoyo a las fuerzas insurgentes. Si estas medidas logran mejorar el clima político y las condiciones de seguridad, se podría examinar fórmulas políticas dirigidas a la pacificación de los insurgentes. Pero, en la tarea de la consolidación de la paz no cabe la precipitación.

¹⁸ El tratado que fijó la “línea Durand” se firmó en 1893 entre el Imperio Británico y el emir de Kabul para delimitar la frontera entre la India y Afganistán durante 100 años.

¹⁹ Barnett R. Rubin, *Afghanistan's Uncertain Transition From Turmoil to Normalcy*, Council on Foreign Relations, CSR, marzo de 2006, N° 12, p. 13 (traducción propia).

²⁰ El Pacto de Afganistán entre la comunidad internacional y el gobierno afgano, que marca los objetivos de consolidación de la paz y reconstrucción para los próximos cinco años, se firmó en la Conferencia de Londres el 1 de febrero de 2006.