

BARNETT R. RUBIN

Propuestas para la estabilidad de Afganistán¹

Desde el inicio de la aplicación de los Acuerdos de Bonn, del año 2001, Afganistán ha hecho avances hacia la estabilidad. Sin embargo, el proceso desarrollado hasta ahora es sólo el principio del objetivo estratégico de conseguir un estado legítimo, efectivo y responsable. Esto exige también avanzar en la seguridad y en una base económica que le permita desarrollar sus actividades. La comunidad internacional debe comprometerse no sólo a corto plazo sino en las próximas fases del proceso de estabilización, algo que podría hacerse en el marco de un "proceso de Kabul", desarrollado en varias fases y con patrocinio y liderazgo de los propios afganos.

Afganistán ha avanzado considerablemente hacia la estabilidad, desde el derrocamiento del régimen talibán por la coalición encabezada por Estados Unidos y la toma de posesión de la autoridad provisional basada en el Acuerdo de Bonn de 5 de diciembre de 2001, alcanzado con la mediación de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

El establecimiento de las principales instituciones que requiere la Constitución de 2004 representará el final de la aplicación de este acuerdo, que aborda el gobierno de transición —en espera del restablecimiento de una gobernanza constitucional permanente— y que se redactó y firmó en las conversaciones de la ONU sobre Afganistán celebradas en Alemania en noviembre y diciembre de 2001. La elección de la cámara baja del Parlamento (Wolesi Jirga) y de los consejos provinciales, fijada para el 18 de septiembre de 2005, señala el fin de dicho proceso de transición.

¹ Este artículo fue originalmente publicado como "Afghanistan: A U.S. Perspective", en Ivo H. Daalder, Nicole Gnesotto y Philip H. Gordon (Eds.), *Crescent of Crisis: U.S.-European Strategy for the Greater Middle East*, Brookings Institution Press y EU Institute for Security Studies, 2005.

Barnett R. Rubin es director de estudios del Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York.

Traducción: Berna Wang

El establecimiento de unas instituciones elegidas no constituye el final de la transición de Afganistán hacia la estabilidad

El establecimiento de unas instituciones elegidas no constituye el final de la transición de Afganistán hacia la estabilidad. El objetivo estratégico de largo plazo del proyecto conjunto internacional-afgano es la construcción de un estado legítimo, efectivo y responsable. Esta construcción exige esfuerzos equilibrados y que se refuercen entre sí para establecer legitimidad, la seguridad y una base económica para ambas. Hasta ahora, los esfuerzos financiados por la comunidad internacional para establecer la legitimidad por medio de un proceso político (la única parte de obligado cumplimiento del Acuerdo de Bonn) han sido superior a los realizados para establecer seguridad y una base económica sostenible. El próximo objetivo estratégico debe ser incrementar la capacidad del gobierno y de la economía legítima para ofrecer a los afganos alternativas mejores que depender de la protección de los comandantes, la economía del opio y la presencia internacional para tener seguridad, medios de vida y servicios.

Afganistán no podrá sostener muchas de las nuevas instituciones con la asistencia extranjera. Con los niveles salariales actuales y los planes de dotación futura de personal, mantener el Ejército Nacional Afgano impondrá al final al gobierno un coste que se calcula en torno a 1.000 millones de dólares anuales. Esto equivale a casi el 40% de los ingresos calculados de los narcóticos en 2004. Para que Afganistán cubra el coste del ejército con el 4% del Producto Interior Bruto (PIB) legal, tendría que multiplicar más de cinco veces su economía legal. La Constitución exige que Afganistán celebre elecciones presidenciales y a la Wolesi Jirga cada cinco años, elecciones a los consejos provinciales cada cuatro y a los consejos de distrito cada tres años. Esto representa entre ocho y diez elecciones nacionales cada década. En la actualidad, cada elección (incluida la inscripción de votantes) cuesta a los donantes internacionales más de cien millones de dólares, lo que equivale al 40% de los ingresos interiores actuales al año del gobierno. Todo ello significa que los actuales esfuerzos corran el riesgo de dejar a Afganistán con unas elecciones que no se puede costear y un ejército bien adiestrado y equipado que no puede pagar.

Actores y misiones de la política internacional

Desde el 11-S se han producido varias intervenciones políticas en Afganistán. Cada una de ellas tiene diferentes objetivos, aunque están relacionados:

- Operación Libertad Duradera, la acción militar en Afganistán dirigida por la coalición encabezada por Estados Unidos (Mando de Fuerzas Combinadas-Afganistán, o CFC-A), el primer frente de la "guerra global contra el terrorismo".
- La implementación del Acuerdo de Bonn de 5 de diciembre de 2001, dirigida por la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA).
- La Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés), actualmente bajo el mando de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que asiste a las autoridades afganas en la provisión de seguridad.
- Las tareas de recuperación, reconstrucción y desarrollo, inicialmente dirigidas por la ONU, instituciones financieras internacionales y agencias de donantes, y

actualmente por el Foro de Desarrollo de Afganistán y Grupos Asesores, presididos por el gobierno afgano.

En términos comparativos, el nivel total de recursos dedicados a Afganistán por la “comunidad internacional” es equiparable al mejor modelo. Sin embargo, el grado de esfuerzo sitúa a Afganistán muy por debajo de todas las operaciones realizadas en los Balcanes, Timor Oriental e Irak, e incluso por debajo de Namibia y Haití en los años noventa. El diagrama indica que Afganistán puede estar padeciendo una grave escasez de recursos o, como ha declarado su ministro de Finanzas Ashraf Ghani, que los actores internacionales persiguen la “construcción del estado a bajo precio” en Afganistán.

El CFC-A

La Coalición es una operación militar cuyo principal objetivo es destruir las fuerzas que cometieron los atentados del 11-S (Al Qaeda), los restos del régimen talibán que les dieron cobijo y la rebelión contra el régimen que sustituyó a los talibán.² El CFA-A está bajo el mando del Mando Central del Departamento de Defensa de Estados Unidos (CentCom) y actúa en coordinación con las actividades encubiertas que realizan las agencias de inteligencia, principalmente la estadounidense CIA y el británico MI-6.

El objetivo antiterrorista del CFC-A ha entrado en ocasiones en conflicto con los objetivos de gobernanza de otras partes de la operación, especialmente debido a la dependencia del CFC-A de los comandantes (“caudillos”) afganos como socios militares, a los que ha ayudado y armado, sin importarles su implicación en violaciones de derechos humanos o en el narcotráfico. La formación de grupos armados fuera del control del gobierno va en contra de la cláusula del Acuerdo de Bonn que pide la incorporación de todas las fuerzas armadas a la autoridad del gobierno.³ Desde 2003, el gobierno de Estados Unidos intenta reducir o eliminar progresivamente esta contradicción. Sin embargo, sus acciones siguen reforzando a los caudillos regionales, a los que la Coalición contrata numerosos servicios a precios exagerados. Además, la dependencia de los comandantes afganos ha sido sustituida, en cierta medida, por la dependencia de contratistas privados militares y de seguridad, que están armados como los militares, pero que no están sometidos a ninguna disciplina. Su conducta, incluida la protección de un número creciente de burdeles de Kabul, está suscitando indignación y resentimiento entre la ciudadanía.

² General John Abizaid, “Update on the Global War on Terrorism in the US Central Command Area of Responsibility”, Testimony before the US House of Representatives Armed Services Committee, 3 de marzo de 2004, en: http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2004_hr/040304-abizaid.pdf.

³ Acuerdo de Bonn, V: 1.

La UNAMA y la implementación del Acuerdo de Bonn

La Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán, bajo la dirección del representante especial del Secretario General para Afganistán, tiene como objetivo principal “vigilar y asistir en la implementación” del acuerdo político que desembocó en la formación de las administraciones provisional y de transición, la adopción de la Constitución del 2004 y la elección del presidente Hamid Karzai.⁴ El Acuerdo de Bonn fue concluido precipitadamente por los grupos afganos convocados por la ONU. Su propósito era establecer instituciones de gobierno para llenar el vacío creado por la destrucción del régimen talibán y bosquejar un proceso para aumentar la legitimidad y capacidad de ese gobierno. Estados Unidos presionó con fuerza a la ONU para que formara un gobierno afgano con rapidez, insistiendo en que los esfuerzos políticos se programasen para armonizarlos con los esfuerzos militares encabezados por ellos, y no al contrario. El Acuerdo de Bonn no es un acuerdo de paz entre partes enfrentadas, y no resolvió la guerra civil anterior. Su implementación se basa en la victoria de la Coalición, aunque esto no se menciona en el mismo.

Aparte de los procesos políticos (dos Loya Jirgas, Constitución y elecciones), el acuerdo también incluye procesos de reforma y de consolidación del estado. Menciona indirectamente las tareas de desmovilización, desarme y rehabilitación de ex combatientes, pero debido a las objeciones expresadas por los comandantes *muyahidín* en Bonn, sólo se refiere a la incorporación de estos y de otras fuerzas armadas a la autoridad de la autoridad provisional y su posterior reorganización.⁵ El Anexo 1 pide también la asistencia de la “comunidad internacional” en la formación de unas nuevas fuerzas de seguridad.

El acuerdo pide asimismo otros procesos de consolidación del estado, como la reforma del poder judicial por medio de una comisión y el establecimiento de una Comisión del Funcionariado, de un banco central reformado y de una Comisión Independiente de Derechos Humanos para observar las violaciones y promover la educación en estos derechos. También exige que la UNAMA observe la situación de los derechos humanos. Sin embargo, no se fijaron plazos ni puntos de referencia para ninguna de estas actividades.

El Acuerdo de Bonn impone ciertas obligaciones a las autoridades afganas, cuyo cumplimiento supervisa y asiste la UNAMA, pero no impone ninguna a los estados miembros de la ONU, sin cuya asistencia y apoyo no puede aplicarse. De ahí que la ONU y el gobierno afgano estén en la curiosa pero habitual situación de depender de contribuciones económicas y de tropas de carácter voluntario de los estados miembros para cumplir unas obligaciones vinculantes.

⁴ Acuerdo de Bonn, Anexo II.

⁵ Acuerdo de Bonn, V: 1.

La ISAF

El despliegue de la fuerza que se convirtió en la ISAF se solicitó en el Anexo 1 del Acuerdo de Bonn y fue autorizado posteriormente por el Consejo de Seguridad.⁶ La ISAF actúa en virtud de un acuerdo bilateral con el gobierno afgano. Su misión es dar asistencia a las autoridades para proporcionar seguridad hasta que sus fuerzas de seguridad puedan hacerlo sin ayuda. En realidad, viene actuando como una coalición de voluntarios con un mando nuevo cada seis meses. Desde la ISAF IV, está bajo el mando de la OTAN, aunque sin la participación de Estados Unidos. Las naciones que han estado al mando de la fuerza hasta ahora son el Reino Unido, Turquía, Alemania y los Países Bajos, la OTAN, Alemania y Canadá; la OTAN y Canadá; la OTAN y el Eurocuerpo; y la OTAN y Turquía.

La misión principal de la ISAF, según los redactores del Acuerdo de Bonn, era supervisar la desmilitarización de la ciudad de Kabul y, posteriormente, de los centros urbanos provinciales, para permitir que el aparato del estado funcionase sin la presión de los caudillos y sus milicias. Por eso el Anexo 1 dispone la retirada de todas las demás fuerzas militares de las zonas donde está desplegada la ISAF. Sin embargo, en la práctica las milicias no se han retirado y se ha colaborado con ellas, legitimándolas de hecho como ejército de Afganistán.

La presencia de la ISAF en Kabul fue esencial para los acontecimientos políticos nacionales de los últimos tres años al impedir golpes de estado, pero hasta el otoño de 2003 no empezó a cumplir su misión de desmilitarizar Kabul y comenzó a acantonar armas pesadas. Las Fuerzas de la Milicia Afgana sólo se han retirado parcialmente, aunque es probable que la retirada se complete con el nuevo ministro de Defensa. La ISAF no se ha extendido a los principales centros provinciales, en parte por la oposición de Estados Unidos y en parte por la reticencia de otras naciones a proporcionar tropas. Los comandantes de la ISAF han expresado en reiteradas ocasiones su frustración porque la OTAN y sus capitales no les han dado el mandato ni los recursos necesarios para cumplir su misión.

Dilemas e indicadores actuales: la situación del estado afgano

Comprender Afganistán exige lo que F. Scott Fitzgerald denominaba la prueba de una inteligencia de primera: “La capacidad de tener dos ideas contrarias en la mente al mismo tiempo, y aun así conservar la capacidad de funcionar”. Al analizar la situación económica, social y política del país, hay que evaluar tanto el nivel de los indicadores como su tendencia o dirección de cambio. Los niveles de los indicadores en Afganistán sitúan a este país entre los más inestables, pobres y proclives al conflicto del mundo, mientras que muchas tendencias son positivas. Las tendencias que no son claramente positivas —como el tamaño de los ingresos y activos derivados del narcotráfico, la seguridad de los civiles afganos y de los

*Los niveles
de los
indicadores
en Afganistán
sitúan a este
país entre los
más
inestables,
pobres y
proclives al
conflicto del
mundo*

⁶ Resolución 1.386 del Consejo de Seguridad de la ONU, 20 de diciembre de 2001.

derechos de propiedad, la corrupción y la calidad de la gobernanza local— exigen especial atención.

En la actualidad, el gobierno afgano goza de una legitimidad difusa, aunque se puede erosionar, pues aún no puede prestar servicios públicos básicos. Salvo en las zonas del país que han sufrido la parte más dura de la represión talibán, muchos afganos creen que la seguridad personal y especialmente la de la propiedad han disminuido desde la intervención de Estados Unidos, como consecuencia de la destrucción del riguroso aparato de la ley islámica de los talibanes y el empoderamiento de comandantes abusivos como parte de la guerra contra el terror. El gobierno de Karzai cedió el control de la mayoría de las localidades a estos comandantes, y los esfuerzos para desmovilizarlos y sustituirlos por una administración son lentos y comenzaron tarde, debido al retraso de la expansión de la ISAF en las provincias (propiciado por la oposición inicial de Estados Unidos al uso de fuerzas estadounidenses para la “consolidación de la nación”).

La economía de Afganistán sigue dependiendo de la producción de narcóticos más que ningún otro país del mundo. Ningún país puede establecer un gobierno y una estructura de seguridad sostenible y responsable cuando casi la mitad de su economía —la mitad más dinámica— se basa en la producción ilegal. De ahí que la economía del opio constituya una importante amenaza estratégica. Pero intentar eliminar casi la mitad de la economía de un país empobrecido y bien armado, mediante la aplicación de la ley, es también una receta infalible para la desestabilización.⁷ Por tanto, no es extraño que Ashraf Ghani escribiera en *The New York Times* que: “Hoy, muchos afganos creen que no son las drogas, sino una guerra mal concebida contra las drogas lo que amenaza a su economía y su naciente democracia”.⁸

La política antinarcóticos en Afganistán presenta una confusión de objetivos. Su propósito no puede ser poner fin o siquiera reducir el consumo fuera de Afganistán, pues las políticas centradas en la oferta no pueden reducir la demanda de un producto adictivo. El objetivo de la lucha contra los narcóticos en Afganistán es generar estabilidad y el imperio de la ley en este país. Por tanto, la medida del éxito no es reducir la cantidad de adormidera que cultivan los campesinos, sino reducir el flujo de ingresos y la acumulación de riqueza de los traficantes y comandantes, al mismo tiempo que se mantiene un crecimiento adecuado de la economía legal (9% anual, según el informe del gobierno afgano *Asegurar el futuro de Afganistán*).⁹ Reducir la producción de forma que aumenten los precios y, por consiguiente, aumente el valor de las reservas de los traficantes podría parecer un éxito, pero en realidad es un fracaso.

⁷ Para una exposición más detallada, ver Barnett R. Rubin, *Road to Ruin: Afghanistan's Opium Economy*, Center for American Progress and Center on International Cooperation, New York University, Nueva York, 2004, en: <http://www.cic.nyu.edu/pdf/RoadtoRuin.pdf>.

⁸ Ashraf Ghani, “Where Democracy's Greatest Enemy Is a Flower”, *The New York Times*, 11 de diciembre de 2004.

⁹ *Securing Afghanistan's Future: Accomplishments and the Strategic Path Forward*, informe elaborado por el gobierno de Afganistán en colaboración con el Asia Development Bank (ADB), el FMI, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial (marzo de 2004).

Afganistán es uno de los países más pobres del mundo. Sus indicadores de desarrollo humano no se parecen a los de ningún otro país de Asia: están empatados para el último puesto mundial con estados africanos como Burundi, Sierra Leona y Níger. Afganistán tiene aún lo que el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, patrocinado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), denomina “peor sistema educativo del mundo”. Pese al comienzo de los esfuerzos en el ámbito de la salud, la mortalidad materna, de lactantes e infantil sigue siendo la más alta del mundo.

En parte debido a la debilidad extrema de las instituciones y de la seguridad, los esfuerzos de reconstrucción económica están ahora atrapados en un “cuello de botella”. En los últimos tres años, la economía de la droga ha dado a Afganistán el doble de dinero que el esfuerzo de asistencia internacional. Los afganos ven la reconstrucción en gran medida a través de lo que les parece un despilfarro por parte de las agencias y ONG internacionales, y no en mejoras de su vida cotidiana. Esto ha provocado una dura reacción. A finales de marzo del 2005, el gabinete aprobó una ley que prohíbe al gobierno financiar o contratar a ONG.

La política sigue siendo inestable, con partidos débiles y una elite con poca coherencia o consenso sobre las normas del juego de la competencia política. Pese a las intenciones de los principales líderes y al sentimiento popular, el vacío organizativo en este ámbito suelen llenarlo facciones de carácter étnico, lo que crea temores y recuerdos de abusos pasados. Además, el sistema de justicia es totalmente inoperante. No puede abordar la delincuencia actual, mucho menos el legado de décadas de violencia masiva.

La oportunidad para el cambio

El final de la implementación del Acuerdo de Bonn debería constituir un punto de referencia para la renovación del compromiso internacional, en lugar de la declaración del éxito y el comienzo de la retirada. Todos los actores internacionales en Afganistán deben volver a comprometerse públicamente a apoyar un proceso propiedad de, y dirigido por, los afganos. El Consejo de Seguridad de la ONU ha ampliado el mandato de la UNAMA hasta el 24 de marzo de 2006. La resolución identificaba como principales tareas futuras celebrar unas elecciones parlamentarias libres y justas, combatir los narcóticos, finalizar la desmovilización, desarme y reintegración de los grupos armados, seguir consolidando las fuerzas de seguridad afganas, seguir combatiendo el terrorismo, reforzar el sistema de justicia, proteger los derechos humanos, acelerar el crecimiento económico para garantizar que las reformas son sostenibles y fomentar la cooperación regional.¹⁰

La Coalición ha pasado de librar una guerra a un mandato de estabilización, mediante el establecimiento de Equipos de Provinciales Reconstrucción (PRT, por

¹⁰ “Security Council Extends UN Mission in Afghanistan for Additional 12 Months, Unanimously Adopting Resolution 1.589 (2005)”, comunicado de prensa de la ONU, SC/8341, 24 de marzo de 2005.

En: <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8341.doc.htm>.

Una forma de reiterar el compromiso con todos estos objetivos por parte de los actores internacionales podría ser un “proceso de Kabul”

sus siglas en inglés) y un “programa de lealtad” para reintegrar a los talibán que regresan. La OTAN, tras asumir el mando de la ISAF, ha establecido también estos equipos en un número cada vez mayor de provincias, y está estudiando la propuesta de Estados Unidos de unificar el CMC-A y la ISAF bajo un mando conjunto de la OTAN, con una misión común centrada en la estabilización.

Las instituciones financieras internacionales, Estados Unidos, la Unión Europea y otros gobiernos donantes han respondido con el aumento de los compromisos para la reconstrucción, en gran medida como respuesta al plan, coherente y con visión de futuro, que propuso el gobierno afgano en su informe *Asegurar el futuro de Afganistán*¹¹ (presentado ante la Conferencia de Berlín, que se celebró los días 31 de marzo y 1 de abril de 2004).

Una forma de reiterar el compromiso con todos estos objetivos por parte de los actores internacionales podría ser un “proceso de Kabul”, que culminaría en una conferencia internacional de la que sería anfitrión Afganistán, y que estaría destinada a establecer el marco para el apoyo político, militar y económico más allá del Acuerdo de Bonn. Para consolidar los avances realizados hasta la fecha y seguir estabilizando Afganistán, este compromiso tendría que ser complementado por varios cambios importantes en la política bilateral e internacional sobre este país.

Recomendaciones

Abordar las deficiencias de la seguridad:

- Poner fin a la rebelión neotalibán, sobre todo mediante la reintegración pacífica de los combatientes, una mayor transparencia en la política de detenciones, el establecimiento de una administración del estado en el cinturón tribal pastún y el fin gradual de las tácticas bélicas en la zona.
- Configurar los Equipos Provinciales de Reconstrucción dentro de una fuerza de estabilización de ámbito nacional y más integrada. Esto debería incluir equipos centrados en la reforma del sector de la seguridad y el afianzamiento de la administración del gobierno, así como unidades móviles regionales con un mandato más enérgico para apoyar la desmovilización de los grupos armados.
- Reorganizar la reforma del sector de la seguridad y sustituir el sistema por el que las principales naciones donantes son responsables, de forma independiente, de diversos sectores, por un único órgano de coordinación multilateral bajo presidencia afgana.
- Establecer funciones de vigilancia y supervisión como las que existen para el Ejército Nacional Afgano, para acelerar la reforma y mejorar la actuación de la policía y los tribunales.

¹¹ Securing Afghanistan's Future, *Op. Cit.*

Reforzar la gobernanza:

- Establecer un marco coordinado para la asistencia internacional sostenida, que permita la implantación de la Constitución y el desarrollo de un proceso político civil, incluido el apoyo a la Asamblea Nacional, ayuntamientos locales, el poder judicial y partidos políticos.
- Vigilar y mejorar los nombramientos administrativos provinciales y de distrito para eliminar a los funcionarios abusivos y corruptos, y respaldar los esfuerzos dirigidos a desarrollar consejos provinciales y de distrito elegidos.
- Respalda medidas para implantar las disposiciones de la Constitución sobre pluralidad lingüística y garantizar el resurgimiento del bilingüismo en dari y pastún.
- Respalda el desarrollo de un programa de justicia de transición equilibrado e imparcial, según un calendario afgano.

Crear una base para la reconstrucción sostenible:

- Romper el “cuello de botella” de la reconstrucción con un fondo o fuerza especial que elabore proyectos y estudios de viabilidad destinados a acelerar la construcción de carreteras, la generación de electricidad, la formación de maestros, la educación superior en conocimientos necesarios para la reconstrucción, la gestión del agua, el desarrollo urbano y la conservación del medio ambiente.
- Crear la capacidad humana necesaria para la reconstrucción por medio de la asistencia a la educación superior, centrada en conocimientos de gestión y planificación.
- Reforzar el sector público afgano:
 - Encauzar una parte creciente de la financiación de la reconstrucción por medio de cauces controlados por el gobierno afgano, como el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán.
 - Unificar las normas de adquisición de todos los donantes y la Coalición, a fin de garantizar transparencia y el aumento de la cantidad de bienes y servicios que se adquieren local y regionalmente.
- Usar la próxima revisión pública de gastos de Afganistán, del Banco Mundial, como foco para una iniciativa conjunta de Afganistán y los donantes destinada a apoyar las finanzas públicas y la sostenibilidad del sector público afgano, incluido el sector de la seguridad, y reducir el peso relativo del sector público internacional. Los donantes deben comprometerse con el plan del gobierno afgano de aumentar los ingresos nacionales a 1.500 millones de dólares anuales en el plazo de cinco años. Ésta podría ser la ocasión para iniciar la redacción de un Documento de Estrategia Provisional para la Reducción de la Pobreza.
- Implantar una estrategia antinarcoóticos que se centre inicialmente en aumentar las alternativas económicas a la economía del opio y en romper los lazos de alto nivel que unen a traficantes, funcionarios y comandantes; proporcionar crédito, seguridad, agua, acceso a la tierra, servicios de extensión y comercialización a los pequeños agricultores y agricultores sin tierras; reforzar la capacidad afgana

para hacer cumplir la ley, e implantar la erradicación de cosechas únicamente en las últimas fases.

- Reforzar el sector privado afgano mediante el establecimiento de un órgano conjunto —público y privado, afgano e internacional— para identificar oportunidades de comercialización internacionales para Afganistán, especialmente para la agricultura comercial de alto valor, y fomentar la inversión en estas áreas.

Desarrollar la cooperación regional:

- Respaldar acuerdos que reduzcan los costes del transporte y el tránsito mediante la mejora de carreteras, la construcción de vías férreas y la armonización de trámites fronterizos y aduaneros con todos los países vecinos.
- Desarrollar el comercio interno y regional de energía y agua.
- Crear un régimen regional de mercados laborales, formación y mano de obra que permita a los afganos encontrar empleo dentro de la región, intercambiar y transferir capacidades humanas y aprovechar las instituciones de formación regionales.
- Establecer instituciones regionales para combatir los narcóticos y la propagación de enfermedades como el VIH/SIDA, la malaria resistente a los fármacos y la tuberculosis.
- Iniciar programas de cooperación transfronteriza en regiones fronterizas con carencias (Badajshán, Línea Durand, Sistán-Baluchistán) que puedan derivar progresivamente en programas más amplios de seguridad y desarrollo.
- Establecer un fondo fiduciario para financiar programas de cooperación regional, que incluyan a Afganistán como parte del presupuesto de reconstrucción general.
- Garantizar que las tensiones entre Estados Unidos e Irán no desestabilizan Afganistán.

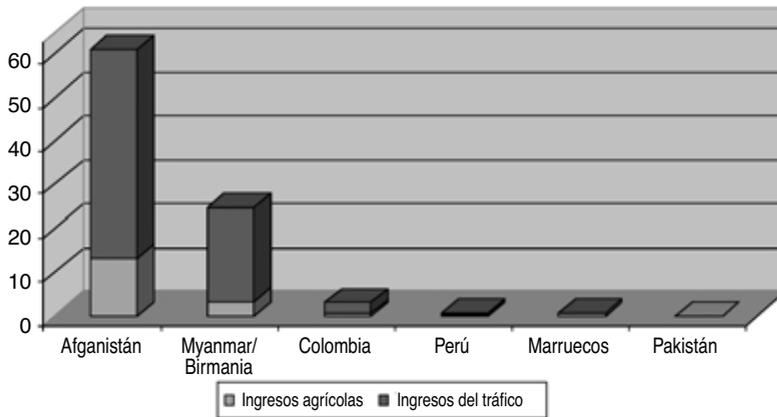
Conclusiones

La renovación del compromiso público de todas las partes con los objetivos de las próximas fases del proceso de estabilización demostraría el tesón internacional y reforzaría la coordinación entre las principales líneas de actividad necesarias. Es importante la propuesta de un “proceso de Kabul” para formular y coordinar la política nacional e internacional en Afganistán más allá del Acuerdo de Bonn. Al contrario que en el caso de este acuerdo, tendría lugar en Afganistán, bajo patrocinio afgano, e incluiría varias fases y no sólo una resolución, acuerdo o conferencia de carácter único.

Afganistán sigue necesitando un apoyo internacional integrado y coordinado para permitirle ocupar su lugar como miembro de pleno de derecho de la comunidad internacional de estados. Los atentados del 11-S mostraron que la interdependencia de la seguridad global es una realidad, no un ideal abstracto. Un portavoz del Ministerio de Defensa se hizo eco de este reconocimiento cuando anunció la modesta contribución de personal médico afgano para ayudar a las víctimas del

tsunami en Asia: “Tenemos nuestros propios problemas, pero formamos parte de la familia de las naciones”.¹² De otros depende ayudar a Afganistán a reincorporarse plenamente en esa familia.

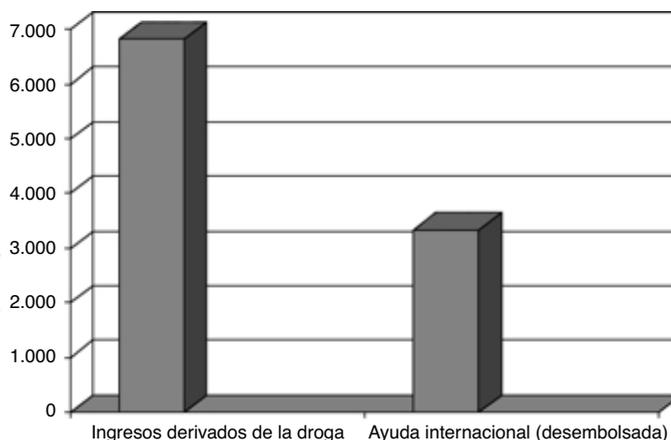
Figura 1
Ingresos relacionados con los narcóticos como porcentaje del PIB legal
(basado en cálculos de la UNODC y la INCB, varias fechas, 2001-2004)



Nota: No se dispone de estimaciones de los ingresos procedentes del tráfico en Pakistán.

¹² General Azimi, portavoz del Ministerio de Defensa afgano, comunicado de prensa de la Embajada de Afganistán, Washington DC, 6 de enero de 2005, en: www.afghanembassy.net/press_releases.html.

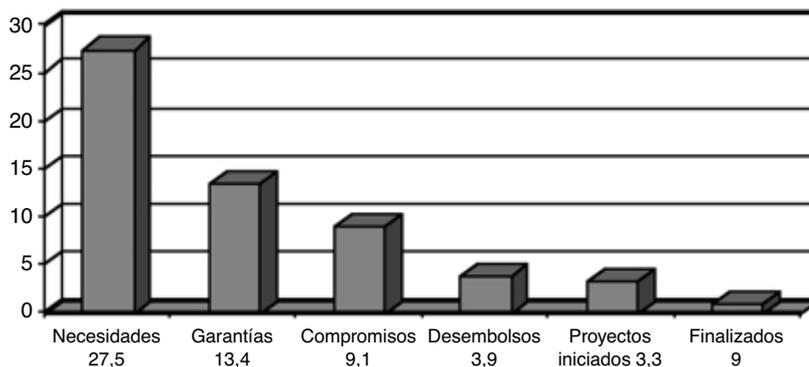
Figura 2
Ingresos procedentes del opio comparados con la ayuda internacional a Afganistán (2002-2004, en millones de dólares)



*Fondos de ayuda desembolsados para proyectos de ayuda y reconstrucción en curso o finalizados desde octubre de 2001.

Figura 3
Asistencia para la reconstrucción: cuellos de botella en la implementación

■ Miles de millones de dólares



Fuente: Afghanistan Donor Assistance Database, 16 de febrero de 2005.

Necesidades: Durante siete años, basado en *Asegurar el futuro de Afganistán*.

Garantías: Total garantizado en la Conferencia Internacional para la Ayuda a la Reconstrucción a Afganistán celebrada en Tokio, enero de 2002, para los cinco primeros años de reconstrucción (5.200 millones de dólares), más garantías formuladas en la conferencia de garantías de Berlín de marzo-abril de 2004 para los años 2004-2006 (8.200 millones de dólares).

Compromisos: Total comprometido a febrero de 2005 (9.100 millones de dólares).

Desembolsos: Total desembolsado a febrero de 2005 (3.900 millones de dólares).

Proyectos iniciados: Total de desembolsos para proyectos en curso o finalizados (3.300 millones de dólares).

Proyectos finalizados: Total de gastos en proyectos finalizados (900 millones de dólares).