

El papel del desarrollo rural en la consolidación de la paz. El caso de Afganistán

OMAR ZAKHILWAL Y JANE MURPHY THOMAS



Informe

Afganistán: ¿Qué clase de paz? El papel del desarrollo rural en la consolidación de la paz

Autores:

Dr. Omar Zakhilwal

Doctor en Economía, es fundador del Afghan Center for Policy and Development Studies. Antes de ocupar su actual cargo de presidente de la Agencia de Inversión de Afganistán, fue responsable del equipo asesor del Ministerio de Rehabilitación Rural y Desarrollo de Afganistán. Fue delegado en la Loya Jirga de Emergencia (junio 2002) que eligió al Gobierno de Transición de Afganistán y de la Loya Jirga Constitucional (diciembre de 2003). Participó como autor en la elaboración del Informe de Desarrollo Humano para Afganistán, publicado por el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas en 2004.

Jane Murphy Thomas

Antropóloga social y consultora independiente especializada en Afganistán, desarrollo comunitario y desarrollo participativo desde 1984. Actualmente trabaja para el Ministerio de Rehabilitación Rural y Desarrollo de Afganistán en el diseño del Instituto para el Desarrollo Rural.

Coordinación: Nuria del Viso
Edición: Elena Couceiro Arroyo
Traducción: Berna Wang

Maquetación: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)
C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid
Teléfono: 91 576 32 99
Fax: 91 577 47 26
cip@fuhem.es
www.cip.fuhem.es
www.cipresearch.fuhem.es

Madrid, 2006

© NSI, The North-South Institute

Este documento sólo puede reproducirse con permiso expreso de NSI.

The North-South Institute
55 Murray Street, Suite 200
Ottawa, Ontario
Canada
K1N 5M3
Teléfono: (613) 241-3535
Fax: (613) 241-7435
nsi@nsi-ins.ca
www.nsi-ins.ca

Para copias adicionales, dirigirse a Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

Este informe se publicó originalmente en el marco del proyecto de investigación *From War Termination to Sustainable Peace. What Kind of Peace is Possible? (WKOP)*, impulsado por The North-South Institute (NSI), de Canadá y organizaciones de la sociedad civil, entre 2004 y 2006. Las organizaciones que han colaborado con NSI son: Afghanistan Center for Policy and Development Studies (Afganistán); Centro de Estudios de Democracia e Desenvolvimento (Mozambique); Chr. Michelsen Institute (Noruega); International Development Research Centre (Canadá); International Peace Research Institute (Noruega); Policy Survey Research Centre (Palestina); Programa de Participación y Democracia (Guatemala); Social Scientists' Association (Sri Lanka); y Université Notre Dame (Haití). El proyecto ha sido dirigido por Stephen Baranyi, investigador principal de NSI. *WKOP* desarrolló un estudio comparativo de experiencias de paz en seis países y sintetizó elementos comunes a favor de la construcción de la paz. El Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), en colaboración con NSI, ha publicado en castellano tres estudios de caso -Afganistán, Palestina y Mozambique- y un informe marco con las principales conclusiones del proyecto.

Sumario

Introducción	5
Antecedentes históricos	6
El proceso actual de consolidación del Estado y de la paz	7
¿Qué clase de paz? Determinantes y amenazas subyacentes	9
– <i>Acuerdos de seguridad</i>	10
– <i>Condiciones de vida básicas</i>	11
– <i>Un desarrollo inclusivo y equilibrado</i>	11
– <i>Valores locales y cuestiones sociales y culturales</i>	12
– <i>El apoyo de la comunidad internacional y la cooperación regional</i>	12
El desarrollo rural participativo en la consolidación de la paz	13
El Programa Nacional de Solidaridad	15
– <i>Ejemplos de casos</i>	18
– <i>Limitaciones y posibilidad del PNS</i>	22
Conclusiones y recomendaciones	27
– <i>Generales</i>	27
– <i>Para el desarrollo rural en general</i>	27
– <i>Generar capacidades</i>	29
– <i>Garantizar un desarrollo inclusivo y equilibrado</i>	29
– <i>Compartir lecciones y apoyar estudios, investigación, información, supervisión y evaluación en materia de desarrollo</i>	30
– <i>Acuerdos de seguridad</i>	30
– <i>El futuro</i>	30
Bibliografía	31

Afganistán: ¿Qué clase de paz?

El papel del desarrollo rural en la consolidación de la paz

Cinco años después de la caída del régimen talibán, Afganistán se encuentra en una encrucijada en la que los acontecimientos pueden aún llevar al país por dos caminos bien distintos: por un lado la consolidación de la paz y la resolución de los retos pendientes y por otro la caída de nuevo en el caos. El hecho de que el Gobierno apenas domine Kabul y haya muchos territorios que escapen a su control, la falta de una democracia inclusiva, el enorme poder de los señores de la guerra, así como la persistencia del analfabetismo, la pobreza y el narcotráfico llevan a pensar que el país está muy lejos de consolidar la paz. Sin embargo, iniciativas como el Programa Nacional de Solidaridad, que ofrece fondos a las comunidades rurales (que constituyen más del 70 por ciento de la población afgana y que siempre habían sido olvidadas en las ayudas al desarrollo, centradas en Kabul) pueden llevar por otro camino. Este programa fomenta que las comunidades decidan y autogestionen su propio desarrollo. Es un interesante ejemplo de democracia desde la base que se ha de articular mejor para extender su influencia, enfrentar la pobreza y hacer sostenibles su filosofía y sus proyectos. Esta iniciativa es tan importante que podría constituir la piedra angular de la construcción de la paz en el país.

Introducción

Es habitual decir que Afganistán está en una situación de posconflicto, pero sigue siendo cuestionable que ésta sea una descripción exacta. Aunque la paz podría estar en el horizonte, no está claro a qué distancia está ese horizonte. En conjunto, se considera que las condiciones han mejorado desde la caída del régimen talibán en el 2001; sin embargo, la inseguridad y sus causas potenciales siguen

siendo motivo de preocupación. ¿Es realmente posible una paz total en Afganistán? ¿Qué clase de paz? Hay quien califica la situación actual de "paz conflictiva".¹ ¿De qué condiciones depende la paz?

La paz en Afganistán está tanto determinada como amenazada por numerosos y complejos factores. Como sugiere el título de este trabajo, el desarrollo en las zonas rurales, donde vive la mayoría de los ciudadanos afganos, podría ser quizá la cuestión más vital para determinar el

¹ Suhrke, Astri; Berg Harpviken, Kristian y Strand, Arne: *Conflictual Peacebuilding: Afghanistan Two Years After Bonn*. Texto elaborado para el Ministerio de Asuntos Exteriores noruego, Chr. Michelsen Institute, 2004.

futuro. En muchos sentidos cabe atribuir la guerra en Afganistán a las políticas de desarrollo rural anteriores o a su inexistencia.

En nuestro intento de comprender mejor el papel que desempeña el desarrollo rural en la consolidación de una paz sostenible, abordamos varias preguntas clave a lo largo de este trabajo. ¿Cuáles son los antecedentes que han desembocado en la situación presente y qué consecuencias tiene esto para los que deciden hoy las políticas? ¿Qué factores o condiciones determinarán o amenazarán la paz? ¿Qué funciones están desempeñando los ejércitos extranjeros en la construcción de la paz? ¿Qué esfuerzos se están realizando para reconstruir las estructuras del Estado y crear unas condiciones que al menos hagan factible la paz? ¿Cuáles son las lecciones aprendidas en otros lugares sobre desarrollo rural participativo que pueden aplicarse ahora en Afganistán? ¿Qué lecciones se pueden aprender de la historia de Afganistán y de un importante programa en marcha, el Programa Nacional de Solidaridad (PNS), y aplicarse al desarrollo rural de Afganistán en general?

La situación en Afganistán ilustra y refuerza varias de las proposiciones del proyecto "What Kind of Peace is Possible?" (WKOP, "¿Qué clase de paz es Posible?")², y en concreto la de que, para que la paz pueda arraigar, es esencial la participación del más amplio abanico de partes interesadas, especialmente las excluidas históricamente. También es esencial abordar las legítimas demandas políticas, socioeconómicas y culturales de estos grupos y reforzar las capacidades del gobierno para formular políticas de forma participativa.

Este trabajo ofrece una perspectiva general. Se proporciona en primer lugar un contexto histórico en el que se analiza cómo las políticas de desarrollo rural anteriores, o su ausencia, contribuyeron al estallido de la guerra y por qué hacen falta ahora unas políticas rurales radicalmente diferentes. Revisa el proceso actual de la construcción del Estado y de la construcción de la paz, considera qué clase de paz es posible y luego examina los factores que la amenazan y determinan. Después de un apartado en el que se hace hincapié en el

desarrollo rural participativo y en su importancia para la consolidación de la paz, se incluyen observaciones y un análisis del PNS, sus límites y posibilidades. Por último, los autores, que en la mayor parte de los últimos 20 años han trabajado como observadores participantes en programas de asistencia y desarrollo en Afganistán, ofrecen varias conclusiones y recomendaciones, así como una breve proyección de futuro. La información contenida en este trabajo procede de fuentes primarias y secundarias. Además, se ha hecho un análisis exhaustivo de la literatura sobre el tema, que incluye los textos publicados y documentación inédita o no convencional, junto con el trabajo de campo que se detalla más adelante.

Antecedentes históricos

Afganistán es un llamativo ejemplo de las relaciones entre desarrollo rural, guerra y paz. Una de las constantes en este país son las relaciones entre Kabul y el resto del país, relaciones que en el mejor de los casos apenas existen y, en el peor, han causado malestar social y guerra. Aunque más del 70% de la población sigue siendo rural, la infraestructura de desarrollo y los servicios se vienen concentrando históricamente en las ciudades, sobre todo en Kabul.³ La reputación de Kabul como ciudad interesada sólo en su propio beneficio comenzó en la década de 1950 y se fue reforzando hasta la década de 1990 con la politización de la ayuda procedente de los países occidentales y la URSS y las décadas de guerra.

Un importante momento decisivo en las relaciones entre Kabul y el medio rural se produjo en 1978, con el golpe de Estado que llevó al poder a Nur Mohammad Taraki. Taraki y su gobierno del Partido Comunista comenzaron de inmediato a introducir y rápidamente a aplicar ocho importantes reformas dirigidas a las poblaciones rurales. Aunque todas las reformas fueron impopulares en diversos grados, los programas de reforma agraria y alfabetización son recordados como los más severos e inaceptables. En su intento de reforma

² El proyecto "What Kind of Peace is Possible?" está cofinanciado por la Agencia Canadiense Internacional de Desarrollo (CIDA), internacional Development Research Centre (IDCR), la Fundación Ford y la Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo (NORAD). El presente informe es un documento de trabajo de este proyecto.

³ ANHDR: *Afghanistan National Human Development Report (ANHDR) Security with a Human Face*, PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

“APENAS SE HA ESTUDIADO CÓMO LAS POLÍTICAS DE AYUDA Y DESARROLLO HAN CONTRIBUIDO AL CONFLICTO O HASTA QUÉ PUNTO HAN SIDO EFICACES O INEFICACES”

agraria, el gobierno de Taraki envió a los pueblos a representantes respaldados por tropas gubernamentales para confiscar las tierras y redistribuirlas. También impuso un programa de alfabetización en todo el país, obligatorio para todas las personas que no sabían leer ni escribir y que trató a los habitantes de los pueblos y la vida rural con desprecio. Hasta los ancianos, que gozan de un gran respeto entre los afganos, fueron obligados a asistir. Los libros de texto del programa de alfabetización mostraban que ser agricultor era un estilo de vida “atrasado”, mientras que trabajar en una fábrica o una oficina era superior.

Todas estas reformas fueron aplicadas por el ejército, lo que provocó rebeliones en todo el país y la invasión de la URSS de 1979 para apoyar al régimen afgano que había creado. Una década más tarde, en 1989, después de la muerte o la huida como refugiados de millones de personas y tras la destrucción de los servicios de educación y salud y de la infraestructura del país, la URSS retiró sus tropas. Y durante diez años más, los muyahidines y los talibanes añadieron sus propios capítulos de conflicto y destrucción.

Aunque los periodistas y los medios de comunicación informaron de los más de 20 años de guerra, “en comparación con muchas otras zonas de conflicto, Afganistán ha recibido una atención limitada por parte investigadores y analistas.”⁴ Esto es especialmente cierto en cuanto a la investigación y el análisis de la ayuda, apenas se ha estudiado cómo las políticas de ayuda y desarrollo han contribuido al conflicto o hasta qué punto han sido eficaces o ineficaces la ayuda o la asistencia al desarrollo mientras tanto. Incluso cinco años después de la caída de los talibanes, hay pocos análisis críticos publicados sobre estas políticas de ayuda y su relación con el contexto general, especialmente político, de seguridad y económico.

Este trabajo es un pequeño intento de hacer este análisis crítico.

En el siguiente apartado examinamos lo que ha ocurrido con posterioridad al Acuerdo de Bonn del 2001 y ofrecemos un análisis general que vincula los desafíos que existen para la consolidación del Estado, la consolidación de la paz y el desarrollo rural. En un país donde las políticas de desarrollo rural ha significado o bien casi la ausencia de servicios del Gobierno o bien todo lo contrario -reformas no deseadas impuestas por la fuerza que han desembocado en rebeliones y guerras-, hacen falta unas políticas rurales radicalmente diferentes, que sean sensibles, sostenibles y participativas. El gobierno de Kabul debe hacer lo que no ha hecho hasta ahora: introducir cambios visibles en las zonas rurales.

El proceso actual de consolidación del Estado y de la paz

En el 2001 Afganistán llegó a una nueva encrucijada. En respuesta a los atentados terroristas cometidos en Estados Unidos el 11 de septiembre, Washington emprendió la invasión militar de Afganistán, lo que provocó el derrumbamiento del régimen talibán gobernante. Esta intervención militar se unió a un marco político alcanzado con la mediación de la ONU, el Acuerdo de Bonn, firmado el 5 de diciembre del 2001, al que siguió el Pacto de Afganistán de comienzos del 2006. Aunque la reconstrucción del Estado afgano ha comenzado, la seguridad del país sigue siendo inestable.

El Acuerdo de Bonn del 2001 puso en marcha varias medidas para la construcción del Estado, la más significativa de las cuales fue el estableci-

⁴ Atmar, Mohammad Haneef, y Goodhand, Jonathan. 2001. “Coherence or Co-option? Politics, Aid and Peace-building in Afghanistan”. *Journal of Humanitarian Assistance*, 30 de julio del 2001.

miento de una autoridad provisional y de un gobierno de transición. En enero del 2004 se promulgó una nueva Constitución. En octubre del mismo año se celebraron unas elecciones presidenciales que convirtieron a Hamid Karzai en el primer presidente elegido de Afganistán. En septiembre del 2005 se celebraron elecciones parlamentarias. Otros resultados esperanzadores de la reconstrucción y estabilización del Estado incluyen el retorno voluntario de más de tres millones de refugiados afganos desde Pakistán, Irán y otros países; el regreso de al menos cuatro millones de niños a las escuelas, un tercio de los cuales son niñas, y el inicio con éxito de varias iniciativas importantes de desarrollo y reconstrucción.

Desde el Acuerdo de Bonn se han creado comisiones específicas para facilitar directamente los procesos políticos o sentar las bases de tareas concretas: la reforma legal y el Estado de derecho, el respeto y la protección de los derechos humanos y la futura administración pública y las reformas que necesita. El Acuerdo de Bonn también abordó la necesidad de cubrir el vacío de seguridad solicitando el despliegue de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) y concretó la función de la ONU en el apoyo a los procesos de construcción del Estado.

Como se expondrá más adelante, otros elementos que suscitan especial preocupación de la consolidación del Estado y de la paz son la participación de la sociedad civil, las propias capacidades del Estado para gobernar y proporcionar servicios y para disponer de los recursos económicos necesarios para ello.

En este periodo, la sociedad civil afgana se ha hecho más activa en diversas formas y grados. El país ya cuenta con diversas instituciones y grupos con una larga tradición de autonomía en sus propias comunidades (como los *shuras*, consejos de pueblo), mecanismos tradicionales (como los *jirgas*, órganos para la resolución de disputas) y redes religiosas, así como con organizaciones no gubernamentales indígenas surgidas durante la guerra. Todos ellos tienen un gran potencial para desempeñar funciones nuevas o adicionales en sus propias comunidades. Otros indicadores de que a nivel popular existe cierta confianza en que se está trabajando en la consolidación del Estado y de la paz son el ritmo constante de retornos de refugiados de Pakistán e Irán, el aumento del

número de grupos no tradicionales de la sociedad civil, la escala y el ritmo de la reconstrucción y una economía relativamente floreciente en muchas zonas.

A pesar de estas indicaciones positivas, sigue habiendo grandes desafíos, y las relaciones de Kabul con el resto del país continúan siendo inestables. Aunque la nueva Constitución articula con claridad un cuidadoso equilibrio, trasladar este equilibrio a la realidad representa un desafío formidable. El gobierno central ha establecido una presencia básica en todas las provincias y distritos, pero las capacidades son endeble. En esos lugares, y en las condiciones actuales, tiene mayor peso la lealtad de los funcionarios al gobierno que sus aptitudes. Como consecuencia, los intentos del gobierno central de introducir los cambios necesarios han tenido hasta ahora un éxito limitado.

En algunas zonas siguen dominando poderosos hombres fuertes o caudillos locales, *señores de la guerra* a los que se achaca en general la división y la inseguridad. El gobierno central ha intentado frenar este fenómeno con la estrategia de incluir a algunos *señores de la guerra* en las estructuras del gobierno provisional como medio para lograr su colaboración. Sin embargo, pronto se verían los riesgos de esta estrategia, pues varios caudillos han sido elegidos parlamentarios, lo que ha suscitado duras críticas tanto de grupos de derechos humanos como de los ciudadanos afganos. En sus campañas utilizaron la riqueza y el poder obtenidos con la intimidación y sus supuestas conexiones frecuentes con el narcotráfico. Dado que el voto los legitima y consolida, una predicción pesimista es que a largo plazo podrían causar aún más división y añadir vulnerabilidad al nuevo Parlamento.

Las finanzas del Estado y la capacidad de éste para desempeñar sus funciones son también cuestiones importantes. En la conferencia de donantes celebrada en abril del 2005 en Kabul, el presidente Karzai y sus representantes indicaron que sólo alrededor del 23% de la ayuda internacional se estaba canalizando a través del gobierno central y que esta forma de eludir al gobierno debilitaba su potencial. Proliferan las acusaciones y contraacusaciones del gobierno, los representantes de los gobiernos donantes y las ONG sobre el despilfarro o el uso deficiente de los

fondos existentes por parte del gobierno afgano y las ONG.⁵

Puede que en enero del 2006, en la Conferencia de Londres, la construcción del Estado haya entrado en la siguiente fase con la firma del Pacto de Afganistán, que reconoció el cumplimiento del Acuerdo de Bonn. El Pacto, que es un acuerdo entre Afganistán, la ONU y la comunidad internacional, establece las respectivas funciones, intenciones de apoyo y planes para mejorar la coordinación y la supervisión en los próximos cinco años. También podría introducir cambios significativos en los presupuestos del Estado. El pacto compromete a los donantes a aumentar los esfuerzos para incrementar el porcentaje del total de su ayuda externa a Afganistán destinado al presupuesto central del gobierno.⁶ También contribuirá a poner en práctica la Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán.

Uno de los problemas principales, que probablemente perdurará aún un tiempo, es que el gobierno carece de capacidades administrativas propias. Muchos administradores superiores fueron asesinados por regímenes sucesivos durante y después del golpe de Estado de 1978 o huyeron al extranjero como refugiados. El país cuenta ahora, igual que en el pasado, con muy pocas personas con estudios superiores: probablemente, menos del uno por ciento de la población tiene estudios universitarios. Este panorama se ve complicado por la competencia laboral. La mayoría de los afganos con estudios son buscados y empleados por la ONU u otras agencias internacionales, que pueden pagar salarios mucho más altos que el gobierno afgano. Por ejemplo, los funcionarios de la administración reciben una media de 60 dólares mensuales (poco más de 47 euros), mientras que los afganos que trabajan para agencias de la ONU, donantes y ONG ganan una media de 1.000 dólares al mes (785 euros).⁷

La extrema escasez de afganos muy cualificados en la administración pública ha desembocado en la contratación de un número creciente de asesores extranjeros que trabajan en los ministerios, sobre todo para aumentar la capacidad del gobierno afgano para asimilar la ayuda. Sin embargo, el resultado es que se están reforzando las capacidades del gobierno afgano en lugar de construirlas.

¿Qué clase de paz? Determinantes y amenazas subyacentes

¿Cuál es la situación de la paz en Afganistán? Un informe lo denomina “paz conflictiva”, debido a los vacíos o “elementos de conflicto incorporados que se ignoraron o se apartaron deliberadamente” en el proceso de Bonn.⁸ Una de las deficiencias más evidentes es que “la ONU no reunió a las partes enfrentadas para alcanzar la paz”.⁹ Sin embargo, el gobierno de Afganistán ha empezado a ofrecer soluciones a este problema a partir del Acuerdo de Bonn, con la introducción de una amnistía para ex talibanes, cuyo éxito, no obstante, está siendo limitado, quizá debido a la ausencia de incentivos adecuados.¹⁰

Otro estudio considera las extremas complejidades del conflicto y sus causas fundamentales, y que esto exige “ir más allá de formulaciones simplistas como ‘paz’ o ‘poner fin a la guerra’ hacia la ‘transformación del conflicto’: hacer hincapié en transformar las instituciones en el ámbito regional, nacional y local.”¹¹ Esta transformación significa abordar los lazos que unen escasez, desigualdad y debilidades institucionales.

“La transición de Afganistán a la paz y la estabilidad no está asegurada aún”,¹² a pesar de algunos éxitos tempranos en la consolidación del Estado. Es difícil especular sobre qué clase de paz es posible,

⁵ *New York Times*, Reuters: 4 de abril del 2005, “Afghanistan Seeks to Be Master of Its Own Aid”.

⁶ Pacto de Afganistán. 2006. Gobierno de Afganistán, ONU, comunidad internacional.

⁷ ANHDR, 2004. *Afghanistan National Human Development Report (ANHDR) Security with a Human Face*, PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

⁸ Suhrke, Astri; Harpviken, Kristian Berg y Strand, Arne, *Op. cit.*

⁹ Rubin, Barnett 1 *Afghanistan and Threats to Security*. Social Sciences Research Council www.ssrc.org/sept11/essays/rubin.htm.

¹⁰ IRIN: “Progress on Disbandment of Illegal Armed Groups”, Kabul, 12 de julio del 2005.

¹¹ ANHDR: “Afghanistan National Human Development Report (ANHDR) Security with a Human Face”, PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

¹² Gobierno de Afganistán, ONU, comunidad internacional *Pacto de Afganistán*, 2006

“¿QUÉ PODRÍA HACER POSIBLE LA PAZ? ES UNA MEZCLA DE FACTORES QUE INCLUYE DIÁLOGO Y RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS ZONAS RURALES, ACUERDOS DE SEGURIDAD, DESARROLLO EQUILIBRADO E INCLUSIVO, CUESTIONES SOCIALES Y EL APOYO DE LA COMUNIDAD REGIONAL E INTERNACIONAL”

pero ¿qué podría hacer posible la paz? Es una mezcla compleja de factores dinámicos e interdependientes que incluye entablar un diálogo y unas relaciones entre el Estado y las zonas rurales, especialmente por medio de políticas y programas de desarrollo rural; acuerdos de seguridad, un desarrollo equilibrado e inclusivo, valores locales, cuestiones sociales y culturales, y el apoyo de la comunidad regional e internacional. Todos estos factores se expondrán a continuación con más detalle.

Acuerdos de seguridad

El gobierno central está empezando a tener cierta presencia en las zonas rurales, pero cabe considerar que los problemas de seguridad en Afganistán están vinculados directa o indirectamente a la incapacidad del Gobierno para extender su autoridad fuera de Kabul. En las provincias, el control suele estar en manos de los señores de la guerra y el gobierno central carece de medios propios para controlar a estos actores desestabilizadores. Esta tensa combinación es el principal contexto del desarrollo rural.

Para mejorar la seguridad, desde finales del 2001 están presentes en Afganistán dos contingentes militares internacionales con funciones diferentes. A finales del 2005 había aproximadamente 20.000 soldados de la Operación Libertad Duradera de la coalición dirigida por Estados Unidos, cuyo principal objetivo sigue siendo erradicar a Al Qaeda y su base talibán, sobre todo en el sur y el este del país. La segunda operación es la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), enviada por la ONU y dirigida por la OTAN,

que cuenta con alrededor de 8.500 efectivos de 29 países y que está estacionada sobre todo en Kabul y cuya función es proteger la capital, los principales aeropuertos, formar al Ejército Nacional Afgano y a la Fuerza Policial Nacional y organizar Equipos Provinciales de Reconstrucción (EPR).¹³ Estos equipos son especialmente polémicos porque desempeñan funciones contradictorias, pues son soldados o agentes de los servicios de información que actúan en comunidades rurales como trabajadores de ayuda de emergencia, en la reconstrucción de escuelas o realizando otras labores de carácter humanitario.

Aunque las ONG desempeñan las funciones principales en la puesta en práctica de los programas de desarrollo rural en todo el país, han hecho reiterados llamamientos a la ISAF y a los EPR para que aumenten los acuerdos de seguridad. Al mismo tiempo, las ONG han adoptado una postura unificada¹⁴ contra la doble función de los EPR por medio de la Coordinadora de Agencias para el Socorro Afgano (ACBAR), principal grupo de coordinación de ONG. Señalan que los soldados que realizan actividades de desarrollo añaden confusión, lo que pone en peligro a los auténticos trabajadores de organizaciones humanitarias. Los ‘soldados vestidos de cordero’ son contradictorios y contraproducentes. Como resultado de la oposición, se están introduciendo algunos cambios en las funciones de los EPR, pero sigue la polémica.

El adiestramiento de los 70.000 soldados previstos del ejército afgano para que asuman las funciones de seguridad está en marcha y muchos lo consideran esencial. Aun así, los analistas han señalado que la creación del ejército está planteando numerosos problemas, como la lenti-

¹³ (N. de E.) Este texto se acabó de redactar en el otoño de 2005 y refleja la situación del momento. Actualmente, ISAF cuenta con unos 18.500 soldados destacados en Kabul, norte, oeste y sur del país. En las provincias del sur, donde opera la mitad del contingente, la operación se ha ampliado más allá del mantenimiento de la paz al combate de los grupos insurgentes.

¹⁴ ACBAR: *Policy Brief: Provincial Reconstruction Teams and the Security Situation in Afghanistan*, Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR), Kabul, 2003 www.careusa.org/newsroom/specialreports/Afghanistan.

tud de la formación, el hecho de que no se está consiguiendo la mezcla multiétnica necesaria y el elevado índice de deserciones entre los reclutas. En concreto, preocupa que el Ejército Nacional Afgano pueda ser superado en número por las milicias ilegales. Incluso seis años después del derrocamiento del régimen talibán y de la finalización del programa de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes respaldado por la ONU, se calcula que sigue habiendo 1.800 bandas armadas ilegales con un total de hasta 100.000 miembros que representan un importante problema para la seguridad en muchas partes del país.¹⁵ Si las fuerzas de la ISAF y la Operación Libertad Duradera se retirasen antes de que se produjeran las resoluciones y transformaciones necesarias, muchos temen que Afganistán volvería al periodo de conflicto interno postsoviético y pretalibán de la década de 1990.¹⁶

Condiciones de vida básicas

En las últimas décadas, las ya precarias condiciones en Afganistán se han deteriorado aún más. Como se afirma en el primer Informe Nacional sobre Desarrollo Humano elaborado sobre Afganistán,¹⁷ las tasas de mortalidad materno-infantil, el bajo índice de alfabetización y la falta de acceso a la atención sanitaria y al agua potable sitúan a Afganistán en el puesto 169 de un total de 174 países. Los daños provocados por la guerra en la infraestructura, la subsiguiente caída de la producción de alimentos y de las principales exportaciones del país, basadas en la agricultura (fruta, frutos secos, alfombras, etc.), trajeron aún más pobreza. Después de tantos años de condiciones de vida sumamente precarias y de escuchar las promesas de ayuda de la comunidad internacional, los afganos esperan que el gobierno central introduzca cambios importantes al menos en parte de estas condiciones de vida básicas.

Un desarrollo inclusivo y equilibrado

Las zonas rurales de Afganistán representan una diversidad de culturas, topografía, historias y niveles de accesibilidad desde la capital. Las estrategias de desarrollo rural, por tanto, deben ser equilibradas e inclusivas y deben abordar estas diversidades y las desigualdades entre géneros, regiones, religiones, etnias y ubicaciones.

Las mujeres afganas vienen siendo históricamente víctimas del desarrollo desequilibrado. A menudo han sido excluidas de la toma de decisiones que las afectan y han estado deficientemente representadas en la educación, la salud y muchos otros servicios y oportunidades. El éxito de los cambios dependerá de muchos factores y no es el menos importante de ellos la forma en que la comunidad internacional decida apoyar los cambios que desean hacer los afganos. Es especialmente relevante para la reconstrucción de las instituciones del país en todos los niveles garantizar que las mujeres están, al igual que los hombres, incluidas en la capacitación y la contratación de puestos de responsabilidad.

La caída del régimen talibán atrajo por fin la atención del mundo sobre la situación de las mujeres afganas, pero los problemas vienen de antiguo e incluso se hicieron más complejos desde, al menos, la época de la invasión soviética hace 25 años. Sin embargo, incluso en el 2006 —cinco años después del derrocamiento del régimen talibán— algunas condiciones básicas de la mujer deben mejorar aún de forma significativa. Por ejemplo, uno de los primeros informes sobre las tasas de mortalidad de las madres afganas durante la guerra, publicado por el Centro Estadounidense para el Control de Enfermedades en 1986, situaba a Afganistán como el país del mundo con mayor tasa de mortalidad relacionada con los nacimientos.¹⁸ En el 2004, el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano sobre Afganistán del PNUD mostró que Afganistán seguía teniendo la tasa de mortalidad

¹⁵ IRIN: *Progress on Disbandment of Illegal Armed Groups*, Kabul, 12 de julio del 2005.

¹⁶ Maloney, Sean M.: "Afghanistan: From Here to Eternity?", *US Army Professional Writing Collection*, US Army Home Page, 2004 www.army.mil/professionalwriting/volumes/volume2/october_2004/10_04.html.

¹⁷ ANHDR: *Afghanistan National Human Development Report (ANHDR) Security with a Human Face*, PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

¹⁸ Thomas, Jane: *Afghanistan, a Forgotten War, An Overview for Canadians*. Human Concern International, Ottawa, 1990.

materna más elevada del mundo, de 1.600 por 100.000. Otras condiciones indican numerosos desafíos complejos interrelacionados: se calcula que la esperanza de vida de hombres y de mujeres es de sólo 44,5 años, mientras que el índice de alfabetización entre los hombres es del 16% y el de las mujeres del 12,7%. Estas precarias condiciones tanto para hombres como para mujeres indican que un desarrollo inclusivo y equilibrado exige varias consideraciones, especialmente la inclusión de mujeres y hombres.

Por supuesto, son esenciales las mujeres en los ámbitos de la medicina, el personal sanitario, la enseñanza, la empresa, la política, la planificación, la gestión, la movilización social y como legisladoras u otros puestos de liderazgo. Sin embargo, incluso con la existencia de garantías constitucionales para las mujeres y escaños reservados para ellas en las elecciones parlamentarias del 2005, quedan aún por abordar muchas necesidades evidentes de la mujer. La situación también plantea muchas interrogantes sobre el compromiso real de la comunidad internacional.

Como dice un informe: “Los veintitrés años de conflicto —ocupación soviética, guerra civil, talibanes, y finalmente la campaña de bombardeos de Estados Unidos— han provocado mucho sufrimiento a las mujeres de Afganistán. Desde la caída de los talibanes en el 2001, las mujeres afganas son el centro de una gran atención internacional y la piedra angular de la mayor intervención de ayuda basada en el género. Sin embargo hoy, muchas personas de Afganistán creen que hay menos fondos para la mujer y para programas de género que hace tres años ‘porque pensamos que hemos resuelto los problemas’”.¹⁹

El informe anterior y su título, *Lecciones de la ayuda internacional dirigida al género en el Afganistán posconflicto... ¿aprendidas?*, es posiblemente el análisis crítico más completo sobre este tema e indica los desafíos existentes. Atribuye muchos de los problemas de la mujer afgana a la ausencia de comprensión de la cultura afgana por parte de la comunidad de ayuda, a la falta de

reconocimiento de las capacidades indígenas. A ello se une la forma en que en Afganistán se viene tratando el “género” como algo que afecta sólo a las mujeres y no a los hombres, lo que divide aún más a ambos. El informe señala la necesidad de hacer coincidir la retórica con la voluntad política y la financiación.

Valores locales y cuestiones sociales y culturales

Después de los sucesos de 1978 se intentaron forzar las reformas entre los habitantes del campo, reformas que rechazaban valores sociales y culturales afganos. Pero es dentro de algunos de estos valores locales donde el desarrollo y la construcción de la paz podrían reforzarse. En concreto, la asistencia internacional en Afganistán viene adoleciendo de una falta de comprensión y de diálogo sobre el papel de la cultura y la religión.²⁰ Aún no se han desarrollado estrategias para traducir los valores culturales o religiosos afganos en cuestiones de gobernanza y asistencia a fin de evitar la polarización de los agentes nacionales e internacionales.²¹

El apoyo de la comunidad internacional y la cooperación regional

Hará falta el apoyo a largo plazo de la comunidad internacional para que la paz sea viable. A muchos afganos los compromisos internacionales y la asistencia prometida ahora les recuerda a la época de 1989, cuando los soviéticos retiraron sus tropas y la comunidad internacional hizo grandes promesas de ayuda, que en su mayoría nunca se convirtieron en realidad. Pese a lo que se ha aprendido en el ámbito internacional desde entonces sobre los riesgos de abandonar a los “estados fallidos”, los afganos aún sienten ansiedad y desconfianza hacia lo que está pasando con las actuales promesas de ayuda internacional, si durarán o si desaparecerán, como ya ha ocurrido antes, cuando la comu-

¹⁹ Abirafeh, Lina: *Lessons from Gender-focused International Aid in Post-Conflict Afghanistan...Learned?* Friedrich Ebert Stiftung, Division for International Cooperation Department for Development Policy, Bonn, 2005.

²⁰ Maley, William. *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*. NYU Press, 1998.

²¹ Karim, Farahnaz and Hess., Gregory: *Thinking about Aid Management and Peacebuilding in Afghanistan*, Peacepath Consulting, Roma, Italia. 2001.

“HACE FALTA UN ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL HACIA EL COMERCIO DE OPIO: APLICACIÓN DE LA LEY, PROGRAMAS INTERNACIONALES PARA REDUCIR LA DEMANDA , GENERAR MEJOR COMPRENSIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE PODER QUE MANTIENEN ATRAPADOS A LOS AGRICULTORES Y OFRECER OPCIONES DE VIDA REALISTAS”

nidad internacional se canse de situaciones inestables.

Dentro del contexto internacional, los narcóticos merecen una mención especial, no sólo en relación con las cuestiones habituales de salud, bienestar y actividad delictiva, sino también, en concreto, por la forma en que el narcotráfico contribuye a perpetuar el conflicto y el círculo vicioso de la pobreza en algunas zonas rurales. El cultivo de opio en Afganistán es una importante cuestión de poder. Los cultivadores, en su mayoría los agricultores más pequeños, están atrapados por sus deudas con los poderosos traficantes, cuyo intento de mantener el control alimenta el conflicto. Esto suele hacer mucho más difícil el desarrollo rural legítimo. Como parte de la consolidación de la paz, hace falta un enfoque multidimensional hacia el comercio de opio: políticas y aplicación de la ley por parte del Gobierno, controles y programas internacionales para reducir la demanda de narcóticos y esfuerzos para generar una mejor comprensión de las estructuras de poder que mantienen atrapados a estos agricultores y después ofrecer opciones realistas para cada explotación agrícola, tanto a corto como a medio plazo.

El entorno político de la región es también vital para el progreso en la construcción de la paz. Aunque los alineamientos se han alterado considerablemente desde el 11 de septiembre, la mayoría de los actores de la región mantienen y cultivan sus redes de poder en Afganistán. En la actualidad, está habiendo un avance parcial en la conversión de las injerencias dañinas hacia la participación constructiva para la reconstrucción del país. Pese a ello, la implicación de los vecinos de Afganistán parece dirigida tanto a mantener las opciones de influencia en caso de que

se reanude el conflicto como a contribuir a la consolidación de la paz y a la reconstrucción.

El desarrollo rural participativo en la consolidación de la paz

Las propuestas derivadas del Proyecto *What Kind of Peace is Possible? (WKOP)* indican la necesidad universal de llevar a las partes interesadas a una formulación participativa de políticas y a otro desarrollo. Sin embargo, poner esta propuesta en práctica conlleva numerosos desafíos y Afganistán es un caso llamativo a tal respecto.

El desarrollo rural no es sólo esencial para la construcción de la paz en Afganistán, sino que hace falta considerar el desarrollo rural *participativo* como el principal vehículo para la consolidación de la paz entre los ciudadanos y entre éstos y el Gobierno.

En primer lugar, ¿qué queremos decir con “desarrollo rural”? Aunque existe un enorme conjunto de literatura sobre desarrollo rural y han surgido diferentes tendencias y conceptos, para los propósitos de este trabajo nos referimos a él en dos sentidos. Primero, en sentido general, el desarrollo rural significa que proporcionar ayuda en cantidades eficientes a las zonas rurales. En Afganistán, incluso esto solamente representa un cambio importante en relación con el pasado, pero la cantidad de la ayuda es sólo un factor. En segundo lugar, “cabe definir el desarrollo rural como el proceso mediante el cual las comunidades rurales progresan desde determinadas situaciones a otras más deseables en cuanto a calidad de vida. Depende de la utilización de recursos locales, físicos y humanos, complementados con inversión, tecnología y servicios con la plena participación de la población local en la toma de decisiones”.²²

²² INASP: *Rural Development Directory*, International Network for the Availability of Scientific Publications (INADP) de 435 redes y organizaciones internacionales, regionales y nacionales de desarrollo rural de todo el mundo. Oxford, Reino Unido, 2004. <http://www.inasp.info/pubs/rd/html/introd.htm>.

“AUNQUE EN TEORÍA LA “PARTICIPACIÓN” SE HA TERMINADO ACEPTANDO EN EL ÁMBITO DEL DESARROLLO, LA COMPRENSIÓN DE LA “PARTICIPACIÓN” O DE LA “CAPACITACIÓN” EN LA PRÁCTICA ES MUCHO MENOS HABITUAL”

¿Qué queremos decir con “participación”? Una definición es que se trata de un “proceso en el que las partes interesadas influyen en las iniciativas de desarrollo, decisiones y recursos que les afectan y comparten el control sobre ellos”.²³ Durante los años en que Afganistán estuvo sumido en la guerra, surgió en el ámbito internacional el paradigma de la participación, que evolucionó a partir de la labor de las ONG en Latinoamérica, África y Asia. Este paradigma nació en gran medida debido a la insatisfacción provocada por el hecho de que los programas de ayuda de arriba a abajo no alcanzaban los resultados deseados. Teorías y prácticas como las del educador brasileño Paulo Freire, el movimiento de la teología de la liberación en Latinoamérica y el movimiento cooperativo en la India y Bangladesh ofrecieron ejemplos conmovedores. Buscaban abordar más eficazmente la pobreza trabajando directamente con las personas en la base para diseñar y poner en práctica la política y los programas. En la década de 1980 ya habían surgido actitudes y metodologías específicas — como el Diagnóstico Rural Rápido, el Diagnóstico Rural Participativo, etc., introducidos por Robert Chambers y otros— para trabajar con los pobres con el fin de ponerles a cargo de los análisis y la toma de decisiones, con su capacitación como meta. A partir de entonces, las entidades donantes, incluidos el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, las agencias de las Naciones Unidas y los gobiernos donantes, vienen poniendo un nuevo énfasis en que, al menos en teoría, hace falta la “participación de los beneficiarios” en prácticamente todos los proyectos.

El problema es que aunque en teoría la “participación” se ha terminado aceptando en el ámbito del desarrollo en general, la comprensión de la

“participación” o de la “capacitación” en la práctica es mucho menos habitual. Desde una perspectiva internacional, las lecciones aprendidas y algunas de las mejores prácticas incluyen la necesidad de claridad en los conceptos, metodologías y herramientas de participación; motivación y capacitación; tiempo y recursos realistas; la voluntad política y el compromiso de todos los grupos interesados para compartir el poder; inculcar la pertenencia local; la necesidad de reconocer los contextos sociales locales; la necesidad de un grado elevado de formación, supervisión y apoyo de organizadores sociales; la generación de capacidad y el seguimiento a largo plazo en las comunidades para contribuir a evitar la desintegración de los grupos formados que suele producirse cuando éstos son introducidos por una fuente externa a la comunidad; herramientas para dirigirse a los pobres y conferirles poder al mismo tiempo que se dirige a las élites; identificar y abordar las causas fundamentales; evitar la dependencia; crear sostenibilidad; gestionar las expectativas y crear y mantener vínculos entre los pueblos, el gobierno y otras partes interesadas. Estas mejores prácticas tienen más posibilidades de éxito cuando intervienen los beneficiarios a los que están dirigidas específicamente o toda la comunidad y no sólo los líderes y personas poderosas habituales.

Estas lecciones y mejores prácticas deben aplicarse ahora en Afganistán, no sólo dirigidos desde la comunidad o exclusivamente dirigidos desde el Gobierno, sino como un diálogo en ambas direcciones. Este enfoque representaría un cambio drástico en Afganistán, un país gobernado históricamente de forma centralizada, de arriba hacia abajo. Basándose en la observación directa de los autores durante la mayor parte de los últimos 20

²³ Narayan, Deepa and Rietbergen-McCracken, Jennifer: *Participation and Social Assessment, Tools and Techniques*, World Bank, 1998.

años, también exigiría un cambio importante en los programas internacionales de ayuda que han funcionado a lo largo de los años con diferentes grados de imposición desde el exterior, de arriba a abajo. Por defecto, al carecer durante muchos años de una autoridad central afgana reconocida, los programas de ayuda han sido “lanzados en paracaídas” con pocas consultas locales o ninguna. La ONU, los gobiernos donantes y las ONG han decidido qué hace falta y, en la medida de lo posible, han intentado proporcionarlo, por lo general a sectores concretos de la población, especialmente los más vulnerables. Así, el desarrollo comunitario, que implica a toda la comunidad en la participación en las decisiones que les afectan, es algo muy nuevo. Salvo pocas excepciones, sólo se han hecho intentos de este tipo a partir del 2001 y, como en otros lugares, harán falta muchos años de aprendizaje y de aplicación de las lecciones citadas para alcanzar los resultados deseados.

Aunque el desarrollo participativo es importante en todas partes, es crucial en Afganistán como principal “forma de contrarrestar las tensiones entre percepciones de un Estado moderno con su élite urbana moderna y un pueblo conservador, tribal y rural. Estos diálogos y procesos son especialmente importantes en el medio rural afgano, pues los cambios rápidos suelen ser interpretados por la población conservadora afgana del medio rural como una influencia de Occidente y perciben el cambio como antiislámico y lo rechazan con rapidez.”²⁴

El gobierno de Kabul ha comenzado el trabajo práctico en muchas zonas rurales, a través de proyectos financiados por los gobiernos donantes, las agencias de la ONU, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y otros. Uno de estos programas nacionales prioritarios es el Programa Nacional de Solidaridad (PNS), cuya exploración y análisis crítico es especialmente pertinente. Como programa de desarrollo comunitario a gran

escala, ¿está aplicando las ya mencionadas lecciones aprendidas en otros países? ¿Qué hace falta todavía? ¿Qué podría sugerir el PNS para el desarrollo rural del país en general, incluidos instrumentos como el Pacto de Afganistán, la Estrategia de Desarrollo Nacional provisional y otros programas de donantes y ministeriales?

El Programa Nacional de Solidaridad

“En la actualidad, el programa más complicado e importante financiado por las instituciones financieras internacionales en Afganistán es el Programa Nacional de Solidaridad, con fondos del Banco Mundial”.²⁵ Introducido en el 2003 por el Ministerio para la Rehabilitación y el Desarrollo Rural (MRDR) afgano con un presupuesto de 800 millones de dólares (627 millones de euros),²⁶ a finales de agosto del 2005 el PNS había recibido alrededor de 376 millones de dólares (294 millones de euros) del Banco Mundial y de países donantes como Dinamarca, Japón, Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea²⁷ como parte de los fondos administrados por el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán. Esta cantidad iba a abarcar los 15.000 pueblos del país con derecho a beneficiarse del programa²⁸ en tres años. Como primer programa de este tipo, el principal objetivo del PNS es la introducción por parte del Gobierno de una gobernanza y un desarrollo locales basados en la comunidad, paso crucial para la estabilidad del país.

El PNS es aplicado para el Ministerio para la Rehabilitación y el Desarrollo Rural por Habitat de la ONU, y alrededor de 20 ONG internacionales y afganas, todas ellas consideradas “socios orientadores”. Estos socios se seleccionaron basándose en su experiencia en Afganistán y en sus capacidades para ampliar operaciones, e incluyen a ONG inter-

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Carlin, Anne: *Rush to Reengagement in Afghanistan, the IFI's Post-Conflict Agenda with Special Emphasis on the National Solidarity Program*, Bank Information Center, Washington, 2003.

²⁶ PNS: *Documento del Proyecto para el Programa Nacional de Solidaridad, Programa de Medios de Subsistencia y Protección Social*, 1383, Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rural.

²⁷ Sitio web del PNS. www.nspafghanistan.com.

²⁸ PNS: *Programa Nacional de Solidaridad (PNS) después del 2006: Propuesta para una estrategia de salida para el Consultor de Supervisión*, borrador de trabajo, mayo del 2005.

“LOS DOCUMENTOS DEL GOBIERNO SE REFIEREN AL PNS COMO SU “PROGRAMA BANDERA”. ES CON DIFERENCIA EL MAYOR PROGRAMA DEL EJECUTIVO EN EL PAÍS EN CUANTO A FONDOS, ESCALA Y ÁMBITO GEOGRÁFICO”

nacionales como CARE, el Comité Sueco para Afganistán, la Fundación Aga Khan, Oxfam y ActionAid. Los socios orientadores son responsables de contactar con las comunidades y darles a conocer el programa, los requisitos para participar en él y qué ofrece y ayudar al pueblo en todo el proceso de aplicación del plan. Se nombró a un Consultor de Supervisión: Cooperación Técnica Alemana (GTZ), una agencia del gobierno alemán, junto con Development Alternatives Inc. (DAI), empresa de consultoría estadounidense.

Según los documentos del PNS,²⁹ éste está integrado por cuatro elementos básicos: 1) un proceso de planificación participativo facilitado en el ámbito de la comunidad para ayudar al establecimiento y fortalecimiento de las instituciones comunitarias; 2) un sistema de transferencias directas de subvenciones en bloque para apoyar las actividades de rehabilitación o desarrollo para estas instituciones; 3) el desarrollo de capacidades para mejorar la competencia de las comunidades para la gestión económica, adquisiciones, habilidades técnicas útiles y transparencia; 4) actividades que facilitan los vínculos con otras instituciones y programas con servicios y recursos disponibles.

Las subvenciones en bloque se asignan a pueblos compuestos por más de 50 familias a razón de 200 dólares por familia (156,88 euros) hasta un máximo de 60.000 dólares (47.000 euros)³⁰ por pueblo. Estas subvenciones en bloque están destinadas a proporcionar recursos para infraestructura pública, bienes comunitarios, fondos de rotación, servicios sociales y formación identificados como necesidades prioritarias por medio de un proceso de planificación del pueblo inclusivo y participativo. Cada pueblo gestiona las subvenciones en blo-

que, incluida la elaboración de propuestas de proyecto con la asistencia técnica del Ministerio para la Rehabilitación y el Desarrollo Rural.

Para tener derecho a recibir una subvención para el desarrollo del PNS, las comunidades deben elegir un Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC), que debe ser un órgano representativo para la toma de decisiones que incluya tanto a hombres como mujeres, aunque, dependiendo de la sensibilidad cultural, está prevista la posibilidad de que hombres y mujeres formen consejos separados. El CDC debe celebrar una serie de reuniones comunitarias para tomar decisiones sobre las prioridades de desarrollo, la elección final de proyectos, el tamaño y la composición de las aportaciones de la comunidad, el uso de los fondos del proyecto, la puesta en práctica y la gestión del proyecto, los acuerdos sobre transparencia y los planes para el funcionamiento y mantenimiento de los proyectos finalizados.

Los documentos del gobierno se refieren al PNS como su “programa bandera”. Es con diferencia el mayor programa del gobierno en el país en cuanto a fondos, escala y ámbito geográfico. Al principio, el PNS iba a implantarse en casi todos los pueblos afganos en tan sólo tres años, lo que hacía que la escala y la velocidad del proyecto quizá no tuviera precedentes en el mundo. Dado que el PNS es el primer contacto de muchos habitantes rurales afganos con el nuevo Gobierno y la ayuda procedente de éste, no se puede exagerar la importancia de sus resultados. En concreto, se preveía que el PNS pudiera desempeñar el papel de salvar al menos el existente e incipiente gobierno central y, al mismo tiempo, reducir o al menos abordar efectivamente la influencia de los actores desestabili-

²⁹ PNS, *Op. cit.*

³⁰ PNS: *Manual de operaciones del Plan Nacional de Solidaridad*, 1 de marzo del 2003.

zadores y divisivos en las provincias. Sin embargo, su velocidad, escala, financiación no garantizada y otros factores lo convierten en un programa de alto riesgo.

¿Qué ha ocurrido? En virtud del PNS, se eligieron los primeros CDC de Afganistán a partir de agosto del 2003 y en diciembre del mismo año comenzaron a hacerse los primeros pagos de subvenciones. A finales del 2005, casi 10.000 pueblos habían elegido un CDC, y se habían aprobado casi 14.000 proyectos de pueblo. Los proyectos se dividen entre los destinados a agua potable, riego, reconstrucción de escuelas, consultorios médicos, centros comunitarios, transporte y energía, y un número más reducido dedicado a medios de subsistencia y generación de ingresos.³¹ Los pueblos que pueden poner en marcha sus proyectos durante el primer año reciben pequeñas subvenciones en bloque adicionales durante su segundo y su tercer años.³² Transcurrido este periodo, los CDC y los pueblos deberán sostener los proyectos por sí mismos.

Para el presente trabajo se investigaron 29 pueblos³³ de cinco provincias de Afganistán donde se

está desarrollando el PNS: Ningahar, Logar, Wardak, Parwan y Herat. En cada una de estas provincias los pueblos se eligieron al azar. En la primera visita realizada a cada pueblo, los investigadores hicieron una encuesta mediante un cuestionario. Después, uno de los autores y sus ayudantes visitaron los mismos pueblos, recogiendo datos cualitativos por medio de la observación de los participantes, la asistencia a reuniones y la realización de entrevistas con informadores clave, incluidos socios facilitadores, líderes, miembros y no miembros de los Consejos de Desarrollo Comunitario (CDC), en los pueblos y en los emplazamientos de proyectos de los CDC. También se hicieron análisis y se obtuvieron conclusiones a partir de entrevistas formales e informales con otros agentes implicados en el PNS, así como a partir de la participación temprana de los autores en el PNS y de la observación permanente de éste y de sus contextos.

De los 29 pueblos, a continuación se exponen cinco casos ilustrativos que han sido seleccionados en un intento de ofrecer datos cualitativos sobre el

³¹ MRDR: Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rural, perfiles de programas.

³² PNS: *What Kind of Peace is Possible?* (WKOP), borrador de trabajo, mayo del 2005.

³³ Pueblos incluidos en el estudio WKOP "¿Qué clase de paz?"

	Provincia	Distrito	Pueblo
1.	Heart	Guzana	Mahalai Pusht
2.	Herat	Guzana	Charkabutarkhan
3.	Logar	Baraki Barak	Amadas
4.	Logar	Moh'd Agha	Babuki
5.	Logar	Moh'd Agha	Zaquum Khil
6.	Logar	Moh'd Agha	Rahmat Abad
7.	Logar	Moh'd Agha	Qazi
8.	Logar	Moh'd Agha	Kahi
9.	Ningahar	Achin	Chelgazi
10.	Ningahar	Achin	Pekha
11.	Ningahar	Achin	District Bazaar
12.	Ningahar	Achin	Kandi Bagh
13.	Ningahar	Chaprahan	Charkala
14.	Ningahar	Chaprahan	Hadiyakhil
15.	Ningahar	Chaprahan	solana
16.	Ningahar	Chaprahan	Kadi
17.	Ningahar	Rodat	Zakhil
18.	Ningahar	Rodat	Hesar Shahi
19.	Ningahar	Rodat	Chaghari
20.	Ningahar	Rodat	Chenar Kala
21.	Ningahar	Rodat	Hikal
22.	Parwan	Bagram	Skandi
23.	Parwan	Bagram	Nawach Safla (de Abajo)
24.	Parwan	Bagram	Nawach Bala (de Arriba)
25.	Parwan	Salang	Jawarsang
26.	Parwan	Salang	Chakdara
27.	Wardak	Maidan Shahr	Jami Khil
28.	Wardak	Maidan Shahr	Shater
29.	Wardak	Said Abad	Sadudin

PNS y de ser, al menos aproximadamente, representativos de los pueblos que se visitaron. Naturalmente, los autores no pretenden afirmar que estos cinco casos sean representativos de los más de 10.000 pueblos que participaban en el PNS a finales del 2005. Sin embargo, se observó que incluso en este número reducido de pueblos se están produciendo resultados tanto positivos como negativos. Suscita preocupación el hecho de que algunos de los riesgos ya son patentes, lo que proporciona avisos que hay que tener en cuenta a medida que el programa avanza y lo que sugiere el tipo de problemas que hay que prevenir en el desarrollo rural en general.

Ejemplos de casos

Caso 1: Nawach de Arriba, provincia de Parwan

Los dos Nawach están situados a unos 150 km al norte de la capital, Kabul, en el distrito de Salang de la provincia de Parwan. Nawach de Abajo está al otro lado de la carretera principal que atraviesa las montañas Hindukush, en el Paso de Salang, que une el norte del país con el sur. Entre el pueblo y la carretera está el río Salang. Nawach de Arriba está a unos 5 km, o 2 horas a pie colina arriba, de Nawach de Abajo. Cada pueblo tiene unas 100 familias. Los habitantes proceden del mismo grupo étnico y tribal y en su mayoría están emparentados por matrimonios endogámicos.

Cuando el PNS llegó a los dos pueblos en el otoño del 2003, la elección de qué hacer con el dinero estaba clara para Nawach de Arriba, y no tanto para Nawach de Abajo.

“Cuando los organizadores comunitarios del Ministerio llegaron a nuestro pueblo y nos hablaron del PNS, al principio no nos creímos lo que decían — afirma Abdul Habib, presidente del Consejo de Desarrollo Comunitario (CDC) de Nawach de Arriba. Jamás en la historia de Afganistán el gobierno central había confiado en la gente y la había puesto al frente de un proyecto de desarrollo, así que ¿cómo íbamos creerlo ahora?”, razonó. Sin embargo, cuando se dieron cuenta de que el programa era real eligieron un CDC. El proyecto que seleccionaron para los fondos que les asignó el PNS mediante una consulta de todo el pueblo fue una carretera terciaria que les uniría a la carretera principal.

Los habitantes de Nawach de Arriba no esperaron a que llegara el dinero del PNS para empezar a trabajar en la carretera. De hecho, el 80 por ciento de la carretera estaba terminado antes de que recibieran el primer 20 por ciento de la subvención en bloque de 25.000 dólares (19.610 euros). “El PNS fue una especie de desencadenante. Sabíamos desde hacía años que necesitábamos la carretera, pero no conseguimos organizarnos para construirla; el PNS nos empujó en esa dirección —explicó Habib—. Y no la consideramos sólo una carretera —dijo—, es mucho más que eso. Es acceso a la salud, a la escuela, al mercado y a la información.”

Un ingeniero de Habitat de la ONU, el socio orientador en Parwan, dijo que el coste estimado de la carretera superaba 50.000 dólares (3.922 euros) si la ejecutaba una ONG, pero los habitantes del pueblo la terminaron por la mitad de ese importe.

El CDC creía que la carretera haría más accesible la educación superior y serviría también para resolver otros problemas del pueblo. Para seguir estudiando después del cuarto grado que ofrece el pueblo, los niños tienen que ir y volver a pie cada día de la escuela de arriba, un total de cuatro horas de caminata diarias. Con una carretera y el transporte en un vehículo sería más realista hacer ese trayecto y se esperaba que tanto niñas como niños se animasen a ir a la escuela y seguir estudiando. Otros también esperaban poder llegar a un hospital en caso de enfermedad grave.

Antes del CDC, Nawach de Arriba nunca había tenido un *shura* (consejo) de desarrollo del pueblo. Todos sus habitantes sabían cuáles eran las necesidades del pueblo, pero nunca se habían sentado a hablar de ellas, explicaron. El PNS les dio esa oportunidad. El CDC es ahora no sólo un consejo de desarrollo, sino también un órgano con autoridad para resolver disputas. Un anciano que pertenece al CDC del pueblo dijo: “Se transfirió a la gente la capacidad para tomar decisiones, así que quien quiera que haya diseñado el PNS tomó la decisión correcta. Esto está trayendo unidad a la gente.”

Sin embargo, hubo un problema importante con la carretera. Llevó varios meses de arduo trabajo construirla en un terreno difícil. La carretera quedó terminada entre Nawach de Arriba y el límite superior de Nawach de Abajo. Después tenía que atravesar Nawach de Abajo para llegar hasta el río, donde hace falta un puente para unirla a la

carretera principal. El problema es que los habitantes de Nawach de Abajo no permitirían que la carretera atravesara el pueblo porque perderían tierras de cultivo, que escasean, y el puente, que aún no se ha construido, exige mucho más dinero: ¿quién va a pagarlo?

“¿Por qué no nos preguntaron primero, antes de construir la carretera, si les permitiríamos atravesar nuestro pueblo? —se pregunta un anciano de Nawach de Abajo—. Y sin el puente esta carretera es inútil; ¿por qué no pensaron tampoco en eso primero?”.

Caso 2: Nawach de Abajo, provincia de Parwan

Nawach de Abajo es un pueblo internamente fragmentado. A diferencia de Nawach de Arriba, que está compuesto por familias estrechamente unidas, Nawach de Abajo estaba dividido mucho antes de que llegara el PNS. Para su subvención en bloque han elegido una microcentral hidroeléctrica.

“El primer día que llegaron los orientadores del PNS a explicarnos el programa, dije que quería electricidad para nuestro pueblo —dijo el presidente del CDC—. La razón por la que elegimos esto es que todos los demás pueblos del río están haciendo lo mismo y no queremos ser diferentes de los demás pueblos.”

“Pero, ¿lo discutieron en comparación con otras cosas que podían hacer con su dinero?”, preguntó el investigador.

“No hizo falta: era esto”, respondió el presidente. Otros habitantes del pueblo, en conversaciones privadas con el investigador, dijeron que habían pedido una instalación de agua potable, pero que el presidente no les había escuchado porque tenía intereses personales en el proyecto. “¿Qué intereses?”, preguntó el investigador. “El presidente se contrató a sí mismo para el proyecto —respondió un habitante—. Dice que nadie más se ofreció, así que, ¿qué iba a hacer?”

Cuando se le preguntó al respecto, el presidente respondió: “En realidad estoy perdiendo dinero en este proyecto, pero lo estoy haciendo porque como presidente soy responsable de que el proyecto concluya con éxito”.

Cuando el investigador fue a ver el proyecto oyó un alboroto: dos agricultores, padre e hijo, estaban protestando (sabiendo que estaba visitando el proyecto alguien de Kabul) porque el Ministerio había dañado sus tierras. Otros dos agricultores se les unieron diciendo lo mismo. El investigador vio que sus tierras, de hecho, eran vulnerables a la toma de agua para el proyecto.

“Pero éste es su proyecto, ustedes como pueblo lo eligieron, así que ¿por qué se quejan?”, preguntó el investigador. “No, éste es el proyecto del presidente. No nos consultaron; nosotros no queremos esto”, respondieron los agricultores elevando la voz.

“Pero deben resolver esto a través de su CDC”, aconsejó el investigador.

“El CDC no es un consejo (*shura*) que pueda resolver cosas y yo quiero resolver esto”, exigió al investigador uno de los agricultores.

Caso 3: Zakhil³⁴, provincia de Nangarhar

Zakhil es un pueblo situado a unos 20 km al sureste de la ciudad de Yalalabad, capital de la provincia de Nangarhar. En Zakhil habitan alrededor de 350 familias que pertenecen a cinco o seis familias extensas. En el pueblo nunca han faltado peleas y disputas familiares, lo que a su vez ha desembocado en la existencia de dos o tres bloques rivales. Cada uno de ellos tiene su propio *malik* (jefe) y un programa y funciones propios para ocasiones y reuniones sociales.

Estas divisiones suelen tener más repercusiones en las relaciones entre los varones del pueblo, y no afectan tanto a las mujeres y sus relaciones. Esto se debe a dos razones. En primer lugar, salvo que las disputas sean serias, los varones no suelen presionar a las mujeres para que se involucren. En segundo lugar, las mujeres suelen alternar más entre ellas que los varones, se ayudan mutuamente en numerosas tareas domésticas y así establecen vínculos. En Zakhil, como en todas las provincias orientales, el lugar donde se reúnen las mujeres y donde suelen hacer vida social es el *gudar*.

El *gudar* es un lugar de agua (un *kariz*, un manantial o riachuelo) donde las mujeres recogen

³⁴ Zakhil es el pueblo natal del coautor, doctor Omar Zakhilwal.

agua potable o lavan la ropa. Por las mañanas, cuando los hombres están fuera trabajando en los campos, mujeres y niñas se ponen los cántaros o la colada en la cabeza y caminan hasta el *gudar*. Ahí pasan el tiempo trabajando o sentadas con otras mujeres, charlando, haciendo juntas la colada, ayudando a otras mujeres con su colada, pidiendo consejo o simplemente compartiendo noticias y novedades. El *gudar* es conocido también como el lugar donde las jóvenes observan y atraen la atención de sus pretendientes cuando van y vienen. Los varones jóvenes interesados se aseguran de pasar por algún punto situado entre su casa y el *gudar*. Aunque las tareas en el *gudar* son duras, en muchos pueblos es un sitio popular entre las mujeres. Y, lo que es importante en una cultura conservadora donde las personas pasan el tiempo dentro de la casa familiar y rara vez se atreven a ir a la ciudad, el *gudar* es un espacio donde las mujeres pueden salir y alternar con frecuencia.

Zakhil, como muchos pueblos, tenía un *gudar* desde los tiempos que podían recordar los habitantes con los que hablaron los investigadores. Aunque con los años hubo muchas disputas en el pueblo, esto no afectó al *gudar*. Hasta que llegó el PNS.

Dada la situación de división, no sorprende que ésta se reflejara en la participación del pueblo en el PNS. Aunque el CDC celebró muchas reuniones en el pueblo, sus miembros no pudieron llegar a un acuerdo sobre qué hacer con el dinero del PNS. Para cada idea de proyecto que se discutía, había alguien que se beneficiaría más que los demás y eso era inaceptable para el consejo en general. Después de muchos meses de peleas, dos miembros del CDC propusieron construir un pozo delante de sus casas. El resto de los habitantes del pueblo y sus representantes dijeron que sólo lo aceptarían si había un pozo delante de *cada* casa. Al final se acordó construir 18 pozos, uno para cada casa. Estos 18 pozos se unían así al único pozo en funcionamiento que ya había en el pueblo y otros tres que no funcionaban por falta de mantenimiento. Este aumento del número de pozos, en un lugar en el que se producen periódicamente crisis de escasez de agua y donde los pozos no recibían mantenimiento, debería haber suscitado dudas sobre la elección del proyecto del pueblo. No sólo los pozos eran una elección cuestionable, sino que ponían fin al *gudar*, parte importante de la cultura y de la vida social del pueblo.

“Incorporamos las necesidades de las mujeres en nuestras decisiones. De hecho, hicimos los pozos para las mujeres porque así no tienen que salir de su casa para tener agua potable y hacer la colada”, respondió Maeen Khan, presidente del CDC. Pero cuando los investigadores entrevistaron a algunas de las mujeres del pueblo, éstas dijeron que en realidad no habían participado en la decisión. Echaban de menos el *gudar*, opinión que compartían algunos varones solteros.

Caso 4: Char Kabutarkhan, provincia de Herat

Char Kabutarkhan está en el distrito de Guzara, en la provincia de Herat. Está situado a 15 km al sur de la ciudad de Herat y a unos 4 km de la carretera principal. Según el expediente del pueblo del PNS, hay 735 familias. El pueblo estuvo en primera línea del frente durante la presencia soviética y sufrió muchos daños durante la guerra. Tras la derrota del régimen comunista en 1992, muchos de los habitantes del pueblo que se habían exiliado retornaron y reconstruyeron sus casas. Muchos de los habitantes son agricultores. El pueblo está junto a un río y tiene tierras fértiles y, por tanto, es muy verde. Según Abdul Wahab, presidente del CDC de Char Kabutarkhan, cuando llegó el PNS al pueblo, en el otoño del 2003, “ya éramos un pueblo unido, pero no teníamos una estructura, y por tanto no podíamos aprovechar nuestra unidad para el desarrollo. Lo que hizo el PNS fue darnos esa estructura que necesitábamos por medio de la creación del CDC”. Abdul Qudus, miembro del CDC del pueblo, y Said Shiragha, habitante del pueblo, estaban de acuerdo: “Sí formamos *shuras*, pero sólo para resolver disputas. Nunca habíamos intentado, y probablemente nunca pensamos en crear un consejo para el desarrollo -explicó Qudus-. Nuestro CDC ahora se ocupa de las dos cosas, la resolución de disputas tradicional y también de sus tareas en aplicación del PNS.”

Sher Agha también señaló que, después de la llegada del PNS, el número de disputas había disminuido. Él cree que probablemente el programa reforzó la unidad entre los habitantes del pueblo y de ahí la disminución de las disputas. Con los fondos del PNS (unos 60.000 dólares, 47.066 euros), el pueblo construyó una escuela, reparó el baño público del pueblo y también construyó varias

alcantarillas. “Todo esto eran las prioridades del pueblo y no las cambiaríamos si hubiera que empezar de nuevo —dijo Wahab—. Por ejemplo, nuestra escuela no tenía un edificio y por tanto no animaba a estudiar. La escuela más próxima con edificio estaba a 7 km de aquí, demasiado lejos para nuestros hijos. Así que la escuela era nuestra máxima prioridad.”

Ahora que los proyectos del PNS están concluyendo en el pueblo, ¿qué pasará con el CDC y sus funciones? Los habitantes del pueblo opinaban que seguiría funcionando. Ya habían adoptado medidas para la sostenibilidad del consejo. Por ejemplo, han acordado usar la cuenta del PNS como fondo fiduciario del pueblo y han animado a los habitantes a hacer donativos. Además, el CDC actuará, como ya lo ha hecho en numerosas ocasiones, como órgano representativo del pueblo para informar al Gobierno, las ONG y las organizaciones internacionales de sus problemas y pedirles ayuda para el desarrollo.

Las mujeres de este pueblo tienen su propio CDC y son muy activas, algo a lo que podría haber contribuido el ya elevado índice de alfabetización femenina del pueblo. De hecho, la escuela que construyó el pueblo con la subvención del PNS fue impulsada por las mujeres. El CDC de las mujeres sirve también de grupo de contacto para otras organizaciones interesadas en las cuestiones relacionadas con la mujer. Por ejemplo, se reúne periódicamente con la oficina regional de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán para hablar de los derechos de la mujer y recibir formación.

Los habitantes del pueblo afirmaban que el PNS es hasta el momento el mejor proyecto del Gobierno que han conocido. “Cumplió lo que prometía [en relación con las subvenciones]. Creó puestos de trabajo para los pobres. Su dinero se invirtió también dentro del pueblo. Produjo proyectos que han dado forma al futuro de nuestro pueblo”, explicó Wahab. Sin embargo, añadió que podía mejorarse más. Por ejemplo, el PNS podría pagar los plazos con puntualidad. “Ahora mismo hay retrasos que afectan a la continuidad de nuestro trabajo”, se quejó Qudus. Otro habitante varón alegaba que también se podría poner más énfasis en la formación de la mujer más allá del PNS: “Necesitan conocer su papel, sus opciones y también sus derechos.”

Caso 5: Mahalai-Pusht, provincia de Herat

En este caso, un pueblo vecino tuvo resultados positivos similares. Mahalai Pusht es un pueblo situado a unos 13 km de Herat y a dos kilómetros al norte de Char Kabutarkhan. Tiene 900 familias. Igual que Char Kabutarkhan, Mahalai Pusht también fue afectado por la guerra durante la invasión soviética. El índice de alfabetización tanto de hombres como de mujeres es relativamente alto. El pueblo tiene muchas tierras y agua y se dedica por entero a la agricultura. Muchas de las casas se reconstruyeron tras la caída del régimen comunista y el regreso de la población exiliada en 1992. Antes de la llegada del PNS, los habitantes vivían en armonía y solidaridad, pero al igual que en Char Kabutarkhan, no estaban organizados para utilizar esos “puntos fuertes” para el desarrollo. El PNS les dio esas habilidades organizativas que necesitan, como dicen los habitantes.

El proyecto que construyeron los habitantes del pueblo para su asignación de 60.000 dólares (47.066 euros) mostró no sólo las habilidades organizativas del CDC, sino que también sugiere su potencial para la sostenibilidad. El proyecto de agua potable está concebido de tal forma que sólo tienen que excavar un pozo profundo para todo el pueblo, frente a las decenas que se han visto en algunos pueblos del este, como ya se ha expuesto. Sobre el pozo han construido un depósito de agua, lo suficientemente grande para todo el pueblo. Las tuberías de agua atraviesan el pueblo con un recorrido de unos tres kilómetros de este a oeste. Cada familia que recibe agua en su casa de la tubería principal debe pagar los gastos relacionados con esta extensión e instalar un contador de agua.

Junto al pueblo se han construido dos edificios que albergan un generador de electricidad, una bomba de agua (ambos pagados con la subvención del PNS) y una oficina para un gerente y un mecánico, contratados en virtud del programa. El mecánico es responsable del mantenimiento de las máquinas, mientras que la tarea del gerente es garantizar que hay agua en la tubería las 24 horas del día. También emite facturas para cada contador de agua a final del mes y se ocupa de cobrarlas. Con este dinero se pagan los salarios de las dos personas contratadas y el funcionamiento y el mantenimiento del sistema y aún suele haber un excedente para la cuenta fiduciaria que ha abierto el pueblo.

Los habitantes del pueblo afirman que después del PNS la solidaridad que ya existía en el pueblo se ha fortalecido. Ya han dado a su solidaridad y a sus habilidades organizativas otros buenos usos, como por ejemplo, la resolución de disputas y la obtención de más proyectos para el pueblo, como la carretera y la escuela, que fueron construidas por otras organizaciones.

Limitaciones y posibilidades del PNS

Ya se han explicado las metodologías empleadas para los ejemplos citados. Los resultados indican que hay numerosas limitaciones y posibilidades. Aunque los 29 pueblos visitados en cinco provincias representan una diversidad de situaciones, topografía, grupos étnicos y condiciones económicas, de seguridad y otras, se observó que había tanto puntos débiles como fuertes en el PNS y que estos resultados eran relativamente similares. A pesar de que la muestra visitada era bastante reducida, las observaciones realizadas en estos pocos pueblos son importantes, especialmente porque son similares a la evaluación posterior que hicieron los propios representantes de los pueblos en una conferencia celebrada en Kabul a mediados del 2005, como se explica más adelante.

Se exponen varias observaciones realizadas en el estudio de campo que hay que considerar en todo el PNS, para el desarrollo rural en general, y también para aprender de la consolidación del Estado y de la paz. A continuación se incluyen las observaciones principales.

Vínculos entre los CDC y entre éstos y otras entidades

En los pueblos visitados, los CDC no tenían relación con otros CDC en las zonas donde podían coincidir parcialmente los proyectos (como en los pueblos de Nawach de Arriba y de Abajo). Aunque se ha informado de que en algunas partes del país se han empezado a agrupar pueblos del PNS,³⁵ en los pueblos que se visitaron aún no existía esta agrupación. También se observó la escasa o ninguna

relación del PNS con otros programas de ayuda o ministerios gubernamentales y la casi nula participación de representantes del Gobierno. En ninguno de los pueblos estudiados se había vinculado a los CDC con otros servicios, a pesar de que estos lazos son uno de los cuatro elementos básicos declarados del PNS. Estas oportunidades se están perdiendo y muchas administraciones de distrito se consideran marginadas.

Generación de capacidades limitada en el Gobierno y en los pueblos

El PNS está generando capacidades casi exclusivamente en los socios orientadores y muy pocas en las instituciones del gobierno. A mediados del 2005, el MRDR tenía aproximadamente a 80 de sus funcionarios de Kabul integrados en las operaciones del Consultor de Supervisión del PNS en Kabul, a otros 86 en las provincias y algunos más en los socios orientadores.³⁶ Estos acuerdos están contribuyendo a generar algunas capacidades en el MRDR, pero son muy reducidas en comparación con las que hacen falta en general.

Se observó también una generación de capacidades precaria en los pueblos. Los pueblos visitados habían recibido poca o ninguna formación o recursos necesarios para ayudarles en el desarrollo futuro del pueblo, una vez finalizado el PNS. Ninguno había recibido formación sobre gestión de grupos, redacción de reglamentos, movilización de recursos o enfoques participativos e inclusivos sobre la toma de decisiones o la vinculación con otros. Apenas había indicios de planificación anticipada de los recursos económicos del pueblo más allá de la subvención del PNS. El PNS no había introducido constituciones o reglamentos para los CDC ni otros acuerdos del pueblo en asuntos como quién puede presentarse a miembro del CDC, las obligaciones de los líderes elegidos, cómo se les puede destituir si no cumplen sus obligaciones, la participación de la mujer o de subgrupos minoritarios u otros temas normales de los acuerdos que se alcanzan por medio de reglamentos. En la mayoría de los casos esta autorregulación formalizada está aún por introducir, lo que podría dar lugar a malen-

³⁵ Rahimi, Asif: 2005. Correspondencia electrónica con Jane Thomas, 15 de noviembre de 2005.

³⁶ *Ibid.*

“LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER ES UNA PREOCUPACIÓN CLAVE. AUNQUE EL PNS DEBE FOMENTAR SU IMPLICACIÓN, EN LA MAYORÍA DE LOS LUGARES SÓLO PARTICIPA LA MITAD DE LA COMUNIDAD: LOS HOMBRES”

tendidos y a conflictos que podrían dificultar su introducción con el paso del tiempo.

Ausencia de una auténtica participación

En los pueblos visitados había a menudo cuestiones sobre participación y la capacitación genuinas de la comunidad. En uno de ellos (Nawach de Abajo) se había producido una “captura directa por la élite” de un proyecto del PNS. Se observó la ausencia de una participación significativa de la mujer en todos los casos, salvo en los pueblos de Herat mencionados.

La participación real de la mujer es una preocupación clave. Aunque el PNS debe fomentar la participación comunitaria y la participación de la mujer en el CDC es una condición del programa, en la mayoría de los lugares sólo participa la mitad de la comunidad: los hombres. En la mayoría de los CDC creados, se ha informado de que las mujeres forman parte de los CDC generales o crearon consejos de mujeres aparte, pero en la mayoría de los pueblos se ha observado que su inclusión es sólo simbólica. Casi todos los proyectos son elegidos por los hombres, con pocas aportaciones, o ninguna, de las mujeres. Por ejemplo, en el pueblo de Zakhil, los hombres alegaron que estaban prestando un servicio a las mujeres al construir los pozos, mientras que para las mujeres los pozos representaban la reducción de su espacio social, algo que las limitaba y les restaba poder. Dándose cuenta de este problema, el MRDR ha dedicado una parte de las subvenciones en bloque del PNS específicamente a grupos de mujeres (alrededor de 6.000 dólares por pueblo, 4.706 euros) y está aumentando los esfuerzos para garantizar que se moviliza a más mujeres. No obstante, para lograr la participación

de la mujer, hacen falta más y mejores estrategias a largo plazo.

Quién es elegido

Las observaciones generales realizadas en los pueblos plantean cuestiones sobre quiénes fueron elegidos para ocupar los cargos de dirección en el CDC. A menudo los elegidos fueron las mismas personas poderosas, influyentes y relativamente acomodadas que ya tenían puestos de responsabilidad (como el maestro de escuela, el imán, el terrateniente, los ancianos, etc.) y que a veces también pertenecían al liderazgo tradicional.

“Dada la atención actual en consolidar lo que se consideran organizaciones de pueblo más democráticas, como muestra el PNS, hay que prestar atención a las normas existentes que estructuran las relaciones sociales en los pueblos. La superposición de nuevas organizaciones en un pueblo no significa que las normas existentes vayan a cambiar necesariamente”.³⁷ Quizá el mayor malentendido sobre la elección de los líderes del CDC haya sido suponer que las elecciones, incluso las celebradas mediante votación secreta, traerían automáticamente unos líderes “libremente” elegidos. Esta suposición es sumamente improbable en sociedades tradicionales integradas por jerarquías, interdependencias e influencias forjadas durante décadas o incluso siglos entre familias, y grupos étnicos o tribales, que en muchos casos se reforzaron durante los años de guerra. En los casos en los que la gente ha elegido a los “sospechosos habituales”, su decisión pudo basarse en el respeto, la lealtad, el miedo a represalias individuales o colectivas si no lo hacían o simplemente por la ausencia de candidatos alternativos.

³⁷ Pain, Adam: *Understanding Village Institutions: Case Studies on Water Management from Faryab and Saripul*. Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), 2004.

Aunque no sorprende que en unas primeras elecciones sean elegidas las personas influyentes habituales, incluir y alzar las voces de los pobres exige planes fuertes, muchos años y otros recursos no incluidos en el PNS. Estas realidades sobre los líderes de los CDC deberían plantear muchas cuestiones sobre el carácter inclusivo de estos órganos y a qué intereses benefician los proyectos de los pueblos.

A largo plazo, puede que las formas tradicionales de liderazgo comunitario sigan predominando y sean las más duraderas. Quizá surja un híbrido afgano en el que el liderazgo tradicional utilice algunas nuevas habilidades organizativas, de gestión y generación de recursos, suponiendo que se puedan adquirir aún por medio del PNS o de otras fuentes.

La sostenibilidad de los CDC y de sus proyectos

Las observaciones realizadas en los pueblos visitados plantean cuestiones sobre la sostenibilidad de los CDC actuales. Éste podría ser el mayor riesgo para la gobernanza local y el desarrollo basado en la comunidad. Dentro de la comunidad de ayuda internacional y del MRDR hay grandes expectativas depositadas en los CDC, pero su futuro depende de muchas realidades complejas. Si estos CDC fracasan, costará mucho tiempo crear la confianza necesaria para que este tipo de esfuerzos funcionen de nuevo.

Como ya se ha dicho, en las últimas décadas las ONG han realizado su labor en muchos países creando grupos. De esta experiencia en la creación de grupos se han aprendido muchas lecciones, y en especial la de que es habitual que los grupos se disuelvan en cuanto se retira la asistencia o el liderazgo exteriores. Para que los grupos sobrevivan, necesitan una continuidad a largo plazo compuesta de movilización social e incidencia política. Requieren al mismo tiempo aportaciones para seguir generando y renovando sus propias habilidades, recursos y otras capacidades para ocuparse de las estructuras de poder locales y más desarrollo.

Sin embargo, está previsto desde el principio que el tiempo máximo que cada pueblo tendrá contacto con el PNS sea de sólo tres años, lo cual, según las lecciones aprendidas en otros países, es demasiado poco para obtener diferencias sosteni-

bles. Hasta la fecha, se ha hecho hincapié en que los CDC celebren elecciones e inviertan su subvención. Además de haber recibido poca y ninguna formación sobre cómo gestionar su organización, ha habido poca o ninguna planificación para establecer unos recursos económicos propios del pueblo (como ahorros, créditos, fondos de rotación, etc.). Estos dos factores, la brevedad del tiempo de contacto y el hecho de que los pueblos se quedarán finalmente sin recursos económicos propios, hacen muy cuestionable que puedan perdurar muchos CDC. También es dudoso que las ONG puedan seguir llevando solas este peso de los pueblos. Antes del PNS, las ONG trabajaban sólo en un pequeño porcentaje de los pueblos a los que llega el programa. Finalizado éste, no es probable que las ONG puedan mantener la escala prevista del PNS, debido a las limitaciones de fondos y de otra índole. También está la gran pregunta: Si hubiera un seguimiento, ¿quién lo haría? ¿Las ONG? ¿El Gobierno?

La sostenibilidad de los CDC también dependerá en gran medida de que aborden de forma directa el alivio de la pobreza, factor casi olvidado. Sin motivación o habilidades para hacer otra cosa, los miembros elegidos probablemente continuarán con el *statu quo*, actuando según sus propias prioridades y para su propio provecho. Si aportan pocos beneficios directos o mejoras para los habitantes de los pueblos o no lo hacen de inmediato, la inmensa mayoría de esos habitantes, muy pobre, sencillamente no tendrá ningún interés por apoyar o sostener el CDC. Costará años de seguimiento y generación de habilidades que los pobres tengan la voz necesaria para llegar al liderazgo, si es que pueden hacerlo.

La sostenibilidad de los proyectos emprendidos por los CDC también influirá en gran medida en la credibilidad y la esperanza de vida de los CDC. Aunque las directrices del PNS exigen planes de funcionamiento y mantenimiento, muchos factores dificultan el cumplimiento de estos requisitos. Si el proyecto fracasa, ¿qué pasará con el CDC? En muchos de los pueblos visitados, la sostenibilidad de los proyectos del PNS era dudosa, lo que a su vez afecta al CDC y a las relaciones locales. Por ejemplo, en el pueblo de Herat, ¿qué pensarán los habitantes del CDC si la escuela que construyeron no puede funcionar eficazmente? ¿Qué problemas surgirán probablemente entre los habitantes de

Nawach de Arriba cuando tengan una carretera sin salida? ¿Puede la gente de Nawach de Abajo permitirse una microcentral hidroeléctrica y la está manteniendo? ¿Empeorará la desunión en Zakhil si se secan los pozos tan mal elegidos? Los proyectos fracasados no sólo pueden representar el final del CDC, sino que también pueden llevar tensión y más desconfianza entre unos pueblos y otros.

Supervisión y evaluación

En los pueblos visitados, la supervisión y la evaluación eran tardías o inexistentes. Si se hubieran introducido en su momento, se podrían haber abordado los problemas antes de que se les fueran de las manos (como los pozos de Zakhil).

Efectos sobre el capital social

Suscita cierta preocupación que los proyectos del PNS puedan tener efectos negativos en el capital social (como en el *gudar* de Zakhil, así como en la costumbre del *hashar*, donde los miembros de la comunidad aportan de forma voluntaria mano de obra y recursos). Los proyectos de construcción del PNS pagan a los habitantes por el trabajo que harían normalmente de forma gratuita como obligación para con la comunidad. Las aportaciones comunitarias a los proyectos, que exige el PNS, fueron a menudo sólo simbólicas. Este problema no comenzó con el PNS. Pero es importante ser consciente de los efectos negativos a largo plazo de cualquier programa que debilite la autonomía de la comunidad a la hora de satisfacer sus propias necesidades y el uso común de recursos comunitarios.

Unidad y desunión, recursos para continuar con el desarrollo

En los pueblos visitados, había varios beneficios positivos vinculados con los proyectos del PNS, como muestran los casos expuestos. Donde ya existía unidad antes de la llegada del PNS, el programa, el dinero y la organización que trajo parecen complementar o incluso aumentar esa unidad

(como en Nawach de Arriba y Char Kabutarkhan). El inconveniente es que ese mismo dinero y esa organización procedentes del exterior podrían exacerbar las luchas y la desunión cuando existían previamente (como en Zakhil y Nawach de Abajo). Otros beneficios son animar a los habitantes a desarrollar más habilidades y recursos para continuar con el desarrollo y las oportunidades que han aprovechado algunos pueblos, como Char Kabutarkhan, para promover los derechos de la mujer.

Habilidades de los socios orientadores y sus organizadores sociales

En los pueblos visitados era evidente que existe una gran variación en el nivel de habilidades de los socios orientadores y sus organizadores sociales. Muchos de ellos eran trabajadores que estas organizaciones habían sacado de otros proyectos o contratado como personal nuevo y que en su mayoría tenían poca o ninguna experiencia en desarrollo comunitario. La formación de los organizadores sociales está centrada sobre todo en las cuestiones de procedimiento y logísticas del PNS, pero la formación en participación y desarrollo comunitario está en gran medida ausente. La mayoría de los organizadores sociales habían sido enviados a pueblos demasiado lejanos y se les había proporcionado insuficientes recursos para realizar de forma realista el trabajo que debían realizar, lo que contribuyó a muchos de los problemas.

Financiación

La financiación sigue siendo uno de los riesgos principales. Para el nivel de actividad previsto cuando comenzó el PNS, el presupuesto necesario era de 800 millones de dólares (627 millones de euros), pero transcurridas aproximadamente dos terceras partes del programa (agosto del 2005), se había obtenido del Banco Mundial y los países donantes menos de la mitad del presupuesto necesario, 356 millones de dólares (279 millones de euros).³⁸ A diferencia de otros grandes proyectos en otros países, donde se asigna la totalidad de los fondos antes de que se inicie el proyecto, los fon-

³⁸ Sitio web del PNS: www.nspafghanistan.com/March_2006.

“LOS FONDOS DEL PNS SON DECIDIDOS CADA AÑO POR LOS DONANTES, LO QUE DEJA EL PLAN EN UNA SITUACIÓN VULNERABLE”

dos del PNS son decididos cada año por los donantes, lo que deja el plan en una situación vulnerable. Cualquier suceso importante relacionado con la seguridad, nacional o internacional, o incluso un simple cambio de política, podría llevar al PNS a la quiebra. Además, el PNS impone al Gobierno una obligación importante que podría ser difícil o imposible de cumplir. Dado que el PNS se ha difundido en todo el país como un programa que llevará dinero a todos los pueblos, es especialmente peligroso que se esté llevando a cabo sin tener su financiación plenamente garantizada.

Antecedentes y preparación del PNS

En conjunto, muchos de los puntos débiles del PNS tienen relación directa con su apresurada preparación. Aunque las mejores prácticas en el desarrollo indican que los proyectos de más éxito suelen exigir muchos meses, cuando no años, de estudios preliminares y fases de análisis y diseño, que a menudo conllevan la puesta en marcha de proyectos piloto, el PNS de Afganistán no pasó por ninguna de estas etapas de preparación. Por el contrario, se adaptó a partir del diseño de proyectos similares del Banco Mundial para Timor Oriental e Indonesia y se inició a escala real en un plazo muy breve en Afganistán. Introducido en su escala actual en diciembre del 2002, las ONG realizaron talleres³⁹ en febrero y marzo del 2003 para intentar superar los fallos de diseño del proyecto. Pero los principales riesgos inherentes seguían estando ahí: la escala y la velocidad. No hubo suficiente tiempo para realizar muchas actividades necesarias, sobre todo para la generación de capacidades cruciales. Aunque es un enfoque muy nuevo en

Afganistán, se asumió que cada socio orientador tenía los conocimientos necesarios sobre participación y desarrollo comunitario en general. En apenas unos meses más, en septiembre del 2003, las ONG ya estaban aplicando el programa a gran escala.

La precipitación del PNS fue parte del periodo que precedió a las elecciones presidenciales afganas del año siguiente. Se dio mucha menos prioridad a una preparación cuidadosa del programa que a la necesidad percibida de hacer que ocurrieran cosas visibles y en una escala muy grande y amplia. Funciones adicionales posibles, como la construcción de la paz y el alivio de la pobreza, no estaban integradas con claridad en el PNS como estrategias planificadas, sino que se pudieron asumir sólo como posibles consecuencias.

El calendario del PNS presionó a los socios orientadores para que actuaran de inmediato celebrando elecciones en los pueblos, identificando y poniendo en marcha los proyectos de cada pueblo y utilizando las subvenciones. Los “detalles” como una formación completa, tendrían que venir después. Dada la ausencia de una preparación normal, el precipitado comienzo del PNS y su escala y ámbito, no es sorprendente que surgieran problemas.

La evaluación del PNS por parte de los habitantes de los pueblos

Aunque hay puntos débiles, el PNS ha dado también importantes pasos de gigante. Hace apenas unos años habría sido imposible implantar un programa de estas características debido a las condiciones políticas y de seguridad. Ahora, en un intento de llevar a cabo el desarrollo rural a una escala

³⁹ La coautora Jane Murphy Thomas representó a una ONG internacional en las reuniones del Banco Mundial/PNS con ONG celebradas en Kabul desde noviembre del 2002 hasta marzo del 2003 e intervino como orientadora de los mencionados talleres.

sin precedentes en Afganistán, incluso en condiciones de seguridad poco estables, el PNS ha llegado, a finales del 2005, a más de la mitad de los pueblos participantes en el programa en aproximadamente 193 de los 360 distritos del país, un punto fuerte importante. Esto es también significativo porque representa cierta clase de presencia del Gobierno central, o al menos del MRDR, en muchos pueblos de Afganistán.

El análisis general más importante del PNS es el de los propios habitantes de los pueblos, cuyas observaciones son notablemente similares a las de los autores. Esto surgió especialmente en la primera *jirga* o conferencia de representantes de pueblos celebrada en Kabul en julio del 2005, a la que asistieron los autores de este trabajo. Esta *jirga* reunió a una selección de 350 representantes de CDC de todas las provincias, un tercio de los cuales eran mujeres, y obtuvo una gran repercusión en los medios de comunicación nacionales. En la reunión intervinieron el presidente Karzai y varias autoridades más. Durante la semana que duró la conferencia, también se pidió a los delegados que evaluaran el PNS y las funciones desempeñadas por sus pueblos en él, debate que produjo resultados aplicables a las organizaciones de ayuda. De forma similar a los investigadores, los delegados concluyeron que el PNS tenía varios puntos fuertes. Se valoraba especialmente que estaba contribuyendo a entablar relaciones y a crear confianza entre el Gobierno central y los habitantes del medio rural y transfería responsabilidad y habilidades a las comunidades.

Es importante señalar que los representantes de los CDC también indicaron las áreas que necesitaban mejoras. Divididos en 20 grupos de trabajo, los delegados identificaron los siguientes puntos débiles: la baja participación de la mujer, la ausencia de una estrategia a largo plazo, la influencia excesiva de las personas poderosas en las comunidades, la ausencia de un plan de sostenibilidad, la ausencia de vínculos formales con las administraciones de distrito, la llegada tardía de las subvenciones y la existencia de algunos proyectos débiles. Para superar estos problemas los delegados sugirieron el reconocimiento legal de los CDC por el gobierno central, ayuda para elaborar reglamentos para los CDC, la vinculación de los

CDC a las administraciones de distrito, donde podrían desempeñar funciones de asesoramiento, la mejora de la sostenibilidad económica de los CDC mediante la creación de recursos y sistemas económicos, la formación de los CDC, el apoyo técnico y económico continuado a los CDC, CDC separados para hombres y mujeres donde fueran culturalmente preferibles para permitir que ambos grupos pudieran expresarse con más libertad, formación para hombres y mujeres en desarrollo y derechos de la mujer, etc.⁴⁰

El propio análisis general de los habitantes de los pueblos del PNS indica el valor de que lo hayan realizado. Las opiniones y observaciones expresadas por los propios habitantes de los pueblos son las más importantes para consolidar el PNS y para el desarrollo nacional y rural en general.

Conclusiones y recomendaciones

Generales

La paz no es aún segura en Afganistán. La situación es inestable pese a los indicios positivos. Aún podría ir en cualquiera de las dos direcciones: cuajar en una paz permanente o caer de nuevo en el caos. Hay muchos factores que podrían amenazar o determinar la seguridad del país y que hay que abordar de forma simultánea. Uno de los desafíos más importantes para la consolidación de la paz y del Estado es que el Gobierno supere la inestable desconfianza histórica de los habitantes del medio rural. Una de las formas más eficaces para consolidar estas relaciones es el uso de enfoques y programas de desarrollo rural participativo.

Para el desarrollo rural en general

El PNS es uno de los muchos programas en marcha en las zonas rurales, aunque es con diferencia el de mayor envergadura. Dado que es el primer programa de gobernanza y desarrollo basado en la comunidad promovido desde el Gobierno central, tiene importantes implicaciones para el futuro. Mirando hacia delante, por ejemplo, dentro de

⁴⁰ PNS, 2005/2: Resultados de la conferencia de CDC del PNS, Kabul, 2005. Serán publicados por el PNS.

cinco o diez años, ¿cómo se verá el PNS? ¿Cómo afectará al desarrollo rural de Afganistán en su conjunto? ¿Se burlarán de este programa los habitantes de los pueblos como un fracaso que trajo más promesas incumplidas y dejó un reguero de proyectos abandonados? ¿O será considerado un momento decisivo en las relaciones entre el Gobierno afgano y las zonas rurales?

Los compromisos y planes más recientes y más importantes de los donantes del país —es decir, el Pacto de Afganistán, la Estrategia Nacional de Desarrollo y otros programas de donantes y ministerios—, ¿reforzarán el desarrollo basado en la comunidad que ha iniciado el PNS o desperdiciarán este potencial?

Ahora que los planes del PNS entran en una nueva fase, hay muchos desafíos. Lo que muestran la historia de Afganistán y los resultados obtenidos hasta ahora por el PNS es la necesidad evidente de volver a lo esencial y de poner en práctica las numerosas e importantes lecciones ya aprendidas en el ámbito del desarrollo. He aquí algunos de estos puntos:

Compromiso con el apoyo a largo plazo al desarrollo rural basado en la comunidad

- Comprometerse con el futuro. Los donantes, el Gobierno, las ONG y la comunidad internacional pueden contribuir de la forma más eficaz a consolidar la paz en Afganistán. El modo de contribuir a esta construcción de la paz es un seguimiento sostenido y a largo plazo y mejorar el apoyo a los pueblos para que intervengan en su propio desarrollo y participen en la escena local y nacional. Durante los próximos años, este apoyo será esencial.
- Aumentar, sostener y garantizar la financiación. Hay que encontrar vías para garantizar que se hacen y se desembolsan los fondos prometidos por los donantes. Estas vías serían comprometer el dinero inicial para varios años, colocarlo en fondos fiduciarios seguros u otros mecanismos que hagan posible la planificación a más largo plazo, así como pagar puntualmente, en función del rendimiento, a los socios orientadores y otros.
- Continuar lo que se ha empezado. Hay que financiar el PNS y otros programas para

aumentar las capacidades de los Consejos de Desarrollo Comunitarios. Garantizar la financiación del desarrollo rural, sea cual sea el sector, significa reconocer y respetar el liderazgo comunitario y contribuir a consolidar sus capacidades. A medida que aumenten las capacidades de los CDC, toda la programación —agricultura, agua, salud, educación, etc.— deberá encauzarse por medio de los CDC.

- Dirigir fondos a las zonas rurales. En la medida de lo posible, los fondos para el desarrollo no deben emplearse en Kabul. Hasta que la mayoría de la población vea mejoras significativas en sus propios lugares, en el medio rural, Kabul seguirá teniendo una imagen egoísta.
- Mejorar la coordinación. Los donantes, el Gobierno y las ONG deben coordinarse mejor. Hay que poner claramente en marcha los mecanismos para esta coordinación previstos en el Pacto de Afganistán, la Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán y otros acuerdos y planes.
- Desarrollar las relaciones entre el Gobierno y las ONG. Hacen falta iniciativas especiales de las ONG y del Gobierno sobre cómo relacionarse entre sí con más eficacia. A largo plazo, ¿cómo se pondrá en práctica el trabajo en los pueblos? ¿Cuál es la mejor forma de que las ONG apoyen el liderazgo del Gobierno? ¿Cómo puede apoyar el Gobierno los servicios especializados que proporcionan las ONG? Dado que tanto el Gobierno como las ONG tienen funciones diferentes, ¿qué se puede hacer para generar el máximo beneficio mutuo?

Promover la voz, la propiedad y la formulación de políticas de los afganos

- Hay que dar a los habitantes de los pueblos mucha más voz en el desarrollo. Deben celebrarse periódicamente foros nacionales de habitantes de los pueblos, como la conferencia de CDC del PNS en Kabul el año 2005, para recibir reacciones y contribuir a orientar la política y la planificación rural. Deben establecerse foros similares en los ámbitos provincial, de distrito y de pueblo, para que desempeñen funciones permanentes en la super-

visión y la evaluación, la planificación anual, la coordinación y otras funciones.

- Apoyar a los afganos para que mantengan el liderazgo en todos los niveles. La ayuda extranjera en todas sus formas debe evitar rebasar este liderazgo y, por el contrario, reconocer y fomentar la propiedad y las iniciativas afganas.

Generar capacidades

- Generar capacidades en el Gobierno. En el PNS, la generación de capacidades se ha centrado casi exclusivamente en los socios orientadores, mientras que se ha generado poca capacidad en el Gobierno. Hace falta especialmente generar capacidades entre ministerios para aumentar la sensibilización, desarrollar visiones y enfoques comunes en el desarrollo rural y coordinar planes, políticas y programas para apoyar un desarrollo rural integrado.
- Estabilizar salarios. La estabilización de salarios entre el Gobierno y otras fuentes es una parte necesaria de la generación de capacidades del gobierno afgano. Si las ONG, los donantes y la ONU siguen pagando más que el Gobierno, los afganos con más capacidades seguirán evitando el Gobierno a favor de las entidades extranjeras.
- El PNS podría beneficiarse de la intervención de múltiples ministerios en lugar de ser propiedad de uno solo. Esta participación conjunta fomentaría un enfoque unificado hacia los pueblos.
- Generar capacidades en los pueblos. Hace falta una continuidad a largo plazo de los CDC, generar habilidades en gestión de grupos (incluidos reglamentos) y establecer vínculos con fuentes gubernamentales y no gubernamentales para el desarrollo en materia de agricultura, salud, medios de subsistencia, educación, etc. Ayudar a los pueblos a crear sus propios recursos económicos mediante ahorros, crédito, fondos de rotación u otros instrumentos microfinancieros es una parte necesaria del alivio de la pobreza.
- Reconocer los recursos propios de los pueblos y exigirles más para que movilicen estos recursos, fomentar actitudes de resolución

autónoma de problemas y asociación con el gobierno, los donantes, ONG, etc. No se debe fomentar la dependencia de fuentes externas. Es aconsejable fomentar la cooperación entre los pueblos.

- Generar capacidades de los organizadores sociales, socios orientadores, otras ONG, el Gobierno y otros que necesitan las habilidades y recursos para llevar a cabo un desarrollo rural integrado y basado en la comunidad. Se debería garantizar un mejor apoyo y un volumen de trabajo más realista para los organizadores sociales.
- Aclarar la situación legal de los CDC. Existe cierta confusión sobre la situación legal de los CDC y concretamente sobre sus funciones en relación con el "gobierno" frente a la "gobernanza". Algunas fuentes se refieren a los CDC como "gobernanza local", cuando el nivel inferior de gobierno en Afganistán es el nivel de distrito. Como órganos elegidos, los CDC son una nueva categoría de institución en Afganistán. Hay que aclarar que son *sólo* una organización voluntaria de desarrollo de los pueblos y no un nivel de gobierno. Gobierno significa tener poder o autoridad para ejercer funciones como las relativas a tributación, leyes, derecho a practicar detenciones, a encarcelar, etc.

Garantizar un desarrollo inclusivo y equilibrado

- Al mismo tiempo que se apoya el desarrollo basado en la comunidad, hay que abordar también la asistencia. Sólo así será factible una participación real de los pobres, de los grupos marginados y de la mujer.
- Convertir las palabras en acción para ayudar a la mujer afgana. Hay que crear estrategias proactivas y sensibles culturalmente, incluyendo prácticas culturales que separan a hombres de mujeres. Se debería garantizar la contratación de mujeres, apoyar a las mujeres afganas para que se ayuden entre sí, especialmente para trabajar en las zonas rurales; proporcionar sensibilización relativa al género y más conocimientos y experiencia sobre cuestiones relativas al género en todos los niveles. Los

LAS LECCIONES APRENDIDAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL FUNDAMENTAN LAS IDEAS BÁSICAS DEL PNS, PERO EL PLAN ES VÍCTIMA DE LAS TENSIONES ENTRE MEDIDAS A CORTO PLAZO Y LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES NECESARIOS A MÁS LARGO PLAZO

programas de mujeres y los “programas de género” (que también ayudan a los hombres afganos) son igual de importantes.

Compartir lecciones y apoyar estudios, investigación, información, supervisión y evaluación en materia de desarrollo

- Establecer programas de formación y entablar un diálogo sobre el desarrollo en Afganistán. Esto es necesario para explorar y analizar la historia, las tendencias, cuestiones, teorías, prácticas de la ayuda y del desarrollo, la gestión del desarrollo y su aplicación en todos los sectores. Estos programas también deben servir de centro para el diálogo, el análisis crítico y la comunicación, creando visiones y prácticas comunes para el desarrollo.
- Concienciar, desarrollar habilidades, política y práctica de participación. Dado que el “desarrollo participativo” es algo relativamente nuevo en Afganistán, hace falta formación en el Gobierno, las ONG, el sector privado y las comunidades sobre los fundamentos y métodos que deben ponerse en práctica en todos los sectores.
- Compartir las mejores prácticas. Debe establecerse un sistema de oportunidades (talleres, conferencias, seminarios, publicaciones, etc.) para identificar las mejores prácticas y utilizar esta información en el desarrollo de políticas, la formación y otras actividades destinadas a generar capacidades.
- Apoyar la investigación sobre Afganistán, especialmente para generar habilidades afganas en investigación sobre muchos temas.

Uno de los numerosos temas prioritarios es el papel de la ayuda en la unidad o el conflicto.

- Deben introducirse sin demora la supervisión y la evaluación, y ser permanentes.

Acuerdos de seguridad

- Hace falta una financiación continuada y mejorada para seguir generando capacidades en el Ejército y las fuerzas de seguridad afganas.
- Separar los objetivos y actividades militares y los del desarrollo. Las fuerzas militares internacionales (es decir, los Equipos Provinciales de Reconstrucción) deben limitar sus funciones a la seguridad, proporcionar protección y generar capacidades en la policía, el Ejército y los cuerpos de seguridad nacional afganos para contribuir de la forma más efectiva a la paz y la seguridad. Deben abandonar sus actuales funciones duales y contradictorias. El desarrollo rural y todos los conocimientos especializados que conlleva, deben dejarse en manos del Gobierno y las organizaciones humanitarias civiles: la ONU, los programas de los donantes, las ONG y las propias comunidades

El futuro

El PNS es un ejemplo de las observaciones del WKOP sobre las disparidades entre política y práctica. Las ideas y lecciones aprendidas en el ámbito internacional sí fundamentan las ideas básicas del PNS, pero éste es víctima de las “tensiones entre medidas a corto plazo y los cambios estructurales a más largo plazo necesarios para prevenir la reaparición del conflicto armado.”⁴¹ Aunque los

⁴¹ Baranyi, Stephen: *What kind of peace is possible in the post-9/11 era? National agency, transnational coalitions and the challenges of sustainable peace*. Working paper. The North-South Institute, Ottawa, 2005.

finés originales y subyacentes del PNS —dar visibilidad al Gobierno y abordar problemas urgentes— siguen siendo válidos, las desventajas a las que se enfrentó juegan en su contra.

No se puede subrayar lo bastante que el desarrollo rural basado en la comunidad y el diálogo comunidad-Gobierno debe avanzar para que haya alguna esperanza de una paz real y duradera. Construir esta cohesión requerirá un proceso largo y lento.

¿Qué deparará el futuro? Aunque la mayoría de los factores sobre el país son dinámicos y hay muchas direcciones posibles para el cambio, podemos pensar en dos posibilidades principales a largo plazo. En primer lugar, aunque el PNS tiene varios puntos débiles, la mayoría de los problemas se pueden reducir o eliminar implantando las recomendaciones aquí formuladas. El PNS debe verse, pues, como un núcleo en torno al cual se construye el desarrollo. Con la introducción a principios del 2006 del Pacto de Afganistán y la Estrategia Nacional de Desarrollo provisional, que se pondrán en práctica en los próximos cinco años, se están introduciendo varios proyectos nuevos, incluidos algunos de gran envergadura. Esto hace especialmente oportuno considerar el PNS dentro del contexto del ámbito general de la ayuda en Afganistán. Si se pone en práctica el tipo de recomendaciones formuladas en este trabajo y los nuevos niveles o formas de asistencia están bien planificados y coordinados, el desarrollo rural y la consolidación de la paz se podrían beneficiar de forma significativa.

En la segunda posibilidad continúan y quizá incluso se agravan los riesgos. Si la financiación de los donantes o los recursos del Gobierno siguen siendo inestables, incompletos y a corto plazo; si siguen estando mal coordinados y como consecuencia de ello, las capacidades que hay que generar siguen sin generarse, el resultado, en el mejor de los casos, será el mantenimiento de la actual “paz conflictiva” y poco estable. Factores como las funciones confusas y contradictorias de los militares (es decir, los EPR), el narcotráfico no resuelto y la falta continua de cohesión y de beneficios en las zonas rurales podrían sencillamente perpetuar las causas de conflicto.

Bibliografía

- Abirafeh, Lina: *Lessons from Gender-focused International Aid in Post-Conflict Afghanistan...Learned?*, Friedrich Ebert Stiftung, Division for International Co-operation Department for Development Policy, Bonn, 2005.
- ACBAR: *Policy Brief: Provincial Reconstruction Teams and the Security Situation in Afghanistan*, Agency Coordinating Body for Afghan Relief (ACBAR), Kabul, 2003. www.careusa.org/newsroom/specialreports/Afghanistan.
- ANHDR: *Afghanistan National Human Development Report* (ANHDR), Security with a Human Face, PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.
- Atmar, Mohammad Haneef, Goodhand, Jonathan: “Coherence or Cooption? Politics, Aid and Peacebuilding in Afghanistan”, en *Journal of Humanitarian Assistance*, 30 de julio del 2001.
- CARE / Center on International Cooperation: *Good Intentions Will Not Pave The Road to Peace*, Policy Brief. Disponible en www.careusa.org/newsroom/specialreports/afghanistan/09152003_afghanistanbrief.pdf, 2003.
- Carlin, Anne: *Rush to Reengagement in Afghanistan, the IFI's Post-Conflict Agenda with Special Emphasis on the National Solidarity Program*, Bank Information Centre, Washington, 2003.
- Chambers, Robert: *Rural Development: Putting the Last First*, Longman, Harlow, Reino Unido, 1983.
- Goodhand, Jonathan: “Aiding Violence or Building Peace? The Role of International Aid in Afghanistan”, en *Third World Quarterly*, 23 (5): 837-859, 2003.
- Gobierno de Afganistán, ONU, comunidad internacional: *Pacto de Afganistán*, 2006.
- INASP: *Rural Development Directory, International Network for the Availability of Scientific Publications (INADP) from 435 international, regional and national networks and organisations in rural development around the globe*. Oxford, Reino

- Unido, 2004. Disponible en <http://www.inasp.info/pubs/rd/html/introd.htm>.
- Karim, Farahnaz y Hess, Gregory: *Thinking about Aid Management and Peacebuilding in Afghanistan*, Peacepath Consulting, Roma, Italia, 2001.
- Maley, William. 1998. *Fundamentalism Reborn? Afghanistan and the Taliban*, New York University Press.
- Maloney, Sean M.: "Afghanistan: From Here to Eternity?" *US Army Professional Writing Collection*, US Army Home Page, 2004. Disponible en www.army.mil/professional-writing/volumes/volume2/october_2004/10_04.html
- MRRD (Ministry of Rural Rehabilitation and Development): *Program Profiles*, 2005
- Narayan, Deepa y Rietbergen-McCracken, Jennifer: *Participation and Social Assessment, Tools and Techniques*, World Bank, 1998.
- NSP: *Project Document for National Solidarity Program, Livelihoods and Social Protection Program*, 1383, Ministry of Rural Rehabilitation and Development.
- NSP: *National Solidarity Program Operations Manual*, 1 de marzo del 2003.
- NSP: *National Solidarity Programme (NSP) After 2006: A Proposal for an Exit Strategy for the Oversight Consultant*, borrador de trabajo, mayo del 2005.
- NSP: *Results of the NSP CDC conference*, Kabul, 2005. Se publicará de forma inminente en un informe de NSP.
- NSP: www.nspafghanistan.com/March_2006
- Pain, Adam: *Understanding Village Institutions: Case Studies on Water Management from Faryab and Saripul*. Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), 2004.
- Pretty, Jules N. et al.: *Participatory Learning and Action: a Trainer's Guide*. International Institute for Environment and Development, Londres, 1995
- Rahimi, Asif: 2005. Email correspondence to Jane Thomas, dated November 15, 2005
- Reuters: "Afghanistan Seeks to Become Master of Its Own Aid", en *New York Times*, 4 de abril del 2005.
- Rubin, Barnett: "Afghanistan and Threats to Human Security". Social Science Research Council. www.ssrc.org/sept11/essays/mills.htm
- Rubin, Barnett: *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System*, Yale University Press, 2002.
- Sedra, Mark y Middlebrook, Peter: "Afghanistan, the Problematic Path to Peace: Lessons in State Building in Post September 11th Era", en *Foreign Policy in Focus*, mayo del 2004. [<http://www.fpif.org/indices/topics/terrorism/index.php>]
- Suhrke, Astri; Harpviken, Kristian Berg y Strand, Arne: *Conflictual Peacebuilding: Afghanistan Two Years After Bonn. Prepared for the Norwegian Ministry of Foreign Affairs*, Chr. Michelsen Institute, 2004.
- Thomas, Jane: *Afghanistan, a Forgotten War, An Overview for Canadians*. Human Concern International, Ottawa, 1990.
- Transitional Islamic State of Afghanistan: *Afghanistan's National Priority Programs - An Overview*. Kabul, mayo del 2004. <http://www.af>.
- Zakhilwal, Omar: "Reconstructing Peace in Afghanistan", en *Human Rights Tribune*, 8 (3), mayo del 2004. <http://www.hri.ca/tribune/viewArticle.asp?ID=2642>
- Zakhilwal, Omar: *State Building in Afghanistan, a Civil Society Approach*, Feature Service Article, CIPE, Washington DC, 2005.

Títulos ya publicados

La democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas

Daniele Archibugi

Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto

Susan L. Woodward y Mark B. Taylor

El terrorismo internacional: causas e implicaciones
estratégicas

Laurence Thieux

Terrorismo y democracia: España y los atentados del 11-M

Mabel González Bustelo

La prevención de conflictos violentos: tareas y desafíos
para Naciones Unidas

Barnett R. Rubin

Consolidación de la paz, consolidación del estado: construir
soberanía para la seguridad

Barnett R. Rubin

Perspectivas para la paz en Colombia: la respuesta a la
política de Uribe

Daniel García-Peña Jaramillo

La ley de Justicia y Paz en Colombia a la luz del Derecho
Internacional de los derechos humanos

Hernando Valencia Villa

Estados Unidos y su guerra contra el terrorismo cuatro años
después: un repaso

Robert Matthews

Descentralización y construcción de una paz sostenible en
Mozambique

Eduardo J. Siteo y Carolina Hanguana

El fracaso de la consolidación de la paz y la relación entre
seguridad y buen gobierno: El caso de Palestina, 1993-2005

Khalili Shikaki



**Duque de Sesto, 40
28009 Madrid
Tel. 91 576 32 99
Fax: 91 577 47 26
www.cip.fuhem.es
cip@fuhem.es**



**The North-South Institute
L'Institut Nord-Sud**

**55 Murray Street, Suite 200
Ottawa, Ontario
Canada
K1N 5M3
Teléfono: (613) 241-3535
Fax: (613) 241-7435
nsi@nsi-ins.ca
www.nsi-ins.ca**

Canada

Este informe se publica con el apoyo de la Embajada de Canadá en Madrid