

La Conferencia de Londres para Afganistán: un nuevo impulso a un Estado frágil mediante una agenda multidimensional

*Paloma González del Miño y José Miguel Calvillo Cisneros **

Tema: El 28 de enero de 2010 tuvo lugar en Londres la sexta Conferencia sobre Afganistán, donde los donantes de la comunidad internacional se reunieron para coordinar su asistencia de seguridad, desarrollo y gobernanza al gobierno afgano.

Resumen: La Conferencia de Londres de 2010 es la sexta que se realiza desde que la comunidad internacional lo hiciera en Bonn en 2001 para coordinar su asistencia al gobierno de Afganistán. Esta Conferencia se convocó en medio de la creciente inseguridad de los últimos meses, tras la controvertida reelección del presidente Karzai, sin un gobierno fuerte que le respalde y mientras proliferan las estrategias de salida por falta de avances en la seguridad, el desarrollo y la gobernanza del país. Para hacer frente a esta “tormenta perfecta” en el ámbito militar, EEUU revisó su estrategia de intervención en diciembre de 2009 y, junto con la OTAN, ha puesto en marcha un incremento significativo de fuerzas para contener el avance de la insurgencia. Y para hacerlo en el ámbito civil, se llevó a cabo la citada Conferencia de Londres que se analiza en este ARI.

En conjunto, las medidas adoptadas pretenden impulsar el traspaso de responsabilidades hacia el gobierno afgano. Para ello, la comunidad de donantes se comprometen a acelerar la progresiva “afganización” de la seguridad, las finanzas y la coordinación de los programas de desarrollo, así como a respaldar la reintegración de los insurgentes que decidan romper sus vínculos con al-Qaeda.

Análisis: La reconstrucción de Afganistán está directamente ligada al sistema de conferencias internacionales donde se reúne la comunidad de donantes. El conocido como proceso de Bonn (2001) marcó el inicio para la creación de un Estado sólido y estable, empezando por la redacción de la Constitución, la creación del Ejército Nacional Afgano y de la Policía Nacional Afgana Nacional y el establecimiento de las prioridades en el plano de la reconstrucción física, política y económica del país. La asistencia internacional se ha subordinado al principio de “afganización” por el que corresponde al gobierno de Afganistán definir sus estrategias de actuación e ir asumiendo progresivamente sus propias responsabilidades. El reto del proceso de Bonn consistía en

* Paloma González del Miño, Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid (UCM); y José Miguel Calvillo Cisneros, Investigador de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid (UCM)

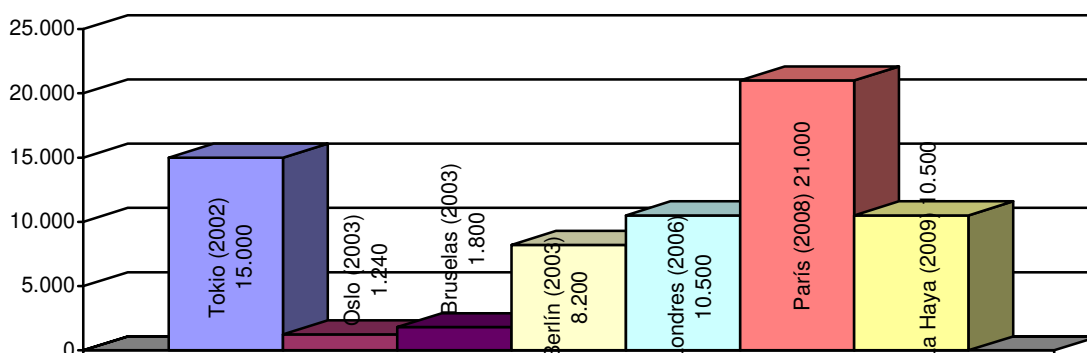
adecuar los objetivos y estrategias utilizados por la comunidad internacional y coordinarlos con las prioridades del gobierno afgano.

La primera Conferencia internacional auspiciada por Naciones Unidas tuvo lugar en Bonn en diciembre de 2001, donde la comunidad de donantes proporcionó ayudas a la reconstrucción del país que oscilaron en una horquilla estimada entre 22.000 y 45.000 millones de dólares. Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo elaboraron un proyecto conjunto para identificar las necesidades de Afganistán, que desembocó en la conferencia de donantes para el país centroasiático, celebrada en la ciudad de Tokio en enero de 2002. A esta Conferencia, la primera de carácter ministerial, acudieron 66 países y 22 organizaciones internacionales, comprometiéndose a desembolsar aproximadamente 15.000 millones de dólares durante un período de 10 años para conseguir los objetivos identificados. A la Conferencia de Tokio siguieron las celebradas en Oslo, Bruselas y Berlín, donde se asentaron las bases de lo que habría que hacer una vez concluida la transición política. Pero, sin duda, la principal Conferencia celebrada, tanto por recaudación económica como por el número de participantes, fue la Conferencia Internacional para la Reconstrucción de Afganistán celebrada en Londres en febrero de 2006, donde la asistencia se orientó hacia el desarrollo y la estabilidad del país, una vez que las reformas institucionales y políticas básicas entraron en funcionamiento. Para ello, la comunidad de donantes se comprometió a apoyar al Gobierno afgano para conseguir los objetivos que éste se había fijado en materia de seguridad, gobernanza, Estado de Derecho, derechos humanos y desarrollo socioeconómico (Afghanistan Millenium Development Goals Country Report Vision 2020), dentro del calendario y programas contenidos en la estrategia de desarrollo nacional (*Afghan National Development Strategy*, ANDS), una estrategia decidida por el gobierno afgano y respaldada por la comunidad de donantes mediante el denominado *Afghanistan Compact*.¹

A esta Conferencia Internacional siguieron las de París (2008) y La Haya (2009), elevándose el total de la suma de fondos de asistencia comprometidos a 68.240 millones de dólares para el período 2001-2015, tal y como indica el Gráfico 1. Sin embargo, la asistencia internacional sólo ha conseguido hasta la fecha parte de los objetivos esperados debido a tres razones principales: la debilidad en cuanto a compromisos adquiridos por los actores internacionales, las dificultades del gobierno afgano para controlar el país y el progresivo deterioro de la seguridad.

¹ Véase el *Afghanistan Compact* en http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/afghanistan_compact.pdf y la estrategia ANDS en <http://www.ands.gov.af/>.

Gráfico 1. Donaciones de las conferencias internacionales para Afganistán



Fuente: elaboración propia, cifras en millones de dólares.

La debilidad de los compromisos internacionales se manifiesta en el desfase entre los fondos comprometidos y los efectivamente desembolsados.² Aunque son apreciables los logros conseguidos en materia de desarrollo hasta la actualidad, máxime porque se partía de unos niveles excesivamente bajos, el tema de la seguridad se ha convertido en el más deficitario porque no sólo no ha progresado sino que ha ido empeorando en los dos últimos años (entre otros, el Informe del Secretario General de Naciones Unidas, S/2009/674 de 28 de diciembre, hace referencia a una media de 1.244 incidentes de seguridad mensuales en 2009, un 65% de incremento respecto al año anterior). También se han producido avances en materia de infraestructuras, educación, sanidad, crecimiento del producto interior bruto y administración pero el desarrollo afgano depende de la asistencia internacional, una dependencia que, según la mayoría de analistas, puede durar entre 25 y 50 años.

En estas circunstancias, la Conferencia de Londres-2010 para Afganistán se convirtió en una nueva oportunidad para este país –quizá la última-, en un contexto marcado por la complejidad de la misión, a la que se suman la estrechez del margen temporal fijado por parte de algunos gobiernos en cuanto a retirada de sus tropas, y la impaciencia y escepticismo de la opinión pública internacional ante la falta de los resultados previstos. Casi una década después de la caída del régimen talibán, la situación del país es cada vez más incierta y tanto desde fuera como desde dentro del país se percibe un escenario de seguridad deteriorado, al que se unen la corrupción generalizada y el descrédito del reelegido presidente Hamid Karzai. Por tanto, la situación exigía un enfoque político integral que contemplara mejoras en cuanto a seguridad, gobernanza, reinserción de miembros de la insurgencia, reconstrucción, desarrollo humano y económico, además de la cooperación regional y avances en el proceso de transferencias.

Nos encontramos ante una nueva fase en el conflicto afgano, en la que había que redefinir objetivos y estrategias, lo que supone mucho más que el envío de fuerzas militares (en la actualidad hay desplegados aproximadamente 84.000 militares de 43 países, tanto en el marco de la ISAF –*International Security Assistance Force*– bajo la

² Para ampliar información sobre esta cuestión véanse Ian S. Livingston, Heather L. Messera y Michael O'Hanlon (2010), *Tracking Variables of Reconstruction & Security in post 9/11 Afghanistan*, Brookindex, enero, y ACBAR-Oxfam International (2008), *No es Suficiente. Eficacia de la Ayuda en Afganistán*, Kabul, marzo.

cobertura de la OTAN, como de la Operación Libertad Duradera liderada por EEUU). El futuro de Afganistán ha de replantearse mediante un enfoque global en el que el incremento de tropas facilite la formación de las fuerzas militares y policiales afganas para que puedan encargarse de la seguridad mientras que el nuevo impulso civil lleva a cabo proyectos de desarrollo y asistencia al país que puedan ofrecer más servicios públicos y bienestar a la población y permitir al gobierno afgano aumentar su protagonismo y responsabilidades de gobierno, así como luchar contra la corrupción para que la comunidad de donantes transfiera la gestión y los fondos de la asistencia al gobierno de Kabul en lugar de encargarse directamente como hasta ahora (sólo un tercio de la ayuda internacional a la reconstrucción se gestiona por las autoridades afganas).

Ocho años después, Afganistán necesitaba una estrategia diferente para lograr, en palabras del presidente Obama, “acabar el trabajo” con la colaboración de los demás socios de la ISAF, haciendo frente a los costes políticos y en términos de opinión pública que comporta la estabilización del país en los planos de la seguridad y el desarrollo. Su discurso proponía un esfuerzo militar y civil adicional, aunque con un horizonte de salida, que no de abandono. En este sentido, la Conferencia de Londres ha representado un impulso determinante en el plano de la reconstrucción de Afganistán, renovando el compromiso de la comunidad internacional con el país para que aproveche la oportunidad de desarrollo y estabilidad que se le presenta tras décadas de inestabilidad y estancamiento.

Capítulos de cooperación en la agenda de Londres-2010

La Conferencia de Londres para Afganistán de 28 de enero de 2010 reunió a más de 70 países y organizaciones internacionales junto con las autoridades afganas bajo la presidencia del primer ministro británico, el presidente de Afganistán y el secretario general de Naciones Unidas. A pesar de los mensajes lanzados por Washington en cuanto a introducir un giro en la estrategia para Afganistán, respecto a ayuda militar y civil, además de un horizonte de salida, en esta nueva cita internacional de Londres-2010 los puntos consensuados por los actores participantes permiten entrever continuidad en la actuación, subrayando ciertas cuestiones en relación con el establecimiento de un calendario de salida, disfrazado de transición.³ La comunidad internacional ha manifestado su compromiso con Afganistán, pero ante la encrucijada en la que se encuentra el país centroasiático se reafirma en el traspaso de competencias al gobierno afgano, especialmente las de seguridad, tratando de responder así a las inquietudes de la opinión pública internacional y dando cabida a las demandas veladas de algunos socios fuertes de la coalición internacional.

Las medidas de seguridad adoptadas pretenden asegurar y acelerar el traspaso de la responsabilidad de la seguridad al Gobierno de Kabul, para lo que se apoyará el objetivo afgano de contar con 171.000 soldados y 134.000 policías en octubre de 2011 y se iniciará un programa de traspaso, provincia a provincia, a medida que se formen y desplieguen. La “afganización” de la seguridad se complementa con un programa de reintegración de combatientes de la insurgencia y un esfuerzo de las fuerzas internacionales para reducir los daños colaterales sobre la población civil.

Dentro del capítulo economía, la Conferencia ha apostado por la agricultura como sector clave de desarrollo legal del país. En Afganistán, el 80% de la población vive directamente del sector agrícola y los ingresos suponen el 55% del PIB pero aún no ha alcanzado los niveles de producción que tenía antes de que los enfrentamientos armados

³ Para detalles de la Conferencia de Londres, véase <http://afghanistan.hmg.gov.uk/en/conference/>.

de las últimas décadas destrozaran las infraestructuras de irrigación. Aunque se ha trabajado de forma eficaz en este ámbito, las técnicas de cultivo continúan siendo medievales y la productividad legal de los cultivos es muy baja. Por eso el núcleo central de esta nueva estrategia debe de ser garantizar la seguridad alimentaria de la población, pasar de una agricultura de subsistencia a una de producción y, a largo plazo, de exportación. Así, se conseguirá reducir la malnutrición de la población –con unas tasas de fertilidad superiores al 6%– y contribuir al desarrollo exportando los excedentes a los países limítrofes como se venía haciendo tradicionalmente.

En esta misma línea, la erradicación de los cultivos de opiáceos continúa en la agenda. La búsqueda de cultivos alternativos a la amapola con un valor añadido de similares características debe ser fundamental en un terreno árido como el afgano. Los agricultores que en la actualidad se dedican a la producción de opiáceos no cambiarán este cultivo por otros que no les supongan la misma rentabilidad. Por esto, se deben desarrollar esfuerzos considerables en materia de mejora de cultivos y sostenibilidad productiva, porque las políticas hasta ahora practicadas basan su estrategia en la sustitución por otros productos clásicos de la orografía afgana, que suponen la reducción de beneficios para los agricultores. Además de abordar los beneficios económicos para los agricultores, no se debe de olvidar la ligazón entre inseguridad y narcotráfico. Cabe resaltar que en Londres se ha llegado al acuerdo verbal por parte de los donantes de poner fin al apoyo que se produce en el propio territorio afgano y Estados vecinos en relación con la financiación ilegal de los grupos terroristas, principalmente a través de los opiáceos. Para ello es fundamental la cooperación regional, fundamentalmente con Irán y Pakistán.

Respecto al tema de la gobernanza, la Conferencia ha reconocido los progresos en materia de transparencia presupuestaria y coordinación de los programas de desarrollo, por lo que se permitirá que el gobierno afgano aumente su porcentaje en la gestión directa de la asistencia hasta el 50%, siempre y cuando muestre también avances en la lucha contra la corrupción e ingresos por impuestos. Unos objetivos que serán difíciles de llevar a cabo si no se desarrollan los recursos de capital humano que resultan escasos y críticos para el desarrollo y la reconstrucción. También será difícil evitar que el dinero del narcotráfico y el clientelismo político socaven los programas contra la corrupción que se han presentado en Londres. Finalmente, se ha vuelto a resaltar –sin medidas concretas– la importancia que representa la implicación de los países y organizaciones de la región para el desarrollo y la estabilidad de Afganistán (regionalización).

Disociar el movimiento talibán

El tema abordado en la Conferencia de Londres que ha tenido más repercusión mediática, acaparando la mayor parte del debate entre los distintos actores participantes, ha sido el plan de paz para la reintegración de combatientes, con el objetivo de aislar y desactivar la resistencia en Afganistán. La mano tendida por Karzai a “todos los compatriotas, especialmente a todos los hermanos desencantados que no tengan vínculos con al-Qaeda ni con otros grupos terroristas”, que renuncien a la violencia y acepten la Constitución, ha sido avalada por los actores internacionales involucrados en el proceso de reconstrucción. Los considerados actualmente como combatientes ocasionales encuentran, con esta propuesta, una vía de inserción en la desestructurada sociedad afgana, permitiendo encauzar sus reivindicaciones a través de vías pacíficas. Esta estrategia de paz y reintegración se asienta en disociar el movimiento talibán de al-Qaeda y restar apoyo social a la organización terrorista y achicar su zona de actuación, además de proporcionar una salida, mediante un modo de vida alternativo, a quienes participaban en la insurgencia por razones económicas de subsistencia.

De la Conferencia de Londres nace un plan de reintegración de ex combatientes, que tiene como objetivo atraerse a las corrientes más moderadas de la insurgencia a cambio de contraprestaciones económicas. En este sentido, se ha creado un Fondo Fiduciario de Reintegración de Combatientes, previsto para cinco años, liderado por Arabia Saudí –uno de los pocos Estados junto con Pakistán y Emiratos Árabes que reconoció al régimen talibán de los años 90–, financiado por una fatigada comunidad donante, con el fin de cimentar un proceso de transición política donde las corrientes más radicales queden marginadas. Tanto el rey Abdulá Abdulaziz de Arabia Saudí como su país están abocados a jugar un papel determinante en el programa de pacificación, reconciliación y reintegración, respaldados por el consenso internacional. El llamamiento expresado a la contribución de todos aquellos actores gubernamentales que quieran contribuir a través de este Fondo a los esfuerzos de pacificación para Afganistán, se ha concretado en una propuesta *de facto*. Alemania y Japón están comprometidos a financiar el Fondo con 50 millones de euros en un período de cinco años, y España aportará 10 millones de euros adicionales para los próximos tres años. EEUU descarta su participación porque, tal y como señaló la secretaria de Estado, su país ya financia objetivos parecidos con fondos del Pentágono. A expensas de valorar la aceptación por parte de la población insurgente afgana, se corre el riesgo de convertirse en una fórmula para captar dinero fácil por parte de los talibán de base.

La seguridad como telón de fondo

El general McChrystal tuvo que tener en cuenta el clásico proverbio afgano de que “Yo y mi país contra el mundo, yo y mi tribu contra mi país, yo y mi familia contra mi tribu, mi hermano y yo contra mi familia y yo contra mi hermano”, a la hora de elaborar su informe. En él calificó a la situación afgana como “grave” y la misión como “realizable aunque el éxito requiere un enfoque nuevo que esté dotado de medios suficientes y apoyados por una unidad de esfuerzo mayor”. La decisión de aumentar el contingente militar en 30.000 soldados estadounidenses, junto con 7.000 soldados adicionales de Estados miembros de la OTAN, dan impulso a esta nueva estrategia liderada por Obama. Un incremento coyuntural orientado a potenciar los programas de formación de las fuerzas afganas de seguridad –Ejército Nacional Afgano y Policía Nacional Afgana– de forma que pueda realizarse el traspaso de la responsabilidad de seguridad al gobierno afgano a la mayor brevedad posible, una de las ideas principales de la Conferencia de Londres de 2010.

Dentro de esta nueva estrategia, las tropas adicionales enviadas al teatro de operaciones afgano deberán cumplir con los importantes objetivos de luchar contra la insurgencia y proteger a la población civil. Para que estos dos objetivos se cumplan los ejércitos occidentales deben cambiar las normas de enfrentamiento (la lucha contra la insurgencia no entra en las normas de ISAF) y adaptarlas a la situación actual del conflicto donde la insurgencia actúa cada vez con mayor libertad en amplias zonas del territorio. Al combatirlos de forma decidida o al entrenar a las fuerzas afganas para que lo hagan, aumentarán los enfrentamientos e inevitablemente el número de bajas, con lo que al principio se resentirá el apoyo de las opiniones públicas internacionales a las nuevas operaciones hasta que se consiga la retirada de la insurgencia.

A pesar de que los participantes han tratado de evitar transmitir la sensación de abandono, y han renovado sus compromisos, todo hace entender que los Estados implicados están dispuestos a hacer un esfuerzo adicional considerable a corto plazo si éste les permite abandonar el país lo antes posible. De ahí que la comunidad internacional implicada en el proceso de reconstrucción del país centroasiático haya puesto deberes a la débil administración de Hamid Karzai para que asuma cuanto antes la responsabilidad y los costes del relevo militar y policial que se le transfieren.

Conclusión: Por tanto, con independencia del resultado y a expensas de su materialización, el hecho de la celebración de la Conferencia de Londres de 2010 en condiciones tan negativas como las señaladas ha sido ya un éxito en sí misma. El gobierno del presidente Karzai obtuvo el respaldo de la comunidad de donantes para aumentar su autonomía de gobierno, reforzar la coordinación entre los distintos niveles de la administración para recuperar la confianza de la ciudadanía afgana y de la comunidad de donantes.

La Conferencia ha propuesto un paquete de medidas civiles que complementan el esfuerzo militar adicional realizado por los países que aportan contingentes de fuerzas. Pero este esfuerzo no puede ser sólo militar puesto que una mayor presencia militar no garantiza el cambio en los problemas no militares y, además, reforzará el rechazo en la opinión pública occidental. La estrategia para la salida de Afganistán pasa, dentro de un enfoque político integral de la situación, por combinar el esfuerzo militar con el esfuerzo civil para poner en marcha un proceso irreversible hacia el autogobierno y autosuficiencia del país centroasiático, aunque sea a largo plazo y dependiente de la asistencia internacional. La Conferencia ofrece al gobierno afgano mayor margen y medios de actuación a cambio de progresos en los problemas de corrupción, inseguridad y desgobierno que han estancado la estabilización y reconstrucción del país pese a la masiva asistencia internacional recibida.

Por lo demás, los acuerdos de Londres arrojan pocas sorpresas a excepción del punto más polémico, es decir, la creación de un fondo para reintegrar a los talibán menos comprometidos con la violencia terrorista. Como en Conferencias anteriores, se ha progresado por la línea de mínimos debido a las divergencias de los participantes sobre las prioridades, plazo y contribuciones. En Londres 2010 se ha conseguido prorrogar el compromiso internacional con la seguridad, la gobernanza y el desarrollo afganos, pero no está seguro de si las contribuciones adicionales, civiles y militares, servirán para garantizar la sostenibilidad de las instituciones afganas o para acelerar la retirada de las fuerzas internacionales desplegadas en número creciente desde 2001. Las autoridades afganas han podido retornar a su país con el apoyo internacional, pero tendrán que explicar cómo lo van a administrar en una conferencia prevista para antes de fin de año en Kabul. Entonces se comprobará si el gobierno afgano puede asumir la responsabilidad de su seguridad, mejorar los servicios prestados a su población y reintegrar a los afganos que decidan abandonar la lucha armada. Pero si lo hacen, será la comunidad de donantes la que tendrá que demostrar que es capaz de entregar toda la asistencia militar, financiera y para el desarrollo prometida en Londres 2010.

Paloma González del Miño

Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid (UCM)

José Miguel Calvillo Cisneros

Investigador de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid (UCM)