

***Afganistán: desafíos  
de la estabilidad y  
oportunidades del caos***

**Informe CITpax nº 2  
Diciembre de 2006**

© Centro Internacional de Toledo para la Paz – CITpax 2007

*Todos los documentos del CITpax están disponibles en nuestra página web: [www.toledopax.org](http://www.toledopax.org)*

Los puntos de vista expresados en este documento, no reflejan necesariamente la opinión del CITpax

# ***Afganistán***

## ***Desafíos de la estabilidad y oportunidades del caos***

**Luis Peral**

Director, Programa de prevención y resolución de conflictos  
Centro Internacional de Toledo para la Paz, *CITpax*

Investigador *Ramón y Cajal*  
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

## ÍNDICE

<b>1. Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Intervención armada y relación entre actores principales .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Cuestiones sobre el uso de la fuerza y la acción civil internacional .....</b>	<b>13</b>
<b>4. Ámbitos de acción prioritaria y propuestas de acción concertada .....</b>	<b>17</b>
<b>4.1.    Corresponsabilidad entre el Gobierno afgano y la comunidad internacional, y fortalecimiento de la cooperación regional en Asia Central .....</b>	<b>17</b>
<b>4.2.    Consolidación del Estado de derecho y garantía de la seguridad humana en el nivel provincial y local .....</b>	<b>20</b>
- Administración pública periférica	
- Poder judicial y policía	
<b>5. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>26</b>
<b>6. Bibliografía .....</b>	<b>30</b>

# 1. Introducción

Afganistán atraviesa hoy la situación más delicada desde que se inició el proceso de transición a partir de la Conferencia de Bonn de diciembre de 2001<sup>1</sup>. El Gobierno de Karzai sigue contando con el apoyo de la opinión pública afgana y de la comunidad internacional, pero las tensiones internas en el país y el aumento de la insurgencia talibán parecen haber alentado el desencanto. El escaso aprovechamiento de la ayuda internacional -que se debe a la usura de los intermediarios y a la ineficacia del sistema internacional, así como la incapacidad local de absorber el volumen de asistencia- ha defraudado las elevadas expectativas que la población había depositado en el proceso de *modernización* propuesto por los Estados donantes y en particular por Estados Unidos<sup>2</sup>. Desde comienzos de 2006, y sobre todo a partir de los meses de verano, esta crisis de confianza parece haber incidido en el deterioro de las relaciones cotidianas entre el Gobierno afgano y la comunidad internacional, como si nadie quisiera hacerse responsable de una vuelta al caos que parece inevitable.

El objetivo explícito de la acción internacional en Afganistán es lograr la 'estabilidad' del país, si bien los Estados contribuyentes a las operaciones militares que se desarrollan en el país han asignado a ese concepto un contenido de gran amplitud. Tal como se acordó en la Conferencia de Londres de febrero de 2006, la estabilidad ha de ser el resultado de combinar seguridad, buen gobierno y desarrollo económico y social<sup>3</sup>. Así, los militares desplegados en Afganistán deben, además de impedir la acción de potenciales terroristas y poner freno a los 1.800 pequeños grupos armados todavía existentes en el país, impulsar y facilitar procesos civiles para la consolidación de un Estado democrático. Ahora bien, la acción internacional en Afganistán ha

---

<sup>1</sup> Vid. texto del Acuerdo en <http://www.afghangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm>. El Acuerdo establecía la celebración de elecciones libres en un plazo de dos años, y proponía la creación de comisiones sobre función pública y poder judicial, así como el establecimiento de un nuevo sistema bancario y monetario. Además, el Acuerdo proclamaba la importancia del papel de la sociedad civil en el nuevo marco democrático, y proponía a la inclusión de la perspectiva de género en la acción gubernamental. En ese y otros aspectos relacionados con la protección de los derechos humanos, y con la gobernabilidad y la acción pública en general, el Gobierno provisional constituido en Bonn se comprometía a actuar de conformidad con los estándares internacionales.

<sup>2</sup> Aunque la explicación generalizada del fracaso en Afganistán se ha centrado en la escasez de la ayuda internacional, incluida la escasez del dispositivo militar, *vid.* argumentos que atribuyen la debilidad del Gobierno afgano a su absoluta dependencia de la ayuda exterior en Astri Suhrke: *When More is Less: Aiding Statebuilding in Afghanistan*, FRIDE Working Paper 26, septiembre de 2006 (<http://www.fride.org/eng/Publications/Publication.aspx?Item=1153>), y, de la misma autora, *The Limits of Statebuilding: The Role of International Assistance in Afghanistan*, The Chr. Michelsen Institute, marzo de 2006 (<http://www.cmi.no/pdf/?file=/publications/2006/isapapermarch2006.pdf>).

<sup>3</sup> Los documentos resultantes de la Conferencia que ha actualizado las prioridades de la acción internacional y del propio gobierno afgano, y en particular el Afganistán Compact, pueden consultarse en <http://www.fco.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1133773247211>.

mantenido a lo largo del tiempo un marcado protagonismo militar, además de que las operaciones militares de la OTAN y de la coalición liderada por Estados Unidos bajo la denominación *Enduring Freedom* no han logrado un acuerdo básico sobre el modo de usar la fuerza armada. La dificultad que comporta alguna de las misiones que desempeñan estas fuerzas multinacionales tal vez requiere reglas de enfrentamiento de especial contundencia, pero en ningún caso justifica la violación de exigencias mínimas del Derecho Internacional.

La intervención armada ha logrado durante estos años contener la espiral de violencia, que sin embargo se ha reavivado de nuevo por razones relacionadas con la propia intervención armada. El uso excesivo de la fuerza, que pretendía justificarse apelando a la lucha contra el terrorismo, no ha contribuido a lograr la estabilidad en Afganistán. Más aún, la violación del principio de proporcionalidad que protege el derecho a la vida de la población civil podría estar dando alas a la insurgencia y al terrorismo. Pero, junto a ello, la acción militar por sí misma no es suficiente, ni es adecuada, para poner en práctica los aspectos civiles del concepto de estabilidad consensuado en Londres.

No existe, desde luego, una solución sencilla, pero es necesario iniciar con urgencia la reflexión sobre cómo revertir las consecuencias no deseadas de la intervención armada en Afganistán, comenzando por el intento de recuperar la confianza de la población local. Los medios civiles de gestión de crisis constituyen tal vez el único modo de facilitar procesos de consolidación democrática en situaciones de inestabilidad. Así, los esfuerzos deben dirigirse a reforzar la acción civil internacional, pero respetando al tiempo la tradición y cultura locales, como medio de asentar la *democracia islámica* a la que –tal como demostraron las elecciones- aspira la mayoría de la población afgana. Esa acción internacional civil ha de ser, además, flexible y prolongada en el tiempo, de modo que ni la rigidez ni la impaciencia de los Estados contribuyentes asfixien el proceso de consolidación del nuevo marco constitucional.

La estabilidad en Afganistán en gran medida depende de que se lleve a cabo con éxito la reforma sincronizada de la policía y el poder judicial en el conjunto del país, así como de la administración local. A lo largo del siglo XX, no fue posible construir en Afganistán un poder central capaz de imponerse a los poderes locales, y menos aún de someterlos a un poder exterior, de modo que –si algo cabe aprender de la historia- la democracia afgana ha de construirse *desde abajo*. Es preciso, por tanto, actuar sobre todo en el nivel provincial mediante la acción concertada de las autoridades nacionales y el conjunto de los organismos internacionales desplegados en Afganistán.

Sólo el fortalecimiento de las instituciones públicas, a quienes corresponde garantizar la seguridad humana, permitirá emprender la senda del desarrollo en Afganistán.

Aunque los datos permitirían fundamentar una conclusión opuesta, la ONU ha evitado calificar la situación en Afganistán como de ‘emergencia humanitaria’; y tampoco considera que se trate de una situación de posguerra en sentido estricto. Tal como expresa el informe sobre desarrollo humano elaborado respecto de Afganistán por expertos en su mayoría afganos, el país se enfrenta a un triple desafío, toda vez que la puesta en práctica de un ambicioso programa de reconstrucción nacional, cuyo máximo exponente es la Afghan National Development Strategy (ANDS), se realiza en paralelo con un frágil y complejo proceso de transición y en el marco de una intervención militar de carácter masivo<sup>4</sup>.

El agravamiento de la situación en los últimos meses, cinco años después de que diera comienzo la intervención estadounidense, ha demostrado que la consecuencia de ciertas acciones armadas emprendidas en Afganistán es la inestabilidad creciente. Aunque no cabe hacer predicciones infalibles, todo indica que ha llegado el momento de promover el aumento de los medios civiles de gestión de crisis en Afganistán. Puesto que la solución militar no ha surtido ni puede surtir los efectos deseados, y puesto que la acción no gubernamental es igualmente insuficiente, sólo el aumento incluso moderado de los medios de acción civil, desplegados por los propios Estados contribuyentes en el plano militar, podría fortalecer las instituciones afganas y actuar como catalizador de la estabilidad democrática en el país. La anunciada implicación directa de la Unión Europea en Afganistán, mediante el despliegue de medios civiles de gestión de crisis, puede favorecer ese imprescindible cambio de paradigma.

## **2. Intervención armada y relación entre actores principales**

La comparación con la respuesta a otras situaciones de gravedad equiparable confirma que el entramado internacional que actúa en Afganistán es el más complejo de los existentes en la actualidad. El triángulo de apoyo al Gobierno de Karzai está constituido por la ONU, a través de la United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), y dos grandes coaliciones militares que implican a más de 40 países, lideradas respectivamente por Estados Unidos, a través de la Operación Enduring Freedom (OEF)<sup>5</sup>, y por la OTAN, a través de la International Stability Assistance Force (ISAF). Pero los distintos actores de la comunidad internacional desplegados

---

<sup>4</sup> *Afghanistan National Human Development Report 2004: Security with a Human Face; Challenges and Responsibilities*, United Nations Development Programme, Army Press, Islamabad, 2004, p. 223 y 224.

<sup>5</sup> Aunque esa denominación suele referirse a la acción antiterrorista desarrollada en Afganistán por Estados Unidos, la Operación *Enduring Freedom* en realidad abarca la respuesta militar dada por ese país, más allá de sus fronteras, a los atentados de 11 de septiembre de 2001. Además de la acción en Afganistán, *Enduring Freedom* –cuya denominación inicial, *Infinite Justice*, fue enseguida descartada– incluye acciones en Filipinas y en el Cuerno de África. Respecto de Afganistán, tal vez sería más adecuado utilizar la denominación del mando de esta coalición, *Combined Forces Command – Afghanistan* (CFC-A), pero hemos preferido mantener la denominación más extendida que responde a las siglas OEF.

en Afganistán, a los que en breve se incorporará la Unión Europea, no se limitan a ofrecer apoyo al Gobierno, sino que en ocasiones han llevado a cabo una verdadera *sustitución* de la acción gubernamental en el plano militar, o mantienen -junto a las ONG- estructuras paralelas que canalizan un gran porcentaje de los fondos destinados a la reconstrucción y a la cobertura de servicios básicos.

UNAMA fue creada por el Consejo de Seguridad en marzo de 2002, mediante su Resolución 1401, con el mandato inicial de contribuir a la reconstrucción y a la reconciliación nacional tal como preveían los Acuerdos de Bonn. En la actualidad, más de un millar de personas, en su mayoría afganas, trabajan en el marco de esta *operación integrada* de la ONU, que en realidad es la suma de los esfuerzos de 17 agencias especializadas, bajo la autoridad del Representante Especial del Secretario General<sup>6</sup>. El mandato combinado de estas agencias tiene carácter tanto asistencial o humanitario como de desarrollo, pero además UNAMA desempeña amplias funciones políticas y de apoyo institucional<sup>7</sup>, y cuenta con programas especiales en el ámbito del desarme y la desmovilización<sup>8</sup>. Ahora bien, a diferencia de operaciones de la ONU tales como la establecida en la República Democrática del Congo (MONUC), en este caso se trata de una operación *política* que carece de componente militar.

La coalición liderada por los Estados Unidos inició su acción ofensiva a finales de 2001 apelando a la muy dudosa autorización para recurrir a la fuerza armada contenida en la Resolución 1373 (2001), adoptada como consecuencia inmediata de los atentados del 11 de septiembre en Nueva York y Washington, y que se limitaba a realizar una genérica mención al Capítulo VII de la Carta de la ONU. La Resolución no ofrecía tampoco argumentos sólidos para actuar en el marco de la legítima defensa, pero lo cierto es que el Consejo de Seguridad no se pronunció –las normas de procedimiento habrían impedido a Estados Unidos vetar el texto- en contra de la intervención. Hasta diciembre de 2001, la tarea de OEF se concentró en derrocar militarmente al régimen talibán, a través en particular del apoyo masivo prestado a las fuerzas afganas de oposición que conformaban la llamada Alianza del Norte.

---

<sup>6</sup> Según un estudio independiente encargado por el Comité ejecutivo sobre asuntos humanitarios de la ONU (ECHA), publicado en mayo de 2005, misión integrada es el “instrumento mediante el cual la ONU pretende ayudar a los países que se encuentran en el proceso de transición desde la guerra a una paz duradera, o tratar una situación compleja que requiere una respuesta del conjunto del sistema de la ONU, incluyendo varios actores y enfoques dentro de un marco político y estratégico de gestión de crisis” (*Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations. Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group*. Ginebra, mayo de 2005, p. 3 (<http://ochaonline.un.org/GetBin.asp?DocID=3352>, consultado en enero de 2006).

<sup>7</sup> La última renovación anual del mandato de UNAMA se ha producido en marzo de 2006, e incluye seis grandes aspectos: apoyo político y estratégico al proceso de paz; prestación de buenos oficios; promoción de derechos humanos; asistencia para la ejecución del Afghan Compact, acordado en Londres en enero de 2006; prestación de asistencia técnica; y gestión del conjunto de la acción humanitaria y de reconstrucción y desarrollo que la ONU desarrolla en coordinación con el gobierno afgano (*vid.* <http://www.unama-afg.org/>, consultado en julio de 2006).

<sup>8</sup> *Vid.* <http://www.undpanbp.org/>, consultado en julio de 2006.



En una segunda fase, en la que países como el Reino Unido y Australia se incorporaron a la intervención, se trataba, además, de acabar con los vestigios del régimen derrocado y dismantelar y eliminar a Al Qaeda y a otros grupos terroristas que supuestamente habían recibido el apoyo de los talibán. Finalmente, la coalición, que llegó a obtener apoyo material y humano de casi 30 países, comenzó a actuar también a través de estructuras de vocación civil denominadas Provincial Reconstruction Teams (PRT), que hoy se han extendido al conjunto del país. Los PRT nacieron para lograr el apoyo de la población civil a la acción militar a través de programas de desarrollo local; el primero de ellos fue establecido en Gardez, provincia de Paktia, en 2002, y posteriormente distintos Estados contribuyentes a las operaciones militares fueron creando estructuras similares en otras provincias. El 5 de octubre de 2006, todos los PRT existentes en Afganistán quedaron formalmente bajo el paraguas de ISAF, operación cuya coordinación realiza la OTAN desde agosto de 2003.

ISAF es una operación desplegada inicialmente en Kabul de acuerdo con la autorización del Consejo de Seguridad, que fue otorgada en el marco del Capítulo VII de la Carta, y cuya legitimidad descansa además en el consentimiento del Gobierno provisional afgano, tal como se plasmó en el Acuerdo de Bonn de diciembre de 2001. Poco después de que la OTAN se hiciese cargo del mando y la coordinación de la operación, el Consejo extendió la correspondiente autorización al conjunto del territorio del país. En contraste con los objetivos de OEF, el mandato de ISAF no tiene carácter propiamente *ofensivo*, sino que su acción ha de limitarse a ofrecer apoyo al Gobierno afgano para que este logre ejercer su acción en el conjunto del territorio<sup>9</sup>.

En la práctica, ISAF ha ido ampliando su zona de responsabilidad hacia el sur y el este a través de la creación en cada provincia de PRT liderados por distintos países contribuyentes. El modelo adoptado por OEF se generalizó de este modo, lo que implicaba la creación de dos zonas de responsabilidad en Afganistán y por ende la coexistencia de dos cadenas de mando, que además empleaban muy distinto grado de coerción armada. No han prosperado las propuestas de *fundir* ambas operaciones. Durante los meses pasados, a medida que ISAF ha completado su despliegue en las zonas más conflictivas del país, OEF ha quedado restringida - tal como ocurrió durante su segunda etapa - a la lucha contra el terrorismo.

Estados Unidos se había mostrado dispuesto a la desaparición de OEF sólo en caso de que ISAF incluyese entre sus objetivos centrales la destrucción de Al Qaeda y de otros grupos terroristas, así como el apoyo al Gobierno afgano para lograr la erradicación del opio. Por su parte, muchos países europeos se oponían a otorgar a

---

<sup>9</sup> Vid. resoluciones del Consejo de Seguridad 1383, 1413, 1444, 1510, 1563, 1623 y 1659.

ISAF un mandato que incluyese acción directa de combate, además de que trataban de evitar que Estados Unidos aprovechara la ocasión para disminuir el número de sus efectivos en Afganistán<sup>10</sup>. Así, y con independencia de la intención expresa de aumentar la cooperación y la sinergia entre ambas operaciones, lo que ha supuesto una adaptación del Plan de Operaciones (OPLAN) de ISAF, la acción de pacificación de la OTAN seguirá manteniendo su independencia respecto de la lucha antiterrorista liderada por OEF. Este proceso de transición no puede no obstante darse por concluido, pero sí parece claro, sobre todo después de la Cumbre de Riga de noviembre de 2006, que Afganistán constituye hoy la gran prioridad de la acción de la OTAN<sup>11</sup>. El próximo relevo del mando actualmente británico de ISAF por el mando estadounidense, que tendrá lugar a primeros de febrero de 2007, permitirá comprobar si la división de tareas se mantiene en la práctica, o si comienza a desdibujarse el carácter hasta ahora autónomo de la operación de la OTAN<sup>12</sup>.

Según sus respectivos mandatos, las distintas operaciones desplegadas en Afganistán pretenden incidir, por tanto, en el plano civil e institucional. Pero en el caso de la OTAN no basta con seguir proclamando esa vocación. Pese a que su despliegue se ha calificado como *ligero (light-footprint approach)*, el número de efectivos de ISAF supera los 30.000; y es impresionante el contraste que se aprecia en las provincias afganas entre las sofisticadas dotaciones militares enviadas por algunos países a los respectivos PRT y la escasa cooperación internacional, o su escaso impacto en el bienestar de la población. Si no aumenta de modo significativo el porcentaje de personal civil en los PRT, la dimensión de seguridad -incluida la autoprotección de las tropas- seguirá siendo preeminente en la práctica.

La prioridad general de UNAMA es el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones afganas, y ha de contribuir sobre todo al buen gobierno, el desarrollo, y el mantenimiento de la ley y el orden, así como a la puesta en marcha de programas de empleo. *Enduring Freedom* amplió su ámbito de su acción, como se ha dicho, hasta incluir actividades propias de mantenimiento y consolidación de la paz, a través de programas humanitarios y de reconstrucción, además de que comenzó a

---

<sup>10</sup> Vid. Michael L. Everett: *Merging the International Security and Assistance Force (ISAF) and Operation Enduring Freedom (OEF): A Strategic Imperative*; Army War Coll., Carlisle Barracks, PA., febrero de 2006.

<sup>11</sup> *Riga Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council*, de 29 de noviembre de 2006, pág. 5 (<http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>, consultado en diciembre de 2006).

<sup>12</sup> Bajo el mando del General Richards, ISAF IX -el noveno de los mandos de la operación- ha tratado de crear polos de desarrollo rural, con el objetivo de que la mejora de las condiciones de vida de la población eliminase el apoyo que ha prestado a la insurgencia en el sur. La ampliación *ratione loci* y *ratione materiae* del mandato de ISAF y el relevo en el mando de la operación no deberían alterar las líneas generales de la estrategia de fortalecimiento institucional preconizada por la OTAN. Si es indispensable poner fin a la situación de *limbo jurídico*, incluso de impunidad, en la que actúa *Enduring Freedom*. Si esta última operación, ya sin base territorial, no se da por terminada, al menos Estados Unidos debe negociar un SOFA (Status of Force Agreement) con el Gobierno afgano que sea homologable a los acuerdos existentes respecto de las tropas de la OTAN.

desarrollar operaciones anti-droga y otras operaciones de inteligencia. ISAF tiene como mandato ayudar al Gobierno de Afganistán a establecer un 'entorno seguro' que permita el funcionamiento de instituciones democráticas, y debe además favorecer la reconstrucción y contribuir al afianzamiento de la autoridad del Gobierno central en todo el país.

Así, mientras que la ONU procura liderar los esfuerzos de creación y fortalecimiento sobre todo de instituciones centrales, cada una de las operaciones militares establecidas en Afganistán ha desarrollado una intensa actividad en ese mismo plano civil, actuando no sólo en el núcleo central del Estado, sino también a través de los PRT en las respectivas zonas de influencia. UNAMA co-preside junto al Gobierno afgano el *Joint Coordination and Monitoring Board*, y en ese marco procura realizar una labor de coordinación general de la acción internacional en Afganistán, pero su presencia en los niveles provincial y local puede considerarse exigua. Aun cuando la labor de la ONU en Afganistán seguirá siendo importante en los ámbitos clásicos de la rehabilitación y el desarrollo, es previsible que cualquier estrategia adoptada por ISAF tenga mayor repercusión práctica en el proceso de transición. Ello se debe en buena medida a la influencia que los PRT pueden tener en la construcción de las instituciones locales a través de las que en realidad actúa –o debería actuar- el Gobierno central.

Desde el punto de vista de la acción militar, la pregunta clave es, por tanto, cómo ISAF, una fuerza hoy compuesta por más de 30.000 efectivos procedentes de 37 países, puede contribuir a crear instituciones civiles sólidas, tanto centrales como descentralizadas, en un país devastado por la guerra y en el que perviven y resurgen focos de violencia. Tal vez la OTAN ha de comenzar admitiendo los límites de la respuesta militar, tanto para hacer frente al terrorismo como para fortalecer la democracia en Afganistán. En consecuencia, ISAF debería impulsar el despliegue de medios civiles de acción en el seno de los PRT y trabajar conjuntamente con la ONU y muy pronto, si se confirman las previsiones, con la Unión Europea. Aunque los PRT tienen una marcada vocación civil, siguen siendo estructuras militares a las que se incorpora un número muy reducido de expertos en desarrollo y, en algún caso, como el del PRT noruego en Maymanah, apenas dos o tres policías que sirven de enlace con la policía local. Ahora bien, en esta dimensión civil de la acción internacional, la OTAN no debería invadir el ámbito de acción propio de otros actores internacionales como la ONU o la UE, siempre que estos asuman la responsabilidad que les compete.

Entre los indicios que favorecen la especialización y la complementariedad, el programa de cooperación pactado entre la OTAN y el Gobierno afgano en septiembre de 2006 se centra en la reforma de la defensa -incluido el fortalecimiento institucional- y en

los aspectos militares de la reforma del sector seguridad<sup>13</sup>. Pero, por su parte, la UE no puede seguir demorando el anunciado despliegue de medios propios de gestión de crisis en los ámbitos de la policía y la justicia, que refuercen la labor ya iniciada, respectivamente, por Alemania e Italia. Según establecía la Declaración conjunta UE-Afganistán, de 16 de noviembre de 2005, el apoyo europeo habría de centrarse en la reforma del sector público para lograr una administración eficaz y un sistema de acceso a la función pública transparente y basado en el mérito, en la formación de un cuerpo de policía –con mención expresa a la policía de fronteras- que sea imparcial y eficaz, y en el desarrollo del sector de la justicia, incluida la coordinación entre los distintos organismos jurisdiccionales afganos<sup>14</sup>.

La contribución financiera de la Unión a estas reformas ha alcanzado un tercio del total de las aportaciones de la comunidad internacional entre 2002 y 2006, y seguirá siendo muy importante en el futuro, pero ello no es suficiente cuando se trata de construir un Estado democrático que garantice el respeto de los estándares mínimos de derechos humanos. La Unión debe completar su acción en Afganistán mediante el despliegue de medios de acción propios, tal como anunciaban cautelosamente los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, reunidos en el marco del Consejo Europeo de diciembre de 2006. Según el documento de conclusiones, la Unión estudiará los modos de reforzar su compromiso en Afganistán, incluida la posibilidad de establecer una misión civil en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa en el ámbito policial, en relación con la más amplia acción en el ámbito del Estado de derecho<sup>15</sup>.

La Declaración EU-Afganistán también afirmaba que los Estados miembros proseguirán aportando recursos tanto militares como civiles a ISAF y a los PRT, así como a OEF. Algunos de los programas europeos comienzan a ejecutarse, en efecto, a través de los PRT -que en realidad han sido creados y son financiados por un buen número de Estados miembros-, y la gran mayoría de los fondos europeos se destinan a sostener la administración pública afgana y a la reforma del sector seguridad, en particular a la formación y al salario de la policía afgana<sup>16</sup>. Ahora bien, por lo que respecta a la colaboración con OEF, tal vez ha llegado el momento de dejar claro que el uso

---

<sup>13</sup> Vid. *Framework for Enduring Co-operation in Partnership* (<http://www.nato.int/docu/basicxt/b060906e.htm>, consultado en diciembre de 2006); y vid. *NATO-OTAN Afghanistan Briefing*, octubre de 2006, p. 2 (<http://www.nato.int/docu/briefing/afghanistan-2006/afghanistan-2006-e.pdf>, consultado en diciembre de 2006).

<sup>14</sup> Vid. *passim EU-Afghanistan Joint Declaration. Committing to a New EU-Afghan Partnership*. Estrasburgo, 16 de noviembre de 2005 (14519/05/Presse 299).

<sup>15</sup> Vid. Consejo de la Unión Europea, Documento 1689/06, de 15 de diciembre de 2006, p. 27 ([http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/92202.pdf), consultado en diciembre de 2006).

<sup>16</sup> Vid. ad. ex. *Afghanistan: EU Commission completes 1 bn euro pledge*, de 30 de noviembre de 2006 ([http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article\\_6540\\_en.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_6540_en.htm), consultado en diciembre de 2006).

excesivo de la fuerza por parte de tropas internacionales en Afganistán, aún en nombre de la lucha contra el terrorismo, representa uno de los mayores obstáculos a la consecución de la estabilidad en Afganistán. Los responsables de OEF deberían aprovechar el relevo de su responsabilidad en los PRT para comenzar a trabajar con plena subordinación a la policía y el poder judicial afganos, así como, hasta que estos adquieran capacidad suficiente, a las instituciones que representan a la comunidad internacional en su conjunto y actúan en el marco estricto de las Resoluciones del Consejo de Seguridad.

### **3. Cuestiones sobre el uso de la fuerza y la acción civil internacional**

La situación actual en Afganistán no sólo no puede considerarse estable, sino que presenta una tendencia acusada hacia la inestabilidad. La escalada de violencia que asuela el país se ve además favorecida por un clima social tenso y enrarecido. Durante los últimos meses, han arreciado las críticas de la población civil al Gobierno y a la comunidad internacional por la falta de resultados tangibles en el desarrollo del país. Aun cuando pudiera afirmarse que las expectativas de la población son exorbitantes, no cabe duda de que el Gobierno, la ONU, la OTAN y los Estados que participan en la intervención internacional y apoyan al Gobierno son en buena medida responsables de que la población abrigue tales expectativas. Y no es fácil salir del atolladero. Algunas de esas expectativas seguramente no pueden ser satisfechas a medio plazo, en un país cuyo índice de desarrollo humano se encuentra entre los cuatro más bajos del mundo, a través del modelo de economía de mercado que la comunidad internacional propugna en Afganistán. Más aún, el modo en que la economía de mercado está iniciando su funcionamiento en Afganistán, en la medida en que ofrece ventajas a las élites vinculadas a los grupos de poder locales, puede tener efectos perversos sobre la gobernabilidad y el fortalecimiento institucional del Estado<sup>17</sup>.

Junto a ello, ha descendido de modo drástico el entusiasta apoyo popular prestado inicialmente a la acción armada internacional. En agudo contraste con la buena acogida ofrecida a las tropas norteamericanas que desmantelaron el régimen talibán, los miles de manifestantes que participaron en la manifestación y los disturbios del pasado mayo en Kabul coreaban consignas tales como “muerte al extranjero”<sup>18</sup>. El propio Presidente Karzai, así como –en este caso en privado– algunos sectores de la comunidad internacional, han criticado con dureza el modo en que los contingentes internacionales están recurriendo al uso de la fuerza, y en particular el hecho de que

---

<sup>17</sup> Astri Suhrke, *The Limits of Statebuilding...* cit.; y Afghanistan National Human Development Report 2004, cit., p. 237.

<sup>18</sup> *Vid. ad. ex.* <http://www.nytimes.com/2006/05/29/world/asia/29cnd-afghan.html?ei=5090&en=1fd6e25562080f9b&ex=1306555200&partner=rssuserland&emc=rss&pagewanted=all>.

su objetivo sea el exterminio de personas presuntamente responsables de pertenecer a la insurgencia.

En la mayoría de los casos, no son la ONU ni la OTAN quienes deben explicar por qué se está violando en el sur del país el principio de proporcionalidad que protege el derecho a la vida de la población civil. Las estructuras de mando de las dos operaciones militares que aún conviven en Afganistán mantienen concepciones muy distintas sobre cómo usar la fuerza armada. No cabe negar que OEF ha asumido la tarea más difícil, también por la vaguedad de su objetivo, de acabar con los restos de Al Qaeda y poner fin al terrorismo y a la insurgencia talibán, si bien debe hacerlo mediante el apoyo a operaciones propias del ejército afgano. En la práctica, tal como muestra el informe independiente de Cherif Bassiouni para la ONU o los informes de Human Rights Watch, OEF parece estar eludiendo el cumplimiento de las normas mínimas e imprescriptibles de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario<sup>19</sup>.

La situación de creciente tensión que se vive hoy en Afganistán demuestra hasta qué punto la clave de la intervención reside en la legitimidad que dimana del ejercicio efectivo de las funciones desarrolladas en nombre de la comunidad internacional. En el caso de OEF, ni siquiera cabe predicar su legitimidad de origen, pero las más graves violaciones del Derecho Internacional imperativo están teniendo lugar con ocasión de su actuación concreta sobre el terreno. Además, y más allá incluso de esas violaciones, algunos indicios apuntan a que la acción indiscriminada contra civiles en realidad fomenta la insurgencia y el terrorismo. Estas acciones ofrecen argumentos convincentes a los líderes de la insurgencia, y a los líderes locales contrarios a la modernización o la occidentalización del país. Como resultado de una intensa propaganda, la población civil tiende a confundir la actuación de OEF con aquella que se desarrolla bajo el paraguas de la OTAN; y esa confusión dificulta en gran medida la acción de los PRT. El aislamiento en que viven en la práctica la gran mayoría de estos contingentes armados es la consecuencia de la hostilidad de la población, y representa el fracaso de la estrategia a la que obedece la creación de los PRT.

---

<sup>19</sup> El profesor Bassiouni fue designado Experto independiente de la ONU sobre la situación de los derechos humanos en Afganistán en abril de 2004. Su informe atribuye la mayor parte de violaciones de derechos a la inseguridad que tiene origen en el poder de los señores de la guerra y de quienes controlan el mercado del opio, pero acusa a las tropas estadounidenses de realizar detenciones ilegales, cometer abusos sexuales y torturas, y causar la muerte de civiles con ocasión de usos desproporcionados de la fuerza armada (*vid.* Doc. ONU A/59/370, de septiembre de 2004, consultado en <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/518/00/PDF/N0451800.pdf?OpenElement>). La presión de Estado Unidos parece haber sido la causa del cese de su mandato en la ONU (<http://www.democracynow.org/article.pl?sid=05/04/28/1346246>, consultado en julio de 2006). El informe de HRW es concluyente sobre los numerosos casos de abusos cometidos por militares estadounidenses respecto de los cientos de personas detenidas en Afganistán, que carecen además de todos los derechos elementales de los detenidos. Estados Unidos actúa, según el informe, con casi total impunidad, y al margen del Estado de derecho (*vid.* 'Enduring Freedom': Abuses by U.S. Forces in Afghanistan, de 2004, en <http://www.hrw.org/reports/2004/afghanistan0304/afghanistan0304.pdf>).



Por ello es imprescindible evitar que las operaciones armadas desencadenadas en el sur desde el cuartel general de ISAF en Kabul o desde los PRT adscritos a ISAF, incurran en violaciones del Derecho Internacional que entorpezcan e incluso impidan la realización de los objetivos de gobernabilidad y desarrollo. ISAF no tiene un mandato directo de acabar con el terrorismo ni es una operación intrínsecamente ofensiva, aun cuando la consecución de la seguridad en Afganistán requiera la realización de operaciones armadas. Sin embargo, en lo que parece constituir una continuidad perfecta respecto de la Operación *Mountain Trust* lanzada por Estados Unidos durante el verano, la Operación Medusa, primera gran ofensiva lanzada por ISAF en el sur, y liderada por Canadá junto al ejército afgano, se cobró en sus primeros dos días la vida de 200 personas en los alrededores de Kandahar. La OTAN confirmó de modo colectivo la tendencia talibán de todas ellas, pero el Gobierno afgano no descartaba que se hubiese producido un número indeterminado de muertos entre la población civil<sup>20</sup>.

Si bien con diferencias apreciables que en general se deben a la distinta cultura militar, los Estados contribuyentes a ISAF han asumido la responsabilidad de lograr la estabilidad -que incluye gobernabilidad y desarrollo- en Afganistán. Puesto que la fortaleza de los enemigos del proceso depende en buena medida de cómo la población civil local perciba la acción internacional, la estrategia general de la OTAN comienza precisamente por lograr la confianza de la población afgana. Esta estrategia *hearts-and-minds* nace de la convicción de que los medios militares por sí solos no sirven para lograr la estabilidad en Afganistán. Los PRT tienen, por tanto, que trabajar conjuntamente con las autoridades locales afganas, subordinándose a ellas en la medida en que sean autoridades legítimas. Pero no se trata de una tarea que pueda desarrollarse en un corto periodo de tiempo, y en ningún caso a través de medios primordialmente militares.

La tarea de lograr una estabilidad basada en el desarrollo y la gobernabilidad requiere tiempo, pero también mucha flexibilidad y capacidad de adaptación. Cada PRT tiene que evolucionar para ofrecer cada vez mayor apoyo a la policía local, a los fiscales y a los jueces, a los hospitales y a las escuelas, y a la administración municipal, pero sin sustituir las capacidades locales, sino promoviendo su creación y fortaleciendo las que existan. Y tiene que hacerlo respetando la cultura y la tradición locales y sin romper los equilibrios de poder en la provincia, pero aislando y arrinconando a los líderes antidemocráticos y a los grupos armados. Además, el PRT debe contribuir a

---

<sup>20</sup> Vid. ad. ex. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/03/AR2006090300203.html>, consultado en septiembre de 2006. La Operación Medusa tuvo continuidad en una nueva operación lanzada por ISAF, bajo la denominación *Furia de la Montaña*, a partir de mediados de septiembre.

impedir que se perpetúe la discriminación de los sectores marginados de la población afgana, y no sólo de las mujeres.

En el contexto de lo que puede llamarse una *guerra asimétrica*, y considerando que es inagotable la capacidad de reclutar a quienes están dispuestos al martirio religioso, es quimérica la posibilidad de eliminar al *enemigo*. En Afganistán, sólo la acción civil internacional puede resolver los dilemas de los que depende a medio plazo la construcción de la *democracia islámica*, un modelo político híbrido que aspira a lograr el equilibrio entre las tradiciones culturales del país y las bases del Estado democrático, social y de derecho. Los Estados contribuyentes a ISAF tienen que iniciar cuanto antes el reclutamiento y la formación del personal civil –incluidos funcionarios públicos– que habrá de incorporarse a los PRT a medida que la situación de inestabilidad vaya superándose en cada provincia. La UE puede contribuir en gran medida a afrontar el desafío, siempre en el marco de la operación integrada de la ONU, pero no a través de las ONG: la pretensión de que las organizaciones no gubernamentales construyan instituciones gubernamentales es casi una *contradictio in terminis*.

Si no se produce este cambio de paradigma, la pérdida de confianza de la población afgana en la acción internacional puede conducir al fracaso del proceso de transición. Las opiniones expresadas por algunos líderes sociales y por la gente de la calle permiten deducir que las críticas sobre la escasez de resultados en la reconstrucción y el desarrollo están íntimamente vinculadas al excesivo uso de la fuerza militar, hasta el punto de que unas y otras son indisociables y aparecen entrelazadas en el discurso. La población afgana parece rechazar hoy la presencia de tropas internacionales que causan la muerte de civiles afganos con impunidad para tratar de acabar con terroristas también dispuestos a sembrar la muerte, sin hacer distinciones entre las dos coaliciones internacionales que actúan coercitivamente en el país<sup>21</sup>.

Ese rechazo popular se extiende con facilidad a la labor de reconstrucción y desarrollo, que constituye la finalidad esencial de la intervención, y es aplicado por igual al Gobierno y a la comunidad internacional en su conjunto. Pero el problema de fondo es de mayor calado. En la medida en que los jueces afganos no tienen ocasión de juzgar a presuntos responsables de acciones subversivas, ni el Gobierno capacidad de decidir dónde y cómo se ejerce la coerción, o de evitar los daños colaterales y directos infligidos a la población, el uso desproporcionado de la fuerza por las tropas internacionales acaba convirtiéndose en prueba de la debilidad del Estado y causa de la deslegitimación del Gobierno democráticamente elegido en Afganistán.

---

<sup>21</sup> Las afirmaciones generales realizadas se basan en las entrevistas mantenidas por el autor con representantes políticos y de la sociedad civil, pero también con personas anónimas, durante la segunda quincena de junio de 2006 en Afganistán.



## **4. Ámbitos de acción prioritaria y posibilidades de acción concertada**

### **4.1. Corresponsabilidad entre el Gobierno afgano y la comunidad internacional, y fortalecimiento de la cooperación regional en Asia Central**

Una de las posibles consecuencias de la creciente desafección de la población en Afganistán es el enrarecimiento de las relaciones entre el Gobierno afgano y la comunidad internacional. El nerviosismo de los principales responsables del proceso de transición se ha traducido en descalificaciones mutuas sobre la respectiva organización interna y capacidad de acción eficaz, e incluso en un permanente cruce de reproches, en privado y en público, sobre la negligencia en el ejercicio de las respectivas funciones. La comunidad internacional, por ejemplo, criticó duramente la decisión del Gobierno de Karzai de 'rearmar las milicias' en el sur y sobre todo en las zonas de frontera con Pakistán, adoptada poco después de que Estados Unidos anunciase la decisión de reducir su apoyo al ejército afgano. En este caso, mientras que los expertos internacionales, pero también la OTAN y algunas agencias internacionales, consideraban que esa decisión arruinaba los esfuerzos ya realizados en el ámbito de la desmovilización, el Gobierno aseguraba ejercer pleno control respecto de las personas reclutadas<sup>22</sup>.

En ausencia de normas internacionales que arrojen luz, no es fácil pronunciarse sobre a quién compete decidir cómo garantizar la seguridad de la población ante la oleada de atentados y el ascenso de la insurgencia en el marco de una intervención armada internacional. Pero es paradójico acusar al Gobierno de debilidad y exigirle que ejerza el control territorial al tiempo que se le niega la posibilidad de recurrir a medios coercitivos complementarios allí donde el ejército y la policía, bien no son capaces de imponer el orden, o bien no están dispuestos a obedecer al poder central. Y tampoco es aceptable acusar al Gobierno de fomentar la acción armada al margen de la ley mientras se aplaude o se tolera el desbordamiento del marco legal internacional del uso de la fuerza por parte de las tropas internacionales. En este sentido, el desacuerdo y la tensión entre el Gobierno y algunos Estados que actúan por la fuerza en Afganistán sobre cómo afrontar la creciente inestabilidad aparece de nuevo como un obstáculo insalvable para restablecer la estabilidad y construir un Estado democrático.

Pero, para resolver los problemas de fondo, es imprescindible lograr un clima de entendimiento entre los principales actores nacionales e internacionales que intervienen en el proceso de transición afgano. La comunidad internacional debe comprender que el Gobierno atraviesa una situación muy delicada, y debe suavizar las críticas

---

<sup>22</sup> Vid. ad. ex. <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav062606.shtml>, así como <http://www.rferl.org/featuresarticle/2006/06/5100e619-193f-44c8-b35f-4e35ef1d228a.html?napage=2>, ambas consultadas en julio de 2006.

a sus decisiones, aun a las decisiones más discutibles. Por su parte, el Gobierno debe asumir que el despliegue militar realizado por la comunidad internacional con su consentimiento o aquiescencia impone límites a su capacidad de decisión, y al modo en que sus decisiones pueden ser adoptadas. El consenso básico debe comenzar por reconocer que aquellas acciones coercitivas emprendidas por cualquier Estado en territorio afgano que no merezcan la aprobación del Gobierno de Afganistán difícilmente contribuirán a estabilizar el país.

El restablecimiento de las relaciones armónicas entre los responsables principales del destino de Afganistán requiere activar canales de comunicación directa previos a la adopción de decisiones, sobre todo de aquellas relacionadas con la seguridad. Los múltiples foros de coordinación existentes consumen un tiempo precioso en la medida en que no logren una verdadera concertación de voluntades. Tal vez el mejor modo de superar esta falta de entendimiento sea establecer fórmulas de *corresponsabilidad* entre el Gobierno y la comunidad internacional. En particular, es necesario evitar la tendencia de los actores a delimitar aisladamente su ámbito de responsabilidad, puesto que ello conduce a la incomprensión de los problemas de los demás. Los intentos de aproximar la visión de cada uno de ellos acerca de las razones del fracaso de la acción internacional, sobre todo si dan lugar a declaraciones conjuntas, son el mejor modo de iniciar el diseño de una estrategia de consenso en Afganistán. Más allá de los marcos generales de coordinación, esa estrategia debe permitir el desarrollo de una verdadera acción concertada de las autoridades afganas nacionales y locales y el conjunto de la comunidad internacional.

Ahora bien, la eficacia de una estrategia renovada en Afganistán depende en gran medida del fortalecimiento de la cooperación regional. La estabilidad del país sólo es posible en un marco regional de distensión, que permita abordar problemas comunes entre Estados vecinos. En este caso, el entendimiento mínimo entre Afganistán y Pakistán aparece como condición necesaria para lograr la estabilidad en la región. El acuerdo de Musharraf firmado en septiembre de 2006 con las milicias de tendencia talibán en la zona fronteriza de Waristán norte, que supone la retirada del ejército pakistaní de esa zona a cambio del cese de los ataques contra Pakistán y a lo largo de la frontera, no facilita las relaciones bilaterales<sup>23</sup>. Aunque se han realizado algunos

---

<sup>23</sup> *Vid. ad. ex.* <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/05/AR2006090501249.html>. Musharraf visitó Kabul durante los días posteriores a la firma del acuerdo para tratar de calmar el malestar de Karzai, que con frecuencia acusa a Pakistán de ofrecer un 'santuario' a los terroristas. Las tensiones independentistas arrecian en Pakistán, en particular en la zona fronteriza de Baluchistán, en el sur, en alguna medida como consecuencia de la inestabilidad en Afganistán. Aun cuando Pakistán alega que en torno a 70.000 efectivos militares combaten a los radicales islámicos a lo largo de los 2.500 kilómetros de frontera común, parece evidente que sólo una cooperación muy estrecha entre los dos países puede impedir el deterioro creciente de la situación. *Vid.* también las opiniones de un panel de expertos convocado por el United States Institute for Peace en relación con el lanzamiento de misiles con víctimas civiles sobre una de estas zonas fronterizas en *Troubles on the Pakistan-Afghanistan Border*. USIPeace Briefing, diciembre de 2006 ([http://www.usip.org/pubs/usipeace\\_briefings/2006/1207\\_pakistan\\_afghanistan\\_border.html](http://www.usip.org/pubs/usipeace_briefings/2006/1207_pakistan_afghanistan_border.html), consultado en diciembre de 2006).

esfuerzos diplomáticos para aliviar la tensión –la Comisión tripartita que auspició y en la que participa Estados Unidos es el más significativo-, el desacuerdo sobre la delimitación fronteriza –en una zona montañosa y casi inexpugnable, que en realidad no está bajo el control de ningún Estado- sigue impidiendo el diálogo bilateral sobre los verdaderos problemas<sup>24</sup>. Por su parte, la UE debería considerar la posibilidad de extender el *Programa de asistencia para la gestión de fronteras en Asia Central* (BOMCA, según sus siglas en inglés), en una versión adaptada a la complejidad de esta zona que habría de vincularse a la prevista operación PESH de reforma del sector de la seguridad<sup>25</sup>.

El anuncio realizado por Pakistán a finales de diciembre de 2006 de su intención de vallar la frontera –cuya delimitación no reconoce Afganistán- y sembrar de minas la zona fronteriza sólo hace prever un aumento de la tensión. La necesidad de someter el asunto concreto de la delimitación de la frontera a un mecanismo de solución de controversias, y en particular al Tribunal Internacional de Justicia, parece evidente; y la comunidad internacional debiera ejercer presión sobre las partes para que adopten un compromiso en ese sentido. Si el problema de la delimitación dejase de ser un arma arrojadiza desde el momento en que corresponda resolverlo al Tribunal, las posibilidades de diálogo bilateral y regional –e incluso las posibilidades de cooperación transfronteriza- podrían aumentar considerablemente. Ahora bien, no es posible fortalecer la democracia en Afganistán sin hacer lo propio en estas llamadas *Zonas Tribales de Administración Federal* respecto de las que Pakistán apenas ejerce control, y a través de las cuales fluye el dinero, las armas y los refuerzos de la insurgencia talibán al territorio afgano<sup>26</sup>.

En el plano estrictamente económico, tal como se hizo patente en la Conferencia organizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sobre cooperación económica de Afganistán con Asia Central, Irán y Pakistán, celebrada de Kirguistán en 2004, es imprescindible la participación más activa del sector privado de los Estados vecinos en la reconstrucción de Afganistán<sup>27</sup>. Desde el punto de vista de la seguridad

---

<sup>24</sup> Vid. un análisis completo de las respectivas posiciones en posiciones en Barnett R. Rubin, *Afghanistan's Uncertain Transition From Turmoil to Normalcy*, Council on Foreign Relations, CRS n. 12, marzo de 2006.

<sup>25</sup> La UE ha puesto en marcha ya un proyecto piloto en el lado afgano de la frontera entre Afganistán y Tayikistán, pero no parece dispuesta a ampliar el programa en ausencia de apoyo internacional (vid. *Action-Oriented Paper Increasing EU Support for Combating Drug Production in and Trafficking from Afghanistan, including Transit Routes*, Doc. 9370/1/06, de mayo de 2006; <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st09/st09370-re01.en06.pdf>, consultado en diciembre de 2006).

<sup>26</sup> Vid. el exhaustivo informe *Pakistan's Tribal Areas: Appeasing the Militants*. Internatioanl Crisis Group, Asia Report n. 125, diciembre de 2006 (<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4568&l=1>, consultado en diciembre de 2006).

<sup>27</sup> Vid. Actas de la *Bishkek Conference for Afghanistan's Regional Economic Cooperation: Central Asia, Iran and Pakistan* en <http://arec.undp.kg/en/>, consultado en julio de 2006.

y la cooperación intergubernamental, debe destacarse la participación el pasado junio del Presidente Karzai en la Conferencia conmemorativa del quinto aniversario de la constitución de la Shanghai Cooperation Organisation, a la que pertenecen China, Rusia, Kazajistán, Kirguizistán, Tajikistán y Uzbekistán, y a la que se incorporaba Afganistán con estatuto de observador. Esta aproximación abre nuevas perspectivas para la búsqueda de una solución regional a los problemas de la región, pero por lo que respecta a Afganistán el proceso no ha hecho más que comenzar<sup>28</sup>; y siguen sin despejarse las principales incógnitas<sup>29</sup>.

## **4.2. Consolidación del Estado de derecho y garantía de la seguridad humana en el nivel provincial y local**

### **- Administración pública periférica**

Teniendo en cuenta los intentos fallidos que tuvieron lugar en el siglo pasado, la construcción del Estado afgano requiere superar las tensiones centrífugas que impiden la articulación de las entidades territoriales que lo conforman. En este sentido, la garantía efectiva de la *seguridad humana* depende de la voluntad y la capacidad de las instituciones provinciales, y la estabilidad del Estado depende de la transformación de los poderes en el nivel provincial y local. El Gobierno afgano y la comunidad internacional han comprendido el razonamiento y procuran actuar en consecuencia, aunque los resultados son escasos todavía.

En el marco del ANDS, la gran estrategia de desarrollo de Afganistán<sup>30</sup>, y anticipándose incluso a su versión definitiva, se han puesto en práctica otros programas gubernamentales que precisamente pretenden fortalecer la administración local y en última instancia mejorar las condiciones de vida de la población rural. El Programa de solidaridad nacional (NSP) tiene un claro enfoque de desarrollo endógeno, cuyo punto de partida son las necesidades identificadas por las propias comunidades rurales ('community-driven development'). Respecto de los pequeños proyectos destinados a satisfacer servicios básicos, y una vez que los Consejos de desarrollo locales (Community Development Councils) hayan establecido las prioridades del gasto, el Gobierno central adjudica directamente los fondos disponibles a la entidad

---

<sup>28</sup> Vid. <http://www.sectosco.org/home.asp?LanguageID=2>.

<sup>29</sup> Vid. un análisis reciente sobre las posibilidades de integración económica regional, incluido el papel que juega Estados Unidos en las relaciones entre Pakistán e Irán y Afganistán en Marvin G. Weinbaum: *Afghanistan and Its Neighbors. An Ever Dangerous Neighborhood*. United States Institute for Peace Special Report 162, junio de 2006 ([http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr162\\_afghanistan.html](http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr162_afghanistan.html), consultado en diciembre de 2006).

<sup>30</sup> Vid. <http://www.ands.gov.af/>, consultado en julio de 2006.

local. El objetivo subyacente es la creación de confianza de las autoridades locales y de los ciudadanos en el Gobierno central, pero en la práctica la consecución de ese objetivo depende de que los planes aprobados por los Consejos sean financiados adecuadamente y con agilidad<sup>31</sup>. El riesgo de la falta de liquidez es que las expectativas insatisfechas se conviertan en caldo de cultivo de la insurgencia.

Ahora bien, en última instancia, el éxito de estos programas depende de que las autoridades locales sean capaces de ejecutarlos; y ello exige dotar a las provincias y a los municipios de personal y medios adecuados. La intervención internacional ha contribuido, sin embargo, al desmantelamiento de la administración periférica. La gran mayoría de personas con elevada formación, incluido el conocimiento de idiomas, que ocupaban puestos en la administración provincial y local, trabajan hoy como personal subalterno para la ONU, las embajadas o las ONG asistenciales y de desarrollo, e incluso como chóferes, intérpretes o personal de mantenimiento de las instalaciones militares. Aunque sus salarios son mucho más bajos que los de los expatriados que dirigen la acción internacional, superan en ocasiones hasta diez veces lo que antes ganaban como funcionarios de la administración afgana.

Esta *fuga de cerebros* se ha producido, por tanto, dentro del propio territorio afgano, y se ha producido además en el marco de una intervención que puede durar más de una década, y cuya estrategia de salida precisamente se basa en lograr una estabilidad que incluye la gobernabilidad en el nivel local. No es preciso detallar las razones que hacen imperioso el reforzamiento y la reforma de la administración pública periférica, como único modo de lograr avances más allá del papel en los ámbitos de la gobernabilidad y el desarrollo económico y social. Ese proceso debe atajar además la corrupción, que sigue siendo endémica en algunas instituciones afganas, e impedir que la voluntad de algunos señores de la guerra interfiera en las prioridades y las acciones del Gobierno central. La comunidad internacional no puede inhibirse. En la medida en que los PRT evolucionen hasta convertirse en estructuras de mercado carácter civil, deben ser capaces de ofrecer apoyo eficaz a los programas ya iniciados por el Gobierno con estos propósitos<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Además de el NSP, el gobierno central ha puesto en marcha otros programas, en general con apoyo de agencias de la ONU, dedicados a reforzar la administración periférica y mejorar ciertos servicios públicos, tales como la salud o la educación; entre ellos, el National Emergency Employment Programme, el Afghanistan's Stabilization Programme, y el National Area Based Development Programme, que intenta crear y mantener mecanismos de consulta y participación local en el proceso de desarrollo.

<sup>32</sup> Además de un plan inicial para atraer a nacionales afganos residentes en el extranjero que por su gran cualificación pudiesen asumir cargos altos en la administración central, en Afganistán se han puesto en marcha programas para revitalizar la función pública –incluido el nivel provincial y local– a través de la mejora salarial. Además, se ha creado la Anti-Corruption and Independent Administrative Reform and Civil Service Commission (IARCSC), que se ocupa de los aspectos propios de su nombre (*vid.* datos sobre su funcionamiento en Afghanistan National Human Development Report 2004, cit., p. 134).

Si las estructuras de poder local anteriores a 2001 no son desmanteladas en Afganistán, y no sólo desde el punto de vista formal, el Gobierno central no tendrá posibilidad de impulsar el cambio social. En este contexto se inscribe además el debate complejo sobre la distribución territorial del poder a la luz de la nueva Constitución, pero más allá de los grandes principios. En situaciones posteriores a conflictos armados o situaciones de inestabilidad grave, la descentralización, incentiva la creación o el restablecimiento de servicios básicos, además de que favorece la participación de la población en los procesos y el sentido de responsabilidad de las nuevas autoridades locales. Pero, por otro lado, la redistribución territorial del poder constituye una nueva fuente de tensiones y puede agravar el caos. Además, el riesgo de corrupción y de *captura del poder* por nuevas élites locales requiere, en todo caso, la creación de mecanismos adecuados de control y rendición de cuentas<sup>33</sup>. En Afganistán, el dilema en su forma simplificada puede formularse así: sin verdadero poder local no es posible la transformación del país, pero sin verdadero poder central no es posible la construcción del Estado. Y ese dilema sólo puede resolverse mediante un proceso sincronizado de 'devolución' del poder democrático a las provincias y de fortalecimiento del Estado central.

#### **- Poder judicial y policía**

Junto a la necesidad de invertir recursos financieros y técnicos en la reforma de la administración periférica, los dos ámbitos cuyo reforzamiento es imprescindible en el nivel provincial para garantizar la seguridad humana en Afganistán son el poder judicial y la policía. Por lo que se refiere al poder judicial, y además del apoyo ofrecido por UNAMA, los esfuerzos internacionales impulsados por el G-8 están siendo liderados por Italia. En el plano nacional, la extrema lentitud con la que avanzan los trabajos emprendidos por la *Comisión para la reforma judicial* prevista el Acuerdo de Bonn ha sido objeto de críticas generalizadas<sup>34</sup>; y sin embargo la lentitud es la única posibilidad de lograr una verdadera reforma del sistema judicial.

En este caso, una vez más, la impaciencia de los Estados donantes, empeñados en que la realidad se ajuste a los planes elaborados por prestigiosos expertos internacionales, puede asfixiar el proceso. Pocas instituciones son tan reacias al cambio como las judiciales, sobre todo cuando además se pretende que los jueces extraigan consecuencias prácticas de nuevos principios constitucionales. Afganistán no ha permanecido ajeno a las leyes seculares, en particular de raíz soviética, pero ello no ha impedido el predominio de la visión religiosa de la vida social y del Derecho.

---

<sup>33</sup> Vid. *Governance in Post-conflict Situations*, UNDP & Ch. Michelsen Institute, Bergen Seminar Series, Norway, 2004 (vid. texto en <http://www.cmi.no/news/undpsem2004/Research%20Paper.pdf#search=%22Governance%20in%20Post-conflict%20Situations%22>, consultado en Julio de 2006).

<sup>34</sup> Vid. Laurel Miller y Robert Perito: *Establishing the Rule of Law in Afghanistan*. USIP Special Report, marzo 2004 (<http://www.hdcentre.org/datastore/USIP%20Afghanistan%20ROL%20Report.pdf>, consultado en diciembre de 2006). La Comisión para la reforma judicial ha actuado más como un foro de debate 'ideológico' entre los donantes que como medio de conciliar intereses entre las instituciones judiciales.



Sólo la implicación *voluntaria* de quienes representan el poder judicial en Afganistán permitirá acometer la necesaria reforma. Más aún, la reforma sólo será viable si se logra la plena integración de los sistemas de justicia tradicional existentes en el nivel local –*shuras, jirgas*- con las instituciones más formales en el nivel provincial y central, que en particular deben garantizar la protección de los derechos humanos fundamentales mediante recursos ágiles a disposición de los particulares. Al respecto, es necesario modular o restringir las competencias de los mecanismos tradicionales para dar cumplimiento a las exigencias de la Constitución afgana y del Derecho Internacional. La compleja imbricación de la *Sharia* con la legislación formal afgana ha de resolverse a favor de los principios que tienen su fundamento en la inviolable dignidad de la persona. Pero debe tenerse en cuenta que la principal fuente de Derecho en las comunidades locales afganas no es la ley islámica ni la ley escrita que dimana del Estado, sino la costumbre local<sup>35</sup>.

El reto de la armoniosa inserción de distintas concepciones de la justicia, por lo que respecta tanto a mecanismos como a fuentes, requiere ajustes y adaptaciones que competen a los actores nacionales, y en gran medida al Tribunal Supremo, el nombramiento de cuyos miembros ha sido refrendado en agosto de 2006 por el Parlamento<sup>36</sup>. Ahora bien, el apoyo técnico para la efectiva puesta en práctica de la reforma judicial en el nivel provincial podría prestarse en buena medida a través de los PRT, que en todo caso han de contribuir a garantizar el *espacio seguro* que permita el ejercicio de la labor jurisdiccional, o bien a través del reforzamiento de la acción de UNAMA en las provincias. De hecho, junto a la carencia endémica de abogados, uno de los principales problemas estructurales del sistema judicial afgano –al menos, del sistema judicial *formal*- es la dificultad de extender su presencia más allá de algunas capitales de provincia<sup>37</sup>.

En este marco de fortalecimiento de la justicia ha de inscribirse también el debate sobre el modo en que esa justicia reformada puede iniciar la sanción de pasadas violaciones de derechos humanos y mitigar los rencores y las divisiones sociales causados por la violencia. La reflexión ha de ser sosegada y profunda, puesto que la situación en Afganistán presenta características que impiden aplicar automáticamente los modelos de transición que se han puesto en práctica en otros países<sup>38</sup>. Pero sólo es posible evitar que rebroten los enfrentamientos armados si la reparación a las víctimas de

---

<sup>35</sup> Vid. el análisis y el interesante modelo propuesto en Ali Wardak, "Building a post-war Justice System in Afghanistan", en *Crime, Law & Social Change*, vol. 41-4, 2004, p. 319 – 341, 2004.

<sup>36</sup> Sobre el esperanzador nombramiento reciente de los jueces del Tribunal, *vid. ad. ex.* <http://www.nytimes.com/2006/08/28/opinion/28thier.html?ex=1157428800&en=72d39feadd7ad889&ei=5070&emc=eta1>, consultado en agosto de 2006.

<sup>37</sup> Vid. Afghanistan National Human Development Report 2004, cit., p. 146.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 151 y 152.

las violaciones pasadas y la reconciliación constituyen la base de la estabilidad, en el sentido amplio que la comunidad internacional atribuye a este concepto respecto de Afganistán.

En cuanto a la reforma del sector de la seguridad, todo indica que se ha logrado completar con razonable éxito, gracias sobre todo al apoyo de Estados Unidos, la puesta en marcha de un nuevo ejército en Afganistán. En este caso, el riesgo es que el uso desproporcionado de la fuerza armada que parece ser habitual en las operaciones lideradas por Estados Unidos se convierta en el método de trabajo de los militares afganos cuando desarrollen operaciones de desarticulación de grupos terroristas o de otros grupos armados. El compromiso de la OTAN, ya mencionado, de contribuir a la reforma del sector de la defensa en Afganistán, incluida la creación y fortalecimiento de sus instituciones y la formación de los efectivos del ejército, cobra, por tanto, importancia esencial.

Pero el gran desafío de la estabilidad y de la seguridad humana es la creación de cuerpos de policía capaces de garantizar el orden público y los derechos humanos en cada localidad, que se sometan a las directrices de los jueces y faciliten su trabajo, y que sean capaces de controlar las fronteras del país. El clima de temor a los atentados contra la integridad física, en el ámbito doméstico y en las demás facetas de la vida, es uno de los más graves obstáculos a la reconstrucción y al desarrollo en el nivel local. Y en Afganistán, así como en otros países carentes de instituciones democráticas *fuertes*, sigue habiendo ejemplos de cómo la propia policía es responsable no sólo de la pervivencia de la corrupción, sino del clima de temor imperante entre la población. Entre los principales problemas al respecto, la policía sigue sin cobrar su salario con regularidad, al menos en algunas provincias, pese a que la comunidad internacional, y en particular la UE, transfiere buena parte de los fondos necesarios<sup>39</sup>.

El proceso de formación de policías capaces de asumir las funciones que constitucionalmente les competen es necesariamente lento, teniendo en cuenta que —a diferencia de la formación militar— incluye aspectos tales como la alfabetización de los candidatos, que son en su inmensa mayoría incapaces de documentar las actuaciones que realizan. En la actualidad, Alemania lidera los esfuerzos internacionales auspiciados por el G-8 en este ámbito de la reforma de la policía, incluida la creación del Law and Order Trust Fund (LOFTA). Los intentos de formar policías en cortos periodos

---

<sup>39</sup> Al respecto, tal vez la experiencia previa de una de las operaciones PESD de la UE, relativa al sistema de pago de salarios del ejército de la República Democrática del Congo, pueda ser de utilidad en Afganistán. *Vid.* referencias en Luis Peral: *Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de las elecciones*, FRIDE Working Paper 24, junio de 2006 (<http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=1090>, consultado en diciembre de 2006).



de tiempo no han dado los resultados esperados, de modo que las propuestas más recientes incluyen una formación de tres años. Respecto de este aspecto crucial de la reforma del sector de la seguridad, y durante un periodo transitorio que será largo, es imprescindible que los PRT contribuyan al fortalecimiento de las capacidades de la policía en las distintas provincias afganas, con especial atención a la policía judicial y a la policía de fronteras.

Entre los ejemplos que pueden considerarse interesantes, el PRT liderado por Noruega en Maymanah -pero que cuenta con tropas procedentes también de Finlandia y Latvia- ha decidido primar el apoyo al sector de la seguridad en la provincia, evitando de paso establecer *relaciones de competencia* con las agencias internacionales y las ONG que se ocupan de la reconstrucción y el desarrollo en sentido clásico. Así, este PRT financia la construcción de una comisaría de policía y cuenta entre su personal civil –además de los asesores responsables de asuntos políticos y de desarrollo- con dos agentes de policía de gran experiencia, dispuestos a prestar asesoría y apoyo a la policía local y al componente militar del PRT sobre cómo debe llevarse a cabo el patrullaje y la actuación policial<sup>40</sup>.

La incorporación al PRT de personal civil procedente del Estado que envía el grueso del personal militar facilita la relación directa con las instituciones civiles afganas y la búsqueda de nuevas fórmulas de colaboración sin suplantarse las funciones de soberanía que sólo a estas les compete ejercer. Es preciso crear marcos de estrecha colaboración entre el ejército afgano y la policía, así como entre las tropas internacionales y la policía, de modo que el ejército pueda colaborar en el mantenimiento de la ley y el orden, o en el control de fronteras, desarrollando funciones de apoyo y sustitución para las que la policía aún carece de medios. Los PRT pueden cumplir en este sentido un papel directo o, mejor aún, un papel de ‘bisagra’ entre el ejército y la policía afganos, siempre con la participación y la asesoría de sus propios expertos policiales. Así, en las situaciones de gran tensión, el ejército afgano y las tropas internacionales podrían dar escolta a la policía local afgana, creando el “espacio” donde esta última pueda desarrollar las misiones que le son propias.

---

<sup>40</sup> La información referida se ha obtenido durante la visita realizada al PRT de Maymanah los días 24 y 25 de junio de 2006.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

Aunque los esfuerzos para lograr la seguridad humana en Afganistán deben concentrarse hoy en los municipios y las provincias, evidente que el éxito o el fracaso de esos esfuerzos tiene implicaciones decisivas en el orden mundial. En Afganistán se dilucidan hoy algunos de los principales problemas de alcance internacional, desde la estabilidad de una región en la que la amenaza terrorista y la amenaza nuclear parecen haberse encarnado, hasta el nuevo papel de la OTAN en el mundo; desde el acceso a los recursos naturales de Asia Central, hasta el funcionamiento del modelo de *democracia islámica* y la posibilidad de exportarlo a otros países; y desde la evolución del mercado del opio –en 2006, Afganistán producirá el 92% del opio mundial-, hasta las consecuencias medioambientales del crecimiento acelerado de India y China y su impacto en el crecimiento de Occidente.

En líneas generales, la consecución de la *estabilidad democrática* en Afganistán depende de la instauración de un consenso básico sobre el uso de la fuerza armada en una situación inestable y compleja, que ha de comenzar por la garantía del respeto al principio de proporcionalidad; de la superación de las tensiones entre el Gobierno y las organizaciones internacionales desplegadas sobre el terreno, para lograr una efectiva coordinación y avanzar hacia la corresponsabilidad; y del reforzamiento de la acción civil internacional, como contribución a los esfuerzos nacionales, en particular en los ámbitos de la administración periférica, la policía y el poder judicial.

Tal como la OTAN ha reconocido, ninguna solución exclusivamente militar es adecuada para afrontar los desafíos de la estabilidad en Afganistán. Ahora bien, como condición previa, es preciso poner fin a las violaciones de las exigencias mínimas del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho internacional de los derechos humanos, que en su mayoría parecen ser atribuibles a la OEF. Estas violaciones son a su vez causa de la creciente pérdida de confianza de la población civil en el proceso de estabilización y reconstrucción, y no es descabellado afirmar que el uso excesivo de la fuerza por las tropas internacionales contribuye al aumento de la insurgencia en Afganistán y perpetúa la fragilidad del Estado.

Pese al clima imperante de inestabilidad general, los actores civiles y militares internacionales deben poner todo su empeño en lograr que las autoridades y el ejército afgano mantengan el poder de decisión y el protagonismo en la acción, dentro de los límites que necesariamente impone la presencia internacional. Más allá de los marcos de coordinación existentes, es preciso activar canales de comunicación directa previos a la adopción de decisiones, sobre todo de aquellas relacionadas con la seguridad, entre actores internacionales y el Gobierno afgano, e incluso debieran inventarse nuevas fórmulas que establezcan ámbitos de corresponsabilidad entre el Gobierno y la comunidad internacional.

Por lo que respecta al reforzamiento de las capacidades locales, es preciso actuar paralelamente en los niveles central y provincial para evitar el descarrilamiento del proceso. Teniendo también en cuenta las enseñanzas de la historia, cabe afirmar que sin verdadero poder central no es posible construir un Estado de derecho en Afganistán, pero sin verdadero poder local no puede lograrse la necesaria *transformación endógena* del país. Más aún, el fortalecimiento del Estado de derecho depende de la voluntad y la capacidad de las instituciones provinciales, así como de la plena transformación de las estructuras de poder en el nivel provincial y local.

Ha llegado, por tanto, el momento de incrementar considerablemente la acción internacional en estos niveles, puesto que tal vez no existe otro modo de lograr que fructifiquen los esfuerzos internacionales de carácter civil dirigidos a reformar la administración central. Así, el Gobierno central afgano y los actores internacionales, en particular la Unión Europea y los Estados contribuyentes a ISAF, deben emprender las siguientes actuaciones

a) en el marco de la reforma de la administración pública periférica:

- proseguir y consolidar las reformas emprendidas a través de los programas existentes (ANDS, NSP y los Consejos de desarrollo locales), favoreciendo la autonomía de las autoridades locales legítimas;
- garantizar los medios personales y materiales para que las provincias y los municipios puedan ejecutar los programas de reforma, y en particular crear incentivos para contrarrestar la *fuga de cerebros* locales hacia organismos internacionales establecidos en el propio país;
- combatir activamente la corrupción, que sigue siendo endémica en algunas instituciones afganas, y dismantelar las estructuras de poder anteriores a 2001 en el nivel local, para favorecer el cambio social en marco del nuevo ordenamiento constitucional; y
- mantener vivo el debate sobre la distribución territorial del poder a la luz de la nueva Constitución, teniendo presente que la consolidación del Gobierno central depende de su capacidad de liderar una verdadera descentralización democrática con apoyo internacional.

b) en el marco de la reforma del poder judicial:

- proseguir los esfuerzos en las líneas trazadas por el acuerdo de Bonn, aun cuando sea preciso establecer plazos ampliados que permitan la asimilación del proceso por los actores del sistema judicial;

- integrar los sistemas de justicia tradicional existentes en el nivel local –*shuras, jirgas*- con las instituciones más formales en el nivel provincial y central, así como impulsar la adaptación de la *Sharia* a las exigencias internacionales de respeto a los derechos humanos fundamentales;
- fortalecer el papel del Tribunal Supremo afgano en el sistema jurídico y facilitar el acceso de los particulares a las instituciones judiciales en el nivel provincial y local, como garantes últimos del respeto a los derechos humanos; así como
- iniciar el debate sobre la justicia de transición en Afganistán, procurando establecer un equilibrio adecuado entre la sanción de los crímenes pasados y la prevención del rebrote de la violencia.

c) en el marco de la reforma del ámbito de la seguridad:

- consolidar los resultados obtenidos por los EEUU en la creación y adiestramiento del nuevo ejército afgano;
- crear un cuerpo de policía eficaz, incluida una policía judicial, capaz de garantizar el orden público, el control de las fronteras y la protección de los recursos naturales, siempre bajo las directrices y el control del poder judicial;
- fomentar la colaboración entre el ejército afgano y la policía, así como entre las tropas internacionales y la policía, de modo que el ejército pueda contribuir al mantenimiento de la ley y el orden, desarrollando ciertas funciones de apoyo y sustitución para las que la policía aún carece de capacidad y medios; y
- promover una mayor implicación de los PRT en la formación de policías en las provincias, en la línea del trabajo iniciado en particular por Noruega en el PRT de Maymanah.

En términos generales y respecto de los tres ámbitos indicados, los PRT ofrecen la oportunidad de lograr una estabilidad basada en el desarrollo y la gobernabilidad en las provincias afganas, como elemento indisociable de la construcción del Estado democrático de derecho en Afganistán. En la medida en que estas estructuras militares tienen una clara vocación civil, son adecuadas para canalizar los esfuerzos internacionales incluso en situaciones de relativa inestabilidad. Pero han de ser suficientemente flexibles como para adaptarse a las circunstancias y propiciar avances en el proceso de democratización cuando lo permita la situación de seguridad.

Para ello, la comunidad internacional, y en particular la Unión Europea y los Estados contribuyentes a ISAF, deben:

- facilitar la actuación de medios civiles de gestión de crisis a través de los PRT, garantizando plenamente la coordinación e integración de esos medios en el marco de la respuesta internacional y evitando en lo posible la 'competencia' con los actores que tradicionalmente se ocupan de la acción humanitaria y desarrollo;
- incorporar a los PRT un número cada vez mayor de personal civil vinculado a las administraciones públicas de los Estados contribuyentes, para fortalecer la relación directa con las instituciones locales afganas y promover nuevas fórmulas de colaboración sin suplantar su papel; y
- a los PRT como estructuras en permanente evolución, capaces de ofrecer apoyo creciente sobre todo a la administración pública periférica y a la policía local, así como a los fiscales y jueces que ejerzan en las provincias, pero también, en lo posible, a los hospitales y a las escuelas, evitando sustituir a las capacidades locales.

Finalmente, la estabilización de Afganistán depende también de su plena incorporación a las organizaciones y los organismos regionales de Asia Central, así como del fortalecimiento de la cooperación bilateral con los países vecinos. La situación estratégica de Afganistán hace que su estabilidad sea imprescindible para lograr la estabilidad y la prosperidad de la región, mientras que el país no puede afianzar su proceso de transición, incluido el desmantelamiento de la insurgencia, sin la colaboración activa de quienes le rodean. Como primer paso en esta dirección, es preciso lograr que Pakistán contribuya a la solución de los problemas de Afganistán. Y, a modo de condición previa, la diplomacia internacional debiera concentrar sus esfuerzos en lograr que Afganistán y Pakistán sometiesen el contencioso fronterizo que dificulta sus relaciones al Tribunal Internacional de Justicia o a cualquier otro mecanismo de solución pacífica de controversias.

## Bibliografía\*

Michael L. Everett: *Merging the International Security and Assistance Force (ISAF) and Operation Enduring Freedom (OEF): A Strategic Imperative*; Army War Coll., Carlisle Barracks, PA., febrero de 2006

Jonathan Goodhand y Paul Bergne, *Evaluation of the Conflict Prevention Pools, Afghanistan*, Department for International Development (DFID), Evaluation Report EV 647, marzo de 2004

Lauren Miller y Robert Perito, *Establishing the Rule of Law in Afghanistan*, United States Institute of Peace Special Report, marzo de 2004

Ahmed Rashid, *Spain and Afghanistan*, ARI, Análisis del Real Instituto Elcano, mayo de 2006

Barnett R. Rubin, "Afghanistan: Proposals for Improved Stability in Afghanistan", in Ivo Daalder, Nicole Gnesotto y Philip Gordon (eds), *Crescent of Crisis – U.S – European Strategy for the Greater Middle East*, Brookings Institution Press / EU Institute for Security Studies, 2006

Barnett R. Rubin, *Afghanistan's Uncertain Transition From Turmoil to Normalcy*, Council on Foreign Relations, CRS n. 12, marzo de 2006

Astri Suhrke, *The Limits of Statebuilding: The Role of International Assistance in Afghanistan*, The Chr. Michelsen Institute, marzo de 2006

Astri Suhrke: *When More is Less: Aiding Statebuilding in Afghanistan*, FRIDE Working Paper 26, septiembre de 2006

Ali Wardak, "Building a post-war Justice System in Afghanistan", en *Crime, Law & Social Change*, vol. 41-4, 2004, p. 319 – 341, 2004

Marvin G. Weinbaum: *Afghanistan and Its Neighbors. An Ever Dangerous Neighborhood*. United States Institute for Peace Special Report 162, junio de 2006

*Afghanistan National Human Development Report 2004: Security with a Human Face; Challenges and Responsibilities*, United Nations Development Programme, Army Press, Islamabad, 2004

European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit, *Rapid Reaction Mechanism End of Programme Report, Afghanistan*, diciembre de 2003

Human Rights Watch, 'Enduring Freedom': *Abuses by U.S. Forces in Afghanistan*, 2004

The Senlis Group, *Field Notes, Afghanistan Insurgency Assessment, The Signs of an Escalating Crisis*, Londres, abril de 2006

United States Institute for Peace, *Troubles on the Pakistan-Afghanistan Border*. USIPeace Briefing, diciembre de 2006

UNDP & Ch. Michelsen Institute, *Governance in Post-conflict Situations*, Bergen Seminar Series, Norway, 2004

UNDP, *United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) for the Islamic Republic of Afghanistan 2006 – 2008*, marzo de 2005

USAID, *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. An Interagency Assessment*, junio de 2006.

---

\* La bibliografía contiene sólo los informes específicos sobre Afganistán citados en el texto.



El Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) tiene como objetivo contribuir a evitar y resolver los conflictos internacionales o intra-nacionales, violentos o potencialmente violentos, y a la consolidación de la paz, en un marco de respeto y promoción de los Derechos Humanos y los valores democráticos. Para ello, contribuye al establecimiento de vías de cooperación y canales de comunicación entre las partes implicadas, gobiernos, ONGs y representantes de todos los sectores de la sociedad civil.

### VÍAS DE ACTUACIÓN

Para la consecución de sus objetivos, el CITpax emplea diversas herramientas cuyo diseño se adapta a cada situación particular. Se incluyen entre otras las siguientes actividades:

- **Diplomacia de segunda vía**, a través de un acompañamiento directo en procesos de negociación entre protagonistas políticos y económicos relevantes, en conflictos donde fuere necesaria una vía de diálogo que complemente o desbloquee la vía oficial.
- **Diplomacia de múltiples vías y facilitación del diálogo**, mediante la creación de plataformas de encuentro entre académicos, expertos, activistas, actores locales y gobernantes, así como la asistencia a las sociedades en conflicto para el desarrollo de aptitudes y capacidades para la construcción y consolidación de la paz.
- **Proyectos sobre el terreno**, orientados a mejorar las aptitudes y capacidades de prevención y resolución de conflictos a través de proyectos de sensibilización, construcción de confianza, investigación y promoción de políticas realistas de paz.
- **Proyectos de investigación** vinculados a procesos de negociación o procesos de paz.
- **Desarrollo profesional y formación** con el fin de contribuir a la mejora de las capacidades profesionales de las diferentes entidades que participan en actividades relacionadas con la paz.
- **Información pública y "advocacy"**, a través de actividades de difusión y publicación de documentos y la participación en el debate público.

### PROGRAMAS

Sin perjuicio de una progresiva ampliación de su campo de actuación a otras áreas, como el Sudeste de Europa, actualmente las actividades y proyectos del CITpax se enmarcan en tres programas: dos geográficos que se enfocan a las regiones de África y Oriente Medio por un lado, y América Latina por el otro, y el Programa de Prevención y Resolución de Conflictos. Este último, al ser temático y abordar asuntos estrechamente relacionados con los programas geográficos, se constituye como un programa transversal, desarrollando en ciertos casos actividades propias y en otros complementando y apoyando la labor de los programas regionales.

#### África y Oriente Medio

En relación con el conflicto palestino-israelí, el CITpax explora mecanismos de diplomacia de segunda vía para impulsar las negociaciones en curso y potenciar el

proceso de paz. Asimismo, el programa pretende abordar progresivamente algunos de los desafíos centrales que plantea la región como son, entre otros, las condiciones para el establecimiento de un sistema de cooperación y seguridad en Oriente Medio. El CITpax emprende iniciativas discretas para que los actores regionales exploren vías de fortalecimiento de mecanismos locales de resolución de conflictos. Si bien se centra en la reconstrucción post-conflicto en Irak y el fortalecimiento de la sociedad civil en diversos países de Oriente Medio, como Siria y Líbano. El CITpax también desarrolla actividades en relación con el Norte de África, haciendo hincapié en el conflicto del Sáhara Occidental y el futuro de la integración económica del Magreb. Por último, el programa se ocupa de explorar herramientas de conflicto relativas a recursos naturales como agua y petróleo.

#### Ámbitos de acción:

- Estabilidad Regional en Oriente Medio
- Énfasis en el conflicto Palestino-Israelí
- Integración económica del Magreb
- Transición a la democracia

#### América Latina

Las líneas de acción del programa son: 1) en Colombia, el CITpax facilita el diálogo entre grupos diversos sobre temas nodales derivados del enfrentamiento armado y promueve el fortalecimiento de instituciones y mecanismos nacionales relacionados con la búsqueda de la paz; 2) en la zona andina, promueve iniciativas de alcance subregional que fortalecen el entendimiento, promueven el respeto por la pluralidad política, cultural y étnica y propagan la confianza; 3) promueve "fronteras benignas" y relaciones de buena vecindad entre países de América Latina en zonas sujetas a tensión o particularmente vulnerables, primordialmente a través de la generación de confianza entre comunidades vecinas; y 4) alienta el diálogo político entre países latinoamericanos como medio para distender tensiones bilaterales y apoyar el entendimiento y la construcción de consensos en los planos regional y subregional. Con el objeto de precisar sus áreas de intervención y afianzar su colaboración con socios o interlocutores latinoamericanos, el CITpax lleva a cabo misiones a los países de la región.

#### Ámbitos de acción:

- Alternativas al conflicto colombiano
- Estabilidad institucional en la Región Andina
- Promoción de "fronteras benignas" y relaciones de buena vecindad
- Diálogo político en los planos regional y subregional

#### Prevención y Resolución de Conflictos

Este programa incluye tres grandes líneas de acción. En primer lugar, realiza análisis de procesos de paz y ofrece apoyo para la consecución de acuerdos de paz, utilizando los medios de acción de la diplomacia no oficial. En segundo lugar, desarrolla tareas de seguimiento y acompañamiento a los procesos de justicia de transición y de consolidación de la paz y la democracia.

Y, en una perspectiva de prevención, promueve la adopción de medidas concretas para mitigar las causas que subyacen a los conflictos.

Los proyectos y acciones del programa tienen fundamento en el concepto amplio de *seguridad humana* y aspiran a su realización. En esa medida, y a partir del estudio práctico de la respuesta internacional a las situaciones de crisis, el programa pretende impulsar el fortalecimiento de la dimensión civil de la gestión internacional de crisis y la creación de marcos que permitan su adecuada articulación con la dimensión militar.

#### Ámbitos de acción:

- Procesos de paz y de consolidación de la paz
- Gestión de crisis y respuestas internacionales y regionales a los conflictos
- Justicia de transición y fortalecimiento del Estado de Derecho
- Desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y reforma del sector de la seguridad (SSR)
- Fortalecimiento de la sociedad civil y apoyo a poblaciones vulnerables
- Medios de comunicación en el marco de procesos de paz

# CITpax

CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ

### ESTRUCTURA Y PERSONAL

Shlomo Ben-Ami, Vicepresidente Ejecutivo  
Emilio Cassinello, Director General,  
Embajador de España  
Claudia Medina, Directora de Proyectos  
Pilar Sánchez-Bella, Asistente del  
Vicepresidente

#### Programa de América Latina

Blanca Antonini, Directora  
Patricia Pérez-Gómez, Coordinadora  
de proyectos  
Juan Garrigues, Gestor de proyectos

#### Programa de África y Oriente Medio

George E. Irani, Director  
Mónica Martínez, Coordinadora de proyectos  
Stuart Reigeluth, Gestor de proyectos  
Shireen Dajani, Asistente del programa

#### Programa de Prevención y Resolución de Conflictos

Luis Peral, Director  
Gabriel Reyes, Gestor de proyectos  
Mireia Barrachina, Asistente del programa

#### Administración y Secretaría

Olga Hornero, Administración y publicaciones  
Paula Navarro, Logística y secretaría  
Olga Sánchez, Secretaria/Asistente de Dirección

#### Comunicaciones y Subvenciones

Nuria Ayarra, Comunicaciones y web  
María Paula Torres, Subvenciones y formulación  
de proyectos

#### Representantes en el extranjero

Región Andina: Pedro Medellín  
Oriente Medio: Pini Meidán

## Patronos:



Miguel Ángel Moratinos, Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación  
José María Barreda, Presidente, Junta de Castilla-La Mancha  
José Manuel Molina, Alcalde de Toledo

Shlomo Ben-Ami, ex Ministro de Asuntos Exteriores, Israel  
Antonio Garrigues Walker, Presidente, Fundación José Ortega y Gasset  
Diego Hidalgo Schnur, Presidente, FRIDE  
Gregorio Marañón, Presidente, Real Fundación de Toledo  
Nabil Shaath, ex Viceprimer Ministro, Autoridad Nacional Palestina  
Carlos Westendorp, Embajador de España en Estados Unidos

## Consejo Asesor:

Emma Bonino\*, Ministra de Comercio Internacional y Asuntos Europeos, Italia  
Kim Campbell, ex Primera Ministra de Canadá  
Baltasar Garzón, Magistrado-Juez, Audiencia Nacional  
Marrack Goulding, Rector, St Anthony's College, Oxford University  
Rosario Green, Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, México  
Bernard Kouchner, ex Representante del Secretario General de la ONU en Kosovo  
Juan Manuel Santos\*, Ministro de Defensa, Colombia  
Pierre Schori, Representante del Secretario General de la ONU en Costa de Marfil  
Francesc Vendrell, Enviado especial de la Unión Europea a Afganistán  
Federico Mayor Zaragoza, ex Director General de la UNESCO

\* En latencia mientras desempeñan cargos públicos

## Consejo Asesor Empresarial:

### Socios Estratégicos:



### Socios de Proyecto:



URÍA MENÉNDEZ