

Trabajo Final de Graduación

*Las Misiones de Naciones Unidas y la OTAN
en Afganistán: consecuencias en la
governabilidad afgana. Período 2003-2012*

Licenciatura en Relaciones Internacionales

SUELDO VAVRINEK, ANDREA VERÓNICA

2015

Agradecimientos

A mis padres por su incondicional amor y apoyo durante toda la carrera, por alentarme siempre a seguir mis sueños, por creer en mí y ser parte esencial de mi vida.

A cada uno de mis hermanos, por acompañarme en el camino que elegí y por el privilegio de poder compartir mis experiencias con ellos.

Al amor de mi vida por ser un compañero excepcional, un gran sostén durante la carrera y a su familia por apoyarme siempre.

A mis amigas y amigos, los de siempre y los que conocí en la Universidad, por ser un pilar importante en esta etapa universitaria y hacer mi vida más linda.

A la profesora y tutora de este Trabajo Final de Grado, María Cecilia Caro, y a la profesora Claudia Guevara, por acompañarme y asesorarme durante la etapa final de la carrera.

A todos los profesores de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, de los cuales aprendí mucho.

Resumen Ejecutivo

La delicada situación en Afganistán, reflejada en revueltas internas, un arraigado problema de producción de droga, corrupción y vínculos con el terrorismo internacional; sumada a una naciente democracia y debilidad institucional para enfrentar los problemas del país por sus propios medios; constituye una alerta para la comunidad internacional, la cual se ve comprometida a intervenir para prevenir una amenaza a la seguridad global. Es por ello que Naciones Unidas y la OTAN pusieron en marcha las misiones UNAMA e ISAF, encargadas de resguardar la paz y seguridad internacionales, pero embarcadas también en el desafío de mejorar la frágil gobernabilidad afgana mediante programas para el fortalecimiento de instituciones político-militares y el buen ejercicio de sus funciones públicas. De manera que, a partir de la labor de estas misiones en Afganistán, se pretende generar los cimientos de una estabilidad duradera, para que finalmente el mando total recaiga sobre el propio Estado afgano. Esto forja una gran oportunidad para la reconstrucción de un país históricamente abrumado por conflictos y guerra, pero también implica el riesgo de perpetuar la dependencia de la ayuda externa, poniendo en jaque los avances logrados. En el presente Trabajo Final de Graduación, se analizarán las consecuencias que las misiones de UNAMA e ISAF tuvieron en la gobernabilidad afgana, en el período 2003-2012.

Abstract

The delicate situation in Afghanistan reflected in internal revolts, an entrenched problem of drug production, corruption and links with international terrorism; added to a nascent democracy and institutional weakness to face the country's problems on their own; constitutes a warning to the international community, which is committed to intervene to prevent a threat to global security. That is why the United Nations and NATO have launched missions like UNAMA and ISAF, responsible for safeguarding international peace and security, but also embarked on the challenge of improving the fragile Afghan governance through programs to strengthen political-military institutions and the proper exercise of their public duties. In that way, from the work of these missions in Afghanistan, it pretend to generate the foundations of lasting stability, to finally leave the total control on the hands of the Afghan State. This forges a great opportunity for the reconstruction of a country historically overwhelmed by conflicts and war, but also includes the risk of perpetuating dependence on foreign aid, jeopardizing progress. In this Graduating Final Work, it will be analyzed the consequences of the UNAMA intervention and ISAF intervention in Afghan governability, in the period 2003-2012.

Índice

Introducción..... 6

Marco Teórico/Conceptual..... 11

Marco Metodológico..... 19

CAPÍTULO I - ANTECEDENTES: El conflicto afgano y el motivo de la intervención internacional..... 21

 1.1. La Alianza del Norte y los Talibán: confrontación y subsecuente Guerra en 2001..... 24

 1.2. El Acuerdo de Bonn y el inicio de UNAMA e ISAF..... 26

CAPÍTULO II: La gobernabilidad en Afganistán..... 30

 2.1. Características del sistema de gobierno afgano..... 31

 2.2. La relación de las misiones de UNAMA e ISAF con la gobernabilidad afgana..... 36

 2.3. Continuidad y cambios de los objetivos estratégicos de UNAMA e ISAF..... 40

CAPÍTULO III: El accionar político de UNAMA e ISAF y sus efectos en la gobernabilidad afgana..... 46

 3.1 Los programas políticos de UNAMA..... 47

 3.1.1. 2003-2006: Restablecimiento de las instituciones estatales y estabilización..... 47

 3.1.2. 2007-2009: incremento de la violencia e inestabilidad..... 50

 3.1.3. 2010-2012: La transición..... 53

 3.1.4. El accionar político a través de los Equipos de Reconstrucción Provincial..... 56

 3.2. Interpretando las acciones políticas en Afganistán: ¿Qué efectos causaron en su gobernabilidad?..... 59

CAPÍTULO IV: Consecuencias del accionar militar de la ISAF en la gobernabilidad afgana..... 66

Trabajo Final de Graduación

Las Misiones de Naciones Unidas y la OTAN en Afganistán: consecuencias en la gobernabilidad afgana. Período 2003-2012

SUELDO VAVRINEK, ANDREA VERÓNICA

4.1. Los programas militares de ISAF.....	66
4.2. Interpretación de las acciones militares en Afganistán y sus efectos en la gobernabilidad.....	73
Conclusiones.....	80
Bibliografía.....	86

Introducción

En el mundo globalizado coexisten diversos actores internacionales, entre ellos los Estados y las Organizaciones internacionales, los cuales interactúan entre sí en diferentes escenarios y contextos, en la búsqueda entre otras cosas, de soluciones a las problemáticas globales o a lo que perciben como potenciales amenazas.

En este sentido, un Estado como el de Afganistán, con instituciones débiles y problemas internos como terrorismo, corrupción y narcotráfico, corre peligro de desestabilizar a la región que lo rodea para terminar convirtiéndose en un problema de seguridad global (González del Miño, 2010). Ante esta situación, y más aún cuando un Estado ha sufrido un conflicto de insurgencias internas e injerencias como la estadounidense en el caso afgano en 2001, la comunidad internacional interviene a través de Organizaciones como Naciones Unidas y la OTAN para contribuir a la estabilización del país, asistir a las instituciones estatales e incrementar sus capacidades para gobernar, con el fin de fortalecerlo en su forma de dirigir el Estado de manera autónoma y mitigar las amenazas hacia la comunidad internacional (Calvillo Cisneros, 2013).

Siguiendo este propósito, la herramienta clave que encuentran las mencionadas Organizaciones para generar estabilidad duradera en un país que no puede lograrlo por sus propios medios, se basa en el fortalecimiento de la gobernabilidad (Úbeda-Portugués, 2009). Esta última, es entendida como la capacidad estatal para encargarse de sus ciudadanos en cuanto al resguardo de derechos, prestación de servicios públicos, capacidad regulatoria, aplicación de un Estado de derecho, corrupción controlada, estabilidad, efectividad gubernamental y ausencia de violencia; siendo éstos los indicadores utilizados por el Instituto del Banco Mundial para medir la gobernabilidad en el mundo, los cuales se tomarán como referencia en el presente Trabajo Final de Graduación (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobato, 1999).

En términos generales, la fragilidad de la gobernabilidad en Afganistán se evidencia en instituciones de gestión pública, tales como el Poder Judicial, el Parlamento y el Poder Ejecutivo, que no funcionan de manera óptima, dada la “incipiente administración” del país instaurada luego del conflicto armado de 2001, sin la experiencia necesaria para ejercer “contrapeso” y resguardar como corresponde los derechos de los ciudadanos

(Paredes Lobo, 2012: 147 y 150). Esto genera desconfianza en la población, debido además, a la corrupción generalizada tanto por parte del gobierno, como por parte de los grupos insurgentes que a su vez, azotan la seguridad de los ciudadanos. Por lo tanto, la inhabilidad para encargarse la seguridad del pueblo y resguardar sus derechos fundamentales como ciudadanos, establece una gobernabilidad inconsistente y dependiente de la asistencia internacional (Paredes Lobo, 2012).

Es así, que dada la incapacidad afgana para encausarse hacia la estabilidad luego de la caída del régimen Talibán (Calvillo Cisneros, 2013), se produjo la intervención de Naciones Unidas por medio de la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán en 2002; y la intervención de la OTAN en 2003, a través del manejo de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán, como respuesta al pedido de ayuda del gobierno afgano¹ presidido, en ese entonces de manera provisional, por Hamid Karzai². Resulta importante, de este modo, indagar sobre el rol de estas organizaciones en la reconstrucción post conflicto de Estados como el afgano y en particular, el papel que desempeñan en la gobernabilidad y cuáles son sus objetivos estratégicos en este sentido.

Ahondando en la intervención de ambas organizaciones, en primer lugar, la Organización de Naciones Unidas establece en el Artículo 1 de su Carta “mantener la paz y seguridad internacionales” mediante medidas colectivas pacíficas, que contribuyan a la resolución de controversias de manera eficaz, como así también al arreglo por medios pacíficos de “situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”³. Con este fin y por el clima crítico de desestabilización, se crea la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán, UNAMA por sus siglas en inglés, a través de la Resolución S/RES/1401 (2002), la cual establece una misión política dirigida por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, con el objetivo de operar en el área de asuntos políticos y en el área

¹ Datos extraídos de la sección About UNAMA, de la página web oficial de Naciones Unidas. <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=12255&language=en-US>

² Hamid Karzai ejerció la presidencia de Afganistán desde 2001 hasta 2014, año en que asumió el nuevo presidente electo Ashraf Ghani Ahmadzai.

³ Carta de Naciones Unidas, Capítulo I, Artículo 1. Disponible en la página web oficial de Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml>

de desarrollo y asuntos humanitarios, asistiendo al gobierno provisional instalado con el Acuerdo de Bonn en 2001⁴.

En segundo lugar, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tomó el mando de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, ISAF por sus siglas en inglés, bajo la designación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y siguiendo el Capítulo VIII de la Carta de dicha Organización, que articula la labor de la imposición de paz con organismos regionales⁵. La misión tiene como objetivo operar en materia de seguridad, y asistir al desarrollo como así también al entrenamiento de las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas, (ANSF por sus siglas en inglés), para que puedan funcionar de manera autónoma una vez finalizada la misión⁶.

Cabe aclarar, que ninguna de estas misiones realizó su labor de manera tradicional como las de “mantenimiento de la paz”, sino que ambas trabajan mediante un “enfoque integrado de coordinación de gobierno, desarrollo y seguridad”, el cual tiene como meta “ayudar al gobierno de Afganistán a promover la paz y la estabilidad en todo el país”⁷. Es decir, teniendo en cuenta el concepto de gobernabilidad y la situación afgana, estas misiones trabajaron en el avance de la gobernabilidad afgana.

En el presente Trabajo Final de Grado se plantea como interrogante central cuáles son las consecuencias de las misiones UNAMA e ISAF en la gobernabilidad de Afganistán en el período 2003-2012. Para responderlo, se estableció como objetivo general analizar dichas consecuencias, y como objetivos específicos en primer lugar, describir el conflicto entre la Alianza del Norte y los Talibán, seguido del ataque liderado por Estados Unidos en 2001; en segundo lugar, describir y analizar cómo se estructura el sistema de gobierno u organización administrativa de Afganistán en términos formales; en tercer lugar, analizar los objetivos estratégicos de UNAMA e ISAF en Afganistán desde 2003 a 2012; en cuarto lugar, identificar y analizar las acciones políticas llevadas

⁴ Resolución S/RES/1401 (2002). Disponible en la página web oficial de Naciones Unidas. [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1401%20\(2002\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1401%20(2002))

⁵ Carta de Naciones Unidas, Capítulo VIII. Disponible en la página web oficial de Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter8.shtml>

⁶ Datos extraídos de la sección NATO and Afghanistan, de la página web oficial de la OTAN. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm

⁷ Extraído de la sección About UNAMA, del apartado Frequently Ask Questions (FAQS), s.d. Disponible en la página oficial de Naciones Unidas. <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=12269&language=en-US>

a cabo por UNAMA e ISAF y sus efectos en la gobernabilidad; por último en quinto lugar, identificar y analizar las acciones militares realizadas por la ISAF y sus efectos en la gobernabilidad.

En el caso de estudio planteado, resulta novedosa la existencia de un tipo de intervención no tradicional, con el mandato de Naciones Unidas en conjunto con la OTAN. Esta última organización, por primera vez se embarca en una misión fuera de su ámbito típico de acción (Estados Unidos y Europa). Al respecto, existen estudios como el de Calvo Albero (2010), que establece un análisis crítico y pone de manifiesto las falencias de las misiones de UNAMA e ISAF en la reconstrucción de Afganistán, como así también los errores de la OTAN en sus intentos de redefinir su razón de ser luego de la Guerra Fría; pero deja sin cubrir en profundidad el vínculo real entre estas misiones y la gobernabilidad afgana.

Esto genera un punto de análisis interesante para la disciplina de las Relaciones Internacionales, por la importancia que el proceso de globalización otorga a problemas como la falta de gobernabilidad, la cual genera la posible propagación de otros problemas como el terrorismo y el narcotráfico, todos incluidos en el caso afgano. Por su parte, si bien se cuenta con textos académicos sobre el accionar de UNAMA e ISAF vinculado con la gobernabilidad, tales como: “Afganistán: Seguridad y Desarrollo. Un Modelo de Estabilización de Estados” de Calvillo Cisneros (2013), y “La Gobernabilidad en Afganistán” de Paredes Lobo (2012), queda por analizar las consecuencias de estas misiones en la gobernabilidad afgana más acabadamente.

De esta manera, se contribuye a la disciplina de las Relaciones Internacionales con un trabajo que permite profundizar el análisis sobre las consecuencias de la mencionada intervención en la gobernabilidad de Afganistán. Asimismo, esta investigación sirve para contribuir al debate sobre el rol de las misiones para la estabilización y reconstrucción de Estados que carecen de una óptima gobernabilidad, como así también aportar análisis que sirvan para futuros estudios de la situación afgana luego de la retirada de Naciones Unidas y la OTAN de este país.

Al respecto, se adelanta que las conclusiones a las que llega la presente investigación, reflejan la mejora de la gobernabilidad afgana en los primeros años de intervención,

seguida de un deterioro de la seguridad por medio de un incremento en los eventos violentos e intentos desestabilizadores por parte de los grupos insurgentes, combatidos con un incremento de presencia militar extranjera y personal de la misión de Naciones Unidas. Asimismo, se llega a la conclusión de la existencia de dependencia de la asistencia de UNAMA e ISAF por parte de las autoridades estatales y la no mejora de la gobernabilidad afgana a un nivel mayor que el del comienzo del período 2003-2012. Además, si bien se buscó fortalecer la gobernabilidad para generar estabilidad, no se lograron cumplir los objetivos de desarrollo, buen gobierno y seguridad que las misiones se plantearon en Afganistán.

La presente investigación exploratoria-descriptiva (Sampieri, Fernández Collado, Baptista Lucio, 1991), utiliza una estrategia metodológica que se corresponde con el método cualitativo y además, usa como soporte datos cuantitativos. Se estructura en cuatro capítulos, luego de las secciones correspondientes al *Marco Teórico/Conceptual* y al *Marco Metodológico* utilizado. El primer capítulo relata los *Antecedentes del conflicto afgano y el motivo de la intervención internacional*; el segundo capítulo expone lo referente a *La gobernabilidad en Afganistán*; el tercer capítulo refiere al *Accionar político de UNAMA e ISAF y sus consecuencias en la gobernabilidad afgana*; el cuarto capítulo trata las *Consecuencias del accionar militar de la ISAF en la gobernabilidad afgana*. Cabe aclarar, que todos los capítulos abordan los objetivos específicos planteados, para luego responder el interrogante central como conclusión. De este modo, luego de los capítulos, en la última parte del trabajo se postulan las secciones correspondientes a las *Conclusiones*, los *Anexos* y la *Bibliografía* consultada.

Marco Teórico/Conceptual

A fin de constituir el Marco Teórico, se seleccionó el concepto de gobernabilidad, por su pertinencia para interactuar con el tema de investigación y los objetivos planteados, como así también por su relevancia en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Además, se articulará este concepto con la importancia de las instituciones internacionales en la resolución de problemas que aquejan a los Estados, en especial con la labor de Naciones Unidas y la OTAN en Afganistán, a través de UNAMA e ISAF respectivamente.

Para empezar, un Estado que no puede asegurar el respeto, el desarrollo y la seguridad de sus habitantes, claramente tiene problemas de gobernabilidad. Sobre todo cuando el país ha atravesado una guerra (como Afganistán en 2001) y luego quedan elementos desestabilizadores e incapacidad institucional, se vuelve fundamental la ayuda internacional, como la que solicitó este país en el seno de Naciones Unidas (Hewitt de Alcántara, 1998).

Siguiendo esta línea, se hace necesario precisar el concepto de gobernabilidad, que refiere a prácticas informales en el ámbito civil y a prácticas del gobierno formal, que interactúan entre sí. Se entiende al Estado como el aparato que brinda servicios como la educación, la justicia, la seguridad y un ámbito propicio para el desarrollo de la ciudadanía. La medida en que pueda equilibrar esos ámbitos constituirá la capacidad de gobernabilidad, la cual en el caso de Afganistán, también está influenciada por la presencia externa de UNAMA e ISAF, además de los órganos propios de representación (Saltmarshe y Medhi, 2011).

Más precisamente, Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobatón (1999) definen gobernabilidad como:

Las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye el proceso por el cual son seleccionados, controlados y reemplazados los gobiernos; la capacidad del gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas acertadas; y el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos (p.4).

Si se profundiza aún más este concepto, se desprende otro que refiere a la gobernabilidad democrática, el cual implica un Estado que promueva la igualdad política. Lo que se dará a través del cumplimiento, por parte del gobierno y los actores públicos y privados, de las reglas democráticas formales emanadas de las instituciones estatales (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), tendientes a resguardar los derechos fundamentales y constitucionales de los ciudadanos (Prats, 2001).

Esto es lo que promueve Naciones Unidas con el principio de igualdad de derechos y autodeterminación de los pueblos, proponiendo a través de su Carta y la práctica de la Organización, la protección de la democracia como un derecho de los pueblos que engloba la protección de derechos civiles, políticos y fundamentales del hombre (Diez de Velazco, 1991). De esta manera, también llevó a Afganistán como parte de su práctica, el cometido de cambio democrático ligado a la gobernabilidad.

Sin embargo, la mera existencia de reglas y procedimientos formales democráticos, no garantiza la gobernabilidad democrática. Las acciones que implican “fraude electoral; barreras a la participación política; reconocimiento de ámbitos de poder no sujetos a las autoridades elegidas; prebendarismo y clientelismo; corrupción” por parte de los actores públicos y privados, ponen en riesgo la gobernabilidad democrática y su concepción en sentido amplio. De esto se deduce, la importancia de tener en cuenta los comportamientos de dichos actores (incluidas las misiones) para determinar la construcción y ascenso de la gobernabilidad (Prats, 2001: 19).

En cuanto a la situación de Afganistán, existen razones por las que el país no fue capaz de mantener la seguridad de sus habitantes y un ambiente propicio para su desarrollo, las cuales lo constituyeron en un país carente de una gobernabilidad eficiente, y motivaron la puesta en marcha de las misiones a cargo de Naciones Unidas y la OTAN. Esos motivos se evidencian en la falta de presencia efectiva fuera de Kabul del gobierno central de Hamid Karzai y de las ineficaces Fuerzas Armadas afganas luego del Acuerdo de Bonn en 2001 (Calvo Alberro, 2010); la consolidación del movimiento insurgente Talibán, el cual intentaba e intenta tomar el control del país desestabilizando al gobierno central; el crecimiento de la producción de droga y la corrupción (Calvillo Cisneros, 2013).

A lo largo del período 2003-2012, la gobernabilidad de Afganistán se vio favorecida en un primer momento, luego de que con el trabajo de UNAMA e ISAF se lograra restablecer a las instituciones gubernamentales con una Constitución; las elecciones de 2004, en las cuales resultó electo el presidente Hamid Karzai; y la creación de la Asamblea Nacional en 2005. Sin embargo, la gobernabilidad afgana se vio ensombrecida luego con problemas de desarrollo, seguridad e insurgencias (Rubin, 2006). Esto dio lugar a la prórroga de las misiones.

A partir de esto, se entiende que la gobernabilidad no es un fenómeno homogéneo ni constante, sino que varía en el tiempo, y puede tanto mejorar en uno o más aspectos así como retroceder en uno o varios ámbitos (Berensztein, 2007).

Así, para distinguir cada uno de esos aspectos que forman parte de lo que se entiende por gobernabilidad, se requiere llevar a cabo una medición de la misma. En este trabajo, se tendrán en cuenta los indicadores propuestos por el Instituto del Banco Mundial, por la confiabilidad de la fuente y por la posibilidad de medir la influencia de la intervención de las misiones en estos aspectos. En este sentido, para Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Pablo Zoido-Lobaton (1999), miembros del equipo de investigadores del Instituto del Banco Mundial, el concepto de gobernabilidad, comprende:

- Voz y rendición de cuentas: Involucra el respeto a los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, comprendiendo la participación en la elección de gobierno, posibilidades de libre expresión, libertad de asociación y de prensa.
- Estabilidad política y ausencia de violencia: Implica el riesgo de un gobierno de sufrir una desestabilización de manera violenta y en contra de la Constitución, abarcando las formas de terrorismo y violencia interna.
- Efectividad del gobierno: Abarca la capacidad de un gobierno de crear e implementar políticas públicas, la percepción del compromiso del gobierno sobre las mismas; como así también el grado de eficiencia de los servicios públicos y civiles.
- Calidad regulatoria: Comprende la capacidad que tiene un gobierno para promover el desarrollo del sector privado, mediante la formulación, realización y regulación de políticas.

- Estado de Derecho: Engloba el nivel de eficacia para cumplir los contratos, la calidad de la policía, la eficiencia de la justicia, el riesgo de episodios de violencia y crimen; en general el comportamiento de los funcionarios en consonancia con las normas de la sociedad.
- Control de Corrupción: Implica el grado en que se utiliza al poder público para obtener beneficio privado; incluye también el nivel de adhesión de los funcionarios de gobierno a grupos con intereses privados.

En este marco, para llevar a cabo un análisis que implique el concepto de gobernabilidad en Afganistán, se debe poner el foco de atención en dos dimensiones fundamentales: la política y la militar. Éstas, son esenciales porque constituyen la base del concepto en estudio. La dimensión política refleja la capacidad de funcionamiento del gobierno afgano, mediante la creación y ejecución de políticas en pos del desarrollo de la población. Y la dimensión militar, es clave para comprender la capacidad de Afganistán para brindar seguridad a sus ciudadanos. Además, en el caso afgano la gobernabilidad se ve influenciada por la presencia de las misiones de Naciones Unidas y la OTAN (Saltmarshe y Medhi, 2011).

De manera que el análisis debe concentrarse en la administración del Estado afgano y en las acciones políticas que las misiones desarrollaron en conjunto con el gobierno de Afganistán; como así también las acciones militares que la ISAF desempeñó para que las autoridades afganas cuenten con plena gobernabilidad en el país.

Por su parte, es relevante destacar la importancia de la labor de Naciones Unidas y la OTAN en la gobernabilidad afgana, labor que realizan para alcanzar el fin último de *afganización*, tanto del manejo del Estado, como de las Fuerzas Armadas; esto significa, la transición total de competencias a manos de los afganos (Calvillo Cisneros, 2013). En este punto, se debe tener en cuenta además, que las instituciones internacionales son agentes clave del sistema internacional que sirven para facilitar la cooperación entre Estados y buscar soluciones a sus problemas de acuerdo a sus intereses mutuos; sumado a esto, “las instituciones internacionales les permiten a los Estados tomar acciones que, de otra forma, serían inconcebibles” (Keohane, 1993: 20).

Relacionando esto último con el caso de estudio del presente trabajo, se puede afirmar la existencia de intereses mutuos, sea combatir al terrorismo internacional, junto con el resguardo de la seguridad internacional por parte de los Estados que actúan en nombre de Naciones Unidas y la OTAN; sea la estabilidad y posibilidad de desarrollo por parte de Afganistán (Calvo Albero, 2010).

Igualmente, estas Organizaciones Internacionales que actúan de manera coordinada permiten a los Estados que las constituyen intervenir en los asuntos internos de Afganistán, como así también permiten al gobierno afgano recurrir a ellas a fin de solucionar sus problemas de gobernabilidad. Conjuntamente sirven como marco, por sus reglas institucionales formales e informales, para perseguir objetivos, y aunque a veces éstos no se cumplan, logran influir en el comportamiento de los gobiernos de los Estados (Keohane, 1993). Más precisamente, Naciones Unidas y la OTAN sirven de instrumento para el cumplimiento del objetivo de mejorar la gobernabilidad afgana.

Esto es así, porque la cooperación entre Estados en el marco de las Organizaciones Internacionales sirve para alcanzar fines que un solo Estado, en este caso Afganistán, no puede lograr por sí mismo. La explicación puntual es que el Estado afgano no posee los recursos necesarios para brindar un marco de estabilidad a su población y ejercer la autoridad mediante un gobierno central, no puede asegurar ni los procesos electorales ni la aplicación eficaz de políticas públicas por la violencia que el grupo Talibán ejerce sobre los afganos en busca de poder; tiene corrupción en su gobierno, se vulneran los derechos y libertades de los afganos, limitando el Estado de Derecho y la gobernabilidad en general (Paredes Lobo, 2012).

No obstante, el panorama cambia cuando Afganistán abre las puertas de la cooperación con la Organización Internacional universal por excelencia como es Naciones Unidas (Diez de Velazco, 1991). Esta última, al enviar una misión política especial aporta la importancia de que una Organización de carácter universal con prestigio apoye al gobierno afgano, lo asesore en planificación, formulación y puesta en práctica de políticas, como así también en los procesos electorales, para que pueda gobernar eficazmente todo el territorio.

Sin embargo, cuando la seguridad sigue siendo limitada con atentados por parte de los Talibán, se hace necesario la articulación de la labor de Naciones Unidas con una Organización Internacional militar, la cual supo redefinir sus objetivos y dedicarse a la cooperación en materia de seguridad: la OTAN. Esta última, prestó asesoramiento en materia militar, formando al propio Ejército Nacional afgano y entrenándolo para combatir a los terroristas; pero también contribuyó con miles de efectivos que monitorearon y aseguraron el territorio para que se puedan concretar los procesos electorales, se garantice la estabilidad y se agilice el funcionamiento del aparato estatal (Calvillo Cisneros, 2013). Así, estas Organizaciones contribuyeron al objetivo de gobernabilidad en Afganistán.

Profundizando en la labor concreta de las mencionadas Organizaciones, en primer lugar, la ONU como protectora de la paz y seguridad en el mundo, creó la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA por sus siglas en inglés), mediante la Resolución 1401 en 2002. El trabajo de esta misión se basa en contribuir a mejorar la coordinación con el gobierno central; en la extensión política en todo el territorio, promoviendo el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos; la gobernanza subnacional; la coordinación humanitaria con ONG's; las elecciones; la cooperación con la ISAF en programas estratégicos, con el fin de lograr la reconstrucción, el desarrollo y la estabilidad de Afganistán; el apoyo de los ciudadanos afganos a las instituciones estatales; la protección de los desplazados internos y de la población civil en general (López Bolaños y Arenas Arias, 2008).

En segundo lugar, la OTAN cuya razón de ser cambió luego de la Guerra Fría, pasando de ser una organización de defensa para Estados Unidos y Europa, a una orientada a la cooperación en seguridad a través de acciones políticas y militares⁸. En particular, la OTAN tomó el mando de la ISAF en 2003, bajo el mandato de Naciones Unidas, con fines de coordinación con el gobierno y la UNAMA en materia de seguridad, encargándose de la formación y el desarrollo de las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas, como también del apoyo práctico con efectivos y equipamiento al gobierno

⁸ Datos extraídos de la sección What Is NATO? Disponible en la página web oficial de la OTAN. <http://www.nato.int/nato-welcome/index.html>

afgano, a las Organizaciones Internacionales y a las Organizaciones No Gubernamentales que trabajan en dicho país⁹.

Además, cabe destacar la actuación de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT por sus siglas en inglés), cuyas principales funciones, según su Comité Ejecutivo, fueron de “seguridad y reconstrucción” (Calvillo Cisneros, 2013: 126). Más precisamente, “un PRT [se trataba de] una organización conjunta e integrada entre civiles y militares, equipada y apoyada por los países miembros de la ISAF, [que operó] a nivel provincial en Afganistán”. Además de contribuir a la estabilidad y reconstrucción, su objetivo era llegar a los lugares donde el gobierno central no podía, y ayudar a éste a cumplimentar los objetivos de seguridad, gobernabilidad y desarrollo (ISAF, 2009: 4).

Los Equipos de Reconstrucción Provincial estuvieron a cargo de la ISAF desde 2003 hasta 2014, y desempeñaron sus funciones en las provincias afganas para contribuir al desarrollo, reconstrucción del Estado, extender la gobernabilidad hacia la totalidad del país, promover los derechos humanos y el Estado de Derecho, como así también aportar ayuda humanitaria en casos necesarios. Durante el período 2003-2012, realizaron su labor bajo el mando directo de los países pertenecientes a la ISAF, pero en permanente coordinación con UNAMA y el gobierno de Afganistán¹⁰. Estos Equipos estaban coordinados por un Comité Ejecutivo compuesto por UNAMA, ISAF, el enviado de Naciones Unidas, la OTAN y el gobierno afgano; y cada uno de los Equipos estaba conformado por efectivos militares, un asesor en desarrollo y un asesor político como componentes civiles (Calvillo Cisneros, 2013).

Por último, las misiones de Naciones Unidas y la OTAN en su modo de accionar, reflejaban la idea de que la ayuda extranjera en Afganistán, los programas políticos y el aporte de todo el personal posible, tendrían efectos positivos a largo plazo. La lógica utilizada como respuesta al recrudecimiento de la violencia que minaba las bases de gobernabilidad lograda con el restablecimiento de las instituciones del Estado, fue la del

⁹ Página Web Oficial de la OTAN, sección ISAF's misión in Afghanistan (2001-2014). Disponible en: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm

¹⁰ Página Web Oficial de la OTAN, sección ISAF's misión in Afghanistan (2001-2014). Disponible en: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm

Trabajo Final de Graduación

Las Misiones de Naciones Unidas y la OTAN en Afganistán: consecuencias en la gobernabilidad afgana. Período 2003-2012

SUELDO VAVRINEK, ANDREA VERÓNICA

aporte masivo de efectivos, sobre todo de la ISAF, y más programas conjuntos de fortalecimiento institucional entre el gobierno central y UNAMA, hasta que se llegara a un punto donde el Estado afgano sería lo suficientemente fuerte y se revertiría la situación de violencia. Sin embargo, los episodios de ataques insurgentes violentos no cesaron, poniendo en riesgo la gobernabilidad (Suhrke, 2006).

Marco Metodológico

El presente trabajo corresponde a un tipo de investigación *Exploratoria-descriptiva* (Sampieri, Fernández Collado, Baptista Lucio, 1991). El componente exploratorio se debe a que el caso de estudio es relativamente nuevo, la UNAMA inició su labor en Afganistán en 2002, y la ISAF (bajo el mando de la OTAN) en 2003. Además, la novedosa acción conjunta de Naciones Unidas y la OTAN en temas de gobernabilidad hace más pequeño el número de estudios sobre el tema, dejando un espacio libre para explorar las consecuencias de las misiones en la gobernabilidad de Afganistán, aporte que realiza el presente trabajo.

Al mismo tiempo, lo descriptivo de la investigación se refleja en los objetivos de la misma, los cuales abordan la caracterización del conflicto afgano previo a la mencionada intervención; la descripción del sistema de gobierno afgano; la identificación de los objetivos estratégicos de la UNAMA y la ISAF; la identificación de los elementos políticos presentes en el accionar de la UNAMA, como así también de los elementos militares de las acciones de la ISAF y su efecto en la gobernabilidad del país.

Por su parte, en la presente investigación se utiliza el análisis correspondiente al método cualitativo, por ser el método por excelencia en las Ciencias Sociales. El mismo sirve para realizar un análisis interpretativo de los objetivos planteados que responde a las consecuencias de la intervención de UNAMA e ISAF en la gobernabilidad afgana.

Asimismo, se utilizan como soporte datos cuantitativos que refuerzan la investigación y reflejan la gobernabilidad en Afganistán. Estos datos son extraídos de los Indicadores de Gobernabilidad Global del Banco Mundial, el cual realiza un informe con gráficos a partir de datos recabados de diversas entidades y organizaciones. En ese informe, se presenta una tabla de cada indicador con los valores individuales de cada organización para el período 1996-2013. En el presente Trabajo Final de Grado, se utilizan los indicadores individuales de la Organización Freedom House y de Global Insight Business Conditions and Risk Indicators, que reflejan el comportamiento de las curvas de los gráficos del Informe del Banco Mundial y se presentan con valores del 0 al 1. El valor 0 (cero) o cercano a cero, refiere a niveles muy bajos del indicador de

governabilidad; y el valor 1 (uno) o cercano a uno, hace referencia a un nivel alto del indicador de gobernabilidad (*Instituto del Banco Mundial*, 2015).

Como ejemplo, se puede mencionar el indicador de Voz y Rendición de Cuentas. Seleccionando los valores del año 2003 al 2012 (período analizado en el presente trabajo), la Organización Freedom House otorga para cada año los siguientes valores:

- 2003: 0,20 – 2004: 0,27 – 2005: 0,33 – 2006: 0,33 – 2007: 0,32 – 2008: 0,25 – 2009: 0,19 – 2010: 0,19 – 2011: 0,20 – 2012: 0,22

A su vez, se utilizan fuentes primarias para el análisis, tales como: el Acuerdo de Bonn de 2001, Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la Carta de Naciones Unidas y los Reportes del Secretario General de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán, disponibles en la página oficial de Naciones Unidas. De igual manera, se lleva a cabo un análisis e interpretación de fuentes secundarias, tales como el índice de gobernabilidad del Banco Mundial según sus indicadores, disponible en la página web del Instituto Banco Mundial, artículos académicos de JStor, Dialnet, FRIDE, Real Instituto Elcano, Centro de Estudios de Iberoamérica; Informes de la OTAN, ISAF, y ONG's; Informes de las Fuerzas Armadas Españolas; Revistas académicas como *International Affairs*; portales de noticias sobre Afganistán en las páginas oficiales de Naciones Unidas y la OTAN que trabajan sobre la gobernabilidad de Afganistán y las misiones UNAMA e ISAF.

En cuanto a las técnicas de recolección y análisis de datos, se utiliza la observación documental como técnica de recolección y el análisis documental como técnica de análisis. Se recopila información útil para un análisis documental, recurriendo a las fuentes primarias y secundarias mencionadas anteriormente. Particularmente, la recolección corresponde a documentos críticos y con aspectos favorables sobre la gobernabilidad afgana, tras el accionar de la misión de UNAMA e ISAF. Luego se analizan los documentos con el fin de describir e interpretar el caso de estudio.

Capítulo I – Antecedentes: El conflicto afgano y el motivo de la intervención internacional

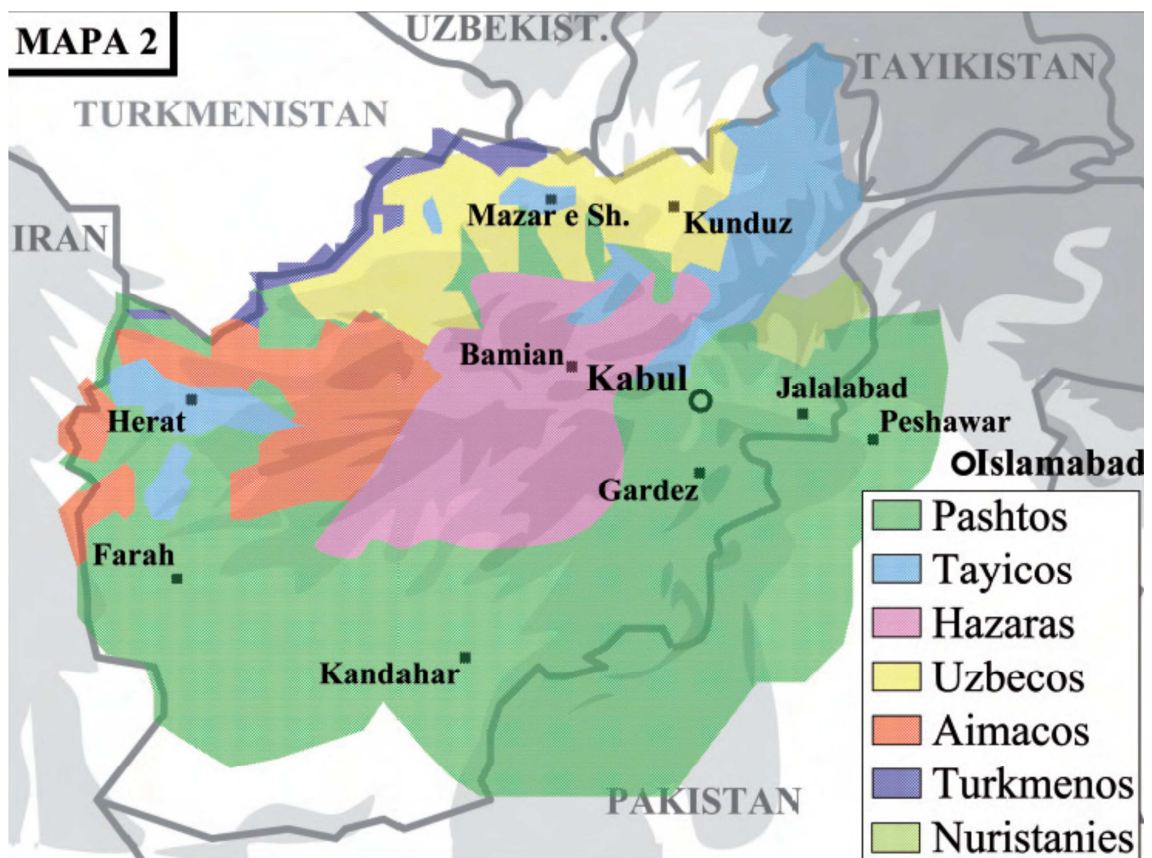
A fin de entender cómo se desencadena la intervención internacional en el caso de estudio seleccionado y cómo se relaciona dicha intervención con la gobernabilidad afgana, se hace necesaria una descripción de los antecedentes, que permita establecer un punto de partida en la investigación, y que aporte la claridad necesaria para analizar las consecuencias en la gobernabilidad del país afgano. Este capítulo esbozará una breve caracterización histórica de Afganistán, luego se expondrá el conflicto entre la Alianza del Norte y los Talibán¹¹, la guerra con Estados Unidos y, seguidamente, en qué consistió el Acuerdo de Bonn y el inicio formal de las misiones de UNAMA e ISAF. Con esto se busca también responder al objetivo específico de describir el conflicto entre la Alianza del Norte y los Talibán, seguido de los ataques liderados por Estados Unidos en 2001, de esencial importancia para la comprensión del análisis que se realizará a lo largo de todo el Trabajo Final de Grado.

Para empezar, Afganistán es un país históricamente geoestratégico, caracterizado como un Estado tapón, por encontrarse en el siglo XIX, cuando empieza su proceso de conversión en un Estado, entre los imperios de Rusia e Inglaterra. Es geoestratégico además tanto porque ha sido escenario de la Guerra Fría, y punto de atención de los países de la región como Irán, Arabia Saudí y Pakistán, por ser territorio de paso de petróleo y gas; como por ser actualmente un territorio donde se cultiva opio potencialmente convertido en heroína y por la libre circulación de armas luego de décadas de conflictos internos (Calvillo Cisneros, 2013; De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009).

Asimismo, Irán, Arabia Saudí y Pakistán tienen intereses sobre Afganistán de tipo económico, bregando para que no se interrumpa el territorio de paso afgano que facilita el comercio de petróleo y gas; de tipo político y religioso, como el apoyo a los Chiítas por parte de Irán, y la lucha por mantener vivo el Islam en general en tierras afganas (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009);

¹¹ Se utilizarán las expresiones “los Talibán” y “los talibanes” de modo indistinto y como referencia a las personas que conforman el grupo terrorista islámico Talibán.

Desglosando los elementos clave englobados en el conflictivo Afganistán, primeramente se puede decir que internamente, en el país conviven dos ramas del Islam, los Chiítas y los Sunitas, representadas en un caudal de etnias, tribus y clanes. Las principales etnias llevan los nombres de Pashtunes, Tayicos, Hazaras, Uzbecos, Aimacos, Turkmenos y Nuristaníes; con la particularidad de que algunas trascienden las fronteras, localizándose también en los países limítrofe (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009).



Fuente: De Faramiñán Gilbert y De Santayana y Gómez de Olea (2009). El Conflicto de Afganistán.

En este punto, cabe aclarar que la etnia Pashtún es de especial importancia, ya que se encuentra en territorio afgano y pakistaní. Representa casi la mitad de la población afgana y tiene una fuerte identidad nacionalista, llegando incluso a bregar por crear una nación propia, el *Pashtunistán*, que finalmente no se concretó. Identificados con el credo Suní del Islam, forman una confederación de tribus y clanes, entre ellos los Talibán; y su participación en el poder político o la ausencia de la misma, configuran el

tablero político afgano (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009). De manera que no se puede evadir su relevancia a la hora de reconstruir un país luego de un conflicto, y mucho menos si lo que se plantea es una optimización de la gobernabilidad.

En segundo lugar, la situación en Afganistán que no dejó de ser conflictiva desde su independencia de los ingleses en 1919 hasta la actualidad, fue uno de los escenarios de la Guerra que confrontó a los bloques de la Unión Soviética y Estados Unidos: la Guerra Fría. Esto es así por la instauración del comunismo política y militarmente en los años 1978 y 1979 respectivamente, que desencadenó levantamientos internos en contra (Calvillo Cisneros, 2013; De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009).

Esta rebelión del pueblo afgano, estaba comandada por la milicia guerrillera *mujahidín*, quienes en nombre de la *jiha*d, esto es la Guerra Santa, lucharon contra el liderazgo soviético que ponía en peligro la continuidad del Islam, hasta principios de la década del 90 (Englehart, 2010). Por su parte, Estados Unidos, decidido a contener a su rival cuando veía debilitarse el control que éste ejercía en Afganistán, contribuyó (al igual que Arabia Saudí) con armamentos a los rebeldes, quienes se entrenaron para combatir al enemigo comunista. Esta voluntad de destruir al bloque enemigo a como dé lugar le significó a Estados Unidos (y al mundo globalizado) por un lado, el nacimiento de Al-Qaeda y por otro, la consecuente oportunidad que vieron los Talibán de ocupar el poder (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009). Más adelante, Estados Unidos asumiría el compromiso de luchar contra la amenaza terrorista a la seguridad internacional.

Volviendo a la realidad afgana de entonces, con la retirada de la Unión Soviética, el heredero del gobierno de Kabul fue Muhammad Najibulá. Sin embargo, se desató una guerra civil entre este gobierno y sus opositores, que continuó con la situación turbulenta del país. En 1992 Najibulá se retiró del poder y se formó un gobierno interino formado por varios grupos islámicos, que terminaron enfrentándose entre ellos y con la minoría chií. Finalmente, el gobierno de Kabul quedó en manos del líder tayico

Burhanudin Rabbani, en continua lucha con sus opositores (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009).

Dada la caldeada situación, el poder también se concentró en las principales ciudades, al mando de líderes guerreros, que ejercían un poder de tipo feudal. Esto no permitía el libre paso de gas y petróleo por Afganistán. La preocupación de Pakistán frente a esto, llevó consecuentemente al apoyo del movimiento Talibán (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009).

Pasada la década de los 90, la conflictiva situación afgana se intensificó en el año 2001, luego de que los Talibanos iniciaran acciones terroristas que terminaran por desatar la intervención armada de Estados Unidos en ese país, el fin de la guerra y la instalación de un gobierno provisional encabezado por Hamid Karzai, junto con el inicio de las misiones de UNAMA e ISAF (López Bolaños y Arenas Arias, 2008).

1.1. La Alianza del Norte y los Talibán: confrontación y subsecuente Guerra en 2001

Como punto de partida, cabe destacar las características de los Talibán y la Alianza del Norte. Los Talibán, como se mencionó anteriormente, son una etnia Pashtún conformada por estudiantes del sur afgano, que supieron aprovechar el vacío de poder luego de la retirada del régimen comunista, instaurando su régimen en el año 1996 (Calvillo Cisneros, 2013).

Más precisamente, el nacimiento de este grupo se produjo en Pakistán, en la zona fronteriza con Afganistán, fruto de los jóvenes desplazados por la guerra entre la Unión Soviética y los rebeldes afganos, que continuó en la guerra civil entre grupos afganos para ocupar el poder (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009; Englehart, 2010). Estos jóvenes, influidos por un sector fundamentalista islámico pakistaní, se adentraron en el estudio del Corán y en la búsqueda de una alternativa a la situación afgana de entonces. Pronto estas ideas fueron acogidas en el sur de Afganistán y promovidas por fervientes religiosos islámicos, como así también por los *mujahidines* que simpatizaban con la eliminación de los Señores de la Guerra y pugnaban por imponer la *sharia* del Islam, esto es “una visión antimoderna del Islam que rechaza toda

idea de progreso político o económico y que pretende una pureza de costumbres acorde a la que predicaba Mahoma hace catorce siglos” y la supresión de los derechos de la mujer (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009: 45). A principios de la década de 1990, los Talibán se expandieron hasta tomar el gobierno central en Kabul e instalar la idea de un fundamentalismo religioso, islamista respetuoso del Corán y anti-chiíta (Calvillo Cisneros, 2013).

En el bando contrario, se encontraban los Señores de la Guerra y el gobierno de Rabbani, a quienes los Talibán querían derrotar para instaurar su régimen. Además del gobierno central, el enemigo eran estos guerreros. Eran antiguos comandantes de las milicias rebeldes o del gobierno comunista, que luego de la retirada de la Unión Soviética, mantenían el poder en diferentes regiones del país, en la forma de Mini-Estados donde además de ejercer el poder, proveían seguridad a los afganos que gobernaban, estableciendo muchas veces alianzas temporales entre ellos (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009; Englehart, 2010).

Lo que sucedió a continuación fue que los Talibanes lograron establecerse en la ciudad de Kandahar en 1994, para armar desde allí un plan que les permitiera el control total de Afganistán. Dicho objetivo no parecía tan descabellado, teniendo en cuenta el gran apoyo que recibían de Pakistán, y el reclutamiento de milicias Pashtunes que les permitió consolidarse militarmente (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009).

Cuando en 1996, el régimen Talibán tenía la mayor parte del territorio bajo su mando y estaba rodeando Kabul cada vez más, surge una alianza entre los Señores de la Guerra que más fuertemente resistían el avance: Massoud, localizado hacia noreste; Dostum en la zona de Mazar i Sharif al norte; y el chií Muhamad Karem Khalili de la zona centro. Se trataba de la llamada Alianza del Norte. A partir de ahí se enfrentaron sistemáticamente dejando víctimas y destrozos. La violencia de los Talibanes hacia los chiítas, opositores, y hasta los enviados de Naciones Unidas, sumada a la desenfadada destrucción de los pueblos, llamó la atención internacional (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009).

En este contexto, Estados Unidos tomó la decisión de atacar unilateralmente territorios afganos en 1998. El motivo era eliminar al líder de Al-Qaeda, quien había dirigido los ataques terroristas perpetrados sobre embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania. (Calvillo Cisneros, 2013).

Más específicamente, Al-Qaeda que significa *La Base*, estaba comandada por Osama Bin Laden. Éste, de regreso en Afganistán, vio la oportunidad de instalar campos de entrenamiento terrorista en el país, al amparo de los Talibán a cambio de dinero, contando además con cientos de miembros de la red terrorista distribuidos en la región y en el mundo occidental. A Estados Unidos le preocupaba esta situación, sin embargo, no se logró eliminar a Bin Laden con el bombardeo estadounidense, lo que desembocó en un acercamiento más profundo entre la cabeza de Al-Qaeda y el régimen Talibán. Con esto, el primero logró que el segundo vea al mundo occidental como un enemigo; tanto por ser ajeno al mundo islámico, como por el no reconocimiento internacional hacia los Talibanes (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009).

Luego del ataque estadounidense, la consecuencia directa fue la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1267 del año 1999 para que el régimen Talibán entregue a Osama Bin Laden. Debido a que esto no sucedió, las sanciones económicas por parte de la ONU no se hicieron esperar, dando lugar así a un acercamiento definitivo de los Talibanes con el líder terrorista (Calvillo Cisneros, 2013).

Luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001 a la potencia norteamericana, la situación crítica se volvió en contra de los Talibán, ya que con el apoyo de Estados Unidos, sus aliados y la comunidad internacional en general, la Alianza del Norte (que luego tomó el nombre de Frente Unido) se apoderó de las dos terceras partes del territorio afgano, quedando los talibanes con el dominio del sur. Finalmente, la *Operación Libertad Duradera* liderada por Estados Unidos logró derrocar al régimen Talibán (Calvillo Cisneros, 2013). En definitiva, el movimiento Talibán que había nacido como consecuencia de la contención estadounidense ejercida contra el comunismo en Afganistán, vio caer su régimen de la mano del mismo Estados Unidos.

1.2. El Acuerdo de Bonn y el inicio de UNAMA e ISAF

En este país contenedor de elementos desestabilizadores, la Organización de Naciones Unidas jugó un papel fundamental a la hora de intentar poner fin a las turbulencias y en el restablecimiento de las instituciones estatales afganas con un acuerdo que logró cumplir con sus proposiciones más importantes: el Acuerdo de Bonn.

En un primer momento, estableció la Misión Especial de Naciones Unidas en Afganistán (UNSMA por sus siglas en inglés) en el año 1993, con el objetivo de generar un “acercamiento nacional y la reconstrucción afgana” (López Bolaños y Arenas Arias, 2008: 26). Luego, en el año 2001, cuando la situación afgana vislumbraba el fin del régimen Talibán y se incrementaba la violencia como se describió anteriormente, las Naciones Unidas manifestaron la urgencia de intervenir en pos de sus principios de promover la paz y seguridad internacionales. Con este fin se creó la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) en ese mismo año (López Bolaños y Arenas Arias, 2008).

En este marco se firma el Acuerdo de Bonn en 2001, para la reconstrucción de las instituciones gubernamentales afganas permanentes, promoviendo la pacificación y la democracia (Rubin, 2006). A partir de entonces, se establece el gobierno provisional que encabezaba Hamid Karzai como presidente, además de plantearse como objetivos “la redacción de una constitución, y la convocatoria de elecciones presidenciales y legislativas” (Calvo Alberro, 2010: 90).

Más precisamente, el Acuerdo de Bonn estableció una Administración Provisional constituida por Hamid Karzai, cinco vicepresidentes y veinticuatro miembros, los cuales encabezaron un ministerio de la Administración Provisional cada uno, contando con la asistencia de Naciones Unidas en todo momento. Además se creó una Comisión de Derechos Humanos y se solicitó la creación de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad, con el fin de “ayudar a las nuevas autoridades afganas a establecer y formar nuevas fuerzas de seguridad y fuerzas armadas del Afganistán”¹².

¹² Acuerdo de Bonn, Anexo 1, apartado 2 (2001). Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Disponible en la página web oficial de Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2001/1154>

En suma, se acordó la cooperación de la comunidad internacional en general a través de donaciones de fondos que contribuyeran a víctimas de guerra, a la producción de cultivos distintos al opio, y a la reconstrucción de Afganistán. Asimismo, se acordó la cooperación de Naciones Unidas y otras Organizaciones que trabajaban junto con la Autoridad Provisional, en la lucha contra el terrorismo internacional, el narcotráfico y también en el resguardo de los Derechos Humanos¹³. Con este Acuerdo, empieza la labor de la ONU para la consecución de los objetivos de estabilización, reconstrucción y pacificación en Afganistán.

Será más tarde, en 2002 y con motivo de la persistencia del terrorismo a nivel interno, con violentos episodios hacia los afganos y las personas encargadas de la ayuda humanitaria, cuando se crea la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), y en 2003 la ISAF pasa a estar dirigida por la OTAN (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009; López Bolaños y Arenas Arias, 2008). Aquí es donde empieza formalmente el compromiso de la OTAN, siempre en cooperación con la misión de Naciones Unidas, quien lidera el legado de paz en Afganistán.

Cabe agregar que, con la ayuda de los afganos, UNAMA e ISAF, el cometido del Acuerdo de Bonn de restablecer las instituciones estatales afganas fue llevado a cabo con éxito. En primer lugar, se promulgó la Constitución Nacional Afgana, estructurando los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en 2004. Ese mismo año, se realizaron las primeras elecciones presidenciales y en el año 2005 las elecciones legislativas (Del Viso, 2006; Suhrke, 2007).

Sin embargo, el proceso democratizador impulsado en el Acuerdo de Bonn no se dio de manera pacífica. Al contrario, recrudesció la violencia por el notable componente externo (el de las misiones) en dicho proceso. Y, si bien el mencionado acuerdo hace referencia a la imparcialidad de las misiones que operan en Afganistán, a promover y a respetar la pluralidad del pueblo afgano¹⁴; no parecía ser motivo suficiente para los

¹³ Acuerdo de Bonn (2001). Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Disponible en la página web oficial de Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2001/1154>

¹⁴ Acuerdo de Bonn (2001). Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Disponible en la página web oficial de Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2001/1154>

afganos que estaban en contra de la injerencia externa. Tampoco era motivo suficiente para los Talibanes que no participaron de la reconstrucción del Estado afgano y que habían gobernado con su régimen años atrás (Englehart, 2010; Suhrke, 2007).

Para concluir, se puede decir que Afganistán se encuentra en el centro de paso para el comercio de gas y petróleo, con lo que siempre ha revestido una gran importancia geoestratégica. Primero para el Imperio ruso y los británicos, luego para la URSS y Estados Unidos, y para sus vecinos regionales Pakistán, Arabia Saudí e Irán. Este fuerte interés económico por tan importantes recursos energéticos, hace que resulte primordial que el territorio de paso esté alejado de turbulencias serias. Sin embargo, ésta no fue la suerte de Afganistán, donde las numerosas y diferentes etnias se conjugaron con ocupaciones externas y problemas para gobernar el país (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009).

En el mencionado país, los conflictos y las guerras siempre estuvieron presentes. Los afganos se acostumbraron a ser guerreros, muchas veces por causas y ambiciones ajenas, como la ocupación soviética en la Guerra Fría, y como el surgimiento del movimiento Talibán. En la ofensiva de rebeldes contra soviéticos estaba la semilla de otra guerra, una civil. Y en esta última, se encontraba la semilla de un fenómeno mucho más abarcador y peligroso que tomaría especial relevancia en Afganistán: el terrorismo.

La violación a los Derechos Humanos, el terror y la pugna por intereses tanto económicos como políticos y religiosos que hacían cada vez más frágil la situación en Afganistán, fueron motivos impulsores para la intervención de la Organización de Naciones Unidas con UNAMA. Esta misión, junto con el apoyo de ISAF a cargo de la OTAN, consiguió poner en marcha un plan de acción enfocado en la gobernabilidad.

Capítulo II: La gobernabilidad en Afganistán

Luego de establecer los antecedentes históricos necesarios para el desarrollo del presente Trabajo, el paso siguiente es enfocarse concretamente en la gobernabilidad de Afganistán. En este capítulo se pondrá el foco de atención en cómo está organizado el sistema de gobierno afgano; la relación que las misiones de UNAMA e ISAF tienen con la gobernabilidad del país en estudio, teniendo en cuenta el supuesto teórico/conceptual de la influencia de las misiones en la gobernabilidad; y los objetivos estratégicos de las misiones en Afganistán. De esta manera, el capítulo, como un paso previo necesario al posterior análisis de las consecuencias de la intervención conjunta en la gobernabilidad afgana, busca responder dos objetivos específicos: el de describir y analizar cómo se estructura el sistema de gobierno u organización administrativa de Afganistán en términos formales, de esencial importancia para comprender cómo se administra el Estado afgano y la labor que dichas misiones ejercen en su seno; como así también el de analizar los objetivos estratégicos de UNAMA e ISAF en Afganistán desde 2003 a 2012.

Luego de que finalizara la guerra entre la Alianza del Norte (con apoyo de Estados Unidos y sus aliados) y los Talibanes, que puso fin al régimen Talibán en 2001. La situación en Afganistán mostraba un vacío de gobernabilidad que debía convertirse en un esfuerzo por parte de los afganos para poner en funcionamiento el aparato estatal, ya que sería con las instituciones estatales en actividad y con ayuda de la comunidad internacional, que se reconstruiría la gobernabilidad en el país.

Sin embargo, a pesar de que los Talibanes habían sido privados del control total de Afganistán y la guerra había concluido, la reconstrucción del Estado y su plena gobernabilidad no traían consigo una única solución. Se generaron varios debates, sobre la mejor manera de administrar el Estado, entre los asesores de Naciones Unidas y los afganos. Las opciones más relevantes eran por un lado, establecer un Estado Federal, donde las provincias conservarían su poder y relativa autonomía a cargo de los Señores de la Guerra que las gobernaban hasta antes de la guerra de 2001. Esto permitiría conservar la institucionalización que habían alcanzado las provincias del norte de

Afganistán en sus feudos, y enfocarse en el desarrollo de las restantes provincias, con la reconocida asistencia de Naciones Unidas (Englehart, 2010).

Por otro lado, instaurar un Estado Unitario era una de las soluciones que permitiría una unificación bajo el mando de un gobierno central. Para esto, se debía dismantelar a las provincias de la Alianza del Norte, quienes mantenían seguros los territorios del norte con sus milicias y una cierta institucionalización para gobernar, exponiéndolas a un nuevo avance del grupo Talibán. Si bien las dos formas de Estado implicaban riesgos, se decidió por instaurar la forma unitaria, ya que “les preocupaba que el federalismo promoviera el conflicto étnico y haga al país más susceptible a la influencia Pakistání” (Englehart, 2010: 757-758). Así, unificar al país en un solo gran gobierno y no en varios sería la opción más conveniente para los afganos. Además, la ocupación efectiva del territorio se concretaría rápidamente y más aún con la ayuda de Naciones Unidas y la OTAN en su momento.

Fue entonces, a partir del Acuerdo de Bonn de 2001 como se mencionó en el Capítulo I del presente trabajo, que Afganistán se introdujo en un proceso de reconstrucción y estabilidad. Con este acuerdo se logró restablecer el funcionamiento de las instituciones públicas y prever la promulgación de una Constitución Nacional que diera sentido a la gobernabilidad afgana (Calvo Albero, 2010). Ya iniciado el año 2003, con la presencia en el país de UNAMA e ISAF a cargo de Naciones Unidas y la OTAN respectivamente, la administración del Estado afgano estaba en marcha.

No obstante, a lo largo del período 2003-2012, las circunstancias de estancamiento y violencia en Afganistán, llevaron a Naciones Unidas y la OTAN a revisar los objetivos estratégicos de las misiones de UNAMA e ISAF para la reconstrucción del Estado, mediante la celebración de Conferencias Internacionales que establecieron el camino a seguir en la labor del restablecimiento del país (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009).

2.1. Características del sistema de gobierno afgano

Con la designación de una Administración Provisional comandada por Hamid Karzai, el paso siguiente en la reorganización del Estado afgano luego de la caída del régimen

Talibán, fue establecer un texto constitucional que expresara la manera en que los afganos administrarían el país en términos formales. Para eso, se formó una Loya Jirga Constitucional, es decir una Asamblea Constituyente que con asistencia de Naciones Unidas aprobó la nueva Constitución de Afganistán sobre la que se erigiría el Estado.¹⁵

En el año 2004 finalmente se publicó la Constitución Nacional afgana, la cual siguiendo el Acuerdo de Bonn, estableció un régimen democrático de gobierno para la renaciente República Islámica de Afganistán. Esto representó un nuevo punto de partida, donde los protagonistas y encargados de elegir a sus representantes por fin serían los ciudadanos afganos. Ese mismo año, se llevaron a cabo las primeras elecciones democráticas presidenciales que dejaron la conducción del país a cargo de quien era el presidente provisional hasta entonces, Hamid Karzai (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009).

Concretamente, la Constitución de la República Islámica de Afganistán define al país como una república con sus tres poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Adopta al Islam como la sagrada religión oficial, sin prohibir la práctica de otros credos, promoviendo la unidad nacional, el respeto de los Derechos Humanos y la concordancia con la Carta de Naciones Unidas y Tratados Internacionales suscritos (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009). De esta manera, el primer gran avance que el texto constitucional hace en la gobernabilidad afgana es respetar la tradición islámica, ya que constituye la esencia de la mayoría del pueblo afgano y es un punto de convergencia para la unidad nacional y el ejercicio de una autoridad legítima.

A partir de aquí, se reconoce un sistema presidencialista en Afganistán y un gobierno central que dirige unitariamente el Estado desde Kabul por medio del presidente y dos vicepresidentes que tienen la función de ejercer control sobre su potestad. Además, la administración nacional está formada por las Fuerzas de Seguridad Nacional de Afganistán (ANSF); Comisiones que cumplen las directivas del gobierno central; y Ministerios que cumplen la función de nexos administrativos, encargados de implementar las políticas emanadas del gobierno, respondiendo al presidente y a las

¹⁵ Acuerdo de Bonn (2001). Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Disponible en la página web oficial de Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2001/1154>

cámaras legislativas (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009; Paredes Lobo, 2012).

El logro de unificar a Afganistán bajo la potestad de Hamid Karzai se debe tanto al apoyo del pueblo afgano a favor de las elecciones y del sistema de gobierno propuesto, como al buen desempeño del presidente. La confianza que en un principio generó Karzai como figura política de autoridad, llevó a que la Alianza del Norte y los grupos étnicos armados cooperen con el nuevo formato de país, desarmando sus milicias y, en algunos casos, uniéndose a las oficiales (Englehart, 2010).

De este modo, los *muyahidines* y Señores de la Guerra fueron los que decidieron pacíficamente formar parte del gobierno de Karzai. Esto constituye tanto un gran aporte para la organización del Estado como un riesgo latente. Por un lado, lograr dismantelar a la Alianza del Norte significó el posicionamiento del gobierno central como el comandante de la milicia más poderosa del país, las Fuerzas de Seguridad Nacional de Afganistán. Por otro lado, el apoyo de los grupos étnicos armados, quienes pueden rearmarse por la facilidad de obtener armas ilegales en el país, depende de la capacidad del gobierno para mantener buenas relaciones y establecer políticas que permitan la convivencia armónica de estos grupos en la sociedad afgana, evitando que se unan a la insurgencia latente en distintos puntos del país (Englehart, 2010).

Particularmente, en el ámbito provincial los gobiernos están subordinados al poder nacional central y son designados por éste, lo que los convierte en sub-gobiernos dependientes tanto económica como administrativamente del gobierno nacional. Sin embargo, esta estructura impuesta muchas veces pierde terreno frente al fuerte dominio de los poderes locales basados en relaciones interpersonales de influencia con el pueblo. No obstante, subordinar a las provincias a Kabul, resulta una estrategia sumamente útil para unificar el país al mando de Hamid Karzai. Esto es así ya que las provincias dependen del manejo presupuestario para su desarrollo (Paredes Lobo, 2012).

Hasta aquí, se registran otros dos importantes avances en la gobernabilidad afgana, el primero es contar con un Ejército Nacional y una policía afgana, claves para el resguardo de la seguridad y el bienestar de los ciudadanos afganos, como así también para permitir el desempeño de las funciones del gobierno (Suhrke, 2007). Así, todo

Estado que ostente gobernabilidad, necesariamente debe tener fuerzas de seguridad propias que garanticen el desarrollo de la ciudadanía, protegiendo a los habitantes de potenciales amenazas externas e internas.

El otro gran avance en la gobernabilidad es unificar el territorio bajo un poder central. Esto permite ejercer la autoridad plenamente en todo el país, y este ejercicio se ve favorecido por la dependencia económica y administrativa de las provincias con Kabul, ya que de esta manera se las puede controlar. Además, esto lleva a la posibilidad de penetrar en todo el territorio ejerciendo la negociación y la implementación de políticas emanadas desde el centro. Lo que es más conveniente que establecer un sistema federal, que generaría más divisiones teniendo en cuenta la diversidad de grupos étnicos en Afganistán.

Sin embargo, empoderar tanto al Poder Ejecutivo puede hacer retroceder el buen funcionamiento de las instituciones estatales. Esto significa que la existencia de un súper-presidencialismo difícil de controlar, estancaría el desempeño del Poder Legislativo para equilibrar la República, sobre todo si no puede controlar el presupuesto nacional (Suhrke, 2007).

Más precisamente, en el ámbito legislativo, el pueblo afgano está representado en la Asamblea Nacional, con una Cámara Baja llamada *Wolesi Jirga* de 249 miembros y una Cámara Alta llamada *Meshrano Jirga* de 102 miembros. La elección de los legisladores de la Cámara Baja es democrática directa, libre y secreta, debiendo tener veinticinco años de edad para ser miembros. En la Cámara Alta, los integrantes deben tener treinta y cinco años de edad, siendo elegidos uno por cada Consejo Provincial, uno por cada Consejo de Distrito y un tercio por el Presidente. Las Cámaras llevan a cabo un período de sesiones que dura nueve meses (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009; Paredes Lobo, 2012).

El naciente Parlamento se encontró con algunas trabas en cuestiones de procedimiento, aprobación del presupuesto y control de la legislación, lo que llevó a la temida desconfianza hacia su rol de equilibrar la potestad del Ejecutivo. Si bien hasta el año 2012 el Parlamento se mantuvo en funcionamiento debatiendo, promulgando leyes y ordenando su normativa interna para desarrollar su labor adecuadamente, esta

desconfianza del pueblo afgano estuvo presente desde las elecciones legislativas de 2005, a las cuales concurrieron el 49% del electorado, frente al 70% de votantes en las que confiaron en Karzai en las elecciones presidenciales de 2004. Esto afecta negativamente a la naciente democracia y pone en riesgo la gobernabilidad, ya que uno de los objetivos de la misma es el control de los gobiernos para el bienestar de la ciudadanía (Kaufmann, et al, 1999; Paredes Lobo, 2012; Suhrke, 2007).

Por su parte, el Poder Judicial en Afganistán ejerce su función de manera independiente de los otros dos poderes de la República. Está formado por un Tribunal Supremo de Justicia constituido por nueve jueces nombrados por el Presidente, previa aprobación de la Cámara Baja y con un mandato de diez años. Además, forman parte del Poder Judicial los tribunales superiores y los de apelación, en los cuales los jueces son nombrados por el Tribunal Supremo previa aprobación del Presidente. Asimismo, existe una Oficina General de Administración del Poder Judicial, creada por el Tribunal Supremo y que tiene la función de agilizar los trámites administrativos (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009).

Aún con la estructura organizacional en marcha, el Poder Judicial se ha encontrado con problemas para ejecutar juicios y sentencias debido a la corrupción presente en el mismo, y por la corrupción en el gobierno en general. Tanto en el ámbito administrativo de los órganos subsidiarios del gobierno central como en el seno de éste, los funcionarios corrompen el ejercicio de sus cargos con sobornos, malversación de fondos y prácticas financieras fraudulentas que llevan al enriquecimiento ilícito de los empleados públicos de bajo y alto nivel (Paredes Lobo, 2012).

Esta problemática abarca también al Poder Judicial, ya que se mantuvo inactivo en investigaciones y sentencias por corrupción, volviendo obsoleto el accionar de la justicia en este sentido. Pasaron años para que, tras sucesivos reclamos de las misiones internacionales en el país, el Departamento de Control y Seguimiento de la Corte Suprema sancione y, en algunos casos, condene a sus propios jueces por delitos de corrupción. Posteriormente, recién en 2012 se llevaron a cabo reuniones entre Hamid Karzai y el Jefe de la Corte Suprema de Justicia para dar inicio a una Oficina de Control de la Corrupción (Paredes Lobo, 2012).

Finalmente, al clima de corrupción y estancamiento de las instituciones estatales, se suma la violencia ejercida por los insurgentes Talibanes, quienes no se rindieron luego de la guerra de 2001. En cambio, regresaron a escena con actos terroristas a lo largo de todo el país, reclutando más seguidores. Éstos, se sumaron a la insurgencia porque no estaban de acuerdo con el nivel de intervención extranjera y su estrecha relación con el presidente. Descreídos de la democracia, continuaron intentando desestabilizar al gobierno de Karzai (Englehart, 2010; Suhrke, 2007). Esto ensombrece la gobernabilidad afgana, demandando aún más la ayuda de UNAMA e ISAF para proteger los avances logrados y generar estabilidad.

2.2. La relación de las misiones de UNAMA e ISAF con la gobernabilidad afgana

Para analizar la relación que existe entre las misiones y la gobernabilidad en Afganistán, en primer lugar se hace necesario retomar el concepto de gobernabilidad que se toma en cuenta en este trabajo. Expresamente, la gobernabilidad se define como:

Las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye el proceso por el cual son seleccionados, controlados y reemplazados los gobiernos; la capacidad del gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas acertadas; y el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos (Kaufmann, et al. 1999: 4).

Teniendo presente el anterior concepto, se puede decir que las misiones de UNAMA e ISAF a cargo de Naciones Unidas y la OTAN (desde el año 2002 y 2003 respectivamente), han sido parte activa de la reorganización del Estado, teniendo una influencia directa en la reconstrucción de la gobernabilidad afgana. A continuación, se profundizará sobre la relación de las misiones con la gobernabilidad de dicho país.

UNAMA, creada a través de la Resolución 1401 del Consejo de Seguridad, es una misión política especial que cumple sus funciones bajo el mandato del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz¹⁶, pero que no es una versión típica de estas

¹⁶ Resolución S/RES/1401 (2002). Disponible en la página web oficial de Naciones Unidas. [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1401%20\(2002\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1401%20(2002))

operaciones. Al ser una misión política, asesora al gobierno afgano y trabaja en coordinación con él en temas democráticos, de derechos humanos y desarrollo¹⁷.

Siguiendo el legado de Naciones Unidas plasmado en el Acuerdo de Bonn, como se mencionó anteriormente, la misión de UNAMA en 2002 empezó asesorando en la codificación del texto constitucional en el que resurgiría la República Islámica de Afganistán. Muchas de sus recomendaciones finalmente se plasmaron en la Constitución, como la instauración de una democracia, el respeto por los Derechos Humanos y la concordancia con los principios de la Carta de la ONU. Por lo que se evidencia la influencia de UNAMA directamente en la Carta Magna de la naciente democracia afgana. A partir de aquí, la misión se involucró en asesorar al gobierno en la voz y rendición de cuentas, que involucra el respeto a los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, comprendiendo la participación en la elección de gobierno, posibilidades de libre expresión, libertad de asociación y de prensa; siendo un elemento de la gobernabilidad (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009; Kaufmann, et al. 1999; López Bolaños y Arenas Arias, 2008; Suhrke, 2007).

Además, UNAMA contribuyó a la reconstrucción de la gobernabilidad afgana, reconociendo como único gobierno legítimo de Afganistán, al gobierno entonces provisional de Hamid Karzai, luego electo en 2004. De esta manera, defendió la unificación del territorio bajo el gobierno central (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009; López Bolaños y Arenas Arias, 2008; Suhrke, 2007).

Al ocuparse de promover programas políticos democráticos, UNAMA promueve directamente la gobernabilidad democrática, en el sentido del resguardo de los derechos de los ciudadanos, la igualdad política y el respeto de las reglas democráticas formales emanadas de los tres poderes del Estado, promocionando y monitoreando los procesos electorales (López Bolaños y Arenas Arias, 2008; Prats, 2001).

¹⁷ Extraído de la sección About UNAMA, del apartado Frequently Ask Questions (FAQS), s.d. Disponible en la página oficial de Naciones Unidas. <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=12269&language=en-US>

La labor de UNAMA también implica programas políticos tendientes a resguardar el Estado de Derecho, siendo éste uno de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, utilizados para medir la gobernabilidad de un país; el cual engloba el nivel de eficacia para cumplir los contratos, la calidad de la policía, la eficiencia de la justicia, el riesgo de episodios de violencia y crimen; en general el comportamiento de los funcionarios en consonancia con las normas de la sociedad. De igual modo, UNAMA brindó asistencia al gobierno central en cuanto a efectividad del gobierno, lo cual abarca la capacidad de un gobierno de crear e implementar políticas públicas, la percepción del compromiso del gobierno sobre las mismas, como así también el grado de eficiencia de los servicios públicos y civiles (Kaufmann, et al. 1999).

La cercana relación del presidente Karzai con los representantes de la misión de Naciones Unidas, le permitió a la Organización influenciar desde adentro la reconstrucción de la gobernabilidad en los términos que defiende la misma. Esto es: democracia, derechos humanos, desarrollo económico sostenible, generando una relación de dependencia democrática entre el gobierno central y la misión. Es decir, que sin la presencia de UNAMA y su arduo trabajo en pos del mantenimiento y buen funcionamiento del régimen democrático, al Estado se le dificultaría en gran medida su consolidación y perduración en el tiempo, por no contar con las herramientas suficientes para el resguardo de la democracia y por la corrupción generalizada. Con respecto a esta última, UNAMA asesoró al gobierno en cuanto a control de corrupción, otro de los elementos de gobernabilidad (Kaufmann, et al. 1999; Suhrke, 2007).

Asimismo, la dependencia externa se extiende también al ámbito económico, puesto que UNAMA canaliza su labor en cuanto a desarrollo a través de fondos de donantes de la comunidad internacional. La consecuencia fue la dependencia del presupuesto del país de las donaciones externas, lo que convierte al Parlamento en una institución formal con competencias más de negociación que de dirección y control del Poder Ejecutivo. Además, compromete la calidad regulatoria, es decir, la capacidad que tiene un gobierno para promover el desarrollo del sector privado, mediante la formulación, realización y regulación de políticas. De igual manera, UNAMA asesoró al gobierno afgano en cuanto a capacidad para formular, realizar y regular políticas (Kaufmann, et al. 1999; Suhrke, 2007).

Por otro lado, las acciones meramente políticas no implican una garantía de gobernabilidad. Se hace necesario además, resguardar la seguridad de los ciudadanos y del gobierno afgano como segundo pilar fundamental de la gobernabilidad. Con este propósito, se articuló la labor de UNAMA con la misión de ISAF dirigida por la OTAN desde 2003, en virtud del Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas. El trabajo principal de la ISAF se concentra en la asistencia y formación de las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas¹⁸. Además, su misión se extiende a la colaboración en la reconstrucción de infraestructura, asegurar el despliegue de la ayuda humanitaria y aportar efectivos para tales fines (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009).

Desglosando un poco más la labor de ISAF en Afganistán, es que se puede reconocer la relación de la misma con la gobernabilidad afgana. En primer lugar, el aporte militar con presencia efectiva en el territorio del país, formación y entrenamiento del Ejército Nacional Afgano, que aseguran las condiciones para la gobernabilidad referidas a la existencia de las instituciones por las cuales se ejerce autoridad en un país, y garantizar un entorno estable para el desarrollo de la ciudadanía. Junto con la neutralización tanto de la amenaza Talibán como de las insurgencias de muyahidines y grupos armados, constituye el trabajo primordial de dicha misión, en el intento de generar estabilidad política y ausencia de violencia. Esto implica el riesgo de un gobierno de sufrir una desestabilización de manera violenta y en contra de la Constitución, abarcando las formas de terrorismo y violencia interna. (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009; Englehart, 2010; Kaufmann, et al. 1999; Suhrke, 2007).

Este necesario aporte militar se articula a su vez con el ámbito político, en el sentido del establecimiento de relaciones de coordinación entre la ISAF y el gobierno central, como así también con UNAMA. De esto surgen, en segundo lugar, actividades políticas derivadas de las militares, que la ISAF desempeña en su rol de guardiana de la seguridad afgana. Entre ellas se encuentran los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRTs), y la promoción y monitoreo de las elecciones desde 2004, contribuyendo

¹⁸ Datos extraídos de la sección NATO and Afghanistan, de la página web oficial de la OTAN. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm

también a la gobernabilidad democrática (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009).

En este punto, también existe dependencia de la asistencia de la ISAF para proporcionar la seguridad que las nacientes Fuerzas Armadas Afganas y el gobierno no pueden brindar por sí solos a los ciudadanos afganos (Suhrke, 2007). De esta manera, las misiones de manera conjunta están íntimamente relacionadas con la gobernabilidad afgana, comprometidas en su reconstrucción y en la estabilidad del país, lo que constituye tanto un remedio como un desafío constante a los logros conseguidos, dada la creciente dependencia de ayuda externa para sostener la reinstauración de las instituciones estatales, el sistema de gobierno, el resguardo de derechos y promover el desarrollo económico (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009; Paredes Lobo, 2012).

Este problema, sumado al recrudecimiento de la violencia por parte de los Talibán y otros grupos armados, los cuales rechazan la presencia externa a tan alto nivel, llevaron a las misiones a revisar y replantear sus objetivos estratégicos en cuanto a su accionar en Afganistán.

2.3. Continuidad y cambios de los objetivos estratégicos de UNAMA e ISAF

Con el fin de analizar la continuidad y los cambios de los objetivos estratégicos que las misiones llevaron a cabo para finalmente definir un plan de fortalecimiento de la gobernabilidad en Afganistán; en primer lugar se hace necesario retomar el concepto de gobernabilidad que se toma en cuenta en este trabajo. Expresamente, la gobernabilidad se define como:

Las tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país. Esto incluye el proceso por el cual son seleccionados, controlados y reemplazados los gobiernos; la capacidad del gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas acertadas; y el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales entre ellos (Kaufmann, et al. 1999: 4).

Además, se toma en cuenta el concepto de gobernabilidad democrática, el cual implica un Estado que promueva la igualdad política. Lo que se dará a través del cumplimiento,

por parte del gobierno y los actores públicos y privados, de las reglas democráticas formales emanadas de las instituciones estatales (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), tendientes a resguardar los derechos fundamentales y constitucionales de los ciudadanos (Prats, 2001).

De esta manera, al tener presentes los anteriores conceptos, se puede concebir cómo los cambios y continuidades en los objetivos estratégicos de UNAMA e ISAF se van relacionando cada vez más con la meta de fortalecimiento de la gobernabilidad afgana, en el período 2003 – 2012.

Se plasmó la intención de recomponer al Estado afgano en el seno de la Organización de Naciones Unidas en un primer momento y junto con la Organización del Tratado del Atlántico Norte, más tarde. El mencionado Acuerdo de Bonn de 2001 y la Conferencia de Tokio de 2002, exponen los objetivos estratégicos que perseguirían las misiones en Afganistán en sus inicios. Los mismos, hacen referencia a la lucha contra el terrorismo en el país (contra los Talibanes y Al Qaeda), la formación de las Fuerzas de Seguridad oficiales afganas, la ayuda económica para la reconstrucción post conflicto, la instalación de un régimen democrático, el respeto por los Derechos Humanos, civiles y políticos, y el desarrollo no ligado al narcotráfico (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009; Del Viso, 2011).

Sin embargo, los primeros objetivos se convirtieron en idealistas y declarativos con las misiones ya operando en terreno afgano, debido a que en la práctica se tornó más difícil alcanzarlos realmente en un período inicial de doce meses. Las razones se reflejan en el arduo trabajo en coordinación con el gobierno provisional y la población civil para instaurar la democracia y promover las primeras elecciones presidenciales, que tardaron más de lo esperado. Las misiones de UNAMA e ISAF se prorrogaron para conseguirlo, y además por motivos de resurgimiento de la violencia de los Talibán con sed de venganza. Sumando la labor de desarme de las milicias de los Señores de la Guerra, se hacía largo el camino hacia los objetivos y complejo el trabajo humanitario (Del Viso, 2011; López Bolaños y Arenas Arias, 2008).

En este marco, se celebraron una serie de Conferencias Internacionales sobre Afganistán donde se trataron los problemas más relevantes del país, se revisaron y redefinieron los

objetivos estratégicos que UNAMA e ISAF pondrían en práctica. En 2004, se celebró la Conferencia de Berlín, la cual hacía un llamado al cumplimiento y respeto por los derechos y deberes fundamentales de los afganos, sin discriminación étnica o de género, siguiendo lo dictado por la Constitución Nacional afgana y de conformidad con el Derecho Internacional. Se responsabilizó por la investigación y condena de casos de violación de tales derechos al gobierno de la República Islámica de Afganistán, en coordinación con la Comisión Afgana Independiente de Derechos Humanos. Esto se relaciona con el aspecto de la gobernabilidad de voz y rendición de cuentas, que involucra el respeto a los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, comprendiendo la participación en la elección de gobierno, posibilidades de libre expresión, libertad de asociación y de prensa (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009; Kaufmann, et al. 1999).

Con esta Conferencia, surgió la necesidad de redefinir los amplios objetivos previamente mencionados. Las misiones empezaron a tener en cuenta que la consolidación de una gobernabilidad democrática traería la estabilidad tan buscada en el país. Se pasó a considerar más importante forjar una estabilidad duradera desde el seno del Estado afgano, que defender ciegamente los intereses por combatir principalmente el terrorismo (Del Viso, 2011).

En 2006, se llevó a cabo lo que se conoció como *Pacto para Afganistán*, en la Conferencia de Londres. Puntualmente, es aquí donde se ajustan los objetivos estratégicos de modo más acorde con la realidad afgana y la labor de las misiones. Se plantearon tres principales objetivos estratégicos bajo la órbita de cooperación entre la comunidad internacional (a través de las misiones) y el gobierno central. El primero refiere al compromiso de establecer dicha relación de cooperación en el marco de Naciones Unidas; el segundo promete analizar un programa de desarrollo y seguridad que excluye a la producción y comercio de drogas, elaborado desde el punto de vista de las autoridades afganas; y el tercero trata sobre el compromiso de financiación de la comunidad internacional para con Afganistán. Por último, se crea una *Junta Mixta de Coordinación y Vigilancia*, con el fin de supervisar la concreción de los objetivos (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009).

En el mismo año, se celebró la Segunda Conferencia de Tokio donde se puso el foco de atención en el desarme de “los grupos armados ilegales y en apoyar al Gobierno afgano para trabajar activamente en los planos nacional, provincial y local con el fin de poder cumplir con este compromiso de pacificación del país” (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009: 206-207).

Aquí se evidencia la necesidad de penetrar a los niveles subnacionales y se responsabiliza al gobierno central de llevar a cabo el proceso de desarme pacífico y disminución de las agresiones contra los que habitan el territorio, lo que se logra con una gobernabilidad consolidada. Estamos frente a un objetivo estratégico que implica la construcción de gobernabilidad en el país en consonancia con el Estado de Derecho; como también en consonancia con la estabilidad política y ausencia de violencia, que implica el riesgo de un gobierno de sufrir una desestabilización de manera violenta y en contra de la Constitución, abarcando las formas de terrorismo y violencia interna (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009; Kaufmann, et al. 1999).

A partir de aquí, se postulan más objetivos estratégicos tendientes a mejorar la gobernabilidad de Afganistán con ayuda internacional, canalizada a través del accionar de UNAMA e ISAF siempre en coordinación con el gobierno afgano. En 2007, la Conferencia sobre Estado de Derecho postula la reforma del sistema de justicia, para que dicte sentencias firmes y se articule con el resguardo de la seguridad de los afganos. Esto se relaciona directamente con el intento de promover el Estado de Derecho, engloba el nivel de eficacia para cumplir los contratos, la calidad de la policía, la eficiencia de la justicia, el riesgo de episodios de violencia y crimen; en general el comportamiento de los funcionarios en consonancia con las normas de la sociedad (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009; Kaufmann, et al. 1999).

En 2008, la Conferencia de Bucarest profundizó el objetivo estratégico de lucha contra el narcotráfico y la corrupción en las instituciones estatales, proponiendo analizar la relación entre ambos en el seno del Estado. Ese mismo año, la Conferencia de París determina la aplicación de un Plan Estratégico de Desarrollo para atenuar la corrupción

en el ámbito público y mejorar la asistencia humanitaria a través del fortalecimiento de las instituciones estatales y el desarrollo de la producción agrícola y energética. Esto se relaciona con la labor de control de corrupción, otro aspecto de la gobernabilidad, que engloba el grado en que se maneja el poder público para obtener beneficio privado; incluye también el nivel de adhesión de los funcionarios de gobierno a grupos con intereses privados (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009; Kaufmann, et al. 1999).

Asimismo, las misiones cambian el objetivo estratégico de combatir el terrorismo por la estrategia de *afganización* en 2010 en la Conferencia de Londres, en la Conferencia de Kabul y en la Cumbre de Lisboa de la OTAN. Se pasa también del objetivo de consolidar la plena democracia al de estabilización del país con el fortalecimiento de las instituciones (Del Viso, 2011). Este cambio responde tanto a la situación de violencia generada por el grupo Talibán que fue deteriorando la seguridad de manera creciente, como a la incapacidad del gobierno para controlar todo el territorio con gobernabilidad plena (Calvillo Cisneros y González del Miño, 2010).

“La situación [de Afganistán] 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” a manos de los afganos; todo lo cual se plasmó en la Conferencia de Londres de 2010. Este enfoque político integral, permitiría el comienzo de la retirada de las misiones del territorio afgano, con la transición gradual de la totalidad de las competencias estatales a las autoridades afganas (Calvillo Cisneros y González del Miño, 2010:3).

En conclusión, la reconstrucción de Afganistán post conflicto se dio en un contexto de inexistencia de un poder central que gobernara todo el territorio. A este respecto, y con los objetivos delineados del Acuerdo de Bonn, las misiones de UNAMA e ISAF se embarcaron, como se mencionó anteriormente, en el establecimiento de un régimen democrático respaldado por una Constitución, con la que se impondría la unidad nacional del país. Sin embargo, los primeros años de organización de las instituciones estatales y éxito de las elecciones se vieron ensombrecidos por el resurgimiento de los

focos de violencia por parte de los Talibanes y otros grupos armados contrarios a la injerencia externa. Esto motivó la prórroga de las misiones y una ardua labor en conjunto con el gobierno central para mitigar los problemas e incrementar la gobernabilidad en concordancia con los principios democráticos.

Asimismo, se generó una relación de dependencia entre el gobierno central y las misiones que buscaban combatir el terrorismo e instaurar la democracia constitucional. La transición del mando del Estado bajo las autoridades afganas no se planteaba como tal. No obstante, la escalada de situaciones críticas con atentados perpetrados por el grupo Talibán y la pérdida de la capacidad de gobierno del país en su totalidad bajo el presidente, generaron la necesidad de la comunidad internacional de reunirse en Conferencias para revisar y replantear los objetivos estratégicos de UNAMA e ISAF.

Se produjeron, a lo largo del período 2003-2012, cambios en los objetivos estratégicos y también continuidades que se profundizaron en un gran trabajo de coordinación entre el gobierno central y UNAMA e ISAF. A medida que se avanzó en el período, mayor fue la conciencia de las partes de la importancia del fortalecimiento de la gobernabilidad para alcanzar la *afganización* y poner fin a dicha dependencia. Por último, si las misiones lograron poner el foco de atención en la transición del mando del Estado hacia los afganos, resta conocer las consecuencias de su labor en la gobernabilidad afgana.

Capítulo III: El accionar político de UNAMA e ISAF y sus efectos en la gobernabilidad afgana

Una vez cumplidos los objetivos que permiten identificar los antecedentes más relevantes para la presente investigación, como así también profundizar en la gobernabilidad afgana y su relación con las misiones de Naciones Unidas y la OTAN; el paso siguiente es ahondar específicamente en las acciones políticas de estas misiones en Afganistán, para analizar seguidamente las consecuencias que tuvieron en la gobernabilidad del país.

Concretamente, en este capítulo se perseguirá el objetivo específico de identificar y analizar las acciones políticas llevadas a cabo por UNAMA e ISAF y sus efectos en la gobernabilidad afgana. Se describirán, en primer lugar, los programas políticos puestos en marcha por UNAMA, la implementación de los Equipos de Reconstrucción Provincial y el rol de las misiones. Por último, se analizarán las consecuencias de las acciones políticas de las misiones en la gobernabilidad del Estado afgano a través de la utilización de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial y los valores asignados para cada uno a lo largo del período 2003-2012.

Para empezar, retomando el marco teórico-conceptual del presente trabajo, se establece como supuesto que para llevar a cabo un análisis que implique el concepto de gobernabilidad en Afganistán, se debe poner el foco de atención en dos dimensiones fundamentales: la política y la militar. Éstas, son esenciales porque constituyen la base del concepto en estudio. La dimensión política, que se analizará en este capítulo, refleja la capacidad de funcionamiento del gobierno afgano, mediante la creación y ejecución de políticas en pos del desarrollo de la población. Además, teniendo en cuenta que en el caso afgano la gobernabilidad se ve influenciada por la presencia de las misiones de Naciones Unidas y la OTAN, resulta importante conocer las acciones políticas que las misiones desarrollaron en conjunto con el gobierno de Afganistán (Saltmarshe y Medhi, 2011).

Asimismo, siendo UNAMA una misión política especial, se encargó de dirigir y poner en marcha programas políticos. Esta labor política, no obstante, no fue llevada a cabo solo por UNAMA, sino que se trabajó en coordinación con el gobierno afgano y con la

ISAF. Esta última, además de cumplir objetivos militares, ha colaborado con apoyo a las acciones políticas como se mencionó a lo largo del Trabajo Final de Grado (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009).

3.1. Los programas políticos de UNAMA

La misión de Naciones Unidas en territorio afgano y su trabajo constante a lo largo del período 2003-2012, revelan tanto avances como importantes limitaciones que debió afrontar en su accionar político. La dedicada labor de coordinación con el gobierno central y con ISAF en materia de programas políticos a nivel nacional y subnacional, posicionó a UNAMA como actor central en la reconstrucción del Estado afgano y su gobernabilidad (Úbeda-Portugués, 2009).

Los ejes principales de acción política de UNAMA se centraron en:

La prevención y resolución de conflictos; construir confianza y promover la reconciliación nacional; monitorear y aconsejar sobre la situación política y de derechos humanos; investigar y hacer recomendaciones referidas a las violaciones de derechos humanos; mantener el diálogo con líderes afganos, partidos políticos, grupos de la sociedad civil, instituciones y representantes de las autoridades centrales y regionales; recomendar acciones correctivas; y emprender buenos oficios cuando sea necesario para impulsar el proceso de paz.¹⁹

A continuación, se expondrá el accionar político de UNAMA en coordinación con ISAF y el gobierno central en tres ejes temporales, dentro del período analizado, que marcan las etapas de restablecimiento institucional y estabilización del Estado afgano; el incremento de la violencia e inestabilidad; y la transición de la conducción total del Estado a cargo de las autoridades afganas. Asimismo, como cuarto eje, se describirá el accionar político a través de los Equipos de Reconstrucción Provincial.

3.1.1. 2003-2006: Restablecimiento de las instituciones estatales y estabilización

Empezando por el año 2003, UNAMA emprendió el cumplimiento de los lineamientos del aludido Acuerdo de Bonn. Estableció, entre los más importantes, programas piloto

¹⁹ Texto extraído de la Página Oficial de la UNAMA, de la sección Political Affairs, disponible en: <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=12278&language=en-US>

con los fines de constituir la Loya Jirga Constitucional y el Registro Electoral para las primeras elecciones presidenciales. Para esto último, dictó las reglas que debían seguirse para registrar a los electores, el desarrollo de una estrategia de educación cívica de información pública, la contratación y formación de registradores oficiales. Además, UNAMA persiguió el fin de acelerar el desarme de milicias y grupos armados con el programa de desarme, desmovilización y reintegración; impulsó la reforma del sistema judicial y de la policía afgana; asesoró, trabajó en investigación y monitoreo de situaciones de violación de derechos humanos, como así también en el monitoreo de la Loya Jirga Constitucional junto con la Comisión Afgana Independiente de Derechos Humanos.²⁰

En el año 2004, se continuó con la labor en base a las directrices del Acuerdo de Bonn. UNAMA trabajó en coordinación con la Comisión Afgana Independiente de Derechos Humanos, a la cual la Constitución le otorgó carácter permanente; en programas de educación sobre derechos humanos, de derechos de niños y mujeres, de transición del sistema de justicia, como así también en programas de monitoreo y evaluación de derechos humanos. Asimismo, la misión creó un Centro de Entrada de Datos Electorales en la secretaría electoral del Órgano Conjunto de Gestión Electoral en Kabul. En consonancia con las actividades de esfuerzo electoral e inscripción de votantes, se instaló una terminal de UNAMA en el aeropuerto de Kabul, se adquirieron aviones de carga y helicópteros con el fin de movilizarse a diferentes puntos del país para inscribir votantes.²¹

Asimismo, luego del logro de la promulgación de la Constitución Nacional Afgana en 2004, con ayuda de UNAMA, se realizaron las primeras elecciones presidenciales. La ISAF, junto con las nacientes Fuerzas Armadas Afganas y las fuerzas policiales, colaboraron especialmente en el proceso electoral custodiando las áreas de votación que habían sido atacadas semanas antes de las elecciones por los llamados Grupos Armados Irregulares. Estos grupos, no habían sido recabados por el Ministerio de Defensa y

²⁰ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Diciembre de 2003. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/30%20December%202003.pdf>

²¹ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2004. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/19%20March%202004.pdf>

UNAMA propuso, en coordinación con el gobierno central, desmantelarlos mediante programas de recolección de armas y programas de desarrollo comunitario, ya que no se encontraban dentro del programa de desarme, desmovilización y reintegración.²²

Luego de que Hamid Karzai resultara electo presidente de Afganistán, UNAMA lo asistió en la formación del nuevo gobierno central, como así también en la profundización del gobierno en los niveles provinciales y la extensión de su gobernanza fuera de las fronteras de Kabul, también con ayuda de la ISAF. Además, la misión de Naciones Unidas siguió con los programas de reforma judicial, mediante el impulso de programas de asistencia técnica al cuerpo judicial y la formación de la Suprema Corte de Justicia; la construcción de una sede permanente y educación de futuros juristas. Por otro lado, la misión colaboró con programas de capacidad de construcción y producción de medios de comunicación, como aporte a un desarrollo de mayor libertad de expresión.²³

En 2005, el suceso principal fue abarcado por las elecciones legislativas. Se comenzó por crear la Comisión Electoral Independiente, por mandato constitucional, la cual junto con expertos de UNAMA formaron el Organismo Electoral Conjunto para supervisar las elecciones. Además, los integrantes del Organismo Electoral Conjunto y la Comisión Afgana Independiente de Derechos Humanos trabajaron monitoreando el proceso de elecciones legislativas, para verificar el cumplimiento de los derechos políticos como lo hicieron en las elecciones presidenciales, e investigando sobre violaciones a los derechos humanos en el pasado.²⁴

UNAMA colaboró en el proceso de selección de candidatos parlamentarios y en la promoción de los candidatos seleccionados. Añadido a esto, la misión en coordinación con el gobierno afgano, siguió con el programa de desarme, desmovilización y reintegración; y con la reforma judicial proponiendo consultas sobre búsqueda de la

²² Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Noviembre de 2004. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/26%20November%202004.pdf>

²³ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Noviembre de 2004. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/26%20November%202004.pdf>

²⁴ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2005. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/18%20March%202005.pdf>

verdad con el sector civil de la sociedad. Igualmente, la ISAF colaboró en el apoyo a las elecciones legislativas proveyendo la seguridad junto con las Fuerzas Armadas Afganas, para que se llevaran a cabo con éxito.²⁵

En el año 2006, con la Asamblea Nacional afgana en marcha, las actividades de UNAMA estuvieron enfocadas en la asistencia técnica a los miembros de los comités y consejos provinciales en materia de construcción de relaciones, planes de desarrollo y actividades gubernamentales a nivel subnacional. Al mismo tiempo, culminó el programa de desarme, desmovilización y reintegración; continuó con el programa de disolución de grupos armados ilegales, aunque con muchas dificultades debido a la relación de algunos miembros del gobierno con estos grupos y a la violencia en el sur y sureste de Afganistán. UNAMA siguió trabajando en la asistencia al sistema judicial, y puso en marcha un programa de entrenamiento para el personal de las prisiones en cuanto a la implementación de las leyes judiciales.²⁶

Persiguiendo los objetivos de desarrollo, gobernanza y seguridad propuestos en el Pacto para Afganistán en la Conferencia de Londres de 2006, UNAMA formó un grupo de trabajo sobre justicia y derechos humanos con el Ministerio de Justicia, con el fin de recabar datos, generar programas, estrategias y monitorear el proceso de implementación de los puntos de referencia de dicho Pacto.²⁷

3.1.2. 2007-2009: incremento de la violencia e inestabilidad

Para el año 2007, debido al incremento de la violencia contra el gobierno central, la población civil y las misiones extranjeras, se continuó con mucha dificultad con el programa de disolución de los grupos armados ilegales y se llevó a cabo una revisión del mismo con el fin de incrementar su efectividad. Además, se puso en marcha el programa de la Policía Nacional Afgana Auxiliar, que se ocupaba del entrenamiento de

²⁵ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Agosto de 2005. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/12%20August%202005.pdf>

²⁶ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, 2006. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/11%20September%202006.pdf>

²⁷ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, 2006. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/11%20September%202006.pdf>

policías para asistir al gobierno central en los focos de insurgencia. UNAMA se ocupó del reclutamiento del personal, que implicó investigación de antecedentes para evitar filtraciones de insurgentes antagónicos al gobierno; y del monitoreo del programa. También, la misión continuó trabajando con la Comisión Afgana Independiente de Derechos Humanos en una campaña de monitoreo de la detención arbitraria, para vigilar el cumplimiento de los derechos humanos en esta instancia; y en un programa de capacitación sobre derechos humanos dirigido a funcionarios del área de Defensa Nacional.²⁸

A nivel provincial, la misión de Naciones Unidas estuvo a cargo de la logística, coordinación y asistencia técnica de una serie de consultas llevadas a cabo en las provincias, a fin de que las mismas presentaran propuestas prioritarias de desarrollo en coordinación con el gobierno central. Por otro lado, UNAMA prestó soporte al desarrollo de un Plan de Acción para las Mujeres de Afganistán, previas consultas a grupos activistas de mujeres, también promovidas por la misión. Con esto, se buscó mayor participación de las mujeres en cuestiones civiles y políticas, como así también respeto a sus derechos y más igualdad de género.²⁹

En 2008, UNAMA prolongó su apoyo al programa de reforma del sistema judicial, aportando oficiales especialistas en leyes desplegados en sus oficinas regionales, los cuales brindaron asistencia a los programas del gobierno central. Continuando con la labor en derechos humanos, la misión también asistió en la implementación del Plan de Acción para las Mujeres de Afganistán, asistiendo al Ministerio de Asuntos de la mujer para implementar de manera efectiva el Plan a nivel nacional y subnacional.³⁰

De igual forma, el 2008 fue un año de revisión de las actividades de UNAMA frente al crecimiento de inseguridad e inestabilidad afganas. En el marco de la Cumbre de París,

²⁸ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2007. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SC%20Report/07march15-report.pdf>

²⁹ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Septiembre de 2007. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/07sep21-report.pdf>

³⁰ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Septiembre de 2008. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/08sep23-SG-report-SC-situation-in-afghanistan.pdf>

se establecieron los lineamientos de un mayor acercamiento y coordinación entre el gobierno central y las misiones para fortalecer la capacidad gubernamental en los ámbitos nacionales y subnacionales, como así también el fortalecimiento de las instituciones estatales. UNAMA fue la encargada de llevar adelante esta mayor coordinación para dar una respuesta política a la situación de violencia³¹. A este respecto, se creó el Grupo de Trabajo Enfoque Integrado formado por dicha misión, el gobierno central, ISAF y donantes internacionales. Añadido a esto, debido a las elecciones programadas para 2009, UNAMA trabajó junto a la Comisión Electoral Independiente registrando nuevos votantes. La misión organizó unidades de trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, a fin de promover las elecciones y un ambiente político propicio.³²

En el año 2009, las misiones se ocuparon de establecer prioridades en el accionar del Grupo de Trabajo Enfoque Integrado. A partir de esto, se realizó una lista de lugares con mayor dificultad de acceso para el gobierno, las misiones y los civiles, donde se destinarían los mayores esfuerzos para combatir la insurgencia y fortalecer la gobernabilidad³³. Al respecto, UNAMA dirigió la coordinación con la ISAF y la Dirección Independiente de Gobernanza Local. De igual manera, asistió en los lineamientos operacionales de una unidad de 15 fiscales destinados a combatir la corrupción en el gobierno; como también en la implementación de programas junto a la Alta Oficina de Supervisión de la Implementación de la Estrategia de Lucha contra la Corrupción, en los Ministerios del Interior y de Finanzas; y sobre todo, en el asesoramiento legal anticorrupción.³⁴

³¹ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Septiembre de 2008. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/08sep23-SG-report-SC-situation-in-afghanistan.pdf>

³² Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2009. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/09march10-sg-report.pdf>

³³ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2009. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/09march10-sg-report.pdf>

³⁴ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Junio de 2009. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/09july23.pdf>

En materia de derechos humanos, promoción y monitoreo del proceso electoral. UNAMA junto con la Comisión Afgana Independiente de Derechos Humanos, promovieron una campaña de Verificación de Derechos Políticos en base a los derechos de libertad de expresión, de asociación, de libre reunión y movimiento, como así también basada en los principios de no discriminación, imparcialidad y no intimidación. La misión de Naciones Unidas, también asistió en el desarrollo de un plan para mejorar el acceso a la información a periodistas y medios de comunicación, y proporcionar justicia para los casos de ataques y asesinatos a periodistas³⁵. Añadido a esto, el paso previo a las elecciones presidenciales y de consejos provinciales de 2009, estuvo marcado por la necesidad de proporcionar seguridad al proceso electoral. Para eso, se formó el Grupo Mixto de Planificación de la Seguridad, constituido por UNAMA, ISAF, las Fuerzas de Seguridad Nacional Afganas y la Comisión Electoral Independiente. El Grupo planificó la distribución y el monitoreo de los centros de votación en las elecciones.³⁶

3.1.3. 2010-2012: La transición

En el año 2010, comenzó la transición para disponer la conducción del Estado a cargo de los afganos, partiendo de los lineamientos de la Conferencia de Londres, siguiendo con la Conferencia de Kabul y la Cumbre de Lisboa (Del Viso, 2011). En este año, UNAMA sentó las bases del llamado Proceso de Kabul o afganización, a través de acciones destinadas al fortalecimiento institucional del Estado en materia de seguridad, democracia, buen gobierno y desarrollo económico; como así también el fomento del diálogo y la paz interna, que permitirían generar la confianza de los afganos para dirigir su propio país.³⁷

Puntualmente, UNAMA con un rol principal en el comienzo de dicha transición, trabajó en el ámbito de seguridad, en conjunto con el Consejo de Seguridad Nacional de

³⁵ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Junio de 2009. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/09july23.pdf>

³⁶ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Septiembre de 2009. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/09sept25-SGreport.pdf>

³⁷ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Diciembre de 2010. Disponible en: http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/SG%20REPORT_10DEC2010.pdf

Afganistán, proporcionando asistencia en la elaboración de un marco normativo estratégico para la política de seguridad nacional, particularmente en el área de evaluación de amenaza. La misión también prestó su apoyo al desarrollo de programas para mejorar la seguridad local y brindar mejor servicio a los ciudadanos, junto con el Ministerio del Interior, llamados Estrategia de la Policía Nacional y Plan de la Policía Nacional. Además, contribuyó en el proceso de las elecciones legislativas, brindando asistencia a la Comisión Electoral Independiente, aconsejando en los lineamientos a seguir para una reforma electoral de largo plazo, y en general, contribuyendo a mejorar la capacidad del gobierno afgano en el proceso electoral.³⁸

En materia de los procesos de reintegración y reconciliación, el programa de Paz y Reintegración fue puesto en marcha con el apoyo y las directrices de UNAMA, la cual también ayudó técnicamente en los procedimientos de la Jirga Consultiva de Paz, en la que participaron representantes del gobierno local, la comunidad religiosa y etnias, con el fin de dialogar sobre la construcción de paz en Afganistán.³⁹

En 2011, UNAMA continuó con el apoyo al programa de Paz y Reintegración, asesorando a grupos políticos, religiosos y comunitarios en las provincias a través de los representantes de los Consejos Provinciales. Particularmente, se ofreció información y asistencia técnica en materia de acceso a los servicios básicos para la población civil y la disminución de riesgo de los civiles, promoviendo el respeto a los derechos humanos. Con respecto a esto último, la misión trabajó en actividades de monitoreo de la implementación de la Ley para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, promoviendo por ejemplo, la no ejecución de mecanismos judiciales como respuesta a la huida de mujeres que fueron obligadas a casarse. Además, UNAMA monitoreó los centros de detención para vigilar el cumplimiento de los tratamientos de enfermedades a los detenidos, el juicio justo y evitar detenciones injustas.⁴⁰

³⁸ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Junio de 2010. Disponible en: http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/June182010_SG_Report.pdf

³⁹ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Junio de 2010. Disponible en: http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/June182010_SG_Report.pdf

⁴⁰ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Junio de 2011. Disponible en:

En cuanto al proceso de transición, UNAMA continuó con su labor realizando actividades de asistencia y entrenamiento al gobierno afgano en los puntos clave de desarrollo, buen gobierno, Estado de Derecho y seguridad. A nivel subnacional, asistió en el proceso presupuestario provincial, principalmente en la delegación de funciones a autoridades financieras de los gobiernos provinciales. También, promovió una mayor descentralización en las funciones del gobierno central al provincial, a través del programa de Gobernanza Subnacional de Afganistán, con el fin de empoderar a la Dirección Independiente de Gobernanza Local en la distribución de bienes y servicios, como así también el manejo de más información y conocimiento. En materia de seguridad, la misión siguió apoyando y vigilando los programas de la Policía Local, con el fin de mejorar el reclutamiento y el respeto de los derechos humanos en su accionar. En conjunto con la ISAF, UNAMA trabajó para mejorar la coherencia y coordinación con el gobierno en temas de seguridad y defensa local.⁴¹

Finalizando el período de análisis del presente trabajo, en el año 2012, UNAMA dialogó con autoridades del gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil para construir la base de las elecciones presidenciales de 2014, promoviendo la transparencia, la inclusión y un proceso electoral justo. Añadido a esto, la misión de Naciones Unidas continuó con: el programa de observación de los centros de detenciones, en trabajo conjunto con la ISAF; el apoyo y capacitación en derechos humanos a la policía, como así también a los directores de Seguridad Nacional.⁴²

Asimismo, UNAMA siguió monitoreando el respeto de los derechos de las mujeres y los derechos humanos en general; la misión contribuyó junto con ONG's y el Ministerio del Interior, a lanzar un programa de Tutoría de Mujeres Policía, para concientizar e integrar a las mujeres en las fuerzas de seguridad locales. Además, UNAMA asistió en capacitación al gobierno sobre Estado de Derecho, mejor canalización de los fondos de

<http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/110623%20SG%20report%20June%202011.pdf>

⁴¹ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Diciembre de 2011. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/111219%20SG%20Report%20Afghanistan.pdf>

⁴² Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Junio de 2012. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=UzctbPXEjw8%3d&tabid=12254&language=en-US>

donantes a nivel subnacional, y mayor inclusión de la mujer en la vida civil y política de Afganistán.⁴³

3.1.4. El accionar político a través de los Equipos de Reconstrucción Provincial

Por su parte, el accionar político de las misiones UNAMA e ISAF, se completó y canalizó a través de la cooperación civil-militar dentro de los Equipos de Reconstrucción Provincial. Retomando el marco conceptual del presente trabajo, cabe recordar que “un PRT [se trataba de] una organización conjunta e integrada entre civiles y militares, equipada y apoyada por los países miembros de la ISAF, [que operó] a nivel provincial en Afganistán”. Además de contribuir a la estabilidad y reconstrucción, su objetivo era llegar a los lugares donde el gobierno central no podía, y ayudar a éste a cumplimentar los objetivos de seguridad, gobernabilidad y desarrollo (ISAF, 2009: 4).

Más precisamente, el rol de UNAMA con los PRT fue de cercana cooperación, ya que los Equipos sirvieron como complemento para estabilizar las zonas más conflictivas a nivel provincial, fueron canales para promover los procesos electorales, y prestaron asesoramiento en temas de seguridad a la misión de Naciones Unidas. Además, UNAMA como parte del Comité Ejecutivo de los PRT, participó en las directrices y guía para su accionar, facilitando también la coordinación entre ISAF y el gobierno afgano a nivel nacional y provincial.⁴⁴

Más aún, la ISAF cobró especial protagonismo en la implementación de los PRT en Afganistán, por encargarse no sólo de dictar los lineamientos a seguir en conjunto con el Comité Ejecutivo, sino también porque sus efectivos y la parte civil de los Equipos fueron los encargados de materializar las acciones en las provincias. En esta línea, la misión de la OTAN cumplió el rol de contribuir a la expansión progresiva de la autoridad del gobierno central en todas las provincias, trabajó brindando seguridad necesaria para el desempeño de actividades civiles y políticas, y se involucró en los

⁴³ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Diciembre de 2012. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=RfTTUm-s86s%3d&tabid=12254&language=en-US>

⁴⁴ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2004. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/19%20March%202004.pdf>

programas políticos llevados a cabo por UNAMA y el gobierno afgano (Calvillo Cisneros, 2013). De esta manera, el accionar político de la ISAF para mejorar la gobernabilidad afgana, se llevó a cabo a través de los Equipos de Reconstrucción Provincial.

En general, la línea de acción de la ISAF en los PRT que contribuyó en la dimensión política de la gobernabilidad afgana, estuvo ligada al apoyo de los programas de desarme, desmovilización y reintegración; la creación, entrenamiento y fomento de la policía y el Ejército Nacional Afgano; el programa de reforma del sistema judicial; el desarrollo de la agricultura y el programa para combatir el narcotráfico; apoyo en los procesos electorales; fortalecimiento de la sociedad civil y del gobierno central. Además, los PRT estuvieron a cargo de la construcción de infraestructuras básicas para garantizar el buen desempeño institucional del Estado afgano (Calvillo Cisneros, 2013).

Luego de que la ISAF asuma progresivamente la dirección de los PRT en todas las regiones afganas desde 2003 a 2006 (*ISAF, 2009*). En 2007, UNAMA contribuyó al entrenamiento del personal de los PRT y ofreció coordinación directa con sus oficinas provinciales, brindando guía en temas políticos y humanitarios. Además, participó en grupos de trabajo de los PRT e incrementó el diálogo con el Comité Ejecutivo de los Equipos buscando mayor cooperación civil-militar⁴⁵.

En 2008, ISAF empezó la reconfiguración del concepto de los Equipos de Reconstrucción Provincial, para planear que las actividades quedaran a cargo de los afganos. A partir de entonces, las acciones políticas de los PRT fueron coordinadas por la Dirección Independiente de Gobernanza Local, a fin de mejorar la gobernabilidad a nivel provincial⁴⁶. En el año 2009, el gobierno afgano asumió la dirección del Comité Ejecutivo de los PRT, lo que fue visto como una mejora en la coordinación civil-militar y la transición del liderazgo al gobierno de Afganistán, pese a las dificultades de realizar

⁴⁵ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Septiembre de 2007. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/07sep21-report.pdf>

⁴⁶ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Septiembre de 2008. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/08sep23-SG-report-SC-situation-in-afghanistan.pdf>

actividades uniformes sobre los ejes de desarrollo, gobernabilidad, derechos humanos y seguridad⁴⁷.

En 2010, tras la Cumbre de Lisboa de la OTAN, se ideó un plan estratégico para el traspaso del mando hacia el gobierno afgano en materia de seguridad y gobernanza, provincia a provincia. UNAMA apoyó la parte civil de dicho plan, asistiendo al gobierno a nivel provincial⁴⁸. En 2011 y 2012, ISAF y UNAMA continuaron con la implementación del programa de transición de mando al gobierno afgano, prestando especial atención a la no formación de autoridades paralelas en las provincias, que mitiguen las instituciones estatales⁴⁹. Además, ISAF trabajó en la transición por áreas geográficas junto al gobierno y al Ministerio de Hacienda, el cual administró paquetes provinciales de transición alineados con la planificación nacional. UNAMA, por su parte, cooperó asistiendo al Ministerio de Desarrollo y sus concejos provinciales en la implementación y evaluación de la evolución de los planes de transición, como así también en un mayor acercamiento del gobierno con la ISAF, a fin de mejorar la coherencia en las acciones conjuntas⁵⁰.

Sin embargo, los PRT se encontraron con dificultades para alinear los proyectos provinciales con los objetivos nacionales del gobierno central y para coordinar actividades con otras organizaciones de carácter civil. Además, las diferencias entre provincias y entre los países de la ISAF a cargo tanto de su accionar como de su presupuesto, hicieron dificultosa una labor uniforme de los PRT, limitando así el cumplimiento de objetivos por parte de los Equipos en su conjunto (Calvillo Cisneros, 2013; Suhrke, 2006).

⁴⁷ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2009. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/09march10-sg-report.pdf>

⁴⁸ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Diciembre de 2010. Disponible en: http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/SG%20REPORT_10DEC2010.pdf

⁴⁹ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Junio de 2011. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/110623%20SG%20report%20June%202011.pdf>

⁵⁰ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2012. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/SG%20Report%20to%20the%20Security%20Council-March%202012.pdf>

Por último, luego de la descripción de las acciones políticas realizadas por UNAMA e ISAF en territorio afgano, resta analizar cuáles fueron sus consecuencias en la gobernabilidad.

3.2. Interpretando las acciones políticas en Afganistán: ¿Qué efectos causaron en su gobernabilidad?

Una vez identificado el accionar político de las misiones de Naciones Unidas y la OTAN en Afganistán, se hace relevante analizar qué efectos tuvieron en la gobernabilidad del país. Para tal fin, se utilizarán cinco de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, junto con los datos cuantitativos otorgados para cada año dentro del período 2003-2012, que servirán de sustento para el análisis final del capítulo. Estos datos cuantitativos, se presentarán con valores del 0 al 1. El valor 0 (cero) o cercano a cero, refiere a niveles muy bajos del indicador de gobernabilidad; y el valor 1 (uno) o cercano a uno, hace referencia a un nivel alto del indicador de gobernabilidad (*Instituto del Banco Mundial, 2015*).

Voz y rendición de cuentas										
Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Valor⁵¹	0,20	0,27	0,33	0,33	0,32	0,25	0,19	0,19	0,20	0,22

Fuente: Elaboración propia.

La voz y rendición de cuentas como indicador de gobernabilidad, revela el respeto a los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, la participación en la elección de gobierno, posibilidades de libre expresión, libertad de asociación y de prensa (Kaufmann, et al. 1999). En los primeros tres años del período, los hechos más relevantes asociados con el indicador, fueron el despliegue de las misiones en terreno afgano y el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de Bonn para el restablecimiento de las instituciones estatales del país, la promulgación de la Constitución Nacional Afgana, como así también las primeras elecciones presidenciales y legislativas en las que UNAMA e ISAF jugaron un rol fundamental para llevar a cabo el proceso electoral.

⁵¹ Los valores utilizados son los indicadores individuales de la Organización Freedom House, extraídos de los Indicadores de Gobernabilidad Global del Instituto del Banco Mundial (2015). *Country Data Report for Afghanistan, 1996-2013*.

Con estos primeros pasos, se puede ver en la tabla anterior que entre 2003 y 2005, la voz y rendición de cuentas del Estado afgano se incrementa hasta 0,33.

Si bien el valor de 2005 y 2006 sigue siendo bajo, el incremento respecto de años anteriores puede relacionarse con la puesta en marcha de las instituciones estatales y la posibilidad de los afganos de participar en la elección de gobierno. A partir de 2006, sin embargo, la situación de los derechos humanos empeoró. Se incrementó la violencia hacia los civiles por parte de grupos insurgentes, donde funcionarios de gobierno e integrantes de las misiones se vieron afectados (Calvo Albero, 2010).

Además, los afganos se encontraron con desafíos en materia de género y libertad de expresión. UNAMA puso en marcha programas de integración de la mujer en la sociedad y libertad de prensa, no obstante, el gobierno se mostró incapaz de garantizar esos derechos. Esto se puede apreciar en la caída del indicador desde 0,33 en 2006 hasta su punto más bajo de 0,19 en 2009 y 2010, años en los que hubo elecciones presidenciales y legislativas, con un electorado más reducido que en las primeras elecciones, con episodios de violencia y fraude electoral.

En los últimos dos años del período, cuando inició la transición del manejo de la totalidad del Estado a cargo de los afganos, o afganización, se aprecia un leve aumento de la voz y rendición de cuentas de 0,20 en 2011 y 0,22 en 2012, quedando un valor semejante que el del comienzo del período.

Efectividad del gobierno										
Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Valor ⁵²	0,25	0,28	0,25	0,25	0,25	0,19	0,25	0,25	0,25	0,25

Fuente: Elaboración propia.

La efectividad del gobierno, indica la capacidad del mismo de crear e implementar políticas públicas, la percepción del compromiso del gobierno sobre las mismas; como así también el grado de eficiencia de los servicios públicos y civiles (Kaufmann, et al. 1999). A lo largo del período, fue muy activa la labor de las misiones en extender la

⁵² Los valores utilizados son los indicadores individuales de Global Insight Business Conditions and Risk Indicators, extraídos de los Indicadores de Gobernabilidad Global del Instituto del Banco Mundial (2015). *Country Data Report for Afghanistan, 1996-2013.*

autoridad del gobierno y sus políticas a todo el territorio afgano. Se pusieron en marcha numerosos programas políticos por parte de UNAMA. ISAF también cooperó en las políticas del sector de seguridad a través de los PRT. Sin embargo, la capacidad del gobierno para generar políticas y brindar servicios públicos eficientes a la población fue casi constante en la década analizada.

El gobierno afgano se vio influenciado por las misiones, dependiente de sus iniciativas y asesoramiento político, lo que se refleja en la escasa capacidad del mismo para mostrar certeza y eficiencia por sus propios medios. Como se puede ver en la segunda tabla, la efectividad del gobierno alcanza su pico de 0,28 en el año 2004, año en que asume Hamid Karzai como presidente del gobierno central y forma los Ministerios públicos. El valor baja a 0,25 en los años siguientes y alcanza su punto mínimo en 2008 con 0,19 de efectividad gubernamental, para luego mantenerse en 0,25 el resto del período.

Control de corrupción										
Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Valor⁵³	0,13	0,18	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13

Fuente: Elaboración propia.

El control de corrupción implica el grado en que se utiliza al poder público para obtener beneficio privado; incluye también el nivel de adhesión de los funcionarios de gobierno a grupos con intereses privados (Kaufmann, et al. 1999). A lo largo del período analizado, la corrupción fue uno de los problemas más importantes de las instituciones del Estado afgano.

La corrupción del gobierno a nivel nacional y subnacional se llevó a cabo a través de sobornos y malversación de fondos (la mayoría de fondos donantes no canalizados en las políticas); y en el sector judicial, con la paralización de los juicios y estancamiento de las causas judiciales. UNAMA contribuyó con asesoramiento a los fiscales y asistencia en materia legal, pero la corrupción generalizada no fue controlada por el

⁵³ Los valores utilizados son los indicadores individuales de Global Insight Business Conditions and Risk Indicators, extraídos de los Indicadores de Gobernabilidad Global del Instituto del Banco Mundial (2015). *Country Data Report for Afghanistan, 1996-2013.*

gobierno central. Al final del período, el año 2012, el presidente de entonces, Karzai, inició la etapa de creación de un organismo nacional de control de corrupción (Paredes Lobo, 2012).

Esta situación se refleja en la tercera tabla. En el año 2004, con el inicio del gobierno democrático, se incrementa el control de corrupción a 0,18. Luego en el resto del período, el panorama generalizado de corrupción en las instituciones estatales se evidencia con el bajo valor de control de corrupción: 0,13.

Calidad regulatoria										
Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Valor ⁵⁴	0,19	0,26	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19

Fuente: Elaboración propia.

La calidad regulatoria, comprende la capacidad que tiene un gobierno para promover el desarrollo del sector privado, mediante la formulación, realización y regulación de políticas (Kaufmann, et al. 1999). En el caso afgano, el contexto generalizado del período 2003-2012, fue de una economía precaria, dependiente de donantes internacionales; situación de inseguridad, con focos de violencia interna entre grupos insurgentes y el gobierno central apoyado por ISAF y UNAMA, con población civil afectada; violación de derechos humanos y escasa libertad de expresión; corrupción; narcotráfico y tráfico de armas (Calvo Albero, 2010).

Este contexto, sumado a que en general, las iniciativas de formulación de políticas y el monitoreo de las mismas fueron llevados a cabo por UNAMA, dando lugar a la dependencia por parte del gobierno central en cuanto a propuesta y regulación de políticas. Esto tuvo como consecuencia la escasa capacidad del gobierno afgano para promover el desarrollo del sector privado. La cuarta tabla, refleja lo anteriormente dicho con el valor de 0,19 de calidad regulatoria que se mantiene en todo el período, excepto en el año 2004, cuando se restablecen las instituciones del Estado, se dicta una nueva

⁵⁴ Los valores utilizados son los indicadores individuales de Global Insight Business Conditions and Risk Indicators, extraídos de los Indicadores de Gobernabilidad Global del Instituto del Banco Mundial (2015). *Country Data Report for Afghanistan, 1996-2013.*

Constitución Nacional y se lleva a cabo el proceso electoral. Para ese año, el valor se incrementa a 0,26.

Estado de Derecho										
Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Valor⁵⁵	0,19	0,27	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,13	0,13

Fuente: Elaboración propia.

El indicador de Estado de Derecho o Imperio de la Ley, engloba el nivel de eficacia para cumplir los contratos, la calidad de la policía, la eficiencia de la justicia, el riesgo de episodios de violencia y crimen; en general el comportamiento de los funcionarios en consonancia con las normas de la sociedad (Kaufmann, et al. 1999). Entre los años 2003 y 2012, en Afganistán se restablecieron las instituciones del Estado a partir del Acuerdo de Bonn; con ayuda de UNAMA e ISAF se crearon programas para el fortalecimiento de la policía y la asistencia en materia judicial. Pero el estancamiento en el Poder Judicial, la violencia y el no cumplimiento de normas que van desde la falta de respeto por los derechos humanos hasta el fraude electoral, estuvieron presentes a lo largo de todo el período. Además, la deserción policial y la corrupción presente en este sector, dificultaron la disminución del riesgo de violencia y crimen, como así también contribuyeron a no contar con un cuerpo policial eficaz (Calvo Albero, 2010).

De este modo, observando la quinta tabla, el valor del indicador de Estado de Derecho empieza el período con 0,19 y sube a 0,27 en 2004, año en que se promulga la Constitución Nacional Afgana, se ponen en funcionamiento las fuerzas policiales entrenadas por ISAF, y empieza el nombramiento de funcionarios judiciales en el marco de la reforma judicial. También se puede observar que a partir del año 2005 hasta el 2010, el Estado de Derecho desciende a 0,19 y no presenta mejora. Añadido a esto, en los años 2011 y 2012, coincidiendo con el comienzo del período de transición del manejo del Estado o afganización, el valor del indicador baja de 0,19 a 0,13.

⁵⁵ Los valores utilizados son los indicadores individuales de Global Insight Business Conditions and Risk Indicators, extraídos de los Indicadores de Gobernabilidad Global del Instituto del Banco Mundial (2015). *Country Data Report for Afghanistan, 1996-2013.*

En conclusión, en los primeros dos años del período analizado, la gobernabilidad afgana se fortaleció con la restitución de las instituciones estatales a través de la promulgación de la Constitución Nacional, la división de poderes, las primeras elecciones presidenciales junto con la conformación del gobierno central, y la formación de la policía y las Fuerzas Armadas afganas, cumpliéndose los objetivos del Acuerdo de Bonn. En las tablas, los indicadores de gobernabilidad en general muestran un aumento en sus valores de 2003 a 2004.

Desde 2005 en adelante, se hace presente un aumento progresivo de violencia interna, que es abordado con un mayor despliegue de efectivos tanto de UNAMA como de ISAF, la cual en 2006 culmina con la expansión de los PRT en las regiones del país. En la descripción de los programas políticos de UNAMA, se incrementa la asistencia en la formación y desempeño del personal de las instituciones del Estado, ya sea a los juristas, la policía, los organismos electorales y los organismos a nivel provincial. Asimismo, se repiten las instancias en la que UNAMA intenta una mejor coordinación con el gobierno central y la ISAF.

La consecuencia en la gobernabilidad afgana a partir de 2005, se refleja en la disminución de los valores de los indicadores de gobernabilidad en general, con excepción del indicador de voz y rendición de cuentas, el cual aumenta en los años 2005 y 2006 disminuyendo su valor a partir de 2007. A su vez, luego de la disminución, los valores de los indicadores de gobernabilidad se mantienen constantes hasta el final del período; presentan una nueva disminución; o aumentan levemente sus valores, pero en ningún caso alcanzan valores más altos que los que obtuvieron en el año 2004.

De este modo, el avance que lograron en las misiones en la gobernabilidad de Afganistán fue sentar las bases para el funcionamiento del Estado y la democracia. Por lo demás, a pesar de los programas, propuestas políticas, aumento y despliegue del personal de las misiones, redefinición de objetivos con las Conferencias de 2010 y el inicio del Proceso de Kabul o afganización; el accionar político de UNAMA e ISAF no tuvo como consecuencia una mejora en la gobernabilidad afgana.

Los indicadores de gobernabilidad utilizados en el presente capítulo, mostraron valores muy bajos a lo largo del período 2003-2012, menores a 0,50 en todos los casos. Esto

Trabajo Final de Graduación

Las Misiones de Naciones Unidas y la OTAN en Afganistán: consecuencias en la gobernabilidad afgana. Período 2003-2012

SUELDO VAVRINEK, ANDREA VERÓNICA

revela que Afganistán se encuentra en un largo camino hacia la mejora de la gobernabilidad. De igual manera, para completar el panorama, resta analizar el accionar militar de la ISAF y sus consecuencias en la gobernabilidad del país.

Capítulo IV: Consecuencias del accionar militar de la ISAF en la gobernabilidad afgana

Como paso posterior al análisis de la dimensión política de la gobernabilidad en Afganistán, resulta importante analizar la dimensión militar. Ésta, es clave en un análisis que implica el concepto de gobernabilidad, a fin de comprender la capacidad del país para brindar seguridad a sus ciudadanos. Además, como en el caso afgano la gobernabilidad se ve influenciada por la presencia ISAF (como de UNAMA), resulta relevante entonces identificar y analizar las acciones militares realizadas por la ISAF y sus efectos en la gobernabilidad (Saltmarshe y Medhi, 2011). Esto último, constituye el objetivo específico a alcanzar en el presente capítulo del Trabajo Final de Grado.

Este capítulo se dividirá en dos partes, en la primera se describirá el accionar militar de la ISAF, incluyendo programas puestos en marcha, acciones militares dentro y fuera de los Equipos de Reconstrucción Provincial, la situación de la seguridad afgana a lo largo del período y la evolución de los conflictos violentos a partir de 2003 hasta 2012. En la segunda parte, se analizarán las consecuencias de dichas acciones en la gobernabilidad del país utilizando los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial de Estado de Derecho y Estabilidad política y ausencia de violencia, junto con los valores asignados para cada año del período seleccionado.

Principalmente, la ISAF además de contribuir a la estabilización en materia de seguridad con operaciones militares, se ocupó de “servir de soporte al Ejército Nacional Afgano, otorgar una ayuda efectiva al Gobierno afgano en sus programas de desarmar a los grupos ilegales y ayudar a la policía nacional afgana dotándola de medios y de capacitación” (De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea, 2009: 131).

4.1. Los programas militares de ISAF

Como punto de partida, cuando la Organización del Tratado del Atlántico Norte tomó el mando de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en 2003, bajo el respaldo de Naciones Unidas, se limitó a asegurar la capital afgana, hasta finales de ese primer año, para luego abordar la necesidad de llevar sus tropas más allá de Kabul con

el objetivo de contribuir a que la autoridad del Estado llegase al menos a las ciudades más importantes del país.⁵⁶

A lo largo del período 2003-2012, la ISAF aumentó y desplegó sus efectivos para contribuir a la estabilización de Afganistán. La misión comenzó su expansión fuera de Kabul haciéndose cargo del PRT de la provincia de Kunduz en diciembre de 2003. En 2004 tomó el mando de los PRT en el Norte afgano, y en el año 2005 se expandió al Oeste. Para el año 2006, los Equipos del Sur del país pasaron a mando de la ISAF, y hacia finales de ese mismo año, la misión también se expandió hacia el Este abarcando todos los PRT que antes se encontraban bajo el mando de la Operación Libertad Duradera (ISAF, 2009).

Cabe recordar, que “un PRT [se trataba de] una organización conjunta e integrada entre civiles y militares, equipada y apoyada por los países miembros de la ISAF, [que operó] a nivel provincial en Afganistán”. Además de contribuir a la estabilidad y reconstrucción, su objetivo era llegar a los lugares donde el gobierno central no podía, y ayudar a éste a cumplimentar los objetivos de seguridad, gobernabilidad y desarrollo (ISAF, 2009: 4).

Asumir el liderazgo de los Equipos de Reconstrucción Provincial en todas las regiones del país, le permitió a la ISAF desplegar y aumentar sus fuerzas militares en territorio afgano. Tanto fuerzas dentro de los PRT como fuerzas destinadas al combate de los grupos insurgentes. Esta extensión gradual de efectivos le permitió a la ISAF hacerse responsable de la seguridad de Afganistán. Desde 2003 a principios de 2008, el personal militar de ISAF se incrementó de 5.000 a 47.000 aproximadamente. Sin embargo, también incrementaron los incidentes con los llamados grupos armados ilegales (OTAN, 2008).

Concretamente, las operaciones militares se basaron en primer lugar, en prestar apoyo en las elecciones presidenciales de 2004, para custodiar los centros de votación. Además, ISAF estableció una base de apoyo permanente en Mazar-ie-Sharif, otras bases

⁵⁶ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Julio de 2003. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/23%20July%202003.pdf>

temporales, escuadrones de operación rápida, escuadrones de reserva, y personal militar extra en los Equipos de Reconstrucción provincial para brindar seguridad y asistencia en el proceso electoral.⁵⁷

Añadido a esto, la misión de la OTAN contribuyó con equipamiento militar y asistió en el entrenamiento a las Fuerzas Armadas Afganas a través de los programas de los Equipos Mentores de Operaciones y Enlaces, encargados de mejorar la capacidad de operación y el liderazgo de las fuerzas para que operen en conjunto con la ISAF. Esta última, aunque de manera limitada, también se encargó de entrenar a la Policía Nacional Afgana a través de los Equipos de Reconstrucción Provincial (*OTAN*, 2008).

En 2005, también se realizó un despliegue adicional de fuerzas de la ISAF en los PRT y fuera de ellos, con bases establecidas por noventa días y material aéreo extra, con el fin de asistir de manera directa en las elecciones legislativas de ese año. Además, se llevó a cabo un plan de seguridad en cooperación con las fuerzas de la Operación Libertad Duradera y los actores involucrados en las elecciones.⁵⁸

En el año 2006, con el llamado Pacto para Afganistán, las misiones se abocaron a la pacificación del país y la construcción de un plan de reconstrucción y desarrollo (Del Viso, 2006). Ese mismo año, culminó la expansión de la ISAF en las regiones afganas, la misión participó como miembro pleno de la Comisión Tripartita, en representación de las fuerzas extranjeras en Afganistán, junto con las fuerzas afganas y pakistaníes, con el fin de establecer cooperación y lazos de confianza⁵⁹.

Se realizó también en 2006 la llamada Operación Medusa, que implicó la ofensiva armada de la ISAF y el intento de consolidar a las Fuerzas de Seguridad Afganas en la región Sur del país, de mayoría Pashtún y dominada por los movimientos insurgentes Talibanes (Calvo Albero, 2010; De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez

⁵⁷ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Agosto de 2004. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/12%20August%202004.pdf>

⁵⁸ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2005. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/18%20March%202005.pdf>

⁵⁹ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Septiembre de 2006. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/11%20September%202006.pdf>

de Olea, 2009). Asimismo, se puso en marcha la Operación Oqab, en la cual trabajaron las fuerzas armadas y la policía afganas, junto con la ISAF para brindar seguridad y resguardar la libre circulación en la ruta de circunvalación de Afganistán.⁶⁰

Por su parte, desde 2003, la ISAF trabajó de manera creciente en la disolución de los Artefactos Explosivos Improvisados (IED por sus siglas en inglés) que se utilizaron cada vez con más por parte de los grupos insurgentes. Esto se concretó con los programas Contra-IED. La ISAF y las Fuerzas Armadas Afganas fueron entrenados para llevar a cabo estos programas, con la asistencia de técnicos especialistas. Además, se sumaron medidas para mejorar la intervención electrónica de dichos artefactos, detectarlos, pre-detonarlos o desactivarlos; como así también medidas de blindaje para la protección de los vehículos (OTAN, 2008).

Continuando con las acciones militares, en el año 2007, ISAF se concentró más en la región Este de Afganistán para mejorar la seguridad y combatir la insurgencia en esa zona. Sin embargo, aunque para ese año ISAF ya realizaba todas las operaciones en conjunto con las Fuerzas Armadas Afganas, éstas todavía eran insuficientes en su accionar y en su cantidad, al igual que la Policía Nacional Afgana⁶¹ (OTAN, 2008).

En el año 2008, ISAF continuó con el programa de entrenamiento y apoyo a las Fuerzas de Seguridad Afganas. Las Fuerzas Armadas, por su parte, lograron asumir el liderazgo del control de Kabul ese año. Asimismo, se continuó con la cooperación con las Fuerzas Armadas Pakistaníes para mejorar la seguridad de la zona fronteriza; se incrementó el número de tropas destinadas al Sur y al Este del país por el aumento de los ataques insurgentes; y se cooperó en la lucha contra el tráfico ilegal de droga a través de los PRT con asistencia en logística y con medidas militares para dismantelar laboratorios de opio (OTAN, 2009).

En 2009, ISAF incrementó el número de tropas a 59.000 destinadas a zonas con poca presencia y con influencia insurgente. Continuó la labor a través de los Equipos de

⁶⁰ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2007. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SC%20Report/07march15-report.pdf>

⁶¹ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2007. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/07sep21-report.pdf>

Reconstrucción Provincial, brindando apoyo a la seguridad local y entrenando a las fuerzas policiales provinciales. También la misión siguió brindando apoyo al Ejército Nacional Afgano (ANA por sus siglas en inglés), como operación clave para mejorar la gobernabilidad. ISAF, además, prestó apoyo en el proceso electoral de ese año junto a las Fuerzas Armadas. En primer lugar asistió en logística con el registro electoral de votantes y luego brindando seguridad a los centros de votación (OTAN, 2009). Asimismo, ISAF y el Ejército Nacional Afgano intervinieron militarmente las provincias del Sudoeste y el Este afgano, estableciendo una relativa seguridad, aunque con muy poca accesibilidad para el gobierno y la continuación de ataques violentos por parte del grupo Talibán.⁶²

En el año 2010, se lanzó una operación militar de ISAF y el Ejército Nacional Afgano contra los Talibanes en la región Sur de Helmand⁶³. En el marco de la Conferencia de Londres y la Cumbre de Lisboa, se acordó la transición afgana del manejo del Estado. Se empezó por el sector de seguridad, acelerando la formación del Ejército Nacional Afgano para llevar a cabo un gradual traspaso de mando de las tropas de la ISAF hacia las Fuerzas de Seguridad Afganas. Para este fin, también se trabajó con el gobierno provincia a provincia, en la asunción progresiva del liderazgo para resguardar la seguridad⁶⁴ (Del Viso, 2011).

La transición, implicó la asunción de responsabilidad en la seguridad, tanto por parte del Ejército Afgano como de la Policía Afgana en los distritos y provincias que la Junta Mixta Inteqal identificó como aptas para ceder el mando. Esta Junta Mixta, estaba formada por el representante del gobierno afgano en la transición, el jefe de la ISAF y el embajador de la OTAN, quienes tomaban las decisiones, y por representantes de

⁶² Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2010. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/march172010-SG%20AFGHANISTAN%20REPORT.pdf>

⁶³ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2010. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/march172010-SG%20AFGHANISTAN%20REPORT.pdf>

⁶⁴ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Diciembre de 2010. Disponible en: http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/SG%20REPORT_10DEC2010.pdf

UNAMA, el gobierno, la ISAF, los países a cargo de Equipos de Reconstrucción Provincial y países donantes como miembros observadores (Jiménez Nogueras, 2013).

Con motivo de la transición, se incrementó el número de efectivos de las Fuerzas de Seguridad Afganas, y las tropas de la ISAF fueron retrocediendo en algunas zonas más estables y reubicándose para asistir en combate como en formación en zonas más inestables como las del Sur y el Este. De esta manera, la transición no significó la retirada a priori de la ISAF, sino el resguardo de la seguridad a cargo, progresivamente y por regiones, de las Fuerzas de Seguridad Afganas, con el apoyo y asesoramiento de la ISAF, la cual emprendió su retirada gradualmente, planeada hasta finales de 2014 (Jiménez Nogueras, 2013).

En el año 2011, la ISAF continuó con el traspaso de mando hacia las Fuerzas de Seguridad Afganas acordado en la Conferencia de Londres y la Cumbre de Lisboa. La misión puso en marcha un programa de entrenamiento en logística para el Ejército Nacional Afgano, mediante el asesoramiento a los grupos logísticos del ejército y la coordinación con el Ministerio de Defensa para la transferencia de la información en este ámbito (García Gómez, 2013).

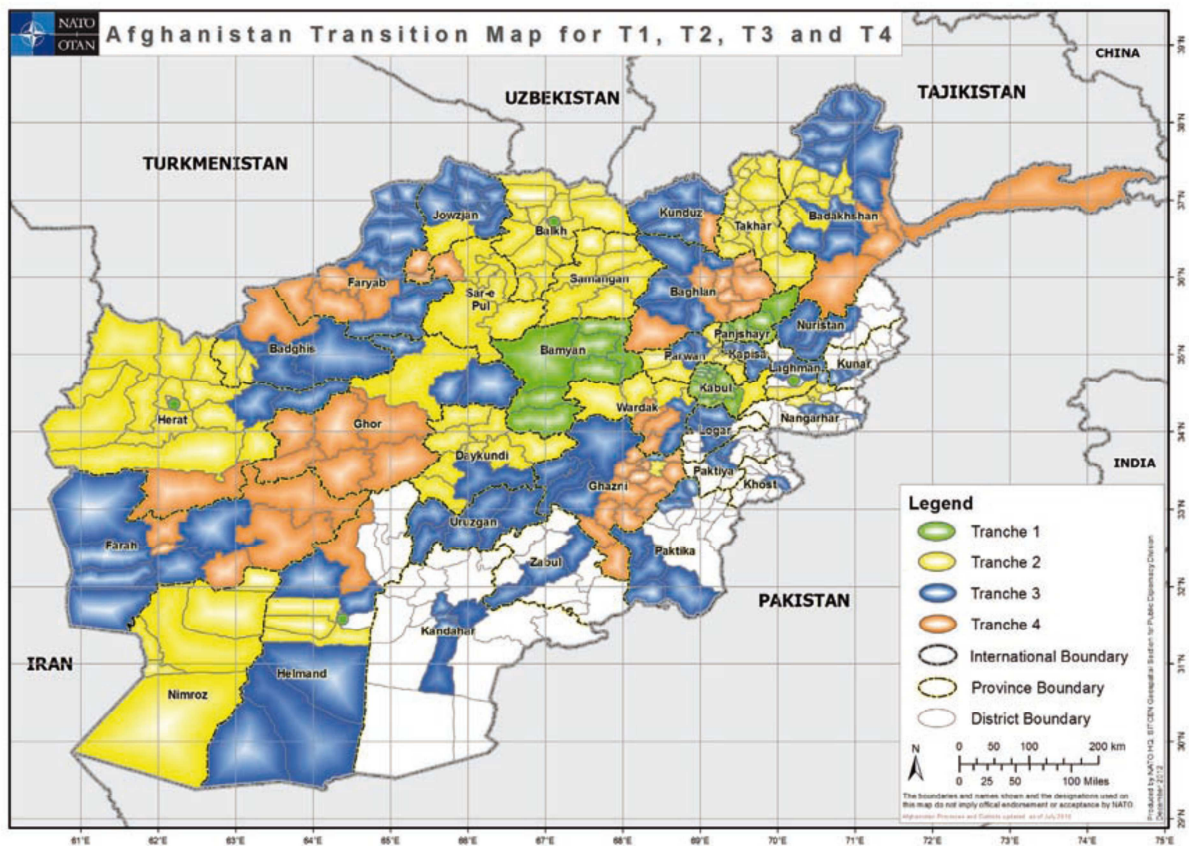
Asimismo, ISAF implementó una estrategia de planificación de la transición en materia de seguridad. La primera etapa consistió en establecer las condiciones necesarias de algunas zonas clave para iniciar la transición y la segunda etapa se centró en las acciones necesarias para un traspaso sostenible del mando de seguridad. Para esto, se priorizó la coordinación con el gobierno a nivel nacional y subnacional, con el fin de que la afganización de este sector no afecte los proyectos de desarrollo y gobernabilidad.⁶⁵

Específicamente, la estrategia de transición se enfocó en los llamados Tramos, que implicaban la entrada simultánea de provincias y municipios en el período de transición que fueron seleccionados por la Junta Mixta Inteqal de acuerdo a criterios que incluían la menor dependencia por parte de las Fuerzas de Seguridad Afganas del

⁶⁵ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Junio de 2011. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/110623%20SG%20report%20June%202011.pdf>

acompañamiento de la ISAF, la capacidad del gobierno local de gobernar del acuerdo al Estado de Derecho, y el grado de desarrollo del municipio o área provincial. Luego de entrar en transición, se siguieron una serie de etapas de progreso hasta llegar a la transición completa en la que el área, municipio o provincia quedaría totalmente a cargo de las Fuerzas de Seguridad Afganas, ya no con tanto acompañamiento sino más bien con la asistencia de ISAF (Jiménez Noguera, 2013).

A continuación, se expone un mapa de planificación de la transición presentado por el gobierno central en diciembre de 2012:



Fuente: Jiménez Noguera, 2013. *La transición en Afganistán.*

Por último, en el año 2012, en cuanto a los conflictos violentos, continuaron los ataques insurgentes mayormente en el Sudeste y en las provincias Kunar y Nangarhar del Este afgano, contraatacados por operaciones militares de la ISAF en esas zonas, sobre todo del Sur. Además, la lucha por el poder en el seno del gobierno local, también sumó

violencia a la situación y dejó víctimas fatales. Igualmente, se puso en marcha el Segundo Tramo que incluyó dieciocho áreas más en transición, como así también la evaluación de criterios para lanzar el Tercer Tramo. A su vez, la ISAF acordó con el gobierno afgano la evolución de la transición de los PRT en esas áreas, y estableció una mayor coordinación con las prioridades del gobierno con ayuda de UNAMA.⁶⁶

Ahora bien, luego de identificar las acciones militares en Afganistán por parte de la ISAF, surge la pregunta de cuáles son las consecuencias de dicho accionar en la gobernabilidad del país.

4.2. Interpretación de las acciones militares en Afganistán y sus efectos en la gobernabilidad

Si la capacidad de gobernabilidad de un Estado abarca, además de la dimensión política, la dimensión militar, en el sentido de la capacidad garantizar un entorno estable y seguro, a través de la disposición de un Ejército Nacional fuerte y de fuerzas policiales, como parte de las instituciones mediante las que se ejerce la autoridad estatal. Entonces, el accionar militar de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF), ha constituido un gran aporte a la gobernabilidad afgana mediante la participación numerosa de sus tropas en el intento de sostener la estabilidad del país y guiar a las Fuerzas de Seguridad Afganas (Kaufmann, et al. 1999; Saltmarshe y Medhi, 2011).

Con el objetivo de extender la autoridad del gobierno central y del Estado en general a todo el territorio afgano, la ISAF distribuyó sus tropas a través de los Equipos de Reconstrucción Provincial y de bases para operaciones militares de combate. Al mismo tiempo, se encargó del adiestramiento y acompañamiento tanto de tropas del Ejército Nacional Afgano como de la Policía Nacional Afgana, ayudada por la promoción y el reclutamiento llevados a cabo por el gobierno y UNAMA.

El efecto inmediato, fue el incremento de los cuerpos policiales y militares afganos a lo largo del período 2003-2012. Aproximadamente, con respecto al personal militar, en

⁶⁶ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2012. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/SG%20Report%20to%20the%20Security%20Council-March%202012.pdf>

diciembre de 2003 se componía de 6.500 efectivos⁶⁷; en noviembre de 2004 se incrementó a 15.000⁶⁸; en julio de 2005 a 25.000; en enero de 2006 el número de integrantes de los cuerpos militares afganos creció a 26.000 y en enero de 2007 a 27.000; en julio de 2008 las fuerzas militares ya habían alcanzado 60.000 efectivos; en julio de 2009 alcanzaron 93.000⁶⁹; en marzo de 2010 conformaban aproximadamente 104.300⁷⁰; en diciembre de 2011 el Ejército Nacional Afgano estaba formado por 171.600 efectivos⁷¹; y en octubre de 2012 por 188.000⁷² (OTAN, 2008).

En cuanto al personal policial en total, en 2003 el gobierno provisional realizó un proyecto para incrementar las fuerzas policiales a 50.000 efectivos en cinco años, lo que comenzaría con el entrenamiento de aproximadamente 2.500 policías e iría aumentando progresivamente⁷³; en 2004, eran 27.200 los policías entrenados⁷⁴; en julio de 2005 el personal policial contaba con 50.000 policías; en marzo de 2006 con 54.000 aproximadamente⁷⁵; a fines de 2007 aumentó a 70.000; en enero de 2008 a 75.558; en

⁶⁷ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Diciembre de 2003. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/30%20December%202003.pdf>

⁶⁸ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Noviembre de 2004. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/26%20November%202004.pdf>

⁶⁹ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Septiembre de 2009. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/09sept25-SGreport.pdf>

⁷⁰ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2010. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/march172010-SG%20AFGHANISTAN%20REPORT.pdf>

⁷¹ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Diciembre de 2011. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/111219%20SG%20Report%20Afghanistan.pdf>

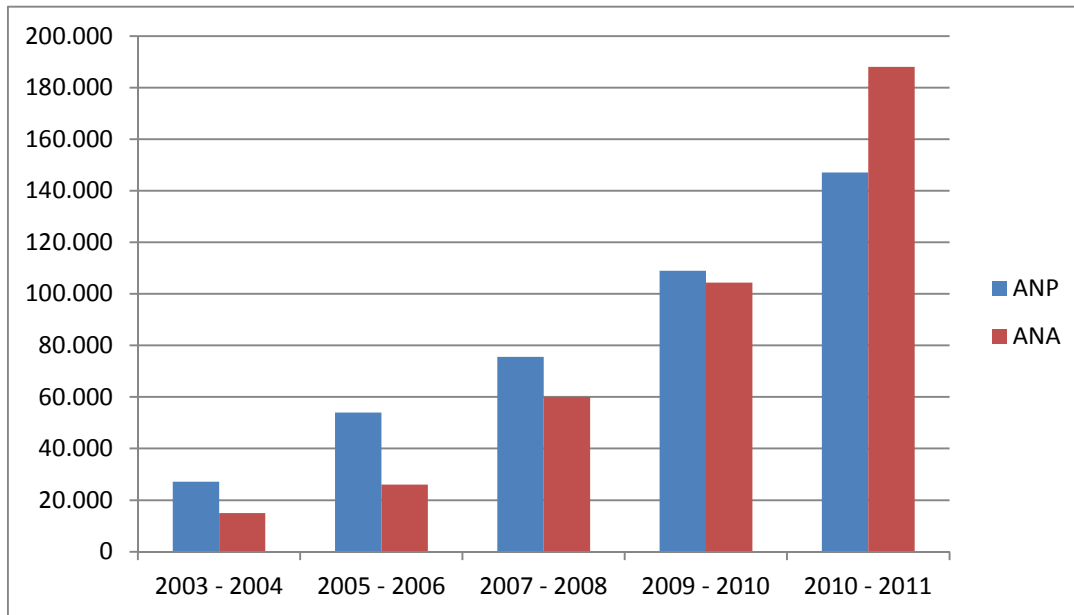
⁷² Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Diciembre de 2012. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=RfTTUm-s86s%3d&tabid=12254&language=en-US>

⁷³ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Diciembre de 2003. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/30%20December%202003.pdf>

⁷⁴ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Noviembre de 2004. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/26%20November%202004.pdf>

⁷⁵ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2006. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/7%20March%202006.pdf>

2009 alcanzaron los 96.800 efectivos⁷⁶; en 2010 se incrementaron a 109.000⁷⁷; en el año 2011 las fuerzas policiales estaban conformadas por 134.000 personas⁷⁸; y en 2012 por 147.000⁷⁹ (Calvo Albero, 2010; OTAN, 2008). A continuación, un gráfico ilustra la evolución del número de efectivos de la Policía Nacional Afgana (ANP) y del Ejército Nacional Afgano (ANA):



Fuente: *Elaboración propia.*

Siguiendo con el análisis de las consecuencias del accionar militar de la ISAF en la gobernabilidad afgana, el indicador de gobernabilidad de Estado de Derecho o Imperio de la Ley, propuesto por el Banco Mundial, engloba el nivel de eficacia para cumplir los contratos, la calidad de la policía, la eficiencia de la justicia, el riesgo de episodios de violencia y crimen; en general el comportamiento de los funcionarios en consonancia

⁷⁶ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Marzo de 2010. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/march172010-SG%20AFGHANISTAN%20REPORT.pdf>

⁷⁷ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Junio de 2010. Disponible en: http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/SG%20Reports/June182010_SG_Report.pdf

⁷⁸ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Diciembre de 2011. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/111219%20SG%20Report%20Afghanistan.pdf>

⁷⁹ Reporte del Secretario General al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales, Diciembre de 2012. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=RfTTUm-s86s%3d&tabid=12254&language=en-US>

con las normas de la sociedad (Kaufmann, et al. 1999). Debido a que el indicador se analizó en el capítulo anterior, y que el accionar militar de la ISAF se concentró en el sector de seguridad, el análisis de las consecuencias de dicho accionar en cuanto a Estado de Derecho se enfocarán en los aspectos de calidad de la policía y el riesgo de episodios de violencia y crimen.

De esta manera, el tenue pero gradual incremento de los efectivos policiales, divididos en operaciones anti narcotráfico, de aduana, fronterizas, anti terrorismo, equipos auxiliares, y anti Artefactos Explosivos Improvisados (IED); no implica necesariamente una mejora en la calidad de la Policía Nacional Afgana (OTAN, 2008). Más aún, la ANP contaba con un equipamiento modesto y con gran cantidad de deserciones. Esto, junto con los bajos salarios y la corrupción mediante sobornos existentes en su seno, contribuyó a la mala reputación de la policía. Además, la ANP muchas veces era la única autoridad representando al gobierno central en lugares recónditos del Sur, sobre todo a mediados del período analizado, y sin embargo, se mostraba inactiva ante los jefes tribales (Calvo Albero, 2010).

Lo anterior iba en contra del comportamiento de los funcionarios, en este caso de la policía, en consonancia con las normas preestablecidas. De igual forma, la inocuidad de la ANP abre la posibilidad de riesgo de episodios de violencia y crimen. Con respecto a estos últimos, estuvieron presentes durante el período seleccionado, como se mencionó anteriormente, de parte de los grupos insurgentes y en el seno del gobierno local. La siguiente tabla, refleja las variaciones en los valores del indicador de Estado de Derecho:

Estado de Derecho										
Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Valor⁸⁰	0,19	0,27	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,13	0,13

Fuente: Elaboración propia.

⁸⁰ Los valores utilizados son los indicadores individuales de Global Insight Business Conditions and Risk Indicators, extraídos de los Indicadores de Gobernabilidad Global del Instituto del Banco Mundial (2015). *Country Data Report for Afghanistan, 1996-2013.*

Como se puede apreciar en la tabla anterior, el valor de Estado de Derecho aumenta de 0,19 a 0,27 en el año 2004, coincidiendo con los comienzos de adiestramiento y reclutamiento de tropas. Luego, el indicador disminuye a 0,19 durante los años subsiguientes hasta los dos últimos años del período, coincidentes con el inicio de la transición, en los cuales disminuye aún más a 0,13.

Por otro lado, el indicador de Estabilidad política y ausencia de violencia, implica el riesgo de un gobierno de sufrir una desestabilización de manera violenta y en contra de la Constitución, abarcando las formas de terrorismo y violencia interna (Kaufmann, et al. 1999). En este sentido, se hace necesario contar con un Ejército Nacional y en general con Fuerzas de Seguridad Nacionales. En el caso afgano, la ISAF realizó un aporte de personal y equipamiento de armamento para combatir a los insurgentes en contra del gobierno, mientras las Fuerzas de Seguridad Afganas se iban entrenando y operando a su lado.

No obstante, si bien en los dos primeros años las fuerzas extranjeras contaban con el apoyo general del pueblo afgano, con el transcurso del tiempo y la progresiva ocupación del territorio con un aumento del número de bajas civiles, generó en algunos pueblos, sobre todo los más tribales del Sur y el Este afgano, un rechazo a las fuerzas internacionales, por las cuales se sentían amenazados. Esto abrió la posibilidad a los grupos insurgentes, tanto Talibanes como otros grupos afines, de ganar terreno a su favor (Calvo Albero, 2010; Suhrke, 2006).

La situación de violencia y riesgo se extendió a lo largo del período analizado, principalmente, como se mencionó anteriormente, en los territorios del Sur y el Este de Afganistán. Por ejemplo, la Operación Medusa de 2006 significó un gran número de bajas tanto de los grupos insurgentes como de la ISAF, y un aumento del empleo de Artefactos Explosivos Improvisados (IED). A partir de esto, los Talibanes no volvieron a enfrentarse de manera tradicional con las fuerzas extranjeras y locales, más fuertes en número y armamento, sino que optaron por ataques desestabilizadores con IED (Calvo Albero, 2010).

Este riesgo permanente de ataques insurgentes que daña la estabilidad política y ausencia de violencia, pudo ser disminuido con el buen desempeño de las Fuerzas de

Seguridad Afganas, sobre todo del Ejército Nacional Afgano. Sin embargo, contaron con limitaciones como las deserciones, la falta de constancia en estar presentes en las operaciones y los bajos salarios (Calvo Albero, 2010).

Lo dicho anteriormente sobre el indicador de Estabilidad política y ausencia de violencia, se refleja en la siguiente tabla:

Estabilidad política y ausencia de violencia										
Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Valor⁸¹	0,13	0,24	0,25	0,25	0,13	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede ver en la tabla, el valor del indicador aumenta en 2004 de 0,13 a 0,24. En el año 2005 y 2006 se incrementa levemente a 0,25 y desde 2007 disminuye su valor, primero a 0,13 y luego a 0,06 durante el resto del período. Estos bajos valores, implicaron el mayor riesgo del gobierno central de ser desestabilizado por grupos paralelos al mismo mediante episodios violentos.

En conclusión, luego de la reinstauración de las instituciones del Estado Afgano con el Acuerdo de Bonn de 2001, la ISAF bajo el mando de la OTAN contribuyó con sus tropas a neutralizar la amenaza insurgente, y de esta manera a abrir la posibilidad de extender la potestad del gobierno central a todo el territorio. De este modo, junto al acompañamiento de las Fuerzas de Seguridad Afganas, sentó las bases para desarrollar la capacidad del Estado de generar un ambiente estable y seguro para su ciudadanía, en respeto de los derechos constitucionales y resguardando los procesos electorales que hacen posible la gobernabilidad democrática (Kaufmann, et al. 1999; Prats, 2001; Saltmarshe y Medhi, 2011).

Sin embargo, la situación de seguridad se deterioró a lo largo del período 2003-2012, y los ataques de grupos insurgentes no cesaron. Como respuesta, la ISAF aumentó el número de tropas para combatir los focos insurgentes en el Sur y el Este afganos, con el fin de revertir la situación. Se llevaron a cabo operaciones militares como la Operación

⁸¹ Los valores utilizados son los indicadores individuales de Global Insight Business Conditions and Risk Indicators, extraídos de los Indicadores de Gobernabilidad Global del Instituto del Banco Mundial (2015). *Country Data Report for Afghanistan, 1996-2013.*

Medusa de 2006, que aleccionaron a los Talibán a no enfrentarse directamente con las tropas, sino a través de la guerra de guerrillas y con la utilización de IED. Dejando, además bajas civiles.

Esta mayor implicancia de efectivos de la fuerza extranjera, generó recelo en las zonas tribales de mayoría Pashtún del Sur y el Este, dejando una oportunidad al grupo Talibán para utilizarlo a su favor y ganar mayor aceptación hacia ellos. Añadido a esto, la inactividad de las Fuerzas de Seguridad Afganas en estas zonas (sobre todo de la Policía Nacional Afgana), las deserciones, los salarios bajos y la corrupción en general, no ayudaron a mejorar la capacidad para garantizar seguridad por parte del Estado (Calvo Albero, 2010).

Asimismo, si bien aumentó el número de efectivos de la Policía Nacional Afgana y del Ejército Nacional Afgano, entrenados por ISAF, la cual acompañó también su desempeño, no hubo mejora en los indicadores de gobernabilidad de Estado de Derecho y de Estabilidad política y ausencia de violencia. De hecho, estos indicadores disminuyeron a lo largo del período, luego de aumentar levemente en el año 2004 (también en 2005 y 2006 en el caso de la Estabilidad política y ausencia de violencia). Para el final del período, en los años de transición, los valores de los indicadores fueron menores que al comienzo del período, dejando como consecuencia un mayor riesgo de ataques violentos por parte de grupos no estatales, como así también de desestabilización política de manera violenta.

Conclusiones

En la presente investigación, se planteó el interrogante de cuáles son las consecuencias de la intervención de UNAMA e ISAF en la gobernabilidad afgana, en el período 2003-2012. A medida que se fue avanzando en el Trabajo Final de Grado, se fue respondiendo la pregunta de investigación a través de sus objetivos específicos, llegando a conclusiones específicas.

Empezando por los antecedentes históricos que culminaron con la intervención armada por parte de Estados Unidos con apoyo de sus aliados occidentales en territorio afgano, con el objetivo de poner fin al régimen Talibán en 2001. Lo que se debe destacar desde el punto de vista histórico, es la existencia de siete etnias mayoritarias que conviven en Afganistán y que además han sido testigos de la ocupación extranjera, tanto por parte de los soviéticos en la década de los 70, como por Estados Unidos con la Operación Libertad Duradera y las misiones de Naciones Unidas y la OTAN más tarde.

Desde la extensa etnia Pashtún, la cual ocupa el Sur, Sudoeste y Sudeste afganos, incluida la frontera con Pakistán, y como resultado de los enfrentamientos entre el régimen soviético y los rebeldes apoyados por Estados Unidos, surgió el grupo Talibán. El mismo, se enfrentó más tarde con los muyahidines custodios de las ciudades del Centro y el Norte, para instaurar su régimen. Como resultado, en 2001, luego de los atentados del 11 de septiembre, Estados Unidos invadió Afganistán y empoderó a la Alianza del Norte para derrocar a los Talibanes del Poder.

Del análisis de autores como De Faramiñán Gilbert y Pardo de Santayana y Gómez de Olea (2009); Englehart (2010); Suhrke (2007); y los Reportes del Secretario General de Naciones Unidas sobre la situación en Afganistán y sus implicancias para la paz y seguridad internacionales; se destaca que la situación que tuvo que afrontar la misión de Naciones Unidas, luego de la restitución de las instituciones estatales con el Acuerdo de Bonn de 2001, es la de creciente violencia, por incluir en la discusión de las bases de la Constitución Nacional Afgana a la Alianza del Norte y no incluir al grupo Talibán. Además, los Señores de la Guerra que componían la Alianza del Norte, habían cometido delitos contra los derechos humanos, lo que entraba en contradicción con el legado de paz y respeto por los derechos humanos de UNAMA.

Pese a las dificultades con las que después se encontraron las misiones para mejorar la gobernabilidad en Afganistán, el más grande avance en cuanto a construcción de gobernabilidad, fue dado en el marco del Acuerdo de Bonn de 2001. Con este acuerdo, como se hizo referencia a lo largo del presente trabajo, se pusieron nuevamente en marcha las instituciones por las que se ejerce autoridad en un país por medio de la Autoridad Provisional y el restablecimiento de las Fuerzas de Seguridad Afganas, con ayuda de la recién creada ISAF. Más aún, se impulsaron los objetivos de reforma del sistema de justicia, de creación de la Constitución Nacional y establecimiento de la democracia. De esta manera, con la asistencia también de UNAMA, se sentaron las bases de la gobernabilidad.

Luego del establecimiento del régimen democrático respaldado por la Constitución Nacional Afgana de 2004, con la que se impondría la unidad nacional del país bajo un gobierno central regido por un sistema súper-presidencialista, debido al estancamiento del Poder Judicial y a la incapacidad de control del Parlamento; resurgieron focos de violencia por parte de los Talibanes y otros grupos armados contrarios tanto a la injerencia externa como al recién electo gobierno de ese año.

Aun así, se reconocen avances inmediatos en la gobernabilidad, en cuanto a la unificación del territorio bajo un Estado Unitario, con provincias dependientes del gobierno central, sobre todo en materia presupuestal. Esto implicó una posibilidad de control y de establecer lazos con las provincias, donde la influencia de los líderes tribales era más fuerte que el naciente gobierno central. No obstante, esto también abrió la posibilidad de corrupción en todos los niveles gubernamentales, a través de malversación de fondos, sobornos e inacción.

Otro de los avances rápidamente logrados fue el de la promulgación de la Constitución Nacional de la República Islámica de Afganistán en 2004, con la cual se profesaría el respeto por los derechos humanos, el Islam como religión oficial, en consonancia y respeto con todas las etnias y otras religiones existentes en su territorio. Sin embargo, retomando el marco teórico, la gobernabilidad no implica la mera existencia de reglas formales (Prats, 2001). En este marco, el poco diálogo entre las facciones menos ortodoxas del grupo Talibán con el gobierno central, se empezó a dar al final del

período analizado. En cuanto a las misiones, al principio del período estuvieron enfocadas más en combatir el terrorismo por parte de los Talibanes, que en generar mayor entendimiento entre las partes.

Esto se refleja en los objetivos estratégicos de las misiones de Naciones Unidas y la OTAN propuestos en las Conferencias Internacionales. A grandes rasgos, dichos objetivos, pasaron de ser la lucha contra el terrorismo del grupo Talibán y Al Qaeda, la pacificación del país y la democratización, a ser el fortalecimiento de las instituciones estatales, la seguridad, el buen gobierno y el desarrollo junto con la afganización del Estado; y a prorrogarse, junto con las misiones, a largo plazo. La prórroga de las misiones, también dio continuidad a la dependencia entre el gobierno central y las mismas. A su vez, la respuesta al aumento de la violencia fue canalizada a través del aumento y mantenimiento de la presencia de UNAMA e ISAF durante el período 2003-2012. Esta mayor presencia extranjera, no logró revertir la situación.

Con respecto a las acciones políticas llevadas a cabo por UNAMA e ISAF en coordinación con el gobierno central y sus consecuencias en la gobernabilidad afgana, se puede decir que lo que se destaca de la investigación es la gran cantidad de programas políticos impulsados por UNAMA y apoyados por ISAF relacionados con la gobernabilidad y los indicadores utilizados en el presente trabajo. Se impulsaron políticas sobre los ejes de reforma electoral a largo plazo; fortalecimiento y asistencia a la policía y al sector de justicia; la defensa, protección y monitoreo de los derechos humanos, comprendiendo derechos de igualdad de género, civiles y políticos; coordinación entre la ISAF, los PRT y el gobierno; desarme y reintegración de los grupos armados ilegales, como así también la promoción de conversaciones de paz a final del período. Esto pone de manifiesto no sólo la intención de las misiones de fortalecer la gobernabilidad afgana, sino también la dependencia en cuanto a su asesoramiento tanto al gobierno como a las Fuerzas de Seguridad Afganas.

Las consecuencias de las acciones políticas de las misiones en Afganistán, muestran, a través de los valores de los indicadores de gobernabilidad utilizados que la gobernabilidad afgana se fortaleció con la restitución de las instituciones estatales a través de la promulgación de la Constitución Nacional, la división de poderes, las

primeras elecciones presidenciales junto con la conformación del gobierno central, y la formación de la policía y las Fuerzas Armadas afganas, cumpliéndose los objetivos del Acuerdo de Bonn. En las tablas, los indicadores de gobernabilidad en general muestran un aumento en sus valores de 2003 a 2004.

A partir de 2005, la disminución de los valores de los indicadores de gobernabilidad se hace presente en las tablas en general, con excepción del indicador de voz y rendición de cuentas, el cual aumenta en los años 2005 y 2006 disminuyendo su valor a partir de 2007. Luego de esto, los valores de los indicadores de gobernabilidad se mantienen constantes hasta el final del período; presentan una nueva disminución; o aumentan levemente sus valores, pero en ningún caso alcanzan valores más altos que los que obtuvieron en el año 2004.

Con respecto al accionar militar de la ISAF y sus consecuencias en la gobernabilidad afgana, ésta contribuyó a neutralizar la amenaza insurgente, y de esta manera a abrir la posibilidad de extender la potestad del gobierno central a todo el territorio. Sin embargo, la situación de seguridad se deterioró como se dijo anteriormente. Como respuesta, con el aumento de efectivos militares, la ISAF llevó a cabo operaciones militares como la Operación Medusa de 2006, que tuvieron como consecuencia bajas civiles y la continuación de ataques con IED por parte de los grupos insurgentes.

Del análisis del artículo del autor Calvo Albero (2010), surge que la mayor implicancia de efectivos de la fuerza extranjera, generó recelo en las zonas tribales de mayoría Pashtún del Sur y el Este, dejando una oportunidad al grupo Talibán para utilizarlo a su favor y ganar mayor aceptación hacia ellos. Añadido a esto, la inactividad de las Fuerzas de Seguridad Afganas en estas zonas (sobre todo de la Policía Nacional Afgana), las deserciones, los salarios bajos y la corrupción en general, no ayudaron a mejorar la capacidad para garantizar seguridad por parte del Estado.

Asimismo, se concluyó en el capítulo IV, que no hubo mejora en los indicadores de gobernabilidad de Estado de Derecho y de Estabilidad política y ausencia de violencia. De hecho, estos indicadores disminuyeron a lo largo del período, luego de aumentar levemente en el año 2004 (también en 2005 y 2006 en el caso de la Estabilidad política y ausencia de violencia). Para el final del período, en los años de transición, los valores

de los indicadores fueron menores que al comienzo del período, dejando como consecuencia un mayor riesgo de ataques violentos por parte de grupos no estatales, como así también de desestabilización política de manera violenta.

De este modo, la presencia extranjera hizo recrudecer la violencia y alejó las posibilidades de mejora en la gobernabilidad, quedando como avances sólidos sólo los objetivos alcanzados del Acuerdo de Bonn, los cuales sentaron las bases para el funcionamiento del Estado y la democracia. En cuanto a los otros objetivos de desarrollo, seguridad y buen gobierno, pueden considerarse objetivos declarativos que no fueron alcanzados. Esto se evidencia en los bajos valores de los indicadores de gobernabilidad a lo largo del período analizado, todos menores a 0,50, lo que revela que el accionar de UNAMA e ISAF no tuvo como consecuencia una mejora en la gobernabilidad afgana.

Por otro lado, el marco teórico utilizado fue de gran utilidad en la investigación. Los conceptos de gobernabilidad en sentido amplio y gobernabilidad democrática sirvieron para dar cuenta de la relación de las misiones con la gobernabilidad afgana. De igual manera sirvieron los indicadores del Banco Mundial utilizados para medirla, junto con el sustento de los datos cuantitativos, que sirvieron para mostrar las variaciones en los elementos de la gobernabilidad a lo largo de los años desde 2003 a 2012.

A su vez, los supuestos teóricos sobre la labor de las Organizaciones Internacionales y sobre la influencia de las mismas en el comportamiento de los Estados, resultan de utilidad cuando se observa la presencia de UNAMA asesorando en la promulgación de la Constitución Nacional Afgana, la cual además se expresa en consonancia con la Carta de Naciones Unidas; y en la instauración de un régimen democrático concordante con los principios promocionados por Naciones Unidas. En la misma línea teórica-conceptual, se establece la necesidad de cooperación de los Estados en el marco de las Organizaciones Internacionales para resolver problemas que no logran resolver de manera autónoma. En este punto se puede concluir también, que no se logró resolver el problema de gobernabilidad en Afganistán, a pesar de la cooperación de los países en el marco de la ONU y la OTAN (Keohane, 1993).

Por último, las consecuencias en la gobernabilidad afgana son peores a largo plazo, es decir al final de la década analizada, que a corto plazo, donde presentan una mejora los indicadores de gobernabilidad. Esto puede servir de base para identificar escenarios posibles. Concretamente, la implicancia a tan alto nivel, genera que la dependencia de ayuda externa se perpetúe en el tiempo. Como en el caso afgano, donde si bien la misión ISAF concluyó, en su lugar la OTAN puso en marcha Resolute Support, una misión con un reducido personal de 12.000 efectivos con base en Kabul y tres provincias, que sirve concretamente para cooperar en asesoramiento del sector de seguridad y ayudar a las Fuerzas de Seguridad Afganas cuando sea necesario tanto con financiación como en cuanto a apoyo armado⁸². Lo mismo sucedió con UNAMA, la cual permanecerá en territorio afgano hasta principios de 2016, según aprobó el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁸³.

Aunque la situación de dependencia afgana de asistencia externa continuó, el país también logró mantener el sistema democrático, demostrándolo con las elecciones de 2014, en las cuales asumió el nuevo presidente Ashraf Ghani Ahmadzai. Además, el gobierno afgano anunció la reforma del Sistema Electoral en julio de 2015, con el fin de generar más confianza en la democracia. Si bien UNAMA continúa asesorando a este respecto, puede considerarse positivo el no retroceso de Afganistán en este sentido, como base para la gobernabilidad democrática⁸⁴.

Es posible que Afganistán siga necesitando de la ayuda externa en un futuro cercano, tanto económicamente como en materia de asesoramiento a sus instituciones estatales. Más aún, frente a un escenario de potencial ocupación y enfrentamiento con el movimiento Estado Islámico en territorio afgano.

⁸² Datos extraídos de la página web oficial de la OTAN. http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm

⁸³ Datos extraídos del Centro de Noticias ONU, disponible en la página web oficial de Naciones Unidas. <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31905#.VVVkdPmqkko>

⁸⁴ Datos extraídos del Centro de Noticias ONU, disponible en la página web oficial de Naciones Unidas. <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=32860#.VgDZMd-qqkp>

Bibliografía

- BERENSZTEIN, S (2007). Indicadores mundiales de gobernabilidad. Instituto para el Desarrollo Empresarial de la Argentina (IDEA). Recuperado de: <http://www.ideared.org.ar/coloquio43/cd/docs/Area%20tematica%20II%20-%20Indicadores%20mundiales%20de%20gobernabilidad.pdf>
- CALVILLO CISNEROS, J.M y GONZÁLEZ DEL MIÑO, P. (2010). La Conferencia de Londres para Afganistán: un nuevo impulso a un Estado frágil mediante una agenda multidimensional. *Real Instituto Elcano. Área Defensa y Seguridad*. Recuperado de: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/485c43804196e664a0b2f9bab65f87ff/ARI41-2010_Gonzalez_Calvillo_conferencia_Londres_Afganistan.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=485c43804196e664a0b2f9bab65f87ff
- CALVILLO CISNEROS, J. M. (2013). Afganistán: Seguridad y Desarrollo. Un Modelo de Estabilización de Estados. [Versión electrónica]. *Centro de Estudios de Iberoamérica*. Recuperado de: http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/monografias/Afganistan_Seguridad_Desarrollo.pdf
- CALVO ALBERO, J.L. (2010). La OTAN y el reto de Afganistán. *Sesenta años de la OTAN ¿Hacia una nueva estrategia?* pp.85-132. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de: [file:///C:/Users/Vero/Downloads/Dialnet-LaOTANYEIRetoDeAfganistan-4547950%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Vero/Downloads/Dialnet-LaOTANYEIRetoDeAfganistan-4547950%20(1).pdf)
- DE FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. Y PARDO DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, J. (2009). El Conflicto de Afganistán. *Conflictos Internacionales Contemporáneos. Instituto de Estudios Internacionales y europeos “Francisco de Vitoria”* (12). Recuperado de: http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/Conflicto_Afganistan.pdf
- DEL VISO, N (2006). Afganistán: ¿la paz aplazada? *Papeles de cuestiones internacionales*, (95), 41-50. Recuperado de: <http://www.fuhem.es/media/ecosocial/File/Paz/Observatorio%20de%20conflicto>

[s/VISO,%20Nuria,%20Afganist%C3%A1n,%20la%20paz%20aplazada,%20Papales%2095.pdf](#)

- DEL VISO, N. (2011). Afganistán y la estrategia internacional: visión desde España. *Documentos para la discusión posbélica* (3). Recuperado de: http://ddd.uab.cat/pub/estudis/2011/75228/posts03del_viso.pdf
- DIEZ DE VELASCO, M. (1991). *Las Organizaciones Internacionales* (11ª ed.). Madrid, España: TECNOS.
- ENGLEHART, N. A. (2010). A Tale of Two Afghanistans: Comparative Governance and Insurgency in the North and South [Versión Electrónica]. *Asian Survey, University of California Press* 50(4), 735-758. Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/10.1525/as.2010.50.4.735>
- GARCÍA GÓMEZ, F. J. (2013). El desarrollo de las capacidades logísticas del Ejército Nacional Afgano (ANA). [Versión Electrónica]. *Revista Ejército de tierra español* 864, 125-130. Recuperado de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4225296>
- GONZALEZ DEL MIÑO, P. (2010). El reto de la comunidad internacional en la reconstrucción de Afganistán: seguridad y desarrollo. [Versión Electrónica]. *Revista Española de Relaciones Internacionales* (2). Recuperado de: <http://reri.difusionjuridica.es/index.php/RERI/article/download/20/21>.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, C. (1998). Usos y abusos del término Gobernabilidad. Recuperado de: http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/2-HEWITT_DE_ALCANTARA1998.pdf
- INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL (2015). Worldwide Governance Indicators. *Country Data Report for Afghanistan, 1996-2013*. Recuperado de: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c3.pdf>
- ISAF (2009). *ISAF Provincial Reconstruction Team (PRT) Handbook* (4ª Ed.). Recuperado de: <https://publicintelligence.net/isaf-provincial-reconstruction-team-prt-handbook/>

- JIMÉNEZ NOGUERA, L.G. (2013). La Transición en Afganistán. [Versión Electrónica]. *Revista Ejército de tierra español* 864, 110-115. Recuperado de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4225296>
- KAUFMANN, D. KRAAY, A. y ZOIDO-LOBATÓN, P. (1999). Governance Matters. *Policy Research Working Paper N° 2196. Instituto del Banco Mundial*. Recuperado de: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=188568&rec=1&srcabs=188548&alg=1&pos=2
- KEOHANE, R. O. (1993). *Institucionalismo neoliberal: una perspectiva de la política mundial*. Keohane, Robert. Instituciones internacionales y poder estatal, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 13-37. Recuperado de: <http://biblio3.url.edu.gt/Publi/Libros/InstitucionesInternacionales/01.pdf>
- LÓPEZ BOLAÑOS, F. y ARENAS ARIAS, G. J. (2008). La Guerra en Afganistán: Un reto para la UNAMA. [Versión Electrónica]. *Universidad Militar Nueva Granada; Foros Universitarios Cascos Para la Paz: una visión desde la academia colombiana*. Recuperado de: http://www.undp.org.co/img_upload/29e3d3aa1b87e476b58e75187297599e/Cascos Para la Paz Publicacion.pdf#page=24
- OTAN (2008). Progress In Afghanistan. *Bucharest Summit. NATO Public Diplomacy Division*. Recuperado de: http://www.isaf.nato.int/pdf/progress_afghanistan_2008.pdf
- OTAN (2009). Afghanistan Report. *NATO Public Diplomacy Division*. Recuperado de: http://www.isaf.nato.int/pdf/20090331_090331_afghanistan_report_2009.pdf
- PAREDES LOBO, G. J. (2012). La Gobernabilidad en Afganistán. [Versión Electrónica]. *Revista Ejército de tierra español* 864, 147-153. Recuperado de: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4225296>
- PRATS, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Instituciones y desarrollo*, 10, 103-148. Recuperado de:

<http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Gobernabilidad%20democratica%20para%20el%20desarrollo%20humano.doc>

- RUBIN, B. R. (2006). La Incierta Transición de Afganistán: del Caos a la Normalidad. [Versión electrónica], *Council on Foreign Relations. Council Special Reports N°12*, 1-30. Recuperado de: <https://secure.www.cfr.org/content/publications/attachments/RubinAfghanistanSpanish.pdf>
- SALTMARSH, D. y MEDHI, A. (2011). Local Governance in Afghanistan. A View from the Ground. *Afghanistan Research and Evaluation Unit*. Recuperado de: <http://www.areu.org.af/EditionDetails.aspx?EditionId=542&ContentId=7&ParentId=7&Lang=en-US>
- SAMPIERI, R. H., FERNÁNDEZ COLLADO, C. y BAPTISTA LUCIO, P. (1991). *Metodología de la Investigación*. Bogotá, Colombia: Panamericana Formas e Impresos.
- SUHRKE, A. (2006). Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán. Documento de Trabajo N° 26. FRIDE. Recuperado de: <http://fride.org/publicacion/47/cuando-mas-es-menos:-contribuir-a-la-construccion-del-estado-en-afganistan>
- SUHRKE, A. (2007). La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán. *Documento de Trabajo N° 51. FRIDE*. Recuperado de: <http://fride.org/publicacion/340/la-democratizacion-de-un-estado-dependiente:-el-caso-de-afganistan>
- ÚBEDA-PORTUGUÉS, J. E. (2009). Evolución y retos de las Naciones Unidas en el conflicto afgano. *Reflexión Política 11(22)*, 6-14. Recuperado de: <http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=article&op=viewArticle&path%5B%5D=453>

**AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR
TESIS DE POSGRADO O GRADO
A LA UNIVERIDAD SIGLO 21**

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

Autor-tesista <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	Sueldo Vavrinek, Andrea Verónica
DNI <i>(del autor-tesista)</i>	34.244.480
Título y subtítulo <i>(completos de la Tesis)</i>	Las Misiones de Naciones Unidas y la OTAN en Afganistán: consecuencias en la gobernabilidad afgana. Período 2003-2012
Correo electrónico <i>(del autor-tesista)</i>	verosueldov@gmail.com
Unidad Académica <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21
Datos de edición: <i>Lugar, editor, fecha e ISBN (para el caso de tesis ya publicadas), depósito en el Registro Nacional de Propiedad Intelectual y autorización de la Editorial (en el caso que corresponda).</i>	-

Trabajo Final de Graduación

Las Misiones de Naciones Unidas y la OTAN en Afganistán: consecuencias en la gobernabilidad afgana. Período 2003-2012

SUELDO VAVRINEK, ANDREA VERÓNICA

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

Texto completo de toda la Tesis (<i>Marcar SI/NO</i>) ^[1]	SI
Publicación parcial (informar que capítulos se publicarán)	-

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

Lugar y fecha:

Firma

Aclaración

Esta Secretaría/Departamento de Posgrado de la Unidad Académica: _____
_____ certifica que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

Firma

Aclaración

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

¹ Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.