

# notes

## internacionals

### CIDOB

## 2014: LA OTRA RETIRADA AFGANA

# 69

FEBRERO  
2013

**Gabriel Reyes**, director de Desarrollo de Proyectos de CITPax,  
Investigador Asociado de CIDOB

La comunidad internacional y sus socios afganos han dedicado una gran porción de tiempo y esfuerzo en los últimos tres años a disipar los temores a que la retirada de las tropas internacionales prevista en 2014 vuelva a sumir al país en una nueva fase de caos. La comunidad internacional ha apostado por la continuidad de la ayuda política, financiera y de seguridad más allá de la fecha de la retirada mientras que, por su parte, el gobierno afgano ha prometido impulsar las reformas necesarias para garantizar la sostenibilidad y la estabilidad del Estado afgano en el medio y largo plazo. Pero la realidad sobre el terreno, así como la percepción predominante de lo que queda por delante, contradicen abiertamente las manifestaciones de confianza y las proyecciones de los distintos gobiernos. Esto ha tenido como consecuencia un éxodo de capital y de personas, alimentado por el miedo a la reanudación del conflicto. La retirada de tropas internacionales parece haber puesto en marcha el inicio de una estampida cuyas consecuencias sólo se verán con el tiempo. Limitar el daño que puede causar lo que aparece como una retirada en toda regla y a todos los niveles (gobiernos, empresas, personas) será crucial para la estabilidad de Afganistán.

**La retirada de tropas internacionales parece haber desencadenado el inicio de una estampida cuyas consecuencias sólo se verán con el tiempo. Limitar el daño que puede causar lo que aparece como una retirada en toda regla y a todos los niveles (gobiernos, empresas, personas) será crucial para la estabilidad de Afganistán**

No hay nada fundamentalmente negativo en la retirada, siempre y cuando se provean los elementos, la financiación y la ayuda necesaria para cubrir el vacío que dejan las fuerzas internacionales. De no quedar esto garantizado, los temores actuales al incremento de la inseguridad pueden convertirse en realidad, desencadenando o exacerbando algunas de las tendencias negativas ya existentes.

La revitalización de la insurgencia Talibán en 2006 significó el inicio del deterioro de la confianza y el optimismo reinantes hasta entonces entre la comunidad empresarial. Esta tendencia se ha exacerbado a partir del anuncio del calendario de retirada en 2009.

El peso y la capacidad de cambiar la realidad sobre el terreno para atraer a los inversores continúa estando en gran medida en manos del gobierno afgano a través de la implementación de las reformas necesarias y de acciones que deberían garantizar un nivel razonable de orden público y de seguridad económica.

Tanto el período de transición como el de post-transición plantean enormes retos. Sin embargo, ninguno de ellos es en realidad nuevo para el país, lo que es nuevo son los medios para hacerles frente y la división del trabajo.

### A medida que las tropas salgan, ¿volverá la inseguridad?

El proceso de retirada de tropas internacionales que está teniendo lugar, y el traspaso de la responsabilidad de la seguridad a las Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional (FASN o ANSF, en sus siglas en inglés) han resucitado los fantasmas de la retirada Soviética de 1989 y alimentado el miedo a una inseguridad creciente e incluso a una guerra civil después de 2014. Si bien es cierto que estos temores, que están en el

origen de la salida de capital y de personas descrita más arriba, han sido claramente exagerados, no lo es menos el hecho de que tienen algún fundamento, cuando menos en lo que respecta a la idea de que el aumento de la inseguridad es debido a la capacidad limitada del gobierno afgano para retener el monopolio de la violencia en el país.

Reuniones internacionales sucesivas que han tenido lugar desde 2011 y, más específicamente, la cumbre de la OTAN en Chicago en 2012, han identificado una serie de parámetros y condiciones que resultan claves para una transición exitosa. Una de las condiciones principales

es la formación de unas FASN efectivas y capaces de asumir la seguridad del país. Una gran parte del plan de retirada, y de la esperanza de la seguridad futura para los afganos y sus vecinos, pasa por la capacidad de actuación de las FASN. Pero los progresos sobre el terreno han sido lentos, aunque se hayan alcanzado metas importantes (en 2012 las FASN alcanzaron el objetivo de situar el número de efectivos en casi 352.000, y ahora son responsables de casi el 90% de las operaciones de seguridad en todo el país). Las FASN se enfrentan todavía a retos hercúleos, a los que es previsible que tengan que continuar haciendo frente bastante después de 2014. Tienen una capacidad operativa independiente muy limitada (de acuerdo con el Pentágono, en diciembre de 2012 sólo una de las 23 brigadas del Ejército Nacional Afgano era capaz de operar independientemente sin apoyo aéreo o militar de otro tipo por parte de los EE.UU. o de sus socios de la OTAN), las tasas de reposición se mantienen demasiado altas (entre el 2,6% y el 3,1%, lejos del objetivo de alcanzar un nivel de reposición del 1,6%), y hay una falta severa de facilitadores y de elementos de soporte aéreo en general, sólo por mencionar algunos de los problemas. El hecho de que la insurgencia Talibán no haya sido completamente derrotada y de que sus santuarios permanezcan prácticamente intactos en las áreas tribales de Pakistán, sumado a la insuficiente capacidad de combate actual

## La retirada de tropas internacionales parece haber puesto en marcha el inicio de una estampida cuyas consecuencias sólo se verán con el tiempo. Limitar el daño que puede causar lo que aparece como una retirada en toda regla y a todos los niveles (gobiernos, empresas, personas) será crucial para la estabilidad de Afganistán.

para acabar la contraofensiva en la parte oriental de Afganistán tras la retirada de las tropas estadounidenses a principios de este año justifica también los temores –nacionales e internacionales– de la continuidad (e incluso del incremento) de la inestabilidad en la zona. Existe también preocupación sobre la viabilidad financiera y la sostenibilidad del actual nivel de 352.000 tropas de las FASN, de ahí los planes para reducir su número a 228.500 efectivos, cosa que permitiría recortar el presupuesto de las FASN de los actuales 11.000 millones de dólares anuales a 4.100 en 2017. Algunos se preguntan cómo una fuerza reducida podría hacer frente a los mismos objetivos y los mismos enemigos a los que una fuerza de 352.000 efectivos que cuenta con apoyo internacional ha sido incapaz. La planeada presencia estadounidense limitada a entre 6.000 y 9.000 efectivos concentrados en la caza y captura de lo que podría quedar de Al Qaeda y en apoyar a las FASN no parece que pueda aportar una diferencia sustancial al conjunto de la seguridad del país.

Afganistán necesitará toda la ayuda que pueda conseguir durante la llamada “fase transformacional” (entre 2015 y 2024). La OTAN ya ha anunciado una misión no combatiente de seguimiento para la Fuerza de Asistencia de Seguridad Internacional (ISAF en sus siglas en inglés) que se concentraría en el entrenamiento y el asesoramiento de las FASN. Los países de la OTAN

también asumieron importantes compromisos en la cumbre de Chicago en Mayo de 2012 respecto a continuar financiando las FASN a través de un paquete de ayudas de 3.600 millones de dólares al año hasta 2017 (paquete que resulta vital, teniendo en cuenta que el gobierno afgano sólo puede contribuir con 500 millones anuales), pero a medida que la fatiga operacional se va instalando y que la crisis económica persiste en los países occidentales, la perspectiva de que estos compromisos se materialicen en el futuro puede ser puesta en duda. También debería ser prioritaria una ayuda financiera internacional sostenida a las FASN. No hay nada fundamentalmente negativo en la retirada, siempre y cuando se provean los elementos, la financiación y la ayuda necesaria para cubrir el vacío que dejan las fuerzas internacionales. De no quedar esto garantizado, los temores actuales al incremento de la inseguridad pueden convertirse en realidad, desencadenando o exacerbando algunas de las tendencias negativas existentes que podrían dañar el futuro de Afganistán.

### ¿Adiós a la ayuda?

El anuncio del calendario de la retirada despertó los temores de que la ayuda seguiría el mismo camino y de que cualquier progreso significativo realizado en la última década en términos de seguridad, desarrollo y construcción del Estado podría verse amenazado. Con el objetivo de disipar estos temores, la comunidad internacional se reunió en Tokio en julio de 2012 para reasegurar a los afganos y a sus vecinos de que la planeada retirada militar no comportaría un –total– relajamiento del apoyo político y de que la ayuda no abandonaría a los afganos a su propia suerte. Los 16.000 millones de dólares en ayuda hasta 2015, comprometidos por la comunidad internacional en la conferencia, vendrían a ser una prueba de la seriedad del compromiso adquirido.

Pero esto sólo ha tranquilizado en parte a los afganos y a algunas ONGs internacionales, lo que dice mucho a su favor, puesto que una retirada sustancial de la ayuda más allá del 2015 es una posibilidad muy real. La experiencia anterior en todo el mundo demuestra que más allá de los compromisos internacionales y las apuestas de continuidad, la retirada de tropas implica una caída considerable de la ayuda: 60% en Bosnia entre 1996 y 2001, 43 % en Haití entre 1998 y 2002, 69% en Irak entre 2003 y 2009, todo ello según datos de USAID. El caso de Afganistán podría muy bien no ser diferente, a la vista de la actual fatiga de intervención entre los donantes internacionales y sus realidades domésticas, tanto a causa de la percepción del éxito limitado a lo largo de la pasada década, como del elevado nivel de desperdicio de ayuda a causa de la corrupción. Un estado de ánimo pesimista e inclinado a tomar distancias se ha visto reforzado por una crisis económica global muy severa, que ha implicado recortes en los presupuestos nacionales de los principales países donantes. Debido a todas estas razones, es difícil anticipar que Ka-

bul será capaz de asegurarse los 10.000 millones de dólares anuales en ayuda hasta 2025 que pidió (y que en principio necesita) el gobierno afgano durante la conferencia de Bonn en 2011 (una posición negociadora de salida que fue también defendida durante los preparativos para la cumbre de Tokio de julio de 2012). De hecho, hasta la fecha, no existen planes o compromisos claros y concretos, más allá de declaraciones políticas, de continuidad de la ayuda para el período de la post-transición.

El Banco Mundial advirtió el año pasado del riesgo de una rápida caída de la ayuda, que significaría una importante inestabilidad macroeconómica y acarrearía consecuencias socioeconómicas muy negativas. El país es todavía –y lo seguirá siendo en el futuro previsible– altamente dependiente de la ayuda (el agujero financiero anual será aproximadamente de 7.800 millones de dólares entre 2014 y 2021) y se enfrenta a enormes retos para superar su enorme dependencia de la ayuda exterior. Una frágil seguridad, una corrupción profundamente instalada, una limitada capacidad de generar riqueza, así como una muy reducida capacidad de absorción de la ayuda son algunas de las grandes amenazas a la consecución de la independencia financiera. Hacer frente a estos retos de una manera eficiente y urgente es también condición principal para asegurar una ayuda internacional sostenida durante los próximos años. Esta es la base del “Marco Mutuo de Rendición de Cuentas” acordado en Tokio que establece objetivos específicos y medible de reformas que mejoren la capacidad de actuación afgana en temas de gobernanza y desarrollo. Lo que es sin duda un acuerdo razonable –en el que la comunidad internacional se compromete a canalizar el 50% de su ayuda a través del presupuesto afgano– es también la principal herramienta con la que cuenta la comunidad internacional para congelar la ayuda en caso de que no se cumplan –o lo hagan insuficientemente– los compromisos de reforma acordados con el gobierno afgano (véase el caso de la congelación, por parte de la UE, de 20 millones de Euros en ayuda al sector judicial en octubre de 2012 a causa de la ausencia de progresos en la reforma del sector de la gobernanza y la justicia).

Por este motivo, puede afirmarse que los compromisos de ayuda actuales y futuros no pueden darse por descontados como fuente segura de ingresos para el gobierno afgano, tanto debido a cuestiones políticas como financieras. Estas perspectivas de que la ayuda se vaya extinguiendo, de que sea parcialmente retenida o dramáticamente reducida, son bien reales, como lo es el riesgo de colapso del país si la comunidad internacional disminuye la ayuda demasiado deprisa y demasiado temprano. La consolidación de un escenario similar al que siguió a la retirada soviética tendría también nefastas consecuencias para el país y para sus vecinos. Afor-

tunadamente, no estamos aún en ese escenario, pero es responsabilidad del gobierno afgano el trabajar duro en la implementación de las reformas necesarias (especialmente en la lucha contra la corrupción, pero también la generación de ingresos) para asegurar transparencia y eficiencia en el uso de la ayuda extranjera: y es responsabilidad de la comunidad internacional asegurar, a través del apoyo político y financiero –por la vía presupuestaria– más allá del 2014, que los avances conseguidos en la última década no se pierdan por el camino. La caída gradual de la ayuda, si se gestiona correctamente, no es intrínsecamente mala. Como señala el Banco Mundial, “menos ayuda, sumada a una ayuda más efectiva, podría comportar al final resultados más positivos”.

### **Coge el dinero y corre**

Las perspectivas de un (aún mayor) deterioro de la seguridad tras la retirada de las tropas internacionales en 2014 y la incertidumbre creciente sobre la estabilidad política y económica en el largo plazo ha desencadenado, o más bien acelerado, el éxodo humano y de capital que ha tenido lugar desde que se anunció el calendario de transición. Esto puede tener oscuras consecuencias, tanto para los planes económicos del

**No hay nada fundamentalmente negativo en la retirada, siempre y cuando se provean los elementos, la financiación y la ayuda necesaria para cubrir el vacío que dejan las fuerzas internacionales. De no quedar esto garantizado, los temores actuales al incremento de la inseguridad pueden convertirse en realidad, desencadenando o exacerbando algunas de las tendencias negativas existentes que podrían dañar el futuro de Afganistán.**

país, como para los de la región en su conjunto durante los próximos años.

La fuga de capitales no es nada nuevo en Afganistán y está íntimamente vinculada a la existencia de una seguridad limitada, de corrupción y de actividades ilegales como el comercio de droga (que, según algunas fuentes, significaría hasta el 15% de la economía del país). El ejemplo más lacerante y documentado de fuga fraudulenta de capital fue la del escándalo del Banco de Kabul en 2012 que, a través de un elaborado esquema Ponzi, desvió ilegalmente fuera del país depósitos por valor de 900 millones de dólares (el equivalente al 5 % de la riqueza nacional).

Pero más allá del drenaje de la riqueza (y de la ayuda) fuera del país durante la pasada década, existe evidencia circunstancial de éxodo de capital (de origen lícito e ilícito) a una escala sin precedentes en los dos últimos años. Es difícil afirmar categóricamente la existencia de una relación causa-efec-

to entre la retirada de las tropas y la actual fuga de capitales. Aún así, y a pesar de la escasez de fuentes fiables de datos históricos, el volumen actualmente conocido, el ritmo y el calendario de las transacciones en marcha parecen demostrar que los dos fenómenos podrían estar interconectados. Según el Banco Central de Afganistán, la cantidad declarada de fondos que han salido del país alcanzó los 4.600 millones de dólares sólo en el primer trimestre de 2012, esto es, el doble que el año anterior. La cantidad real es difícil de establecer pero el sub-gobernador del Banco Central de Afganistán, señor Khan Afzal Hadawal, se aventuró recientemente a declarar que la suma podría acercarse a los 8.000 millones al año, el equivalente al doble del total de los activos del Banco Central o casi la mitad del PIB del país. Para acabar con la sangría de la liquidez monetaria afgana, el gobierno impuso un límite de 20.000 dólares por pasajero en las terminales de los aeropuertos. La salida de dinero líquido se ha demostrado difícil de limitar, no sólo porque el Banco Central puede hacer, y hace, excepciones para casos “excepcionales”, sino también porque

## La revitalización de la insurgencia Talibán en 2006 significó el inicio de la pérdida de la confianza y el optimismo reinantes hasta entonces entre la comunidad empresarial. Esta tendencia se ha exacerbado a partir del anuncio del calendario de retirada en 2009.

una gran proporción de las transferencias monetarias se gestionan cada vez más a través de *hawalas*, el sistema informal tradicional Islámico cuyo negocio ha crecido, de acuerdo con fuentes no oficiales, un 10% durante el primer trimestre de 2012. La naturaleza informal de este sistema tradicional hace difícil su seguimiento —el *hawaladar* contacta su contraparte en el extranjero y ésta entrega el dinero personalmente al destinatario sin que el dinero sea transferido realmente. Si bien el gobierno afgano ha tratado, con éxito relativo, de controlar las transferencias de dinero y limitar aquellas vinculadas a actividades ilegales (sobre todo al tráfico de drogas) a través de la creación de un registro que obliga a los *hawaladars* a reportar mensualmente sus transacciones. Desgraciadamente, esto no ha conseguido detener la fuga de dinero que está poniendo en riesgo la frágil economía afgana.

### Nerviosismo de los inversores

La fuga de capitales es sólo uno de los muchos signos, aunque quizás el más visible, de la dinámica puesta en marcha por la retirada internacional y por la consiguiente disminución gradual de la confianza en la economía y en la seguridad, que se dibuja más allá del 2014.

Otros indicadores, que corroboran la fuerza del pesimismo reinante y del éxodo de la inversión, son los precios inmobiliarios en Kabul, que están cayendo (entre el 30 y el 50%); el negocio de la construcción, que se ha congelado; y la cotización del dólar, que en la calle está subiendo. La confianza de los inversores y empresarios nacionales e internacionales está cayendo lenta-

mente a medida que sufren las consecuencias del fin del boom económico de la última década, alimentado por la llegada masiva de grandes cantidades de ayuda y de oportunidades de negocio creadas por la operación internacional en Afganistán. A lo largo del período 2003-2006 los hombres de negocios afganos invirtieron alrededor de 6.000 millones de dólares, mientras se creaban más de 20.000 empresas. La revitalización de la insurgencia Talibán en 2006 significó el inicio de la pérdida de la confianza y el optimismo reinantes hasta entonces entre la comunidad empresarial. Esta tendencia se ha exacerbado a partir del anuncio del calendario de retirada en 2009.

Las promesas del gobierno afgano de mejorar el entorno financiero para las inversiones, los marcos de regulación (por ejemplo las recientes regulaciones en el sector de las telecomunicaciones) y los mecanismos de verificación, no han hecho mucho para asegurar a la comunidad empresarial a la vista de que las reformas han sido lentas, la seguridad frágil y la corrupción sigue siendo generalizada y representa uno de los principales

obstáculos para hacer negocios en el país. El “Doing Business Report 2012” del Banco Mundial sitúa Afganistán en el número 160 de las 183 economías en cuanto a la facilidad para hacer negocios, una caída de seis posiciones en el ranking con respecto al año anterior, que la situaba en la posición 154. Ello parece corroborar la idea de un deterio-

rioro real del entorno para hacer negocios en el último año.

Los que se ven más afectados por el creciente deterioro del frágil marco de inversiones son los principales poderes regionales económicos y de inversión como China, que han apostado por la explotación de la enorme riqueza minera (cerca de 1 billón de dólares en valor de reservas en cobre, litio y hierro, entre otros) que han invertido vastas sumas en contratos de extracción (3.500 millones en el caso de la Chinese Metallurgical Construction Company (MCC) para la explotación de la mina de cobre de Ainak). En el caso de que la seguridad se siga deteriorando e impida el desarrollo de la infraestructura necesaria que se requiere para la extracción de la riqueza minera de Afganistán, China podría acabar perdiendo los miles de millones invertidos. Ello significaría también un gran golpe negativo para la economía de Afganistán, que tiene puestas grandes esperanzas en los ingresos derivados de la industria minera como medio para alcanzar un crecimiento medio del 7% para el período 2011-2018. Además, si la situación de la seguridad sigue empeorando y las reformas para instaurar una economía de mercado segura y estable no se acaban de implementar, los planes para proyectos económicos regionales de largo alcance, que hasta la fecha sólo han sido contemplados como un objetivo lejano, como son la Nueva Ruta de la Seda o el proyecto TAPI (Trans-Afghanistan Pipeline) se quedarán en una mera utopía, en el mejor de los casos. Pero nada está perdido, poderes regionales como la India todavía creen en el potencial de Afganistán y han intentado dar la vuelta al pesimismo reinante entre los inversores y la comunidad empresarial con acciones como el intento de integrar al país en estructuras políticas y económicas regionales como la South Asian Association for

Regional Cooperation, o acogiendo al Afghanistan Investment Summit en 2011. Sin embargo, el peso y la capacidad de cambiar la realidad sobre el terreno para atraer a los inversores continúa estando en gran medida en manos del gobierno afgano a través de la implementación de las reformas necesarias y de acciones que deberían garantizar un nivel razonable de orden público y de seguridad económica.

### **Los afganos buscan seguridad y oportunidades en otra parte**

Sumándose a la actual fuga de capitales y de inversiones, existen signos de que Afganistán también está sufriendo una importante huida de capital humano. Las razones que están impulsando a los afganos a abandonar sus hogares en busca de lugares más seguros en otras partes del país o en el extranjero son diversas, siendo algunas reales y otras meras percepciones. La retirada de las tropas internacionales, junto con la consiguiente inseguridad/conflicto y la capacidad limitada de las FASN para mantener el control de las áreas de las que se ha hecho responsable, está impulsando a la gente a abandonar sus tierras y sus casas. La falta de confianza en la estabilidad futura del país y la memoria de la era post-soviética son también importantes causas del temor que impulsa a gente de todas las clases a emprender la huida. Esto afecta tanto a afganos de las zonas rurales expuestas a la violencia Talibán como a las clases medias cualificadas, pertenecientes a las elites económicas y políticas de Kabul. Según el Norwegian Refugee Council, sólo en 2012 la extensión del conflicto ha forzado a más de 166.000 personas a huir de sus hogares y de sus pueblos. Pero los afganos también están abandonando el país masivamente. Un informe de la European Asylum Support Office (EASO) mostraba que en 2011 28.000 afganos pidieron asilo en la UE, el número más alto en la década transcurrida desde que empezó la guerra, mientras que las cifras de ACNUR muestran un aumento del 34% en el número de afganos que buscan asilo en el extranjero, principalmente en los 44 países más industrializados (35.700 en 2011 contra 26.000 en 2010). En su conjunto, se registraron en 2011 cuatro veces más solicitudes de asilo político de afganos en todo el mundo que en 2007. Si bien estas cifras se alejan del éxodo masivo o de las tendencias migratorias de los años 90, son suficientemente significativas para mostrar que existe una débil y limitada fe en la estabilidad presente y futura del país. Este fenómeno preocupa especialmente a los países vecinos (especialmente Irán y Pakistán) que han acogido a millones de afganos en las tres décadas anteriores y que podrían sufrir las consecuencias del incremento de la presión por el aumento de los refugiados. También es motivo de gran preocupación para Afganistán, que podría ser testigo de un incremento de las personas internamente desplazadas, sumándose a una pérdida importante de capital humano y a la consiguiente fuga de cerebros que comporta.

### **Conclusión**

Teniendo en cuenta la actuación de la comunidad internacional y la del gobierno afgano en el pasado, así como la evolución y el estado actual de la seguridad sobre el terreno, es fácil dejarse llevar por la corriente de pesimismo y miedo al futuro que se ha apoderado de Afganistán en vísperas de la puesta en marcha del plan de retirada. Tanto el período de transición como el de post-transición plantean retos enormes. Sin embargo, ninguno de ellos son en realidad nuevos para el país, los que son nuevos son los medios para hacerles frente y la división del trabajo.

Está claro que habrá que implementar muchas reformas antes de que el gobierno afgano pueda afrontar los retos de la economía y de la seguridad de manera efectiva e independiente. No parece probable que la seguridad mejore en el futuro inmediato. Pero las perspectivas de una retirada a todos los niveles no tranquiliza ni a los afganos, ni a los inversores, ni

**Sin embargo, el peso y la capacidad de cambiar la realidad sobre el terreno para atraer a los inversores continúa estando en gran medida en manos del gobierno afgano a través de la implementación de las reformas necesarias y de acciones que deberían garantizar un nivel razonable de orden público y de seguridad económica.**

por supuesto a sus vecinos. Tampoco contribuye de manera constructiva a la sostenibilidad y a la estabilidad de Afganistán. El país necesita en apoyo continuo (hasta bastante más allá de 2014) que supere las meras grandes promesas. La confianza deberá ser reestablecida a través de la implementación de reformas por parte del gobierno afgano. Las amenazas de seguridad deberían ser mantenidas bajo control, como mínimo, con la ayuda de los socios internacionales. Sólo entonces la actual sangría de activos, ayuda y capital derivada del miedo al colapso podrá detenerse, e incluso, eventualmente, dársele la vuelta.