

# ¿Qué se requiere para reconstruir un Estado?

por Paula R Newberg

*Esta pregunta, planteada un sinnúmero de veces durante el período post-Segunda Guerra Mundial, post-colonialismo y post-guerra fría, está tomando hoy una nueva forma en Afganistán, especialmente entre los países donantes y organizaciones internacionales preocupadas por esa nación.*

Los Estados Unidos, entre otros, han argumentado enérgicamente —tanto antes de formar una coalición global para pelear contra el terrorismo, como ahora, que mantiene una presencia militar en Afganistán pero se resisten a jugar un papel importante en lo que burlescamente llaman a reconstrucción nacional— que es posible hacer una distinción entre el establecimiento de seguridad y la construcción de estabilidad política, y entre una rehabilitación física y el proceso de reconstrucción de la democracia. Pero reconstruir el Estado afgano debe significar revivir la vida política en la nación afgana. Si esto no sucede, la recuperación de Afganistán estaría obstaculizada y la estabilidad de la región sería difícil de asegurar.

En 1989, la última vez que una guerra en Afganistán terminó en algo parecido a la paz, los EE.UU. y sus aliados trataron de manipular las lealtades locales, para decidir quién podría gobernar luego de que cayera el gobierno comunista. Fallaron, y el gobierno corrupto e ineficiente que resultó, impidió a los afganos la reconstrucción o la posibilidad de gobernar su país. Sus acciones también permitieron, en parte, el surgimiento del Talibán, cuyo puritanismo —predicado, aunque no siempre practicado— encontró apoyo entre aquellos que se sintieron abandonados por los proveedores de ayuda, que utilizaban a los comandantes como intermediarios en la provisión de asistencia humanitaria. La gravedad de este error no puede ser subestimada. Aunque salvar vidas es siempre lo más importante durante momentos de crisis, la esencia de una compleja emergencia política es el intrincado nexo entre política y economía: si el proceso de proveer asistencia no toma en cuenta las consecuencias políticas de la ayuda, la recuperación nunca ocurrirá.

Una reconstrucción efectiva y duradera, siempre requerirá un balance entre las iniciativas locales, para construir la confianza política al interior y entre las comunidades; y las iniciativas nacionales, por crear bienes públicos para todo el país. Los afganos están familiarizados con lo anterior: en la ausencia de un Estado, la ONU y sus asociados han trabajado con miles de personas de pueblos y aldeas, para proteger los recursos necesarios para granjas y sistemas de irrigación, renovación urbana y, más críticamente, para remover minas antipersonales de áreas pobladas.

Por muy importantes que sean estos esfuerzos, no pueden reconstruir y sostener una economía para mantener a Afganistán intacto. Aquí es donde la reconstrucción del estado y la reconstrucción nacional se intersectan: creando la infraestructura física, los servicios sociales y un entorno que vele por las necesidades de los afganos, bajo el gobierno de los ciudadanos de Afganistán. Para complementar las estrategias básicas de desarrollo comunitario, Afganistán necesita estrategias de la cabeza a los pies, para reconstruir su Estado. También necesitan árbitros para mantener separados los intereses competitivos y para ayudar a los afganos a adquirir de nuevo su voz política, luego de largos años de estar privados de ella. De oficio y ocasionalmente por demanda, es este el papel que la comunidad internacional juega hoy, en países destruidos por la guerra tales como Afganistán.

El establecimiento o re-establecimiento de la autoridad moral de un estado, es excepcionalmente difícil y Afganistán enfrenta enormes retos. El Acuerdo de Bonn de 2001, orquestado bajo el auspicio de la ONU, quien permanece como custodio de su implementación, establece un proceso de elección de un futuro gobierno, mientras se establece una autoridad que maneje el proceso

inicial de reconstrucción. Pero Afganistán aún está sujeto a una campaña dirigida por los estadounidenses, con la premisa de cooperar con un abigarrado grupo de comandantes militares y políticos trasnochados, personas cuyo deseo por retener el poder contrasta drásticamente con la visión de un gobierno democrático y representativo; que es lo que persigue el Acuerdo de Bonn.

Las gama de opciones que confrontan la Autoridad Interina de Afganistán, la autoridad de transición que va a reemplazarle a mediados de 2002, la ONU y un gran número de países donantes, es realmente vasta. Los modelos de reconstrucción y desarrollo que la ONU ha llevado a cabo en otras partes, aunque no igualmente ejecutados, ofrecen algunas lecciones para Afganistán.

## Aprendiendo del pasado

Cuando las Naciones Unidas se ha encontrado fungiendo en lugar del Estado, en la ausencia de un gobierno en funciones, ésta ha aprendido la importancia crítica que tiene el resolver conflictos sociales y políticos, antes de que éstos crezcan fuera de control. En Kosovo, primero se alcanzó un cierto grado de seguridad y estabilidad para algunos de los kosovares y serbios, antes de que el proceso de rehabilitación se extendiera a áreas no urbanas. Al mismo tiempo, sin embargo, la situación indeterminada de Kosovo —un área política gris, que reflejaba la indecisión de los miembros de la ONU y de Belgrado, más que la dificultad para alcanzar la armonía entre los residentes de Kosovo— ha limitado el alcance de la recuperación. La lección fue: la política —internacional y doméstica— y la reconstrucción —a corto y largo plazo— viajan juntas de la mano.

En la Ribera Occidental y en Gaza, la ONU ha intentado durante varias décadas responder a las crisis y al mismo tiempo ha evitado crear inestabilidades regionales potencialmente peligrosas; en parte por el simple hecho de mantener una presencia constante, mientras que otras organizaciones han sido más volubles. Sus varias responsabilidades han sido muy a menudo desarrolladas sin tener prioridades claramente establecidas. La lección aquí es también sobre la marca indeleble de la política en la

recuperación: si las metas políticas no pueden alcanzarse, ya sean a corto o largo plazo, entonces la recuperación es poco probable.

En Camboya, Bosnia y Timor Oriental, la comunidad internacional ha apadrinado el proceso de recuperación, creando una autoridad que supervise la transición política. Cuerpos estatales y organizaciones no gubernamentales, han cambiado sus objetivos de trabajar en acuerdos de paz a la reconstrucción de estados y, finalmente, la convocatoria de elecciones. En cada caso, la protección de los derechos ha estado presente, junto con significativas inversiones dirigidas a la educación en derechos, para impedir que los conflictos se reanuden. No hay duda alguna de que la presencia internacional parece ser muy grande - miles de vehículos blancos de ayuda marcan indeleblemente el paisaje. Pero en cada caso, la duración de la misión ha sido extensa, y el costo humano y la devastación física causados por el conflicto y la indiferencia, han sido enormes. Estas son razones adicionales por las que una dirigencia local de la reconstrucción, llevada a cabo con cuidado, sensibilidad, balance y buen juicio, es extremadamente importante: para asegurar que la recuperación, una vez iniciada, pueda sostenerse..

### Retos en Afganistán

Cada una de estas tareas, ha encontrado obstáculos significativos; cada una de ellas ha tenido éxito sólo al grado de haber creado una intersección entre la recuperación y el cambio político. Todas han requerido de mucho dinero. Afganistán requerirá aún más. Casi no posee reservas fiscales —excepto por US\$4.5 millardos en contribuciones (una fracción de la inversión per cápita en Kosovo y Bosnia)— y su población permanece esparcida, como resultado del desplazamiento interno y el exilio prolongado.

Es por ello que la construcción de la confianza entre la comunidad

internacional y Afganistán, es un prerrequisito para construir la confianza entre los propios afganos: para permitirles a los afganos construir un Estado duradero y con credibilidad y para impedir la desilusión local, causada por políticas de desarrollo mal dirigidas, que podrían rápidamente fragmentar el país de nuevo. Es aquí donde las decisiones tomadas por la comunidad internacional durante la primera fase de la transición a la reconstrucción, son extremadamente importantes, en dos formas que están relacionadas.

Primero, si los países donantes insisten en su vieja práctica, de rehusarse a cooperar en donaciones compartidas, dirigidas a la recuperación básica; entonces la capacidad del Estado central estará restringida a tal punto, que no podrá realizar sus funciones esenciales. Cuando los donadores — sean estos bilaterales, multilaterales, gubernamentales o no— insisten en controlar la adjudicación de recursos, al resistirse a la coordinación y, más aún, a la cooperación, ellos obstaculizan no sólo las tareas físicas de reconstrucción, sino también los requisitos políticos y de seguridad para la recuperación.

Segundo, cuando los donadores se ciñen a igualmente viejos hábitos, al negociar en forma separada con los que controlan individualmente el poder a lo largo del país —y en el caso de Afganistán esto incluye a los caudillos, que poseen armas, ejércitos y un pasado de represión— el Estado central está una vez más en peligro. La ecuación falaz entre desarrollo localizado o descentralizado, por un lado, y por el otro, dar poder a los comandantes locales, cuya existencia es basada en el apoyo extranjero y no en el apoyo popular, es peligrosa para todas las partes. Respetar el principio básico de la soberanía popular, es un prerrequisito práctico para asegurar el respeto de los individuos y las comunidades. Sin él, será imposible para los refugiados poder retornar y para todos los ciudadanos participar en el proceso de recuperación.

La comunidad internacional no podrá mantener el ímpetu inicial de los planes de recuperación, a menos que respete las instituciones estatales que ha ayudado a crear. En el caso de Afganistán, esto significa subrayar (y suscribir) a la Autoridad Interina de Afganistán, creada bajo el Acuerdo de Bonn, de forma tal que el mandato del Estado se pueda extender más allá de los límites de la ciudad capital. Apoyar los procesos que le dan poder a una autoridad de transición, hará

posible que el gobierno pueda trabajar en, y con, el país completo. Las organizaciones internacionales deben por ello cambiar sus hábitos de actuar como si el Estado no existiera, y dar pasos específicos para fortalecer el poder de Kabul, en determinar el ritmo y la estructura del retorno de los refugiados y los amplios alcances de la respuesta humanitaria. Este es un elemento esencial para la construcción del Estado y debe definir el ambiente político en Afganistán.

### Conclusión

Un Estado central viable, apoyado material y políticamente por la comunidad internacional, puede mantener lejos a individuos ajenos. A lo largo de los últimos 25 años, las divisiones domésticas de Afganistán han permitido que sus vecinos (ahora países al frente de la lucha global contra el terrorismo) y patrocinadores ocasionales, tomen ventaja del vacío político para lograr sus ambiciones. Ya sea por parte del movimiento del Talibán, el viejo Frente Unido, la recién potenciada Alianza del Norte o de líderes políticos que habían sido desplazados, esta interferencia acumulada ha envalentonado a líderes regionales para pensar que Afganistán les pertenece. Si las riñas civiles no son terminadas en forma juiciosa, bajo el auspicio neutral internacional —y si la recuperación no está organizada con un apoyo igualmente imparcial— entonces Afganistán será el títere de poderes extranjeros o un territorio vulnerable, dividido por guerras y propenso a cosechas ilícitas. Cualquiera de estas consecuencias sería la receta para un conflicto regional inevitable.

Luego de que los romanos derrotaron a las tribus germanas, al final del primer siglo, el historiador Tácito observó: "Ellos crearon un desierto y lo llamaron paz." El Afganistán moderno ha sufrido por mucho tiempo las imposiciones de extraños, pero esta vez, la recuperación es simplemente muy importante para dejarla en manos de extranjeros. Si Afganistán ha de sobrevivir su último destino, y si Asia central, oeste y sur han de sobrevivir con él, la comunidad internacional debe asegurar que los afganos tengan el derecho y la oportunidad de hacer que sus desiertos florezcan.

**Paula R. Newberg es Asesora Especial para la Fundación de las Naciones Unidas, Washington, ([www.unfoundation.org](http://www.unfoundation.org)).**

*Jóvenes afganas asistiendo nuevamente a clases, en Kabul*

