



AFGANISTÁN 2017. EVOLUCIÓN DE SUS ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES

Afghanistan 2017. Evolution of its government Government structures

Alejandro Apellániz Vélez

Doctor en "Paz Seguridad y Defensa" por el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED)

E-mail: maalejandro06@hotmail.com



Autor

Los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 desembocaron en una intervención militar en Afganistán que contó con el apoyo de un elevado número de países, involucrando incluso a la OTAN en su conjunto. Tras más de dieciséis años de presencia militar en el país, se ha hablado mucho de la insurgencia talibán y, tras la drástica reducción de tropas occidentales, de las capacidades de las fuerzas afganas para hacer frente a esa amenaza. Sin embargo esa operación militar ha venido acompañada por un gran esfuerzo enfocado al impulso de la gobernabilidad afgana. Este artículo dará una idea de qué se ha conseguido en esta década, y cómo estos años de presencia occidental han servido para mejorar las capacidades de un gobierno afgano aún endeble y en pleno proceso de desarrollo.



Resumen

Afganistán; gobierno; Jirga; Ghani; Abdullah.
Afghanistan; government; Jirga; Ghani; Abdullah.



Key words

Terrorist attacks on September 11, 2001, lead to a military intervention in Afghanistan that had even implied a NATO response. Much has been said about Taliban insurgency and the Afghan capacity to defeat it, mainly after the recent drawdown of Western troops from the country. But that military intervention has consisted in a great effort to develop Afghan governance capacity as well. This article will show what has been done and achieved in the last ten years, and how these times of Western presence in the country have leverage the nascent Afghan government, still weak and in progress.



Abstract

Recibido: 23-03-2017. Aceptado: 16-06-2017.



Fechas

1. Generalidades

El desarrollo e implantación de una administración efectiva y sostenible resulta esencial para potenciar el desarrollo económico y social de cualquier país. El gobierno de Afganistán así lo manifestó en julio del 2012 en Tokio, frente a una delegación de personalidades proveniente de cincuenta y cinco países, además de veinticinco organizaciones internacionales. Un firme compromiso que buscaba fortalecer sus estructuras gubernamentales, regirse por el estado de derecho aplicando la ley y el respeto a los derechos humanos, todo ello bajo el amparo de la Constitución (The Tokyo Declaration, 2012). Esta declaración del gobierno afgano no trajo nada nuevo ya que seguía mostrando la voluntad de las autoridades afganas de trabajar en aras de un Afganistán estable y seguro. Algo que de mejor o peor forma ya llevaban años haciendo. Sin embargo, la declaración de Tokio sí que trajo consigo nuevos y determinantes conceptos. Fue la primera vez que la comunidad internacional, es decir, países donantes implicados en el proceso afgano, vinculó de manera oficial su continuidad en el proceso a la efectividad de las medidas adoptadas por el gobierno afgano. El presidente Obama manifestó en su discurso a los cadetes de West Point en el 2009 que sus tropas se retirarían de Afganistán a finales de 2014. Una estrategia de salida del país asiático que prometía un mantenimiento de la ayuda económica para evitar la vuelta de los talibanes. El problema de esa continuidad surge cuando las denuncias por corrupción a la prácticamente totalidad de las instituciones afganas se suceden con una frecuencia alarmante. Estados Unidos es el mayor donante de Afganistán (Dyea & Srovino, 2014). Ha sufrido más de dos mil bajas en el que ya es el conflicto armado más largo de su historia, y las voces que cuestionan el resultado de estos sacrificios se dejan oír dentro y fuera de la administración estadounidense. Resulta muy complicado convencer a la sociedad estadounidense de la necesidad de seguir financiando a un país que, estando tan lejos de casa, parece estar gastando el dinero del contribuyente de forma ilícita.

Se menciona a Estados Unidos y la declaración de su presidente ya que su influencia es determinante en el resto de países de la coalición. Tras el esperado anuncio de una fecha de cierre para las operaciones militares fueron varios los países que replegaron a sus tropas, antes incluso de la fecha prevista: Países Bajos, Francia o Canadá, fueron algunos de ellos, y con el cambio de misión de ISAF a Resolute Support en enero del 2015 la presencia militar se redujo hasta las apenas 13.000 soldados, la mayor parte de ellos con misiones de asesoramiento y autoprotección. Cabe destacar que este concepto estratégico adoptado por los países de la coalición nació en Estados Unidos, una declaración unilateral de carácter interno que el presidente Obama terminó trasladando al resto de sus socios. Algo que, por otro lado, todos parecían desear, ya que este fue el anuncio de una salida “legítima” a un problema de difícil solución. Esta reducción de tropas ha venido acompañada de una reducción de fondos¹. Sin soldados sobre el terreno parece que el teatro afgano resulta menos relevante para los países donantes, y este es el verdadero problema que tiene el presidente Ghani.

La llegada del presidente Trump a la Casa Blanca tampoco parece haber cambiado la política estadounidense para con Afganistán. Lo que condiciona en gran medida las posiciones de sus aliados. Una vez más, como ya sucedió en los procesos electorales anteriores, el problema afgano apenas se mencionó en la contienda entre los dos aspirantes a la presidencia. Dos meses

Resulta complicado convencer a la sociedad estadounidense de la necesidad de seguir financiando a un país que parece estar gastando el dinero del contribuyente de forma ilícita

¹ El presupuesto para el 2015 con el que cuentan las fuerzas italianas desplegadas en Herat para proyectos destinados al desarrollo y la gobernabilidad se ha visto reducido en un noventa por ciento comparado con el 2014. Entrevista personal del autor.

después de firmar el cargo, el presidente Donald Trump aún no ha definido una clara línea de actuación. La única noticia al respecto se dio tras una conversación telefónica con el presidente Ghani, en la que se comprometió a valorar un potencial aumento de sus tropas sobre el terreno (Fox News, 2017).

Afganistán, un país que depende en un ochenta por ciento de la ayuda externa, necesita desesperadamente de los fondos extranjeros para su supervivencia, desde el mantenimiento de sus fuerzas de seguridad, hasta el pago de las facturas de cualquier ministerio (The Soufan Group, 2014). Tanto el presidente como el primer ministro Abdullah iniciaron en sus primeros días de mandato una gira exhaustiva allende sus fronteras en búsqueda de tan preciado bien, la inversión extranjera². Su misión: convencer a socios regionales y europeos de que la administración afgana está mejorando la transparencia y eficacia, que lucha contra la corrupción, y que necesita un último esfuerzo de sus socios extranjeros para poder seguir adelante (Ibrahimkahil, 2014). Esfuerzo que se ha visto reforzado en la última conferencia de países donantes el pasado mes de octubre del 2016 en Bruselas, en la que Afganistán logró el compromiso de financiación internacional por otros cuatro años (European Council, 2016). Esto le costó las denuncias internas de que el ejecutivo estaba demasiado centrado fuera cuando aún no había resuelto los problemas dentro³. Sin embargo, ningún proyecto será abordable sin los fondos necesarios, y esos fondos, por el momento, se encuentran lejos de las fronteras afganas.

Las estructuras políticas, judiciales y las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado son los tres pilares en los que la comunidad internacional enfoca su esfuerzo económico. A continuación se analizará en detalle uno de ellos, el estado actual del gobierno y su repercusión que tiene en la población.

2. Gobierno afgano

Desde la caída del régimen talibán, Afganistán está luchando por conseguir aumentar el alcance y eficacia de sus estructuras gubernamentales. En esta búsqueda las autoridades afganas se están encontrando con múltiples problemas. Se ha hablado mucho de la corrupción, que desde luego es un hándicap importante, sobre todo a la hora de convencer a los donantes. Pero Afganistán es un país con un componente étnico y tribal muy fuerte. Las estructuras administrativas de carácter tradicional se mantienen en vigor en prácticamente todos los ámbitos de la sociedad afgana. En la época de los talibán el país se regía por un pequeño grupo de clérigos o *shura*⁴, que no contaba apenas con ningún otro elemento burocrático ni político que apoyase sus labores de gobierno. Y son estas estructuras tradicionales las que constituyen la base de las asambleas actuales. Ya en 1990, tras la salida de las tropas rusas del país, se instauró una *loya jirga*, o asam-

2 En sus primeros meses de mandato el presidente Ghani ha visitado Pakistan, Irán, China, Arabia Saudí, Alemania, Estados Unidos y la India además de participar en el SAARC (*South Asian Association for Regional Cooperation*) y en la conferencia sobre Afganistán que tuvo lugar en Londres el pasado diciembre del 2014. Una intensa agenda internacional.

3 Tardó más de año y medio en nombrar a sus diferentes ministros, así como a sus gobernadores provinciales, quedando cubierto el elenco de autoridades en octubre del 2015.

4 La *shura* se puede definir como un procedimiento de toma de decisiones, de consulta o de deliberación entre los que tienen un interés en un asunto determinado y deben llegar a un acuerdo o decisión. En el caso afgano este proceso se lleva a cabo no por los interesados, sino normalmente por las personas de especial relevancia en la comunidad. Dependiendo de la entidad pueden ser desde los ancianos de un pueblo hasta una *shura* de representación estatal. Aunque está *de facto* muy condicionada por los preceptos islámicos, no existe nada en el concepto que la haga intrínsecamente islámica.

Afganistán, un país que depende en un ochenta por ciento de la ayuda externa, necesita desesperadamente de los fondos extranjeros para su supervivencia

blea tradicional, como elemento de gobierno transitorio. De nuevo en junio de 2002 fue una *loya jirga* de unos 1550 miembros la que lideró la transición hasta el nombramiento del resto de los entes gubernamentales. De hecho, Naciones Unidas aprobó la selección de 502 de sus miembros para formar la *loya jirga* constitucional que se encargó de discutir y aprobar la actual Constitución afgana.

La Constitución recoge la figura del presidente, al que le dota de bastantes atribuciones, pero no así la del primer ministro. Esto está presentando un problema al actual gobierno de unidad conformado por Ashraf Ghani, presidente electo, y Abdullah Abdullah, primer ministro cuya figura no está recogida por la Constitución. Las funciones de este último están siendo definidas sin una consistente base legal o política, y se van actualizando según va transcurriendo su mandato, pero tras más de dos años desde su concepción, aún no se ha logrado regularizar legalmente su figura. Esto supone un problema de legitimidad que va más allá de las quejas provenientes de los miembros más puristas de la administración y que termina afectando a la credibilidad del gobierno por el propio pueblo⁵. Consecuencias lógicas de un proceso rápido y poco detallado en el que no se definen exactamente cuáles son las atribuciones del actual primer ministro, ni donde están los límites reales y tangibles en las atribuciones compartidas a la hora de regir el ejecutivo. Este acuerdo de gobierno de unidad recogía que en el plazo máximo de dos años se tendría que haber celebrado una *loya jirga* para modificar la constitución de modo que se recoja la figura del primer ministro, sus funciones y responsabilidades (TOLO News, 2014). En febrero del 2017 este paso aún no se ha conseguido. Proceso que se antoja bastante complicado, ya que las discrepancias son muchas y constantes, y si se tiene en cuenta que fue necesaria la intervención exterior para lograr un acuerdo entre Ghani y Abdullah, era de esperar que este proyecto de reforma constitucional enfrentase de nuevo a ambas partes. Sin embargo, y a pesar de lo complicado del proceso y de la inestabilidad en ese gabinete compartido, el lograr un acuerdo pacífico entre ambos candidatos fue en sí mismo un hecho especialmente relevante. Destaca la voluntad, no sólo de la comunidad política sino de la sociedad que la apoya, de establecer unas condiciones de estabilidad y diálogo. Condiciones imprescindibles para que las mejoras conseguidas tengan cierta permanencia, convenciendo con ello tanto a los afganos como a los tan necesitados donantes.

Las estructuras gubernamentales comienzan en la figura del presidente, a quien le acompaña su oficina de asesores: asesores de presidencia, dirigidos actualmente por Abdul Salam Rahimi⁶, el jefe de la oficina de presidencia. Presidente pastún y oficina de asesores igualmente mayoritariamente pastunes, a pesar de que Ghani apostó por una selección de personal en base a sus conocimientos y eficacia.

Otro de los órganos de mayor relevancia, cuyo jefe es nombrado por el presidente, es el Consejo de Seguridad Nacional, liderado por Mohammad Hanif Atmar. Relevante dada la actual situación de seguridad en el país, y con un peso específico muy importante dentro de la estructura política afgana. Cabe reseñar que su jefe fue el encargado de firmar el acuerdo bilateral de

La Constitución recoge la figura del presidente, al que le dota de bastantes atribuciones, pero no así la del primer ministro. Esto está presentando un problema al actual gobierno de unidad

5 Las denuncias de fraude electoral fueron tan severas, por ambos contendientes Ghani y Abdullah, que forzaron el retraso a la hora de formar el gobierno. Hasta la intervención del Secretario de Estado Norteamericano John Kerry, meses después, no se llegó a la solución de compromiso de incluir a ambos candidatos en el gabinete. Solución con muchas indefiniciones legales y que no terminó de convencer, ni a los candidatos, ni a sus votantes. La lentitud a la hora de nombrar gobernadores provinciales o jefes de cartera ministerial es una de las consecuencias de esa desconfianza mutua.

6 Rahimi es además el jefe de uno de los grupos mediáticos de mayor relevancia en Afganistán, Saba TV Network, que cuenta con dos canales de televisión.

seguridad (BSA, por sus siglas en inglés) con los Estados Unidos. Debido a la precaria situación de seguridad en el país, y a la marcada influencia norteamericana, volcada principalmente en asuntos de seguridad y defensa, que es donde destina su elevado número de asesores y presupuesto, es lógico que este gabinete de seguridad cobre una atención especial dentro de la administración.

El Parlamento, o Asamblea Nacional, dividido en dos cámaras, la Cámara baja, o *wolesi jirga*, y la Cámara alta, o *meshrano jirga*, cuenta con 250 y 102 parlamentarios respectivamente. La Asamblea Nacional está establecida bajo mandato constitucional y resulta ser, *de facto*, la herramienta que tienen los grupos étnicos no pastunes para ejercer las labores de la oposición al, hasta ahora, gobierno pastún. Tiene el poder de vetar el nombramiento de los ministros basándose en la propuesta del diez por ciento de los miembros de la cámara baja (veinticinco parlamentarios), algo que está sucediendo actualmente, ya sea a los propuestos por el presidente Ghani o por el primer ministro Abdullah. También es la encargada del estudio y validación de leyes así como del control parlamentario de los diferentes ministerios⁷.

En el tan determinadamente étnico Afganistán, la composición del Parlamento es vital para lograr el apoyo parlamentario. La comunidad pastún apoya a Ghani, los tayikos a Abdullah, y el resto de las minorías muestran su apoyo en función de las alianzas electorales. El vicepresidente Dostum, uzbeko y aliado de Ghani, le aporta el apoyo de esa comunidad, y el viceprimer ministro Mohaqiq, segundo de Abdullah, lo hace con los hazaras.

Eso es relevante en ambas cámaras. Sin embargo, la Cámara Alta es más proclive a la figura presidencial ya que el presidente nombra directamente a un tercio de la misma. Hasta la fecha sus miembros son personalidades de cierto prestigio entre la comunidad, todos ellos de avanzada edad siguiendo el modelo tradicional, y por ende con tendencias conservadoras, que se traduce en una mayor influencia del islam en su concepción de la vida política y social del país.

La Constitución obligaba a unas elecciones parlamentarias en junio del 2015, pero como ya se ha podido comprobar éstas no se han realizado. A febrero del 2017 se sigue sin poder fijar una fecha para las mismas y, por razones que se expondrán más adelante, todo indica que tampoco se conseguirán establecer las bases para realizarlas antes de que termine el año en curso.

A nivel jurídico la Constitución también marca la existencia de un Tribunal Supremo que está conformado por nueve miembros, propuestos por el presidente, pero con la necesaria aprobación de la Cámara Baja para su investidura. Esto dota al Supremo de cierta independencia. Una de sus misiones es la de tomar juramento y asignar a los nuevos jueces hasta nivel distrito. El 2012 el Tribunal Supremo juró a 181 nuevos jueces, dejando solamente 38 de los más de 400 distritos sin asignar. Además de esto, y ya con la entrada en vigor del gobierno de unidad nacional, el Supremo ha hecho un esfuerzo enorme tratando de erradicar la corrupción entre sus miembros. A mediados del 2016 había cambiado a más de 600 jueces, incluyendo todos los y cada uno de los jueces y fiscales provinciales, tratando con ello de ganarse la confianza de los afganos (Islamic Republic of Afghanistan, 2016).

La comunidad internacional se ha implicado seriamente en promover el sistema judicial. Sólo el programa de la USAID *Rule of Law Stabilization Program* ha instruido a más de setecientos

La Constitución obligaba a unas elecciones parlamentarias en junio del 2015, pero como ya se ha podido comprobar estas no se han realizado

⁷ En enero de 2013 la Cámara Baja convocó a varios ministros (11) para que explicasen por qué habían ejecutado sólo el 50 por ciento del presupuesto asignado para ese año fiscal (2012), y a finales del 2016 la misma cámara destituyó a siete ministros por las mismas causas.

jueces hasta 2013 (United States Agency for International Development, 2013). Y las Naciones Unidas informaron de la apertura de treinta y una oficinas de asesoramiento legal, integradas por 101 abogados cuya función es servir de enlace entre la población y el sistema judicial.

Sin embargo, a pesar las inversiones de personal y medios, el sistema judicial afgano no termina de convencer al pueblo. La corrupción hace que el sistema sea inoperante, y los afganos prefieren el método tradicional (*shuras* o *jirgas*)⁸. Se estima que alrededor del ochenta por ciento de las disputas judiciales se han terminado solventado por medio de esta vía (Domínguez, 2015). Y lo que también es un hecho es que el afgano medio prefiere esos elementos tradicionales, pues confía en ellos como métodos para impartir justicia. Independientemente del nivel de corrupción del funcionariado público, son la etnia, tribu o clan, los elementos que guían la vida del pueblo afgano, principalmente rural. Ese ochenta por ciento lo corrobora. Hay ciertas medidas que están condenadas a un escaso alcance social, lo que debe servir como indicador para cambiar la forma de trabajo. No se puede cambiar a una sociedad, su idiosincrasia, mediante una muy buena iniciativa, a ojos de quien la patrocina, sin tener el beneplácito de a quién va enfocada.

Afganistán siempre ha tenido su sistema de gobierno, la reforma que está teniendo lugar actualmente trata de cambiar su sistema tradicional por uno más acorde a los valores de sus tutores occidentales. Las decisiones de sus *jirgas* o *shuras* tenían, y tienen, efectos vinculantes para sus administrados. Incluso después de la intervención norteamericana del 2001 se utilizó, con el beneplácito de la comunidad internacional, una *loya jirga* (asamblea) como elemento legítimo y representativo para la toma de decisiones estatales. Una *loya jirga* de unos 1500 miembros aprobó la investidura de Hamid Karzai como presidente de Afganistán en el 2002. Este tipo de procesos vienen incluso recogidos en la Constitución, lo que les dota de legitimidad legal, aunque ya la tuviesen *de facto* en lo social, y se han venido celebrando siempre que ha habido alguna decisión especialmente relevante, o cuando los mecanismos legales no funcionaban con la celeridad requerida⁹. Estas estructuras tradicionales son las que occidente mira con recelo, las que no ofrecen unas garantías de respeto a ciertos valores que los países donantes consideran fundamentales, como son los derechos de la mujer o el respeto al Estado de derecho, acercándose más a un sistema con una preponderancia del factor religioso. La comunidad internacional, tratando de contrarrestar la influencia de las citadas estructuras tradicionalistas, ha procurado potenciar la presencia de un cierto número de organizaciones¹⁰ defensoras de los derechos de las mujeres, de las prácticas anticorrupción o del respeto a los derechos humanos, a las que les han facilitado su acceso a los principales medios de comunicación¹¹ tratando con ello de llegar al pueblo afgano. Es relativamente fácil encontrar artículos, escritos o televisados,

Son la etnia, tribu o clan, los elementos que guían la vida del pueblo afgano, principalmente rural

8 Tanto la *shura* como la *jirga* son asambleas, o mecanismos de consultas, en las que se reúnen las personalidades más representativas de la comunidad, pueblo o distrito, ya sea para dar solución a una disputa entre partes enfrentadas como para tomar una decisión política.

9 Por ejemplo se celebró una *jirga* que estudió el acuerdo de defensa a largo plazo con los Estados Unidos tras la caída de los talibán. En el 2010 hubo otra *jirga* que trató la inserción social de los insurgentes tras el abandono de las armas. El último ejemplo más relevante fue la *jirga* que aprobó el tratado bilateral de seguridad (BSA, por sus siglas en inglés) con los Estados Unidos que recogía la estrategia norteamericana de presencia en Afganistán tras el 2014.

10 *Afghanistan Women's Network*, *Afghan Anti-Corruption Network*, *Integrity Watch* o *Afghanistan Analysis and Awareness* son algunas de las más importantes, además de las diferentes oficinas de las Naciones Unidas relacionadas con programas de desarrollo, gobernabilidad, refugiados o derechos humanos.

11 *Moby Media*, con la cadena de televisión *TOLO Television*, o su vertiente escrita *TOLO News*, suelen hacer eco de este tipo de organizaciones y sus actividades.

cubriendo las actividades de estas organizaciones. Lo que se podría considerar una campaña nacional de información en aras de una mayor concienciación ciudadana.

Lo cierto es que la sociedad afgana está enormemente compartimentada por diferentes factores, todos ellos concurrentes y paralelos: el componente étnico y tribal, las grandes diferencias entre la sociedad rural y la urbana, y dentro de la primera el componente geográfico es de enorme importancia ya que la carencia de infraestructuras hace que la interacción social más allá de un valle o población se dificulte enormemente. Los avances institucionales son evidentes, pero siguen lejos de los estándares occidentales y, en muchos casos, la compartimentada sociedad afgana sigue prefiriendo sus métodos tradicionales. Esta convivencia de sistemas es por ahora un hecho, no solamente necesario, sino ineludible.

La Constitución en su artículo 35 prohíbe la formación de partidos políticos en base a condiciones étnicas o religiosas. Un claro ejemplo de esfuerzo por eludir este mencionado sistema tradicional. La consecuencia es que en Afganistán no se han conformado partidos políticos como los que se entienden en las sociedades occidentales. Lo que existe son partidos en base a un líder y que se han ido configurando con alianzas personales entre elementos representativos de las diferentes etnias¹². Alianzas de duración limitada y muy condicionada por las circunstancias. Ni el actual presidente Ghani, ni su antecesor Karzai, han formado ni se han presentado al frente de un partido. Y los existentes con cierta repercusión a nivel nacional no cumplen, *de facto*, con la norma constitucional¹³.

Sin embargo, la comunidad internacional ha empujado esa política electoral de corte occidental. En las elecciones de 2009, para las que los Estados Unidos donaron aproximadamente quinientos millones de dólares (SIGAR, 2010, p. 29), la OSCE (Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa) envió observadores para velar por su correcto desarrollo. En las parlamentarias del 2010, los países donantes también aportaron unos cincuenta millones de dólares de los ciento veinte presupuestados para su ejecución. Y la agencia USAID donó doscientos millones de dólares para la realización de las presidenciales del 2014. Por otro lado las Naciones Unidas han estado siempre involucradas en el fomento de este tipo de políticas electorales, desde las iniciativas a pequeño nivel que se enmarcaban en sus programas de desarrollo hasta la conformación del ECC (*Electoral Complaints Commission*)¹⁴. El acuerdo de Tokio del 2012 no hizo sino potenciar este tipo de medidas electorales para garantizar la continuidad en el apoyo financiero por parte de la comunidad de países donantes (The Embassy of Afghanistan, 2012).

El resultado de todos esos esfuerzos se tradujo en un gobierno de unidad nacional (NUG, por sus siglas en inglés). Lo que por un lado se podría declarar como un éxito considerable, el lograr un acuerdo pacífico entre los dos contendientes para formar gobierno, tiene sus consecuencias en la eficacia del mismo. Por ejemplo, la falta de acuerdo para nombrar a los titulares de los

Los avances institucionales son evidentes, pero siguen lejos de los estándares occidentales, y la sociedad afgana sigue prefiriendo sus métodos tradicionales

12 En las elecciones parlamentarias del 2010 sólo 5 de los 2500 candidatos pertenecían a un partido, el resto eran candidatos individuales.

13 *Hizb-e-Islami*, partido que mostró su apoyo al anterior presidente Karzai, es una formación política compuesta en su totalidad por pastunes. Por otro lado el Primer Ministro Abdullah Abdullah encabezaba una coalición de partidos (Frente Nacional, *Jamiat-Islami* y NUPA) en un esfuerzo por aunar apoyos de las diferentes etnias representativas afganas.

14 ECC es un organismo nombrado por las Naciones Unidas encargado de la revisión de las quejas relacionadas con el proceso electoral, así como la revisión de las diferentes candidaturas. Su credibilidad resulta mayor que la del IEC (Independent Electoral Court), dado que está conformado por miembros dispuestos por la UNAMA, por ende más independientes.

ministerios. El nuevo ejecutivo tardó unos siete meses en investir a los titulares de los 26 ministerios, exceptuando al de Defensa, terminando el proceso en junio del 2016, año y medio después de la puesta en marcha del acuerdo. Esta falta de titulares en las diferentes carteras trajo consigo un debate interno que ha restado capacidades al Parlamento, ya que tenía que desviar su atención hacia este proceso, además de la falta de decisiones por parte de los interinos. Esta falta de acuerdo a nivel estatal también se ha trasladado a las instituciones locales y provinciales, que cuentan además con otra serie de problemas que se definen a continuación.

3. Gobierno central y local

El enorme esfuerzo realizado en el desarrollo de las instituciones a nivel estatal muestra actualmente un resultado tangible. Desde la redacción de la Carta Magna hasta el desarrollo de las últimas elecciones presidenciales, la comunidad internacional y el pueblo afgano han conseguido crear una estructura administrativa que cuenta con todas las herramientas necesarias para el desarrollo de sus funciones. Las reformas electorales, los órganos consultivos, tribunales y órganos legislativos junto a los 500.000 funcionarios públicos¹⁵ son parte del entramado burocrático afgano al más típico estilo occidental, y Kabul su centro directivo. En un Afganistán tan compartimentado, ese tipo de centralismo supone un problema. El presidente Ghani y su primer ministro Abdullah ya muestran una visión diferente del Estado, abogando el primero por un control centralizado desde Kabul mientras que Abdullah es más proclive a una administración de tinte federal, de modo que cada provincia tenga una mayor independencia de la capital. En un país en el que los pastunes han regido tradicionalmente la presidencia, el resto de etnias prefieren mantenerse lo más distanciadas e independientes posible de ese centro directivo que tan poco les representa.

La comunidad internacional, aunque con los años consiguió extender su acción a todo el país, siempre ha concentrado en Kabul el epicentro de su actividad. Hoy día, con la reducción de fuerzas de la coalición, la presencia de organizaciones en las diferentes provincias, así como de fondos para las mismas, está volviéndose a centrar en Kabul y en su administración central¹⁶. Los diferentes PRT (*Provincial Reconstruction Teams*), eran los equipos que la OTAN tenía desplegados a nivel provincial hasta diciembre de 2014. Estos equipos tenían como misión el desarrollo a nivel provincial, ya sea de las instituciones como de cualquier tipo de proyecto de impacto social, económico o político. El problema de dichos PRT era que la financiación de sus actividades era ajena a la administración central, lo que hacía que dichos proyectos o iniciativas estuviesen en muchos casos descoordinados a nivel estatal. El repliegue de dichos equipos ha afectado enormemente a las administraciones provinciales, que han perdido su mayor fuente de financiación. Por otro lado esta presencia extranjera menoscababa la acción del gobierno central, ya que actuaban de forma independiente. Una dicotomía que hubiese encontrado su posible solución en una estrategia centralizada en planeamiento y descentralizada en su ejecución, algo que nunca terminó de ponerse en práctica, tal vez por-

La comunidad internacional, aunque con los años consiguió extender su acción a todo el país, siempre ha concentrado en Kabul el epicentro de su actividad

15 En este número están incluidas las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado, que se llevan la mayor parte 350.000, profesorado, etc.

16 En Herat el gobierno italiano destinó en el 2014 1.200.000 € en proyectos de desarrollo que gestionaban directamente sus tropas desplegadas en la zona. El presupuesto estimado para 2015 no superaba los 200.000 €. Entrevista personal del autor con personal de UNAMA desplegado en Herat.

que las diferentes PRT eran de diferentes naciones, cada una de ellas con su propia agenda y no siempre coincidente con la afgana.

La falta de independencia provincial se manifiesta en la forma de aprobar los fondos. Los presupuestos son aprobados por la Asamblea Nacional, ambas cámaras deben sancionarlos, y se distribuyen entre los diferentes ministerios y entidades centrales. Las provincias pueden hacer oficialmente cualquier tipo de solicitud, pero no controlan en ningún caso más que las cuantías que les asigne el gobierno central. Factor que en muchos casos dificulta las acciones de la administración a estos niveles, ya que les prohíbe la administración de los fondos recaudados directamente en su zona de responsabilidad. Esto lleva de nuevo a casos de corrupción, ya que se reportan a Kabul menos fondos de los realmente obtenidos, tratando con ello de mantener esa independencia económica. El resultado: una falta de control en los presupuestos que alimenta todo tipo de prácticas ilícitas.

En aras de un mayor desarrollo provincial, el gobierno afgano creó en agosto del 2007 el *Independent Directorate for Local Governance* (IDLG), una institución que buscaba mejorar la eficacia en las tareas de gobernabilidad a nivel provincial y local. Sus labores iban desde la selección de personal hasta el desarrollo de diferentes programas de formación del funcionario, así como la generación e implementación de los procesos burocráticos necesarios para el buen empleo de la administración local y su engranaje con los estamentos superiores. Naciones Unidas colabora con el IDLG mediante el *Afghanistan Subnational Governance Program II*, perteneciente al PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)¹⁷. El problema es que el alcance de dichas iniciativas no llega a los niveles deseados. El Estado afgano está fuertemente centralizado en Kabul y solamente las provincias que cuentan con un gobernador de fuerte peso político, como puede ser Mohammad Atta en Balkh, o en su tiempo Ismail Khan en Herat, han conseguido realmente un desarrollo mayor. El IDLG nunca ha llegado a alcanzar la categoría de ministerio, lo que ha sido un hándicap importante a la hora de lograr un mayor éxito en sus acciones. Por otro lado, el mismo PNUD, con prioridades no siempre coincidentes con las necesidades afganas, ha coartado la eficacia del propio IDLG. Los programas conjuntos resultan más complicados de gestionar y los acuerdos de París/Accra (2005 y 2008, respectivamente) ya manifestaron que el liderazgo de cualquier actividad de desarrollo debería corresponder a las autoridades nacionales. En la práctica, eso se ha traducido en una carencia de personal cualificado para desarrollar la complicada misión del IDLG en un país desestructurado a causa de décadas de inestabilidad política. Actualmente el gobierno afgano está en pleno proceso de unificación de los diferentes programas de cooperación de toda la comunidad internacional, sin que aún se tenga definida ni la institución encargada de aunar dichos proyectos ni la forma de hacerlo, aunque el presidente Ghani ha mostrado su interés en que todo el presupuesto, ya sea de Naciones Unidas como de cualquier otro tipo de donante, sea gestionado directamente por la autoridades afganas¹⁸.

En aras de un mayor desarrollo provincial, el gobierno afgano creó en agosto del 2007 el Independent Directorate for Local Governance (IDLG)

Tanto en las provincias como en los distritos (Afganistán cuenta con 400 distritos) el principal problema reside en las juntas o consejos. En el caso de los distritos cabe mencionar que su

17. Hasta mediados del 2014 el programa había invertido más de ochenta millones de dólares en diferentes iniciativas. La actividad se ha seguido desarrollando desde entonces, con el apoyo de otras agencias como USAID que actualmente tiene dos proyectos en marcha: *Strong Hubs For Afghan Hope and Resilience* (SHAHAR) y la *Initiative to Strengthen Local Administrations* (ISLA), dotados con 73 y 62 millones de dólares respectivamente (SIGAR, 2017, p. 132).

18. Entrevista personales del autor con personal de ONU encargado del área de desarrollo en la región de Herat.

personal no es elegido mediante un proceso electoral. Los límites no están muy bien definidos; no se sabe muy bien dónde empieza un distrito y dónde termina otro. El personal que actualmente ocupa dichos puestos es más un resultado de iniciativas de organizaciones extranjeras que de un proceso interno afgano. Y en el caso de las juntas provinciales el problema radica en la indefinición de sus responsabilidades, lo que termina generando una estructura inoperante.

A finales de marzo del 2015, unos seis meses después de la investidura de Ghani como presidente, sólo tres gobernadores provinciales estaban oficialmente nombrados, Kunduz, Farah y Paktika, y no fue hasta octubre del 2015 cuando llegaron a un acuerdo y lograron terminar el proceso. Las diferencias de criterios entre el presidente Ghani y el primer ministro Abdullah retrasaron tanto la nomenclatura de las carteras ministeriales como la de los gobernadores provinciales. Esta ausencia de titulares en las cabezas provinciales ralentizaba también el proceso administrativo. Los interinos no contaban con la autoridad de tomar decisiones sobre asuntos relevantes y en muchos casos se terminaban quejando de la falta de iniciativa a la que les somete Kabul. Atallah Ludin, gobernador en funciones de la provincia de Nangarhar, declaró en conferencia de prensa su escasa autoridad como gobernador en funciones y la imposibilidad de hacer cumplir la ley. Condicionantes ambos que le llevaron a pedir la dimisión (Hussainkhal, 2015). Este tipo de quejas eran habituales. Incluso siendo uno de los gobernadores aprobados y sancionados por el gobierno actual, Mohammad Omar Safi, gobernador de Kunduz, declaró en marzo del 2015 la necesidad de que Kabul le apoyase en su lucha contra la insurgencia, y amenazó con su dimisión si no le autorizaban la expulsión de unos doscientos agentes del cuerpo de policía (Hamdard, 2015). El incidente del pasado octubre del 2015 en el que la insurgencia se hizo por unos días con el control de la ciudad terminó siendo una triste materialización de los temores del gobernador.

Entre las condiciones del acuerdo del gobierno de unidad formado por Ghani y Abdullah figuraba la celebración de una *loya jirga* en la que se tratasen temas como la enmienda a la Constitución. Enmienda que no sólo debe tratar la creación de la figura del primer ministro, puesto ocupado por Abdullah y no recogido en la Carta Magna, sino también otras medidas encaminadas a dotar de mayor autonomía a las provincias, descentralizando un tanto la autoridad del gobierno central y, sobre todo, de la figura presidencial. La celebración de dicha *jirga* está condicionada por las elecciones parlamentarias que se deberían de haber celebrado en 2015, sobre el mes de junio (Soadat, 2015). El retraso en las mismas está afectando a la reforma constitucional, y ha conseguido dificultar, aún más si cabe, las relaciones entre el presidente y su primer ministro. Mientras tanto el presidente Ghani ha buscado en estos dos últimos años aumentar la influencia de la figura presidencial, queriendo que su oficina de presidencia supervise todas las órdenes ejecutivas o decretos que se generen en las instituciones gubernamentales (Ibrahimkhail, 2015). Esto resta iniciativa al resto de elementos institucionales, algo que, entre otras cosas, retrasaría el proceso de decisión y motivaría aún más las denuncias contra la centralización del poder en Kabul y, en concreto, en el presidente.

El presidente Ghani ha buscado en estos dos últimos años el aumentar la influencia de la figura presidencial

4. Alcance y eficacia

Lo importante del proyecto institucional afgano, una vez vistas las diferentes estructuras e iniciativas, es comprobar su eficacia. Washington definió el pasado 2009 una serie de indicadores que, dependiendo de su grado de cumplimiento, mostrarían el nivel alcanzado por las diferentes instituciones gubernamentales. La misión de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA, por

sus siglas en inglés) también cuenta con sus diferentes oficinas provinciales, además de su sede en Kabul, desde las cuales se comprueban los niveles de eficacia de la administración. La consecución de estos diferentes hitos estaba recogida en el acuerdo de Tokio como condición necesaria para garantizar la continuidad del apoyo de los países donantes. Tanto la comunidad internacional como el propio gobierno afgano parecen estar conformes con el desarrollo de los acontecimientos, y así lo han declarado en numerosas ocasiones¹⁹.

Uno de los indicadores que reflejan con mayor fidelidad el alcance de una administración es su aceptación por el administrado, el pueblo. Las elecciones, ya sean gubernamentales o provinciales son posiblemente la mejor manera oficial de medir ese nivel de aceptación. La tasa de afluencia a las urnas, en un país como Afganistán en el que las amenazas por ir al colegio electoral le cuestan al votante la vida, demuestra la voluntad del pueblo de aceptar esa administración. Si bien es cierto es cierto que los datos de fraude electoral han teñido de invalidez los diferentes procesos electorales desde el 2001, los datos son, sin embargo, significativos. En las elecciones presidenciales del 2009 se declaró una tasa de participación de treinta y cinco por ciento (5,8 millones de votantes de los estimados diecisiete millones de afganos en edad de votar)²⁰, a pesar de que ochocientos de los siete mil colegios electorales fueron cerrados por el alto nivel de amenaza. En las parlamentarias del 2010 el ratio fue aproximadamente el mismo, unos 5,6 millones de votantes, de nuevo una cifra en torno al treinta y tres por ciento de participación. Sin embargo en las elecciones presidenciales del 2014 la tasa de participación subió hasta un sesenta por ciento, y más de siete millones de votantes acudieron a las urnas (Katzman, 2015, p. 27), a pesar de que unos mil centros electorales permanecieron cerrados por el alto nivel de amenaza. Incluso el número de votos declarados nulos fue considerablemente más bajo²¹, lo que le da a estas cifras una mayor credibilidad. Independientemente del resultado electoral, la lectura que se puede obtener de este aumento significativo de participación ciudadana es que, por un lado son conscientes de que este tipo de procesos se están llevando a cabo y, por otro, tienen interés por participar en los mismos. El primer paso, el que le corresponde al pueblo, está dado, ahora falta que las instituciones consigan convencerles de su utilidad.

Uno de los principales problemas a la hora de mantener una estructura eficaz es la formación de su componente humano. El esfuerzo que la comunidad internacional está desarrollando para mejorar los niveles de educación entre los afganos dará su fruto en los próximos años. Sin embargo, los actuales miembros de los diferentes organismos gubernamentales provienen de un sistema desestructurado en el que no contaban con las capacidades necesarias para acceder a una educación, de nivel medio-alto, que les permita gestionar cierto tipo de procesos administrativos. Paradójicamente la intervención extranjera en Afganistán ha ayudado a que esta

Uno de los principales problemas a la hora de mantener una estructura eficaz es la formación de su componente humano

19 El pasado mes de diciembre de 2014 tuvo lugar una conferencia en Londres en la que se reafirmó la continuidad del apoyo internacional en el proyecto de desarrollo afgano, la denominada Década de Transformación (2015-2024). Sin ser demasiado exhaustivo, su comunicado final mostraba un optimismo manifiesto ante el futuro afgano, así como satisfacción por los logros conseguidos hasta el momento (The London Conference, 2014). Por otro lado Naciones Unidas, en el comunicado oficial en el que se renovaba el mandato de su misión en Afganistán, UNAMA, muestra también una positiva apreciación de los logros obtenidos (United Nations Meeting Coverage and Press releases, 2015). Este compromiso se ha visto refrendado de nuevo en la conferencia de países donantes celebrada en Bruselas en octubre del 2016, en la que la comunidad internacional se ha comprometido a mantener el apoyo financiero cuatro años más.

20 Esos datos se deben tomar con cautela. La ECC (*Elections Complaints Commission*), un organismo liderado por Naciones Unidas encargado de supervisar el proceso electoral, declaró nulos alrededor de 1.200.000 votos.

21 En las elecciones presidenciales del 2014 el número de votos nulos fue de 375.000, mientras que en las presidenciales del 2009 esta cifra subió hasta los 1,2 millones.

carencia se vea magnificada. Los altos sueldos de las diferentes organizaciones multinacionales, gubernamentales o no, que operaban en el país hacía más rentable el trabajar para ellas antes que para la administración. Un profesor de instituto ganaba bastante más dinero haciendo de conductor para cualquier organismo extranjero que dando clases en el centro. La fuga de personal cualificado se ha visto potenciada por este tipo de acontecimientos. La ya cada vez menor presencia internacional ha minimizado este fenómeno.

Por otro lado el gobierno de Ghani quiere potenciar el sistema basado en la asignación de puestos en función de los méritos en vez de por criterios de pertenencia a una etnia o grupo social determinado. Esto favorecerá que en la administración, desde el profesorado hasta los gobernadores provinciales, se tenga una mayor garantía de profesionalidad y eficacia²². La comunidad internacional ha subvencionado diversos programas buscando implantar este tipo de medidas, programas basados en la formación del personal, ya sea en áreas tan genéricas como la ofimática, hasta otras tan técnicas como la geología²³. Sin embargo, el nivel de éxito en este sistema de méritos está más que cuestionado por la facción que apoya al primer ministro Abdullah. La desconfianza mutua alcanzó su zénit a mediados del 2016, desencadenando la mayor crisis del gobierno de unidad.

5. Gobierno de unidad

El gobierno de unidad (NUG, por sus siglas en inglés), está pasando de ser el gran logro de las últimas elecciones presidenciales del 2014, a uno de los principales escollos del desarrollo de la administración afgana. Tras unas elecciones sin claro ganador, y con la eterna denuncia de fraude electoral, los dos candidatos más votados, Ashraf Ghani y Abdullah Abdullah, dejaron a un lado sus diferencias para firmar un acuerdo de gobierno en el que el primero se invertiría como presidente, y el segundo como primer ministro. Un reparto de poder que basaba su efectividad en una reforma constitucional que recogiese la figura de primer ministro y definiese sus competencias.

Este acuerdo se pudo firmar gracias a la influencia de la comunidad internacional, representada en este caso por el anterior Secretario de Estado norteamericano, John Kerry. Pero esta presión internacional hay que entenderla como la consecuencia de la falta de confianza entre ambas partes, que desconfiaban tanto de la legalidad de los resultados, siendo numerosas las denuncias de fraude electoral entre ambos candidatos, como de la sinceridad que desde entonces se deberían profesar mutuamente en ese nuevo y arriesgado proyecto (Gall, 2014).

Esta falta de confianza se ha ido manifestando a lo largo de estos dos últimos años, y alcanzó su punto culminante en el verano de 2016, cuando el primer ministro Abdullah y el presidente Ghani se dedicaron una serie de acusaciones que fueron la expresión pública del poco afecto que se profesan. El primer ministro lamentaba el unilateralismo del presidente y el nulo avance

El gobierno de unidad está pasando de ser el gran logro de las elecciones presidenciales del 2014 a uno de los principales escollos del desarrollo de la administración afgana

22 Naciones Unidas informó en marzo del 2014 que 231 de los 407 gobernadores de distrito habían sido nombrados en función de este criterio de méritos, no así sus segundos de a bordo, cuya cifra se quedaba en tan solo 37.

23 El proyecto *Capacity-Building for Results Program* ha sido dotado con una cuantía de 350 millones de dólares en el periodo de 2012-2017 (The World Bank, 2015). Además de iniciativas de diversos países como India, Japón o Alemania, en los que se han impartido cursos a personal de la administración relacionados con gobernabilidad, anticorrupción o aviación civil. La agencia USAID destinó 85 millones de dólares entre enero del 2010 y enero del 2011, destinados al programa *Civilian Technical Assistance Plan* (formación de personal de la administración). En 2013 más de 5.000 funcionarios afganos pasaron por alguno de los programas de formación de dicho plan.

en las reformas necesarias para adaptar su figura bajo un marco legal, que no son otras que una reforma electoral, unas elecciones al parlamento, y tras ello la reforma constitucional que recoja la figura del primer ministro (Faizy, 2016). Por su parte, el presidente Ghani culpó a su primer ministro de no cooperar con el gobierno afgano, alegando que prioriza sus intereses personales antes que los de su pueblo, además de suspender una reunión vis a vis programada para esos mismos días. A pesar de que ambas partes no han terminado de romper su acuerdo, ese cruce de declaraciones fue el mayor desencuentro entre los dos dirigentes que por momento amenazó la continuidad de su compromiso. Además sirvió de precursor de una corriente política, liderada por el antes colaborador de Abdullah, Mohammed Atta Noor, que se está oponiendo tanto al presidente como al primer ministro, denunciando la falta de capacidad de su antiguo aliado, y la necesidad de establecer unas nuevas condiciones en el pacto (Wali, 2017). Condiciones que desde luego pasaban por facilitar el salto del gobernador provincial a una posición de ventaja en el gobierno central de Kabul.

A pesar de que tras la tormenta de mediados de agosto ambas partes consiguieron establecer de nuevo un diálogo constructivo, la dificultad en sus relaciones sigue estando en vigor. Recordar que no fue hasta junio del 2016 cuando se logró completar el gabinete nombrando al último ministro, proceso de más de año y medio, lo que da una idea de la dificultad de trabajar en este gobierno, y que en noviembre de este 2016 volvió a sufrir un revés al destituir la Cámara Baja (*wolesi jirga*) a siete ministros por no cumplir con los planes de gasto de sus ministerios. Para algunos analistas un nuevo movimiento de confrontación interna, en este caso liderado por el presidente Ghani, en aras de debilitar a su primer ministro, eliminando con ello a ciertas figuras clave que apoyan a Abdullah en el ejecutivo (Ruttig, 2016).

La reciente aprobación de la ley de reforma electoral, en septiembre de 2016, así como el acuerdo alcanzado que renovó las estructuras que controlan los procesos electorales –*Independent Election Commission* (IEC) y *Electoral Complaints Commission* (ECC)– hacen que el NUG esté más cerca de legitimar su existencia. Estos dos primeros pasos, necesarios para poder realizar las próximas elecciones de distrito, así como las parlamentarias, han tardado casi dos años en lograrse. Ahora le toca al IEC la ardua tarea de superar los dos principales escollos dentro de este proceso electoral. El primero es definir los límites de los más de cuatrocientos distritos del país, de modo que se puedan elegir los representantes del pueblo en el Parlamento (*wolesi jirga*) así como los gobiernos provinciales. El segundo es especificar cómo cada afgano se va a registrar en su circunscripción, de modo que se minimice al máximo el fraude electoral.

Son dos tareas nada fáciles que no se prevé que puedan ser finalizadas en este 2017, lo que retrasará las elecciones parlamentarias hasta, por lo menos, el 2018, y solo ahí se empezará a trabajar en el nuevo proyecto de constitución afgana, recogiendo por fin el gobierno de unidad como una figura legítima para el pueblo. Es decir, un proceso que se estima no sucederá antes de finales del 2018, unos cuatro años después de la formación del NUG.

Algunos podrían opinar que este proceso, lento y lleno de controversias, resulta ser la manifestación más evidente del fracaso del proyecto afgano. Sin embargo, en un país que lleva más de cuarenta años en guerra y donde su ley electoral recoge una cláusula enfocada a paliar las consecuencias de una posible pérdida de un candidato presidencial en una segunda vuelta, por miedo a su muerte prematura, no hace sino reforzar la idea de que no existe el proceso fácil en Afganistán (Yawar & Van Bijlert, 2017).

La reciente aprobación de la ley de reforma electoral hace que el NUG esté más cerca de legitimar su existencia

El gobierno de unidad puede que no represente el paradigma de la eficacia, pero lleva más de dos años trabajando en cierta armonía, y ha conseguido llevar las diferencias entre los principales actores afganos al terreno de la política y del debate, dejando atrás las luchas fratricidas que tantas muertes han causado. A pesar de las diferencias entre sus partes, ahora sólo parece existir un enemigo común contra el que usar la violencia: los talibanes. Todo ello en un momento en el que la presencia internacional está en su momento más bajo y en el que la amenaza insurgente no cesa en su empeño. Afganistán está por tanto respondiendo a sus compromisos, con numerosos problemas, y desde luego a un ritmo poco comprensible para los países donantes. Pero hay que recordar que no existen soluciones milagrosas, y la situación final nunca llegará a ser ideal, pero para lograr un Afganistán más estable y seguro, que no sea de nuevo cuna de grupos terroristas de alcance global, hay que asumir que al proyecto afgano aún le quedan bastantes años. Quizás sea el momento de recordar la recurrente frase que los afganos tanto han repetido a sus “mentores” occidentales: “puede que ustedes tengan los relojes, pero nosotros tenemos el tiempo”.

6. Bibliografía

- Domínguez, G. (2015, 5 de febrero). Why many Afghans distrust their judicial system. *DW*. Recuperado de <http://www.dw.com/en/why-many-afghans-distrust-their-judicial-system/a-18235687>
- Dyea, G. & Srovino, Ch. (2014, 14 de diciembre). \$1Tn of longest US war hastens retreat from military intervention. *Financial Times*. Recuperado de <http://www.ft.com/cms/s/2/14be0e0c-8255-11e4-ace7-00144feabdc0.html#slide0>
- European Council. Council of the European Union (2016, 5 de octubre). *Brussels Conference on Afghanistan*. Recuperado de <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/10/05/>
- Faizy, M. (2016, 12 de agosto). Abdullah says Ghani unfit for the presidency. *Afghanistan Times*. Recuperado de <http://afghanistantimes.af/abdullah-says-ghani-unfit-for-the-presidency/>
- Fox News (2017, 25 de enero). Trump told Afghanistan president he would consider troop increase. *Foxs News*. Recuperado de <http://www.foxnews.com/world/2017/01/25/trump-told-afghanistan-president-would-consider-troop-increase.html>
- Gall, C. (2014, 23 de agosto). In Afghan Election, Signs of Systemic Fraud Cast Doubt on Many Votes. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/2014/08/24/world/asia/in-afghan-election-signs-of-systemic-fraud-cast-doubt-on-many-votes.html>
- Hamdard, H. (2015, 30 de marzo). Kunduz governor threatens to quit over illegal groups. *Pajhwok Afghan News*. Recuperado de <http://medijungle.com/en/2015/03/30/kunduz-governor-threatens-quit-over-illegal-groups>
- Hussainkhal, F. (2015, 21 de marzo). Acting governor of Nangarhar Resigns. *Tolo News*. Recuperado de <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/18703-acting-governor-of-nangarhar-resigns>
- Ibrahimkhal, S. (2014, 5 de diciembre). President Ghani Welcomes Supreme Court Ruling on Kabul Bank. *Tolo News*. Recuperado de <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/17362-president-ghani-welcomes-supreme-court-ruling-on-kabul-bank>

- Ibrahimkhail, S. (2015, 31 de marzo). Order Suggests President Ghani Seeks to Consolidate Power. *Tolo New*. Recuperado de <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/18842-order-suggests-president-ghani-seeks-to-consolidate-power>
- Islamic Republic of Afghanistan. Government Media & Information Center (2016, 31 de mayo). *Incredible Achievements by National Unity Government*. Recuperado de <http://www.gmic.gov.af/english/analysis/402-incredible-achievements-by-national-unity-governmen>
- Katzman, K. (2015, 12 de enero). Afghanistan: Politics, Elections and Government Performance. *Federation of American Scientists*. Recuperado de <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21922.pdf>
- Katzman, K. (2015, abril). Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security and U.S. Policy. *Federation of American Scientists*. Recuperado de <https://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>
- Ruttig, T. (2016, 16 de noviembre). Parliament Kicks Out Ministers Again: A multi-dimensional power struggle. *Afghanisan Analysts*. Recuperado de <https://www.afghanistan-analysts.org/parliament-kicks-out-ministers-again-a-multi-dimensional-power-struggle/>
- Soadat, S. (2015, 3 de abril). MPs Warn of Problems if Parliamentary Elections are Delayed. *Tolo News*. Recuperado de <http://www.tolonews.com/en/afghanistan/18882-mps-warn-of-problems-if-parliamentary-elections-are-delayed>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) (2010, 30 de octubre). *Quarterly Report to the United States Congress*. Recuperado de <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2010-10-30qr.pdf>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) (2017, 30 de enero). *Quarterly Report to the United States Congress*. Recuperado de <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2017-01-30qr.pdf>
- The Embassy of Afghanistan, Washington, D.C. (2012, 8 de julio). *The Tokyo Declaration Partnership for Shelf-Reliance in Afghanistan From Transition to Transformation*. Recuperado de <http://www.embassyofafghanistan.org/article/the-tokyo-declaration-partnership-for-self-reliance-in-afghanistan-from-transition-to-transf>
- The Soufan Group (2014, 4 de diciembre). *Afghanistan Facing a Difficult Transition*. Recuperado de <http://soufangroup.com/tsg-intelbrief-afghanistan-facing-a-difficult-transition/>
- The World Bank (2014, abril). *Afghanistan Economic Update*. Recuperado de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSCContentServer/WDSP/IB/2014/04/23/000456286_20140423092911/Rendered/PDF/875740WP0Afgha00Box382171B00PUBLIC0.pdf
- TOLO News (2014, 20 de septiembre). Agreement between the Two Campaign Teams Regarding the Structure of the National Unity Government. *Tolo News*. Recuperado de http://www.tolonews.com/TOLONews_photo/National_Unity_Government_agreement.pdf
- United Kingdom government official website (2014, 4 de diciembre). *The London Conference on Afghanistan*. Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/383205/The-London-Conference-on-Afghanistan-Communique.pdf

- United Nations Meeting Coverage and Press Releases (2015, 16 de marzo). *Adopting Resolution 2210 (2015), Security Council Renews Mandate of United Nations Mission in Afghanistan, Role in Overseen International Civilian Efforts*. Recuperado de <http://www.un.org/press/en/2015/sc11817.doc.htm>
- United States Agency for International Development (USAID) (2013, 1 de octubre). *Rule of Law Stabilization Program-Informal Justice Sector Component*. Recuperado de <https://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/rule-law-stabilization-program-%E2%80%93-informal-justice-sector-component>
- Wali Arian, A. (2017, 02 de febrero). CEO's Office Defies Ghani-Noor Power-Sharing Talks. *Tolo News*. Recuperado de <http://www.tolonews.com/afghanistan/ceo's-office-defies-ghani-noor-power-sharing-talks>
- Yawar Adili, A. & Van Bijlert, M. (Afghan Analysts Network) (2017, 22 de enero). *Afghanistan's Incomplete Electoral Law: Changes and Controversies*. Recuperado de <https://www.afghanistan-analysts.org/afghanistans-incomplete-new-electoral-law-changes-and-controversies/>

7. Lista de acrónimos

AIEA: Agencia Internacional de la Energía Atómica

ANA: Afghan National Army

ANP: Awami National Party

ANBP: Afghan National Border Police

Af-Pak: Afganistán-Pakistán

APPF: Afghan Public Protection Force

ATFC: Afghan Threat Finance Cell

ANDSF: Afghan National Security Forces

BLA: Baluchistan Liberation Army

BNP: Baluchistan National Party

BSA: Bilateral Security Agreement

CSTO: Collective Security Treaty Organization

ECC: Electoral Complaints Commission

ETIM: East Turkestan Islamic Movement

FATA: Federally Administered Tribal Areas

FLB: Frente de Liberación de Beluchistán

HIA: Hizb-i Islami Afganistán

HIG: Hizb-i Islami Gulbuddin

HPC: (Afghan) High Peace Council

HRW: Human Rights Watch

HuA: Harkat-ul Ansar

HuM: Harkat-ul Muyahidín

ICSIC: Independent Commission for Supervision of the Implementation of the Constitution

IDA: Islamic Democratic Alliance

IDLG: Independent Directorate for Local Governance

IED: Improvised Explosive Device

IMU: Islamic Movement of Uzbekistan

ISAF: International Security Assistance Force

ISI: Inter-Services Intelligence

ISIL-KP: Islamic State of Iraq and the Levant in Korashan Province

JAWG: Joint Attrition Working Group

JD: Jamaat-ud-Dawa

JeM: Jaish-e Mohammad

Ji: Jamiat-e-Islami

JIA: Jamiat-i Islami-yi Afganistán

JuD: Jamaat-ud-Dawa

JUI-F: Jamaat-e Ulema-e Islam

KANA: Kashmir Affairs and Northern Areas

KPK: Khyber Pakhtunkhwa

LeB: Lashkar-e-Baluchistan

LeJ: Lashkar-e-Jhangvi

LeT: Lashkar-e-Taiba

LMP: Liga Musulmana de Pakistán

LMP-N: Liga de Nawaz Sharif

LOTFA: Law an Order Trust Fund for Afghanistan

MMA: Muttahida Majilis-e Amal

MQM: Muttahida Qaumi Movement

MWM: Majlis-e-Wahdatul Muslimeen

NDS: National Directorate of Security

NUG: National Unity Government

NWFP: North-West Frontier Province

- OEF:** Operation Enduring Freedom
- ONU:** Organización de las Naciones Unidas
- OSCE:** Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
- OTAN:** Organización del Tratado del Atlántico Norte
- PAT:** Pakistan Awami Therik
- PDPA:** Partido Democrático Popular de Afganistán
- PIB:** Producto Interior Bruto
- PKMAP:** Pakhtunkhwa Milli Awami Party
- PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PPP:** Partido del Pueblo de Pakistán
- PRT:** Provincial Reconstruction Team
- PTI:** Pakistan Tehreek-e-Insaf
- RSM:** Resolute Support Mission
- SCA:** Strategic Cooperation Agreement
- SCO:** Shanghai Cooperation Organization
- SPA:** Strategic Partnership Agreement
- SEATO:** South East Asia Treaty Organization
- SIGAR:** Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
- TAPI:** Turkmenistán, Afganistán, Pakistán, India
- TTP:** Tehrik-e-Taliban Pakistan
- UNAMA:** United Nations Mission in Afghanistan
- UNHCR:** United Nations High Commissioner for Refugees
- UNISCI:** Unit on International Security and Cooperation
- UNODOC:** United Nations Office on Drugs and Organized Crime.
- USAID:** United States Agency for International Development