

Imprescindible: más y mejor asistencia para el desarrollo



Después de más de un cuarto de siglo de guerra y casi una década de intervención de la comunidad internacional para terminar con el régimen talibán, Afganistán sigue inestable. Pese a los gastos en seguridad, esta sigue siendo escasa en muchas zonas. El Gobierno tiene recursos limitados y cubre la mayor parte de los gastos con subvenciones, préstamos y presupuesto externo. La asistencia al desarrollo es insuficiente y en muchos casos se ha utilizado ineficazmente. Los recursos no deberían ser usados con fines políticos y militares sino para establecer un espacio humanitario para el desarrollo, especialmente en las zonas de conflicto.

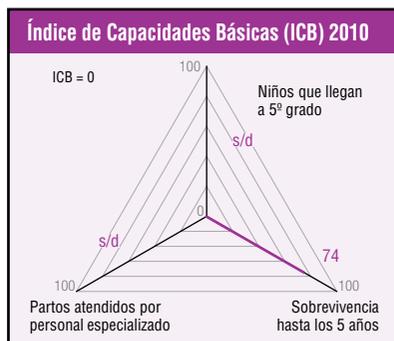
Coordination of Humanitarian Assistance (CHA)
Sanayee Development Organization (SDO)
Dr Mudassar Rasuli

En 2001, las fuerzas de la Alianza del Norte y la coalición encabezada por los Estados Unidos derrocaron al régimen talibán. Un Gobierno interino tomó el poder – sobre la base del Acuerdo de Bonn² – y en 2004 aprobó una nueva Constitución. Ese mismo año, un año después de la elección presidencial, se realizaron elecciones parlamentarias. Después de un breve período de relativa paz en la mayor parte del país, la situación se empezó a deteriorar por las actividades de grupos que recibían armas de los talibán. La Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por su sigla en inglés) sumó cada vez más efectivos al país y ofreció capacitación al ejército nacional y la policía; a pesar de ello la situación siguió empeorando año tras año.

El Gobierno enfrenta el reto de luchar contra grupos de oposición armados y también ha debido hacer frente a otros impactos – como una gran sequía en 2008 – que afectan a las personas más pobres de las zonas rurales. Al mismo tiempo, es necesario que demuestre su legitimidad mediante la aplicación de la Constitución, la celebración de elecciones y la organización de los trabajos de reconstrucción y desarrollo.

Ha habido cambios positivos en los indicadores de salud – por ejemplo, el índice de mortalidad de los menores de 5 años se ha reducido de 257 a 161 por cada 1.000 nacidos vivos gracias a que se ha ampliado la atención básica de la salud y se ha mejorado la cobertura de vacunación. Además la tasa de mortalidad infantil ha disminuido de 129 a 111 por cada 1.000 nacidos vivos. Los nacimientos atendidos por personal especializado han aumentado del 15% en 2005 al 24% en 2008. No hay información reciente sobre la tasa de mortalidad materna; las cifras más recientes muestran 1.600 por cada 100.000 nacidos vivos (una de las más altas del mundo)³.

Para un país que después de Níger tiene el nivel de desarrollo humano más bajo del mundo⁴, es



fundamental – por razones morales y políticas – enfrentar los problemas de pobreza y gobernanza. La asistencia es decisiva para esto, se la debe gastar de manera más responsable y eficaz.

Seguridad

La reconstrucción y el desarrollo suceden en paralelo, pero la falta de seguridad y la criminalidad los ponen en peligro. Los grupos de oposición armados tienen capacidad para hacer operaciones ofensivas incluso contra la “zona verde” de la capital⁵. El número de víctimas civiles ha venido aumentando todos los años y casi 6.000 civiles afganos murieron o fueron heridos en 2009: más de 16 por día⁶. Las estadísticas de la Misión de Asistencia de la ONU en el Afganistán (UNAMA) muestran que 2009 fue el año con más civiles muertos desde 2001, con 2.412 víctimas civiles – un 14% más que las 2.118 de 2008. Se atribuyó el 67% (1.630) de ellas a los elementos contrarios al Gobierno y el 25% (596) a las fuerzas pro Gobierno. El 8% restante (186) no pudo ser atribuido a ninguna de las partes en conflicto ya que murieron como consecuencia de fuego cruzado o municiones sin explotar⁷.

La ISAF liderada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) junto al ejército nacional afgano y la policía no son capaces de garantizar un ambiente pacífico y seguro, especialmente en el sur

del país. Además, la corrupción es generalizada. Estos factores han obstaculizado la reconstrucción, la ayuda de emergencia y las obras de desarrollo. Ha continuado la destrucción de la infraestructura: en el sur del país se han quemado escuelas reconstruidas, oficinas del gobierno y otros edificios públicos. En el norte, el este y el centro la situación es algo más tranquila.

Producción y asignación de recursos

El país ha elaborado su propio documento estratégico para la reducción de la pobreza, la Estrategia Nacional para el Desarrollo de Afganistán, que se preparó como requisito para el alivio de la deuda. Con una deuda externa de USD 8.000 millones, desde 2009 se lo considera un País Pobre Altamente Endeudado. Una reciente iniciativa del Club de París para aliviar la deuda canceló mil millones de dólares, lo que le permitirá al país gastar más en desarrollo y protección social.

Las rentas del Gobierno sólo alcanzan para cubrir una parte del presupuesto actual, por lo que el presupuesto para el desarrollo se financia totalmente con recursos del exterior. El presupuesto 2010-2011 es de USD 2.370 millones, un 18% más elevado que el presupuesto 2009-2010. La mayor parte se vuelca a seguridad y mejoras militares. En cambio, sólo el 14% y el 7% del presupuesto, fueron asignados para la educación y la salud respectivamente. El presupuesto para desarrollo disminuyó a USD 1.700 millones para 2010-2011, lo que significa una reducción del 31% del presupuesto para 2009-2010. Cada año hay un pequeño aumento en las rentas públicas pero los recursos limitados para infraestructura, agricultura y educación obstaculizan los esfuerzos por eliminar la pobreza y brindar educación para todos.

La importación de los materiales de construcción – como el cemento y el acero – agrava el problema de la fuga de capitales. Ante la falta de trabajadores especializados, los grandes contratistas de proyectos públicos traen gente de otros países y la mano de obra local tiene una participación reducida en estas actividades.

La agricultura es uno de los mayores sectores de la economía, sobre todo por el cultivo de amapolas. En las últimas décadas se ha visto muy afectado por las sequías. Con su tecnología antigua y una infraestructura de riego muy básica, el sector tiene que competir con productos importados de otros

1 Este informe también fue revisado por Abdul Aziz Naderi, Director de Programa de SDO.

2 “Acuerdo sobre disposiciones provisionales para el Afganistán en espera del restablecimiento de las instituciones permanentes de gobierno”. Ver: <www.afghangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm>.

3 Central Statistics Organization, “National Risk and Vulnerability Assessment”, 2008. Disponible en: <nrva.cso.gov.af/>.

4 PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2009. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*, Nueva York, 2009.

5 Buena parte del centro de Kabul ha sido aislado con barricadas para proteger las bases militares, las embajadas, las oficinas del gobierno y los juzgados, y por eso se asemeja a la “Zona Verde” de Bagdad.

6 “UNAMA calls for safety first, as civilian casualties rise by 14% in 2009”, comunicado de prensa. Disponible en: <unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=1760&ctl=Details&mid=2002&ItemID=7265>.

7 *Ibid.*

países como Irán, Pakistán y Uzbekistán donde hay mayor desarrollo tecnológico. Además, puesto que hay escasas instalaciones para almacenamiento y procesamiento, los agricultores deben vender sus productos rápidamente y a precios bajos.

Ayuda

Después del colapso del régimen talibán en 2001, hubo donantes que comprometieron ayuda a gran escala, lo que llevó a la rápida rehabilitación de muchos centros urbanos y carreteras, así como pequeños proyectos de infraestructura pública en zonas rurales. Sin embargo, eso no ha mejorado los niveles de vida de los pobres de las zonas rurales. Las únicas inversiones grandes han sido en sectores con alto retorno, como la construcción y las telecomunicaciones, donde para fines de 2008 se habían invertido USD 1.300 millones⁸.

La asistencia internacional representa aproximadamente el 90% del gasto público. La eficacia de la asistencia desempeña un papel importante para la paz y la estabilidad del país. Sin embargo, la asistencia ha resultado insuficiente y ha sido utilizada de manera antieconómica y poco eficaz. También se calcula que el 40% ha vuelto a los países donantes como ganancias empresariales y sueldos de consultores. En diciembre de 2007, el gerente de una empresa de construcción privada con sede en Kabul manifestó que algunas empresas privadas que obtienen contratos directos con los grandes contratistas se quedan con el 50% del presupuesto antes de subcontratar con un tercero⁹.

Los gastos en reconstrucción son muy inferiores a los gastos militares. El costo de mantener un soldado estadounidense en Afganistán es de aproximadamente USD 1 millón por año¹⁰, y se ha gastado cerca del 57% de los casi USD 47.000 millones de asistencia de EEUU desde 2001 en entrenar y equipar las fuerzas afganas¹¹.

Pocos avances

Desde 2001 se han conseguido logros importantes en Afganistán, tales como el establecimiento de instituciones democráticas y ministerios, mejoras en la atención de salud y la vacunación, ampliación de la educación primaria, construcción de carreteras e infraestructura de transporte, crecimiento económico y formación de las fuerzas de seguridad estatales. Además, hay muchos casos de asistencia bien suministrada – por ejemplo, en el sector de la educación o en proyectos de desarrollo rural basados en las comunidades, que son parte del Programa Nacional de Solidaridad – que ha cambiado la vida a los afganos de manera considerable.

8 *Ibid.*

9 Citado en Matt Waldman, *Falling Short: Aid Effectiveness in Afghanistan*, ACBAR Advocacy Series (Kabul: Agency Coordinating Body for Afghan Relief, 2008), 29. Disponible en: <[www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20\(25%20Mar%202008\).pdf](http://www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20(25%20Mar%202008).pdf)>.

10 Christopher Drew, "High Costs Weigh on Troop Debate for Afghan War", *The New York Times*, 14 de noviembre de 2009.

11 Curt Tarnoff, "Afghanistan: U.S. Foreign Assistance", *CRS Report for Congress*, 25 de junio de 2010.

Datos sobre la asistencia a Afganistán

- Hay un déficit de asistencia de USD 10.000 millones – que equivale a 30 veces el presupuesto nacional de educación; desde 2001 los donantes se han comprometido a dar USD 25.000 millones en asistencia pero sólo han entregado USD 15.000 millones.
- Se calcula que el 40% de la asistencia vuelve a los países donantes como ganancias empresariales y sueldos de consultores: unos USD 6.000 millones desde 2001.
- En buena medida por falta de coordinación y comunicación, el Gobierno no sabe en qué se ha gastado un tercio de la asistencia recibida desde 2001, unos USD 5.000 millones.
- Las fuerzas militares de EEUU en Afganistán gastan cerca de USD 100 millones por día; sin embargo, el volumen promedio de asistencia que gasta el conjunto de los donantes desde 2001 es apenas USD 7 millones por día.
- Más de la mitad de la asistencia está condicionada a la compra de bienes y servicios del país donante.
- Más de las dos terceras partes de la asistencia se canaliza por fuera del Gobierno.
- Según las cifras más recientes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), menos del 40% de la asistencia técnica se coordina con el Gobierno y apenas un tercio del trabajo de análisis o evaluación de los donantes se realiza en forma conjunta.
- Los márgenes de ganancia de las empresas internacionales y afganas en los contratos de reconstrucción son, a menudo, del 20% y pueden llegar al 50%.
- La mayoría de los consultores extranjeros que trabajan para las empresas de consultoría privadas a tiempo completo cuestan entre USD 250.000 y USD 500.000 por año.

Fuente: Matt Waldman, *Falling Short: Aid Effectiveness in Afghanistan*, ACBAR Advocacy Series (Kabul: Agency Coordinating Body for Afghan Relief, 2008).

Sin embargo, la mayoría de los afganos todavía soportan privaciones y millones viven en la pobreza extrema. Gran parte de la asistencia ha estado impulsada por las prioridades de los donantes en lugar de responder a las necesidades de los afganos. Hay demasiados proyectos pensados para generar resultados rápidos y visibles y no para lograr una reducción sostenible de la pobreza o un fortalecimiento de las capacidades.

La cuarta parte de toda la ayuda a Afganistán ha sido destinada a asistencia técnica – con la meta de incrementar las capacidades del gobierno – pero buena parte se ha derrochado o ha tenido un impacto limitado. Con demasiada frecuencia el fomento de las capacidades y la situación y los derechos de la mujer han sido asuntos postergados al momento de diseñar y aplicar los planes. Se ha volcado la mayor parte de la asistencia en Kabul y otros centros urbanos en lugar de en las zonas rurales – donde es más necesaria y donde viven más de las tres cuartas partes de los afganos. Algunos sectores, como la agricultura, han recibido apoyo insuficiente porque no se los considera prioritarios.

Además, según la Encuesta de seguimiento de la Declaración de París, más de la mitad de la asistencia a Afganistán es condicionada. De esta manera, los donantes exigen la compra de servicios o recursos de sus propios países, lo que priva a la economía afgana de ayuda valiosa y aumenta el costo de los proyectos. Los donantes pocas veces o nunca hacen informes públicos de los objetivos y hay escasas pruebas de que se estén cumpliendo¹².

El espacio humanitario

En Afganistán no hay espacio para que los trabajadores humanitarios puedan brindar ayuda, en especial a las personas en las zonas controladas por grupos armados de oposición.

Después de la caída de los talibán, la mayoría de los donantes consideró que el conflicto en Afganistán había terminado y se cerró en forma oficial la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de la Asistencia Humanitaria al país (UNOCHA). La UNAMA tomó a su cargo las actividades humanitarias hasta que, recientemente, la UNOCHA retomó el control. La mayoría de los donantes y las organizaciones humanitarias (a excepción del Comité Internacional de la Cruz Roja) no tienen capacidad para negociar el acceso con la otra parte del conflicto.

Los talibán perciben a las agencias de asistencia como pro Gobierno, por lo que a las ONG les resulta difícil llegar a las zonas que el Gobierno no controla. No hay consenso entre los donantes, las ONG y la comunidad acerca de cuáles son las necesidades en materia de ayuda humanitaria. En muchos casos, la insistencia de las fuerzas militares en trabajar con las ONG ha llevado a la militarización real o percibida de la asistencia¹³. Casi todos los principales donantes son también partes beligerantes; no hay espacio para hablar de humanitarismo cuando incluso la OTAN describe a las ONG como "poder blando" y como agentes pro Gobierno. ■

12 Matt Waldman, *op. cit.*, 9.

13 Sippi Azarbaijani-Moghaddam, Mirwais Wardak, Idrees Zaman y Annabel Taylor, *Afghan Hearts, Afghan Minds: Exploring Afghan Perceptions of Civil-Military Relations* (British and Irish Agencies Afghanistan Group, 2008). Disponible en: <www.baag.org.uk/publications/item/reports/afghan-hearts-afghan-minds>.