

# La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán



Astri Suhrke

## Acerca de FRIDE

---

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

## Documentos de trabajo

---

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

# La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán

Astri Suhrke

Diciembre de 2007

Astri Suhrke es Investigadora Jefe en el Instituto Chr. Michelsen de Bergen, Noruega, y profesora visitante en la Facultad de Diplomacia en la Región Asiática del Pacífico de la Universidad Nacional Australiana, en Canberra. Es doctora en Ciencias Políticas y tiene una amplia experiencia en estudios aplicados y académicos. Su trabajo ha estado centrado temáticamente en las consecuencias sociales, políticas y humanitarias de los conflictos violentos y en las estrategias de respuesta. Ha escrito numerosos artículos sobre la política humanitaria de las organizaciones internacionales y el sistema de la ONU, los conceptos de seguridad humana e intervención humanitaria, y los desplazamientos de refugiados. Actualmente está trabajando en estrategias para la reconstrucción postconflicto y más ampliamente sobre la consolidación de la paz, particularmente en Afganistán y Timor Oriental. Lidera un proyecto multianual financiado por el Consejo de Investigación de Noruega sobre las estrategias de ayuda en situaciones de postconflicto. Astri Suhrke ha participado en proyectos encargados por el Ministerio de Asuntos Exteriores noruego, varios organismos de la ONU (en particular, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), SIDA, DANIDA, la Agencia Suiza para la Cooperación al Desarrollo, DFID y el Banco Mundial. Es miembro de un comité de expertos que trabaja para el Comité Nobel Noruego.



El Instituto Chr. Michelsen (CMI) es una institución de investigación independiente sin ánimo de lucro y un importante centro internacional para el estudio del desarrollo aplicado y orientado a la política. Se dedica principalmente a investigar los temas de desarrollo y derechos humanos, y a las circunstancias internacionales que afectan a estos temas. Está centrado geográficamente en el África subsahariana, el sur y centro de Asia, Oriente Medio, los Balcanes y Sudamérica.

El CMI combina la investigación teórica y aplicada. Los estudios del CMI pretenden ayudar a la formulación de políticas, mejorar la base para la toma de decisiones y promover el debate público en temas de desarrollo internacional.

Web: <http://www.cmi.no/>

Esta es una versión preliminar del artículo sometido a consideración en "Democratisation 2008" [Taylor & Francis]. <http://journalsonline.tandf.co.uk/>

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: [www.fride.org](http://www.fride.org)

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)

---

# Índice

Introducción	1
Contexto histórico	2
Las reformas del pasado	2
El contexto de la transición	3
Estructuración del gobierno interino	6
Promulgación de una nueva Constitución	8
Parlamento: Restricciones institucionales	10
El parlamento en acción	12
La democratización y el Estado dependiente	14
Conclusiones	15



# Introducción<sup>1</sup>

La intervención en Afganistán dirigida por Estados Unidos a finales del año 2001 trajo consigo un proceso de democratización formal, la promulgación de una nueva Constitución, y la elección de un parlamento y un presidente siguiendo modelos occidentales. En cierto modo, y a veces pasado por alto, esto era también una recreación del pasado. Afganistán ya sabía lo que era tener una Constitución, implantó seis de ellas entre 1923 y 1990, y en su mayoría se crearon una asamblea nacional y hubo elecciones de una forma u otra. Aun así, esta vez el grado de participación extranjera era inusual y el proceso de reforma del nuevo Estado estuvo marcado por su extrema dependencia de la ayuda económica y militar internacional. El resultado fue un proceso caracterizado por la tensión, que proporcionaba más forma que contenido democrático y que trajo consecuencias contraproducentes.

Las tensiones surgieron por varias causas. En primer lugar, el principal motivo de la intervención dirigida por EE.UU. en Afganistán no había sido fomentar la democracia política, sino eliminar a los terroristas sospechosos e instalar un régimen estable y cooperativo para la "guerra contra el terrorismo". Los requisitos que imponía esta estrategia no siempre coincidían con la promoción de la democracia; uno de los ejemplos más citados es el poder que EE.UU. entregó a los señores de la guerra aliados en su lucha contra los talibán y Al Qaeda. En segundo lugar, tras la devastación de Afganistán después de años de luchas violentas, llegaron enormes ayudas internacionales para reconstruir el Estado y la economía, y restaurar la seguridad. El dominante papel internacional en este aspecto y, paralelamente, la extrema dependencia de los fondos y de las fuerzas militares extranjeras a la que estaba sometido el gobierno erosionaron la base misma de la democracia como sistema en el que las instituciones nacionales representativas establecen las prioridades, ponen

en práctica las políticas y se hacen responsables de los resultados ante sus ciudadanos.

El contraste entre la realidad de la elevada dependencia y la teoría de la democracia resaltaba aún más por la retórica de democratización que acompañó a la aventura internacional posttalibán en Afganistán. Quienes dieron credibilidad a esta retórica pensaron que las reformas eran una farsa.<sup>2</sup> No obstante, el discurso de la democratización no fue simplemente un mecanismo de legitimación. Aunque impulsado por los intereses de seguridad de EE.UU., el cambio de régimen producido en 2001 en Afganistán debe ser situado en un marco más amplio de democratización. Éste reflejaba la estrategia predominante de la ONU después del final de la Guerra Fría para la reconstrucción "post-conflicto", que consistía en introducir (o reestablecer) instituciones de democracia liberal. Había además algunas circunstancias específicas de Afganistán. La interpretación principal hasta el momento había sido el abandono de Afganistán por parte de Occidente tras la retirada de las tropas soviéticas, seguido de la guerra civil, el gobierno de un movimiento islamista fundamentalista y el fracaso de un Estado que acogía a terroristas internacionales. Esta secuencia de hechos sugería la necesidad de un compromiso activo internacional para desarrollar un nuevo orden de paz y estabilidad. A este respecto, el gobierno representativo se consideraba el ingrediente central y fue específicamente mencionado en varias resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU en la década de los noventa.

El siguiente análisis se centrará en tres áreas de reforma: la estructuración del gobierno interino, la promulgación de una nueva Constitución y el establecimiento de la asamblea legislativa. La primera de estas reformas marca el tono de las siguientes; las otras dos son instituciones clave en un proceso de democratización formal. La Constitución sería la fuente de legitimidad legal para mantener el orden tras la era Talibán y un parlamento elegido le daría significado democrático.

<sup>1</sup> Agradecemos los comentarios de William Maley y Arne Strand sobre una versión anterior de este artículo.

<sup>2</sup> Shahrbanou Tadjbakhsk y Michael Schoiswol, "Installing' democracy in Afghanistan", *Seminario 576*, Chr. Michelsen Institute, Agosto de 2007, Bergen, pp. 70-76.

## Contexto histórico

### Las reformas del pasado

Las reformas políticas del pasado en Afganistán han estado inspiradas principalmente en programas de construcción del Estado que carecían de un marco democrático, además del marxismo y el islamismo radical. Las reformas de modernización realizadas por el Rey Amanullah y su asesor Mahmud Tarzi en la década de 1920 estaban pensadas para crear lo que hoy llamaríamos un Estado de desarrollo. Lo mismo puede decirse de las reformas de Mohammed Daoud, primero en la década de 1950 y, en particular, tras su golpe de Estado en 1973, cuando proclamó una república con él mismo como presidente y preparó unos ambiciosos planes para el desarrollo económico y social dirigidos por el Estado. Daoud fue derrocado por un régimen marxista comprometido a realizar una transformación aún más radical de la sociedad. Aunque la revolución del Partido Democrático Popular de Afganistán (PDPA), iniciada en abril de 1978, fue interrumpida enseguida por la guerra casi dos décadas y otra guerra civil después, el movimiento talibán se apoderó de la capital y proclamó reformas islamistas ultraconservadoras en cerca del 90 por ciento del territorio que parecían controlar, sirviéndose de la ley islámica como principal marco legal para el ejercicio de la justicia y el desarrollo de la política social y como fuente de legitimidad. Las estructuras de la administración del Estado cuyo funcionamiento había ido cesando gradualmente durante los años de la guerra terminaron de desmoronarse.

El legado de las reformas democráticas liberales fue todavía más débil e incierto y se remonta a los dos períodos de reinado del último rey, Zahir Shah. El primero de ellos fue breve (1949-53). Las elecciones de 1949 se habían celebrado relativamente libres de interferencias por parte del aparato de seguridad del gobierno. El equilibrio constitucional se inclinaba a favor del poder ejecutivo en detrimento del legislativo, pero el parlamento supo explotar su potencial de con-

vertirse en algo “más que un eco del ejecutivo” en un momento en que el Rey era joven y su primer ministro indeciso.<sup>3</sup> El nuevo parlamento “rompió el silencio sepulcral” de las anteriores asambleas, como proclamaría después un orgulloso diputado. “Los diputados de esta asamblea abrieron puertas y allanaron el camino para los que vendrían después. No pudieron acabar con el gobierno arbitrario, pero sí se enfrentaron a él.”<sup>4</sup>

El florecimiento de la sociedad civil y política reflejaba un cambio social más amplio. El aumento de la construcción, la educación y el comercio había originado una clase media emergente de comerciantes, funcionarios, trabajadores civiles y una clase intelectual con aspiraciones y conocimientos de política. Estos grupos sociales dieron pie al surgimiento de varios movimientos políticos que más tarde formarían tres corrientes principales; izquierdistas, islamistas y etnonacionalistas.<sup>5</sup> Sin embargo, no tardaría en llegar la reacción conservadora de reafirmación de la monarquía. Antes de las elecciones de 1952, el gobierno tomó medidas contra la oposición, prohibió los periódicos, despidió a funcionarios del gobierno, encarceló a numerosos estudiantes y exilió a otros. El nuevo parlamento no incluía a ningún miembro de la oposición.

El segundo período democrático apenas duró una década entre 1964 y 1973, y estuvo enmarcado en la constitución de 1964. La decisión del Rey, débil y no particularmente democrático, de promulgar una constitución liberal dejó desconcertados a muchos observadores. El motivo principal era la rivalidad existente en la corte.<sup>6</sup> Zahir Shah quería neutralizar las ambiciones políticas de su primer ministro Daoud, que era el principal rival del Rey (algo que demostraría más tarde al derrocar al monarca en un golpe de Estado). Zahir Shah y sus partidarios pensaron que conseguirían aventajar y aislar a Daoud estableciendo una constitución que diera poderes

<sup>3</sup> Richard S. Newell, *The Politics of Afghanistan*, Cornell University Press, Ithaca, 1972, p. 98.

<sup>4</sup> Citado en Amin Saikal, *Modern Afghanistan*, I. B. Tauris, Londres, 2005, p. 116.

<sup>5</sup> Thomas Ruttig, *Islamists, Leftists – and a Void in the Center. Afghanistan's Political Parties and Where They Came From (1902-2006)*, Fundación Konrad Adenauer, Kabul, 2006.

<sup>6</sup> Amin Saikal, *op. cit.*, pp. 140-146.



al parlamento. Era una variación de la antigua estrategia empleada por los monarcas medievales para superar a la aristocracia y conservar el poder. La estrategia del Rey fue legitimada mediante el artículo 24, que prohibía a los miembros de la Casa Real mantener altos cargos políticos. La restricción incluía a Daoud, primo del Rey, pero no al propio Rey, que se encontraba "por encima de la política", aunque se concediera a sí mismo importantes poderes dentro de la constitución.

Los orígenes de la constitución de 1964 no fueron, por lo tanto, particularmente liberales, y el parlamento trabajó con considerables limitaciones. Aunque los miembros elegidos para la cámara baja tenían sustanciales poderes legislativos, el Rey nombró a su primer ministro y a otros miembros del gabinete, así como a los jueces del Tribunal Supremo. Además, Zahir Shah había decidido no dejar actuar a los partidos políticos. Estos borrosos límites de representación y responsabilidad popular debilitaron seriamente la capacidad del parlamento para trabajar eficazmente como órgano legislativo en temas ideológicos, nacionales y de planificación. En su lugar, prevaleció la política clientelar. Un observador actual calificó esta asamblea como un órgano fracturado, dirigida por intereses mezquinos y compuesta por hombres religiosos, profesores, funcionarios de poco rango, comerciantes prósperos y líderes tribales (*khan* y *beq*).<sup>7</sup> La mayoría de los miembros estaban más preocupados por sus asuntos privados y por su función como intermediarios entre el gobierno central y sus circunscripciones locales. Según esta composición, los legisladores pasaban mucho tiempo en Kabul intentando acceder a los puestos del gobierno, y en la sala del parlamento aprovechaban la oportunidad para discutir de forma desinhibida; poco se legisló, en consecuencia, a nivel nacional.

A pesar de las limitaciones que caracterizaron a esta democracia liberal, el período 1964-73 ayudaría a validar las reformas democráticas realizadas después

de la era Talibán. Aunque posibilitadas e intensamente influidas por la intervención extranjera, las recientes reformas resultan familiares en la historia política de Afganistán. La decisión de invocar la Constitución de 1964 como base para el régimen posterior a 2001 hasta la promulgación de una nueva Constitución acentuaba la continuidad con un pasado democrático aunque vago. El establecimiento de un parlamento con elecciones en toda la nación en 2005 representaba asimismo la reintroducción de un cuerpo legislativo electo, y no un simple grupo elegido a dedo por los expertos internacionales en democratización.

## El contexto de la transición

La última década del reinado de Zahir Shah acabaría considerándose una época dorada. El mérito probablemente no fuera tanto de sus instituciones, moderadamente democráticas, como por haber resultado un período bastante pacífico, sobre todo si se compara con los años de violencia que le siguieron. Una vez depuestos los Talibán, la paz y la seguridad económica eran los temas prioritarios para el pueblo afgano, como demuestran las numerosas encuestas. Las reformas democráticas no les parecían tan importantes, aunque a la mayoría les resultaban atractivas porque para ellos significaban desarme y paz.<sup>8</sup>

Algunos grupos sociales tenían un mayor compromiso con la democracia política que otros. La clase media urbana de trabajadores civiles, prósperos comerciantes, profesionales e intelectuales había sustentado como clase social el desarrollo institucional de la democracia política en la década de 1960 y estaban preparados para volver a apoyarla. Muchos de ellos se habían visto forzados al exilio y volvían ahora para trabajar en el gobierno, reanudar sus profesiones o negocios, o para aumentar el número de ONG civiles que trabajan en temas de desarrollo, derechos o ayuda humanitaria. La clase media urbana también había

<sup>7</sup> Marvin Weinbaum, "The Legislator as Intermediary: Integration of the Centre and Periphery in Afghanistan", Albert F. Eldridge (ed.), *Legislatures in Plural Societies: The Search for Cohesion in National Development*, Duke University Press, Durham, 1977.

<sup>8</sup> Human Security and Livelihoods of Rural Afghanistan 2002-03, Centro Internacional de Hambruna Feinstein, Boston, 2004, [http://fic.tufts.edu/downloads/human\\_security\\_and\\_livelihoods\\_of\\_rural\\_afghans.pdf](http://fic.tufts.edu/downloads/human_security_and_livelihoods_of_rural_afghans.pdf); Chris Johnson y Jolyon Leslie, *Afghanistan: The Mirage of Peace*, Zed, Londres, 2004, pp.106-108; National Democratic Institute for International Affairs, *A Society in Transition*, Kabul, 2003, <http://www.ndi.org/worldwide/asia/afghanistan/afghanistan.asp>

sufrido enormemente en la guerra civil de la década de 1990 y durante el régimen Talibán. Este fue especialmente el caso de los kabulis, el segmento tradicionalmente más moderno y cosmopolita de la sociedad afgana. La guerra civil entre facciones de *muyahidin* había causado enormes estragos en su lucha por el control de la capital. El movimiento Talibán que le siguió se había desarrollado en los campos de refugiados y madrazas (escuelas coránicas) de Deobandi en Pakistán, y obtuvo el apoyo de la etnia rural pashtún del interior; su restrictiva interpretación del Islam era totalmente ajena a la clase media urbana. Para este grupo, la reforma democrática se presentaba como una promesa tanto de paz como de liberación.

Por otro lado, estaban las poderosas facciones de *muyahidin*, resultado de años de guerra apoyada por gobiernos extranjeros. Ahora estaban preparados para entrar en la contienda política, fuertemente armados y sin experiencia democrática pero con organizaciones (*tan-zim*) que se remontan al menos a la época de la resistencia contra la invasión soviética. Los demás partidos políticos, que habían sobrevivido de anteriores períodos o acababan de crearse, eran tan débiles como la propia infraestructura social de democracia parlamentaria. El país estaba dividido por las etnias, las tribus, los clanes y subclanes y por el estilo de vida, entre gente urbana y rural. Los años de la guerra habían profundizado muchas divisiones, particularmente la distinción entre los principales grupos étnicos (pashtún, tayikos, hazaras y uzbekos) cuyos líderes se habían enfrentado entre sí durante la guerra civil de la década de 1990. La división entre rural y urbano se había agudizado durante el régimen Talibán y el espectro político estaba dominado por ideologías enfrentadas con el liberalismo político; marxismo, islamismo y etnonacionalismo. Introducir la democracia política liberal en este mosaico de facciones diferentes y potencialmente hostiles resultaba una tarea extraordinariamente exigente.

Fuera de Afganistán, el entorno de las Naciones Unidas apoyó las reformas para la democratización. Las sucesivas resoluciones de la ONU sobre Afganistán en la década de 1990 exigían un "gobierno representativo con una amplia base", comprometido con los derechos

humanos y en particular con los de las mujeres. El contacto con la democracia fue formalizado en la reunión celebrada en Bonn y encabezada por las Naciones Unidas a principios de diciembre de 2001 que aprobó el marco para la transición política. Como arquitecto principal de las condiciones iniciales para el cambio de régimen, el apoyo oficial de Washington al proceso de democratización conferido en el proceso de Bonn fue, por supuesto, particularmente importante.<sup>9</sup>

Aun así, el compromiso internacional con la democratización resultaba también una carga potencial. El proceso democrático posterior a la era Talibán estuvo marcado desde el principio por una fuerte influencia internacional, a diferencia de otras reformas en la historia de Afganistán con excepción de la realizada bajo el régimen comunista. Las reformas durante la monarquía de la década de 1920 estaban, desde luego, influidas por ideas extranjeras, pero si exceptuamos la presencia de un pequeño número de asesores extranjeros, las transformaciones pueden considerarse prácticamente obra de los afganos. Lo mismo puede decirse de los cambios democráticos de Zahir Shah en 1964. Pero esta vez fue la ONU quien inició un proceso de democratización visiblemente internacionalizado que provocó la llegada al país de muchos expertos extranjeros para apoyar la puesta en práctica del plan de transición acordado en Bonn. Un ejemplo de la huella extranjera visible en las reformas fueron las elecciones de 2005 cuando la ONU ordenó que imprimiesen 40 millones de papeletas de voto en Europa y Australia. El papel jugado por los extranjeros quedó acentuado por la presencia generalizada de asesores internacionales en la nueva administración. Aunque muchos de esos expertos eran afganos que regresaban del exilio, a veces de forma temporal, trabajaban recibiendo sueldos internacionales, lo que intensificó la escisión entre "los locales" (que recibían un salario local) y "los internacionales" (con salarios internacionales).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Estados Unidos acentuó su presencia inicial con frecuentes y visibles misiones de sobrevuelo de B-52. La demostración de poder impresionó tanto a los afganos, que empezaron a llamar a estos aviones "el nuevo vicio y virtud", apodo inspirado en la policía especial de orden público que tan mala fama adquirió bajo el régimen Talibán.

<sup>10</sup> Entrevistas en Kabul realizadas en octubre de 2002. La diferencia salarial era enorme. En 2007, los asesores internacionales podían

El apoyo a la reforma democrática era parte de una presencia internacional mucho más amplia y cada vez más controvertida que hería las susceptibilidades nacionalistas afganas. Las enormes diferencias salariales y la creciente desilusión con la lentitud del ritmo de reconstrucción contribuyeron a aumentar las tensiones. Los afganos comenzaron a referirse a las ONG extranjeras como "vacas que se beben su propia leche". Un ejemplo de esta hostilidad fue la elección en 2005 de un candidato para el parlamento de Kabul que se presentaba con una plataforma populista contra los expertos extranjeros. Y en líneas más generales, las opiniones políticas y religiosas que avivaban los sentimientos contra los extranjeros, unidas a manifestaciones violentas como las de febrero y mayo de 2006, ensombrecen esta aventura democrática apoyada por naciones extranjeras.

Aún más importante en términos de impacto político, fue la extremada dependencia que sufría el emergente Estado afgano respecto de la ayuda internacional. En esta estructura de apoyo, Estados Unidos mantuvo una posición preeminente desde la que estableció, de hecho, los parámetros para la transición. En virtud de su intervención militar, Washington era el arquitecto de las "condiciones de origen" del orden surgido tras la era Talibán. A pesar de ser en un principio reacio a involucrarse en la "construcción de la nación", como señalara George W. Bush durante su campaña para las elecciones de 2000, la dimensión de la contribución económica y militar de la administración Bush le proporcionó una influencia especial. En 2004, la ayuda de Estados Unidos representaba más de la mitad de todos los donantes registrada en el presupuesto del gobierno afgano.<sup>11</sup> El gobierno estadounidense inyectó fondos directamente a las milicias afganas que continuaban luchando contra los Talibán y Al Qaeda, y las fuerzas militares de EEUU lideraron una coalición internacio-

nal para realizar operaciones contra la insurgencia en el sureste. El Departamento de Defensa demostró su poder en 2002 al vetar las propuestas del recién establecido gobierno afgano y la Misión de la ONU en Afganistán (UNAMA, por su sigla en inglés) para desplegar fuera de Kabul la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) autorizada por la ONU. El Pentágono también tomó la delantera al implantar el nuevo Ejército Nacional Afgano (ANA). En el año fiscal 2003/04, Estados Unidos financió dos tercios del presupuesto del ANA, encauzado en su mayor parte a través del "presupuesto externo" controlado por los donantes en lugar del gobierno.<sup>12</sup>

Esta presencia proporcionó a Estados Unidos un papel importante en otros asuntos aparte de la reconstrucción y la seguridad. Washington fue quien garantizó financieramente las operaciones del gobierno, como admitió públicamente Karzai, y ejerció un veto implícito sobre todas las cuestiones que considerase importantes.<sup>13</sup> Al principio del período de transición, Washington se había centrado en las cuestiones militares, adhiriéndose a la ONU y al Representante Especial del Secretario General, Lakhdar Brahimi, en la mayoría de los temas políticos. Una importante excepción fue la cuestión clave de quién sería el encargado de dirigir el gobierno interino después de Bonn. No obstante, a mediados de 2003, la política de Washington de "no construir la nación" había cambiado en favor de una participación más amplia y profunda. La administración estadounidense quería obtener rápidamente resultados positivos para apoyar la campaña de reelección del Presidente Bush en un momento en el que las operaciones en Irak estaban resultando problemáticas. En consecuencia, Estados Unidos aumentó sus ayudas para la reconstrucción a más de 1.000 millones de dólares en 2004, costeó directamente la financiación y se responsabilizó en gran parte de la forma-

ganar 25.000 dólares al mes mientras que los asesores nacionales recibían salarios 'internacionales' de entre 5.000 y 7.000 dólares. Los salarios de los empleados civiles locales eran los equivalentes en cientos, no miles, de dólares al mes. Información proporcionada en entrevistas realizadas en Kabul en octubre de 2007.

<sup>11</sup> Banco Mundial, "Afghanistan: Managing Public Finance for Development", *Informe Principal N° 34582-AF, Vol. 1*, Washington D.C., Diciembre de 2005, p. 94; y <http://www.usaid.gov/policy/budget/cbj2007/ane/af.html>

<sup>12</sup> Astri Suhrke, "Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán", *Documento de Trabajo 26*, Frida, Madrid, Septiembre de 2006, p. 13, [http://www.fride.org/descarga/WP26\\_ConstrAfg\\_ESP\\_sep06.pdf](http://www.fride.org/descarga/WP26_ConstrAfg_ESP_sep06.pdf)

<sup>13</sup> Hasta 2005 Afganistán "no habría conseguido mantenerse en pie por sí solo como nación soberana independiente", si se hubieran marchado las fuerzas extranjeras, dijo Karzai en *Voice of America* (en pashto), VOA 15 de mayo de 2005, citado en <http://www.globalsecurity.org>

ción del nuevo Ejército Nacional afgano y, como veremos, rectificó su papel en el proceso de reforma democrática.

## Estructuración del gobierno interino

El proceso de Bonn fue emblemático por la importancia de la influencia extranjera en el desarrollo del orden posterior a la era Talibán. Cuando Estados Unidos comenzó su campaña militar en Afganistán, Brahimi inició las consultas con los gobiernos de la región y las grandes potencias, conocido también como el grupo 6+2.<sup>14</sup> Dada la posición estratégica de Afganistán, la prioridad fundamental era desarrollar una legitimidad externa para instaurar un régimen postTalibán. Los afganos sólo fueron invitados colectivamente a la fase final y oficial de las negociaciones. La lista de invitaciones desarrollada por la ONU y el 6+2 incluía a representantes de los grupos de afganos exiliados y a las facciones armadas que luchaban junto a las fuerzas estadounidenses en Afganistán: la Alianza del Norte. Al llegar a Bonn a principios de diciembre, los afganos recibieron un borrador del acuerdo preparado por Brahimi, aunque los detalles ya se habían filtrado a la prensa. Al mismo tiempo, Estados Unidos presionaba para que se llegase a un acuerdo rápido y evitar que la campaña militar forzara acontecimientos políticos; las milicias de la Alianza del Norte ya se habían apoderado de Kabul. Con el Secretario de Estado, Colin Powell, pidiendo literalmente a la ONU que lo hiciera “¡Deprisa! ¡Deprisa! ¡Deprisa!”, el acuerdo de Bonn se firmó en menos de una semana.

El encuentro se preparó de forma que produjese un acuerdo entre los vencedores en lugar de una especie de armisticio entre las partes beligerantes (los Talibán no fueron invitados) y el problema más conflictivo sería el de cómo dividir el botín del triunfo. Hamid Karzai fue seleccionado para presidir el gobierno interino. Era

el que menos controversia provocaba entre las diversas facciones afganas y también era aceptable para Estados Unidos. Karzai proporcionaba varias ventajas para Washington. En primer lugar, era pashtún, el grupo étnico que tradicionalmente había sido dirigente. Segundo, no tenía ningún vínculo fuerte con ninguna de las facciones políticas en el exilio ni con las poderosas facciones *muyahidin*, de tal forma que era una figura potencialmente unificadora en el claramente escindido panorama político de Afganistán.<sup>15</sup> A su vez, este hecho le hacía muy dependiente de sus patrones externos y, presumiblemente, también cooperante. Por último, al haber residido durante mucho tiempo en Estados Unidos, facilitaba la comunicación intercultural con Washington.

Para legitimar y desarrollar aún más el plan de transición, el Acuerdo de Bonn exigía una *loya jirga*, una reunión deliberativa de los líderes tribales, tradicionalmente convocada por el Rey. La *jirga* debía celebrarse en un plazo de seis meses para seleccionar al jefe de Estado que gobernaría durante el resto del período de transición y determinar la estructura y el personal clave de la autoridad en la transición. Parecía la combinación perfecta de legitimación: moderna y tradicional. La *jirga* se celebró finalmente en junio de 2002 con la presencia de más de mil delegados, pero el acto fracasó por incumplir tanto normas democráticas como tradicionales. En primer lugar, un alto funcionario de EEUU intervino abiertamente para asegurarse de que Karzai fuera elegido como jefe del Estado. Varias facciones afganas habían estado compitiendo por el puesto y un envejecido Zahir Shah se presentó como una alternativa más seria a Karzai. Cuando las facciones se pusieron a discutir acaloradamente, el asesor especial de EEUU en Afganistán, el afgano-americano Zalmay Khalilzad, intervino y suspendió el debate. El Rey, según anunció a la prensa, había decidido no optar a ningún puesto en el gobierno interino.<sup>16</sup> La *loya jirga* finalmente confirmó la preferencia de Washington y votó a Karzai como presidente interino.

<sup>15</sup> William Maley, *Rescuing Afghanistan*, C. Hurst & Co, Londres, 2006, pp. 33-35.

<sup>16</sup> S. Frederick Starr y Marin J. Strmecki, “Afghan Democracy and Its First Missteps”, *The New York Times*, 14 de junio de 2002.

<sup>14</sup> Estados Unidos, Rusia y los vecinos de Afganistán.

El que un funcionario de un gobierno extranjero, que además no era miembro de la *jirga*, tomara una decisión tan importante en nombre de ella violaba claramente los procedimientos, tanto democráticos como tradicionales, y parecía convertir todo el proceso en una especie de burla. Muchos afganos se sintieron dolidos, incluidos los que apoyaban a Karzai. La noticia de este suceso, que demostraba lo inútiles que eran las elecciones, llegó rápidamente al medio rural. En los debates posteriores en torno a los futuros comicios presidenciales, los campesinos se preguntaban qué sentido tenían, ya que “ellos” habían impedido incluso que se eligiera al Rey.<sup>17</sup>

En segundo lugar, se produjo un serio incumplimiento del principio de la libertad de debate al permitirse la entrada en la sala principal del acto a agentes de inteligencia de la Alianza del Norte (que en ese momento controlaban tanto el Ministerio de Defensa, como el de Interior) con el consentimiento de Brahimi, por entonces jefe de la Misión de la ONU. El oficial británico responsable de la pequeña fuerza internacional de la OTAN en Kabul (ISAF) estaba en ese momento dispuesto a desafiar a la Alianza del Norte, pero la Misión de la ONU y Estados Unidos, no.<sup>18</sup> Lo consintieron en favor de la estabilidad y por miedo a ofender a las poderosas facciones afganas. Esta transigencia acabó molestando a los activistas en favor de los derechos humanos e intelectuales afganos que eran potencialmente los mayores partidarios de la democracia.<sup>19</sup>

En tercer lugar, el gobierno interino quebrantó los procedimientos de las elecciones para asegurar más votos a su favor y complacer a las poderosas facciones armadas. Después de que los delegados hubiesen sido elegidos según las normas establecidas previamente, los tres líderes clave encargados de la toma de decisiones, Khalilzad, Brahimi y Karzai, decidieron añadir en el

último minuto a unos 100 funcionarios del gobierno, incluidos 32 gobernadores provinciales (autoelegidos o recientemente nombrados). Como era de esperar, las reacciones entre los partidarios de la democracia tanto del interior como del exterior fueron negativas.<sup>20</sup>

Finalmente, la propuesta de introducir una asamblea legislativa para el período de transición fue discutida durante dos días hasta que el recién elegido Presidente Karzai y sus partidarios acabaron con ella. Había dos grupos de delegados que querían una asamblea: las facciones *muyahidin* conservadoras, sobre todo las no pertenecientes a la etnia pashtún, que la veían como un mecanismo de división del poder, y los intelectuales que veían la asamblea elegida como el símbolo de democracia liberal. Esta vez, Estados Unidos y la Misión de la ONU no intervinieron directamente. El gobierno estadounidense estaba intentando poner punto final a la campaña militar contra los Talibán y Al Qaeda; los detalles de la estructura política de la transición no eran, por tanto, una prioridad. El jefe de la Misión de la ONU desempeñó un papel relativamente más importante. Desde el punto de vista de la organización internacional, una autoridad bien organizada y con los poderes concentrados en la figura del presidente facilitaba la gestión del ajustado calendario de la transición. La UNAMA temía además que la asamblea legislativa acabase en poder de las fuerzas menos democráticas del país; los conservadores *muyahidin*. Se trataba del frecuente dilema democrático de incluir (en el nombre de la democracia) o excluir (para apartar a participantes “no democráticos”). Brahimi empleó su inmensa autoridad en Afganistán y en la comunidad de las Naciones Unidas para ayudar a bloquear la propuesta de formación de una asamblea de transición.<sup>21</sup>

La legitimidad conferida por la primer *loya jirga* posterior a la era Talibán tuvo aspectos positivos y negativos. Para los que tenían grandes esperanzas democrá-

<sup>17</sup> Chris Johnson, William Maley, Alexander Thier y Ali Wardak, *Afghanistan's political and constitutional development*, Overseas Development Institute, Londres, Enero de 2003, p. 12.

<sup>18</sup> Astri Suhrke, Arne Strand y Kristian Berg Harpviken, “Conflictual Peacebuilding: Afghanistan Two Years After Bonn”, Informe R 2004:4, Instituto Chr. Michelsen, Bergen, 2004, p. 29, <http://www.cmi.no/publications/publication/?1763=conflictual-peacebuilding>

<sup>19</sup> Entrevistas con la autora, Septiembre de 2002.

<sup>20</sup> International Crisis Group, “The Afghan Transitional Administration. Prospects and Perils”, *Resumen sobre Asia N° 19*, Kabul/Bruselas, 30 de julio de 2002, p. 6, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1820&l=1>

<sup>21</sup> Entrevista con Brahimi, Octubre de 2002. Se dice que Brahimi estaba influido por la experiencia de la victoria electoral del Frente Islámico de Salvación en su país, Argelia, en 1991.



ticas, resultó una decepción por todo lo transigido y por la fuerte intervención extranjera. Sin embargo, resultó ser un foro de negociaciones, diálogo y expresión de opiniones. Además, el proceso fue claramente más democrático de lo que hubiera sido en caso de haber entregado la ONU el liderazgo de la transición a la Alianza del Norte.

El marco democrático auspiciado por las Naciones Unidas incluía el requisito adicional de elegir directamente al presidente. La amplia participación en las elecciones de 2004 (un 70 por ciento de la población acudió a votar) supuso el mejor momento de la carrera presidencial de Karzai y de la democracia electoral de Afganistán. Una vez ganadas las elecciones, el Presidente se valió cada vez más de los recursos tradicionales de poder y legitimidad al formar alianzas con centros de poder locales sin reparar en criterios democráticos, tecnocráticos o de derechos humanos. Los votantes también parecían ir perdiendo el interés en el proceso electoral. La participación en las elecciones parlamentarias de septiembre de 2005 fue notablemente inferior: un 49 por ciento. Aunque lo más chocante es que sólo votara un 33 por ciento de los votantes censados en el baluarte de Kabul, constituido por clase media urbana y supuestamente el núcleo más partidario a la nueva democracia.

## Promulgación de una nueva constitución

El proceso de elaboración de la nueva Constitución después de 2001 seguía la tradición ya experimentada en otras constituciones afganas. Las seis leyes fundamentales anteriores se habían originado en diferentes circunstancias aunque todas tenían un mismo propósito de legitimación. La primera (1923) fue concebida para aportar un marco legal al programa de modernización del Rey Amanullah; la segunda (1931) para legitimar el ascenso al trono de otro Rey, Nadir Shah; la tercera (1964) para movilizar el apoyo a Zahir Shah contra una rama rival de la familia real; la cuarta (1977) para legitimar la abolición de la monarquía lle-

vada a cabo por el Presidente Daoud y la formación de un Estado de desarrollo con un partido único; mientras que la quinta (1987) y la sexta (1990) sirvieron de ayuda al régimen comunista del Dr. Najibullah para salir de una guerra desastrosa y compensar la pérdida del apoyo soviético. Todas estas constituciones habían sido introducidas y dirigidas desde arriba mediante un proceso bastante organizado. La Constitución posterior al régimen Talibán tuvo también una finalidad básica de legitimación: marcar el principio de una nueva era, pero el proceso estuvo modelado por una intensa competencia política en torno a los intereses a los que debía servir y, por consiguiente, a la forma en que debía estructurarse el documento.

Aparte del proceso de consulta popular sin precedentes realizado en toda la nación a mediados de 2003, el procedimiento de la redacción siguió la tradición establecida.<sup>22</sup> Un pequeño comité de expertos preparó el primer borrador y, posteriormente, una comisión más amplia lo revisó. Finalmente, se convocó una *loya jirga* para deliberar y aprobar el texto. En los primeros momentos del proceso de redacción, surgieron algunos temas controvertidos como el papel del Islam y el estatus de varios idiomas de Afganistán. Otra cuestión vital, no tan reconocida por los observadores como por los propios afganos, era la forma de gobierno. ¿Debía ser un sistema puramente presidencial o una estructura mixta con un primer ministro? El debate sobre el tema se dividió rápidamente en términos étnicos. Las minorías no pashtún; tayikos, uzbekos, hazaras, turcomanos, qizilbash, entre otras, estaban claramente a favor de mantener el tradicional puesto de primer ministro. Aunque las minorías juntas representaban un 60 por ciento de la población total (el resto lo forma la etnia pashtún), estaban divididas en la mayoría de los temas. Temían que un presidente pashtún, algo dado ya por hecho, fuera capaz de movilizar en bloque el voto pashtún en cuestiones clave y obtener suficiente apoyo de otros grupos étnicos para alcanzar una mayo-

<sup>22</sup> El proceso de consulta fue en parte *pro forma*. Sólo duró dos meses y no se publicó ningún borrador que sirviera como base para el debate. La Misión de la ONU que dirigió el proceso trabajó con el ajustado calendario que se formulara en Bonn. En la UNAMA existían algunos temores de que los islamistas u otros líderes locales poderosos antidemocráticos se apropiaran de las consultas.

ría parlamentaria. Por ello, las minorías querían un mecanismo que dividiera el poder y favoreciera el sistema mixto con un presidente y un primer ministro, éste último preferiblemente elegido por el parlamento. Sin embargo, los pashtunes alegaban que Afganistán necesitaba un poder ejecutivo fuerte para superar las catastróficas divisiones del pasado y ofrecer un liderazgo unificador para el futuro. Desde esta perspectiva, lo mejor era un sistema puramente presidencial.<sup>23</sup>

Según iba progresando la redacción, el documento fue descontándose hacia un sistema presidencial. El primer borrador estipulaba un primer ministro seleccionado por la mayoría de la cámara baja. En un borrador posterior, el primer ministro era elegido por el presidente.<sup>24</sup> En este punto, el proceso fue retirado de la comisión y continuado de "forma secreta y sin responder ante nadie" en el despacho de Karzai.<sup>25</sup> Cuando se hizo público el documento un par de meses después, en noviembre de 2003, el puesto de primer ministro había sido eliminado por completo. En su lugar se añadieron dos vicepresidentes seleccionados por el presidente.

La supresión del puesto de primer ministro suponía una desviación significativa de las prácticas del pasado. Exceptuando la centralización del poder ocurrida durante el efímero régimen constitucional de Daoud y el último período comunista, Afganistán siempre había contado con un primer ministro desde el establecimiento de la monarquía constitucional. El tema dividió tanto a la *loya jirga* constitucional, convocada para debatir el borrador, que el acto acabó en caos. Las minorías no pashtún estaban dispuestas a retirarse y la votación tuvo que ser pospuesta. Este retraso acabaría por favorecer a los partidarios de Karzai, que aprove-

charon el tiempo adicional para movilizar los votos que les faltaban para que la asamblea aprobara en última instancia un sistema puramente presidencial. Las minorías consideraron opresivas las tácticas parlamentarias empleadas por Karzai para controlar la situación. Tanto estos grupos minoritarios como los observadores pensaron que Karzai había manipulado las cuestiones étnicas apelando al nacionalismo pashtún, apostando de esta manera a "la carta pashtún".<sup>26</sup>

La habilidad de Karzai para mantener a raya una oposición variada y colectivamente poderosa durante el proceso constitucional derivó principalmente de su relación con Estados Unidos. A diferencia de muchos de sus adversarios, que tenían seguidores armados y una organización política, Karzai no tenía ni un solo guardia armado propio, pero estaba protegido por una compañía de seguridad privada estadounidense. El acuerdo, como solían puntualizar los afganos, fue representativo de las realidades de poder subyacentes. Por otro lado, cuando el proceso constitucional se puso en marcha, Washington había pasado ya a una estrategia activa en la "construcción de la nación" y a finales de 2003 envió a Afganistán a su anterior representante especial, Zalmay Khalilzad, como embajador en Kabul.

Ex asesor del Consejo de Seguridad Nacional, Khalilzad, pertenecía al círculo de neoconservadores de Washington. Al combinar su poderosa posición en Washington con su pasado afgano-americano, Khalilzad se ganó rápidamente la reputación de ser la *eminence grise* de Karzai. Aunque sin demostrar su influencia tan abiertamente como durante el episodio con el Rey en 2002, el embajador puso empeño en estar lo más posible junto a Karzai y presentarse con frecuencia en su despacho. A Washington le resultaba claramente más cómodo un sistema puramente presidencial que un sistema mixto o parlamentario al que se suele asociar con divisiones, negociaciones y estancamiento político. Como apuntó un experto estadounidense que había sido asesor durante el proceso de redacción de la Constitución, el desplazamiento hacia

<sup>23</sup> Los expertos extranjeros estaban divididos. Barnett Rubin, que participó en el proceso y en ocasiones fue asesor de Karzai, se inclinaba hacia el presidencialismo, advirtiendo la necesidad de un liderazgo unificador para formar un Estado central. Barnett Rubin, "Crafting a Constitution for Afghanistan", *Journal of Democracy*, Vol. 13, n° 3, julio de 2004, pp. 5-19. Otros recalcaron la importancia de las fórmulas de división del poder para fomentar la unidad en una sociedad plural. Johnson *et al.*, *op. cit.*, pp. 19-24.

<sup>24</sup> Esto se ajustaba a la práctica establecida durante la monarquía constitucional donde el Rey siempre nombraba a sus primeros ministros.

<sup>25</sup> International Crisis Group, "Afghanistan's Flawed Constitutional Process", *Informe sobre Asia N° 56*, Bruselas/Kabul, 12 de junio de 2003, p. 3.  
<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=1639&l=1>

<sup>26</sup> Entrevistas con la autora, julio y agosto de 2007.

un presidencialismo puro “demostraba que no había ninguna duda sobre quién mantenía el poder ejecutivo legítimo en Kabul y Washington conservaría la ventaja de tener un socio afgano claramente identificable a quien conocería bien y al que, desde luego, preferiría.”<sup>27</sup>

La politización de la etnicidad es un viejo tema y, en cierto modo, una característica estructural de la política en Afganistán, aunque la cuestión parlamentaria dejó una profunda cicatriz entre las minorías. Resulta llamativo que, tres años después, los grupos de la oposición se las arreglaron para formar lo que llamaron un Frente de Unidad Nacional, también conocido como Frente Unido. Una de sus principales reivindicaciones era realizar una enmienda constitucional para introducir el parlamentarismo.<sup>28</sup> El Frente estaba dominado por las minorías étnicas, con destacados nombres de la Alianza del Norte como Marshal Fahim, el General Dostum y Younos Qanuni.

## Parlamento: restricciones institucionales

A pesar del gran poder ejecutivo, el parlamento conservaba importantes competencias formales similares a las de la constitución de 1964. Entre ellas, el derecho a confirmar los nombramientos ministeriales y del Tribunal Supremo, y a aprobar el presupuesto y las leyes. La asamblea legislativa constaba de dos cámaras, con una cámara baja elegida y una cámara alta en parte elegida indirectamente y en parte nombrada por el presidente. La principal limitación legal que impedía a la asamblea convertirse en una cámara legislativa activa y con responsabilidad en línea con las expectati-

vas de la democracia liberal no derivaba de la constitución, sino de las restricciones en el papel de los partidos políticos. Éstos estaban permitidos (había alrededor de 60 partidos registrados en el Ministerio de Justicia antes de celebrarse las elecciones parlamentarias de 2005), pero el gobierno eligió un sistema electoral que impedía formalmente a los partidos políticos nombrar a los candidatos.

El sistema de elección empleó una fórmula oscura y extraña llamada Voto Simple No Transferible (SNTV, por su sigla en inglés). De la forma utilizada en Afganistán durante las elecciones de 2005, resultaba que los votantes podían elegir entre los candidatos de las circunscripciones multinominales, pero no había listas de partidos ni tampoco la identificación del partido al que pertenecían los candidatos en las papeletas. No había umbrales que superar para ser elegido y, al no permitirse la afiliación formal, tampoco había una representación proporcional al respaldo de cada partido. Había cupos de escaños reservados para mujeres y kuchis (nómadas, principalmente pashtún), pero no para las minorías étnicas. Los más de 2700 candidatos que compitieron por los 249 asientos de la Cámara Baja durante las elecciones fueron identificados únicamente mediante el nombre, la fotografía y un logotipo personal. Los votantes, muchos de ellos analfabetos, tenían que arreglárselas con una papeleta de varias páginas de longitud. Al mismo tiempo, se celebraron las elecciones a los consejos provinciales complicando aún más a los votantes la identificación de sus candidatos favoritos.

Como institución de democracia política, el SNTV resultó profundamente desacertado. Sin el reconocimiento electoral de los partidos políticos, lo normal es que el parlamento fuese débil y fragmentado, con poca capacidad para incorporar los intereses locales, abordar los problemas a nivel nacional, ofrecer jerarquías claras de responsabilidad a los votantes y, en definitiva, controlar el poder ejecutivo. Se parecería a la débil asamblea existente durante la década democrática del reinado de Zahir Shah y por algunas de las mismas razones: el Rey había prohibido oficialmente los partidos políticos por miedo a que limitasen su poder. El SNTV no servía como instrumento para fomentar la

<sup>27</sup> Rubin, *op. cit.*, p. 12.

<sup>28</sup> Amin Tarzi, “Afghanistan: What Unites the ‘United Front’?”, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2007/05/mil-070510-rferl01.htm>



unidad en una sociedad plural. Un sistema de representación proporcional basado en partidos habría sido más apropiado para este objetivo.

Las limitaciones de un sistema electoral sin partidos es algo conocido por todos.<sup>29</sup> La mayoría de la comunidad diplomática en Afganistán, la Misión de la ONU en Kabul (UNAMA) y prácticamente todos los expertos internacionales y grupos de la sociedad civil advirtieron de las consecuencias de adoptar el SNTV. Dos expertos constitucionales basados en la eminente Unidad de Evaluación e Investigación de Afganistán (AREU, por su sigla en inglés) de Kabul, distribuyeron informes en los que se detallaban sus consecuencias negativas. La UNAMA y el órgano de gestión electoral conjunto afgano-internacional aconsejaron al gobierno no adoptar este sistema, como también hizo el representante permanente de la Unión Europea y el International Crisis Group con sede en Bruselas.<sup>30</sup> Aun así, Karzai se resistió y tras un año de debate hizo aprobar el SNTV mediante una decisión final del gabinete en febrero de 2005.

Fue una decisión singular y sobre ella se han barajado diferentes explicaciones. Algunos la han visto como una equivocación; "una serie de torpes meteduras de pata". Karzai tomó una decisión crucial, pero eligió el SNTV sin "comprender sus consecuencias ni su historia".<sup>31</sup> De no ser así, es posible que Karzai y algunos de sus ministros pashtún hubieran realizado un cálculo étnico; con partidos políticos débiles, el gobierno podría movilizar los votos de los pashtún en el parlamento como había hecho Karzai en la *loya jirga* constitucional para el voto presidencial-parlamentario.<sup>32</sup> También es posible que fuera decisivo el argumento hecho público por Karzai. Él y muchos otros alegaron que Afganistán había tenido malas experiencias con los partidos políticos en su historia. El partido comunista

había dejado una estela devastadora de violencia, al igual que la guerra civil entre facciones políticas de principios de la década de 1990.<sup>33</sup> Un sistema electoral que fortaleciera el papel de los partidos políticos, dijo Karzai, podría institucionalizar las divisiones étnicas y resultar contraproducente para la reconciliación y la unidad nacional. Por lo tanto, era mejor disponer de un sistema electoral en el que los votantes eligieran a los candidatos políticos en lugar de los partidos.

Una explicación más obvia es la posibilidad razonable de que el SNTV fragmentase el parlamento y debilitase a la oposición. Este fue, al parecer, el motivo por el que se adoptó el SNTV en Jordania, uno de los otros dos países del mundo que lo emplean, ya que el Rey esperaba que dividiera a los votantes de los partidarios de los Hermanos Musulmanes. Un presidente con un fuerte respaldo político podría afrontar con más confianza una disputa entre partidos parlamentarios, pero Karzai nunca se propuso seriamente desarrollar su propia organización política. Ser el candidato favorito de Estados Unidos y estar aparentemente por encima de las facciones políticas le había dado buenos resultados en las elecciones presidenciales, pero eso podría convertirse fácilmente en una carga si se daba margen de maniobra a los partidos políticos en las elecciones parlamentarias. Tampoco se ignoró el número de partidos que se preparaban para presentarse a las elecciones de 2005. Poco antes de las elecciones, un total de 34 partidos que representaban todo el espectro político reclamaron conjuntamente un sistema electoral basado en listas de partidos y en la representación proporcional.<sup>34</sup>

Para comprender la habilidad de Karzai en la introducción del SNTV es necesario, de nuevo, considerar el papel de Estados Unidos. Cuando otros representantes internacionales participaron en el debate y abogaron en favor de una representación proporcional basada en partidos, los funcionarios estadounidenses no lo hicieron. El embajador Khalilzad no asumió una posición pública, lo que hizo pensar a algunos observadores que no

<sup>29</sup> Richard Soudriette y Andrew Ellis, "Electoral Systems Today. A Global Snapshot", *Journal of Democracy*, Vol. 17, nº 2, Abril de 2006, pp. 78-88.

<sup>30</sup> Andrew Reynolds, "The Curious Case of Afghanistan", *Journal of Democracy*, op. cit., pp. 104-117.

<sup>31</sup> Reynolds, op. cit., p. 107. Esta versión da mucha importancia a un episodio relacionado con la chapucera presentación de un sistema alternativo de representación proporcional.

<sup>32</sup> Reynolds, op. cit., p. 107.

<sup>33</sup> Maley, op. cit., pp. 48-49; International Crisis Group, "Political Parties in Afghanistan", *Resumen sobre Asia N° 39*, Bruselas/Kabul, 2 de junio de 2005, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3493>

<sup>34</sup> Ruttig, op. cit., p. 42.

estaba interesado en el tema.<sup>35</sup> Como político experimentado, es más probable que Khalilzad reconociera la importancia del diseño institucional en el resultado de unas elecciones y respaldara discretamente a Karzai. Además, intervino al parecer abruptamente en una reunión con funcionarios de la ONU y diplomáticos en Kabul para declarar que acababa de hablar con el Presidente Bush y le había dicho que “el SNTV es la opción. El SNTV es un hecho.”<sup>36</sup> Un sistema electoral que pudiera proteger al ejecutivo frente al parlamento estaba en línea con los intereses de Estados Unidos que deseaba un fuerte sistema presidencial. Un parlamento débil podría facilitar las relaciones de Estados Unidos con su principal interlocutor en el país; el presidente. Como éste había sido instalado en un principio por Estados Unidos y seguía dependiendo ampliamente de su patrón americano, la relación, al menos en teoría, se decantaba a favor de Washington. El acuerdo institucional convenía a la Administración Bush para su principal objetivo político en Afganistán, que no era promover la democracia política, sino eliminar a los terroristas de Al Qaeda.

Hubo otro elemento a tener en cuenta. Las facciones políticas que más probablemente se beneficiarían de un sistema electoral basado en partidos estaban lideradas por antiguos líderes *muyahidin*. Al haber surgido como resultado de la guerra, las estructuras de estos partidos no eran ni democráticas por dentro ni transparentes por fuera. Algunos de sus líderes estaban involucrados en crímenes de guerra o contra la humanidad. Su orientación política era, en su mayor parte, islamista o islámica conservadora. Por el contrario, los partidos políticos de nueva creación, laicos y más democráticos, eran bastante débiles. Un sistema electoral que favoreciera a los partidos podría entregar el poder a los señores de la guerra y a los líderes islámicos conservadores. Esto obviamente preocupaba a los representantes estadounidenses en Kabul, que también alegaron las supuestas reacciones negativas de los ciudadanos afganos a los partidos políticos.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Reynolds, *op. cit.*, p. 110.

<sup>36</sup> Arthur Kent, “Cashing in on Karzai & Co.”, *Policy Options*, Noviembre de 2007, p. 11.

<sup>37</sup> Entrevista con el ex representante de USAID (Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional) en Kabul, julio de 2007. Un estudio encargado por USAID y la Asia Foundation, (apoya-

## El parlamento en acción

Washington había inclinado la balanza a favor de un sistema electoral que, como coincidían también los expertos, era importante para el desarrollo de la asamblea legislativa afgana como institución efectiva para mantener la unidad nacional y una democracia liberal.<sup>38</sup> En la práctica, el legislativo demostró enseguida ser una institución más firme de lo que muchos habían esperado.

No es de sorprender que las elecciones de septiembre de 2005 generasen un parlamento muy fragmentado que reflejaba un sistema en el que incluso un número muy pequeño de votos proporcionaba un vencedor. En Kabul, por ejemplo, la mayoría de los 33 vencedores recibieron cada uno sólo entre el 1 y 2 por ciento del total de votos, y se eligió a un candidato con menos de 2.000 votos, no mucho más de lo que podrían conseguir un clan o una amplia familia con una buena movilización. A pesar de ello, o precisamente por ello, las facciones *muyahidin* obtuvieron bastante poder en el parlamento. Más de la mitad de los diputados elegidos eran ex comandantes de milicias o tenían alguna relación con los antiguos partidos *muyahidin*.<sup>39</sup> También se hicieron rápidamente con el control de los comités parlamentario y ejecutivo.

Estaba claro que la ausencia de partidos políticos en la papeleta no había conseguido impedir que los partidos organizaran y alinearan a sus candidatos, como se demostró con las victorias de las antiguas agrupacio-

da por el gobierno de EE.UU.), informaba de las reacciones “abrumadoramente negativas” de los afganos de a pie contra los partidos políticos. The Asia Foundation, “Formative Research for Civic Education Programs on Elections: Focus Group Discussions in the North, West, Southeast and South of Afghanistan”, Kabul, 2005.

<sup>38</sup> Andrew Wilder, *A House Divided? Analysing the 2005 Afghan Elections*, The Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), Kabul 2005, p. 1; Reynolds, *op. cit.*, p. 116; Ruttig, *op. cit.*, pp. 42-46.

<sup>39</sup> El Ittihad de Abdul Sayyaf (bajo un nuevo nombre: Dawat); Jamiat, dirigido por Burhanuddin Rabbani; Wahdat, dirigido por Mohammad Mohaqqueq; Junbish de Abdul Rashid Dostum, y Hezb-e Islami (dirigido por supuestos trófugas del antiguo partido de Gulbuddin Hekmatyar).

nes *muyahidin*. A los partidos políticos laico-democráticos más modernos también les fue bien. En el nivel local, las tribus se organizaron para nombrar a los candidatos y solicitar el voto para ellos, funcionando como partidos en la práctica, sobre todo en las provincias del sur.<sup>40</sup> No obstante, los subclanes de las tribus no se unieron por encima del nivel local. Una vez reunido el parlamento, el cambio de coaliciones y la creación de alianzas *ad hoc* estaban a la orden del día y podían verse las estructuras subyacentes de los partidos, aunque sin la transparencia, responsabilidad y disciplina asociadas a las estructuras formales de los partidos reales.

La calidad de los diputados era otra cuestión preocupante. Una fuente de la ONU estimaba que, de los 249 diputados elegidos, 40 eran comandantes aún asociados a grupos armados, 24 miembros pertenecían a bandas criminales, 17 eran narcotraficantes y 19 se habían enfrentado a graves acusaciones de crímenes de guerra.<sup>41</sup> La presencia de supuestos criminales de guerra y narcotraficantes en el parlamento socavó la legitimidad del sistema democrático, posiblemente en mayor medida que los intentos de control externos. El historial de violaciones de los derechos humanos de los principales líderes *muyahidin* había aparecido en varios informes sobre derechos humanos justo antes de las elecciones y había sido debatido abiertamente. Su presencia era reflejo de otra transigencia en el dilema de exclusión-inclusión del proceso democrático. Posiblemente, la falta de un pasado democrático no era en sí un argumento razonable para la exclusión electoral, pero un pasado criminal probablemente sí, como de hecho fue establecido en la ley electoral de 2004. En todo caso, los *muyahidin* eran hombres poderosos; excluirlos y enfrentarse directamente a ellos provocarían una clase de inestabilidad y conflictos que muy pocos en la comunidad internacional, sobre todo Estados Unidos, querían ver. Como poco, sería un paso atrás en el principal objetivo de derrotar a los Talibán y Al Qaeda. Puestos en lo peor, podría significar entrar en una guerra indefinida entre múltiples facciones. Por

otro lado, la inclusión electoral era una forma de intentar trasladar el conflicto social de lo militar a la escena política. Por ello, la solución al dilema fue la inclusión pero con ciertas condiciones.

Las condiciones principales exigían que los candidatos no hubiesen sido condenados por un delito grave (ley electoral) y que los partidos políticos no tuviesen vínculos con facciones armadas (ley de partidos políticos). En la práctica, el proceso de veto excluyó a pocos, reflejando la primacía de la estabilidad por encima de un criterio de justicia. Como no habían existido mecanismos para responsabilizar a ninguna persona de los delitos pasados, nadie había sido condenado por crímenes de guerra. Por lo tanto, no se podía excluir a ningún candidato. En cuanto a los vínculos con grupos armados, los partidos *muyahidin* habían entregado sus armas para cumplir con el programa de desarme y desmovilización de la ONU, aunque mantuvieran claramente la capacidad de rearmarse, por lo que tampoco tuvieron dificultades para presentarse. De hecho, de los 60 o más partidos políticos registrados, sólo dos tuvieron problemas y no precisamente por tener vínculos con grupos armados.

El pasado conservador, tradicionalista o islamista de muchos de los miembros y su influencia en los comités estratégicos proporcionaba una cierta coherencia política a una asamblea por otro lado fragmentada. La coherencia fue útil sobre todo en las causas que dividían al gobierno, avergonzaban a los afganos modernistas-reformistas y a la comunidad internacional y escandalizaban a los grupos de derechos humanos.<sup>42</sup> La cámara baja (Wolesi Jirga) reveló su tendencia islámica conservadora despidiendo a dos ministros modernistas-reformistas, aunque más tarde daría la sorpresa al rechazar el nombramiento de un famoso conservador para la presidencia del Tribunal Supremo. También intentó restringir la ley de los medios de comunicación, suspendió a un miembro femenino crítico de la cámara y, lo más controvertido, propuso una ley de amnistía

<sup>40</sup> Wilder, *op. cit.*, pp. 20-25.

<sup>41</sup> Citado en Wilder, *Ibidem.*, p. 14.

<sup>42</sup> Hafizullah Gardesh, "Afghan Government Turns In On Itself", *Informe sobre la recuperación de Afganistán N° 258*, Institute for War and Peace Reporting, Kabul, 27 de junio de 2007, [http://iwpr.net/?p=arr&s=f&o=336625&apc\\_state=heniarr200706](http://iwpr.net/?p=arr&s=f&o=336625&apc_state=heniarr200706)

que ofrecía inmunidad legal a todos los afganos que hubieran participado en las guerras de los últimos 25 años, incluidos los Talibán.<sup>43</sup> La cámara alta (Meshrano Jirga) estaba de acuerdo y Karzai no tuvo la voluntad ni el respaldo internacional para oponerse. En marzo de 2007, el proyecto de amnistía se convirtió en ley.

## La democratización y el Estado dependiente

La asamblea legislativa ha sido utilizada en varios países para conseguir inmunidad legal de los abusos cometidos en el pasado. El llamativo e irónico aspecto del caso afgano era que ésta era una de las pocas áreas en las que el parlamento tenía poder efectivo para legislar. A pesar de los poderes formales del gobierno bajo la constitución, su dependencia de la ayuda extranjera, económica y militar limitaba drásticamente la capacidad del parlamento para imponerse en asuntos de Estado críticos.

Lo más importante es que el presupuesto nacional dependía en gran medida de la financiación extranjera. Aún en 2005, en torno a un 90 por ciento del presupuesto total (incluido el presupuesto de desarrollo) provenía de traspasos externos.<sup>44</sup> La perspectiva para el futuro era una disminución muy gradual de la dependencia. Aunque los portavoces del gobierno mantenían que el presupuesto era un instrumento clave para dirigir el desarrollo nacional, al final los donantes tenían un control discrecional sobre la magnitud de los fondos y, en consecuencia, también sobre las prioridades políticas. El presupuesto de administración, que representaba aproximadamente una cuarta parte del total, era el único gestionado por el gobierno. El resto era el pre-

supuesto de desarrollo o "externo" que los donantes controlaban más directamente.<sup>45</sup> En consecuencia, el poder del parlamento era muy limitado en relación a la fiscalidad y el gasto. Una capacidad limitada para recaudar impuestos significaba que el volumen de ingresos a nivel nacional equivalía a menos de la mitad del presupuesto de administración. La próspera economía del opio era, por supuesto, ilegal y oficialmente no imponible. En resumen, todas las competencias presupuestarias de las que disponían las autoridades afganas recaían principalmente sobre el poder ejecutivo que negociaba con los donantes extranjeros.

La figura de un Estado rentista, implícita en esta dependencia respecto de los fondos extranjeros, afectaba también a las perspectivas de democratización a largo plazo. Un parlamento que no administraba el dinero estaba destinado a ser más un foro de debate que un instrumento para transformar las peticiones del pueblo en decisiones a nivel nacional y para exigir responsabilidades al ejecutivo. Al estar desplazadas las principales líneas de responsabilidad hacia los donantes en lugar del parlamento, el mismo ejecutivo tenía pocos incentivos, y probablemente también pocos motivos, para reforzar el poder legislativo. Es indicativo que en el debate sobre el sistema electoral, los dos ministros que más apoyaron el SNTV fueran también los que establecieron las mejores relaciones con los donantes.<sup>46</sup>

En asuntos de seguridad, el panorama es similar. El desarrollo de las fuerzas de seguridad afganas (el Ejército Nacional Afgano, y las fuerzas de seguridad fronterizas de la Policía Nacional afgana cada vez más paramilitares) estaba financiado en gran parte por tres donantes: Estados Unidos, Reino Unido y Alemania. La financiación y programación en 2007 estaban coordinadas a través del cuartel general en Afganistán del Comando Central de EEUU (CSTC-A), cuya misión es "planificar, programar y poner en práctica [...] reformas de las fuerzas de seguridad nacional afganas."<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Amin Tarzi, "Afghanistan: Amnesty Bill Places Karzai in a Dilemma", *Radio Free Europe Radio Liberty*, 23 de febrero de 2007, <http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/02/85e5a401-6ce9-4424-bbdc-01a084f6c60b.html>

<sup>44</sup> Banco Mundial, *op. cit.*, pp. 7-8.

<sup>45</sup> Suhrke, *op. cit.*, p.5.

<sup>46</sup> Los dos ministros fueron el entonces Ministro de Finanzas, Ashraf Ghani, y el entonces Ministro de Desarrollo y Rehabilitación Rural, Haneef Atmar.

<sup>47</sup> <http://oneteam.centcom.mil/default.aspx>.

Aunque el presupuesto de administración del ejército está gestionado por el Ministro de Finanzas afgano, el presupuesto de desarrollo (incluida la formación e infraestructura) está bajo el control de los donantes. Los niveles de imposición de la fuerza, de salario y de estrategias se negocian entre los donantes y el ejecutivo, ratificándose en reuniones internacionales como la de Afganistán Compact de 2006 en Londres. Representantes internacionales y afganos (por ejemplo, la Junta de Supervisión y Coordinación Conjunta, JCMB) se encargan de supervisar el progreso.<sup>48</sup> Pero el parlamento no participa en este proceso.

Las autoridades afganas cuentan menos aún a la hora de decidir sobre la misión de las fuerzas extranjeras en el país. El Presidente Karzai se queja cada vez más de no ser informado de las operaciones de la OTAN. En una extraña expresión de protesta, la cámara alta del parlamento hizo un llamamiento en mayo de 2007 a la OTAN para que "cooperara" más con el gobierno. La posibilidad de un parlamento crítico fue también la razón por la que, incluso años después de la invasión, la presencia de las fuerzas extranjeras en Afganistán seguía sin estar regulada por un tratado que requeriría la aprobación del parlamento. En su lugar, los presidentes Karzai y George W. Bush anunciaron en 2005 una "asociación estratégica" cuyos detalles no han sido hecho públicos.

## Conclusiones

Tras intervenir en Afganistán con el fin de cambiar el régimen existente, la comunidad internacional tomó la iniciativa de crear un marco democrático para la era postalibán. La extrema dependencia del nuevo Estado afgano respecto a la ayuda externa proporcionó una importante influencia a los actores internacionales, pero la incompatibilidad de los objetivos políticos produjo un conflicto de direcciones. Más obvia aún resul-

taba la tensión producida entre las reformas políticas y los problemas de seguridad, que dieron lugar al familiar dilema de inclusión o exclusión en el proceso de democratización. Para proteger el proceso, la ley afgana reconocía el poder de exclusión, pero el necesario proceso de veto quedó truncado por el argumento en favor de una amplia inclusión. Esta inclusión, se dijo, podría ayudar a desplazar el conflicto social de lo militar a la escena política y anticiparse a una posible guerra más generalizada que supondría un paso atrás en el principal objetivo de la coalición dirigida por Estados Unidos: eliminar a los Talibán y los terroristas internacionales. En consecuencia, se permitió la entrada al escenario parlamentario de una serie de supuestos criminales de guerra, personas vinculadas con facciones armadas e islamistas conservadores.

En el resto del mundo islámico, el gobierno estadounidense ha encontrado difícil fomentar la democracia parlamentaria y además aceptar que los islamistas puedan ganar, pero la amenaza de la guerra ha hecho que fuera un problema menor en Afganistán.<sup>49</sup>

En cuanto a la forma de gobierno, la decisión fundamental estaba entre elegir un poder ejecutivo fuerte que consiguiera unificar el país bajo un liderazgo centralizado o un parlamento fuerte que pudiera unificar mediante mecanismos de división del poder. Una serie de fuerzas complejas, incluida la preferencia de EE.UU. por la primera opción, inclinaron la balanza institucional en favor del poder ejecutivo. Como consecuencia, las responsabilidades constitucionales y políticas del presidente son tan exhaustivas, según algunos observadores, que una sola persona tiene difícil cumplirlas.<sup>50</sup>

El parlamento se ha mostrado de momento como un órgano débil que refleja sus limitaciones constitucionales, unos partidos políticos con poco poder y debilitados aún más por el sistema electoral y un contexto social que favorece la política clientelista. Una limitación aún más importante surge de la estructura del

<sup>48</sup> Grupo de trabajo de la Junta de Supervisión y Coordinación Conjunta (JCMB) sobre objetivos de fuerza de la policía nacional afgana, marzo de 2007, <http://www.ands.gov.af/ands/jcmb/src/jcmb5/5B.%20Task%20Force%20on%20Police%20Ceillings.pdf>

<sup>49</sup> Tom Carothers y Marina S. Ottaway (eds.), *Uncharted Journey. Promoting Democracy in the Middle East*, Fundación Carnegie para la Paz Internacional, Washington D.C., 2005.

<sup>50</sup> William Maley, comentario a la autora, 13 de octubre de 2007.

poder internacional y la toma de decisiones en asuntos críticos para el Estado como la economía y la seguridad. La casi total dependencia respecto de los fondos de donantes para obtener ingresos ha minado la independencia del gobierno en su conjunto o, en términos de Stephen Krasner, ha impuesto una "soberanía compartida".<sup>51</sup> Para algunos, esta situación es esencialmente antidemocrática. Un gobierno sin control sobre su presupuesto ni sobre el ejército apenas merece el término 'democracia', escribe Barnett Rubin en referencia a Afganistán.<sup>52</sup> Aún así, es necesario distinguir aquí entre "soberanía" y "democracia". Un mayor control nacional sobre el presupuesto y el ejército aumentaría la "soberanía", pero no necesariamente la "democracia". El poder ejecutivo del gobierno afgano tiene, al menos, algunas competencias para negociar con los donantes extranjeros los términos de transferencias económicas y militares. Sin embargo, el parlamento está prácticamente excluido de este diálogo. Además tiene un poder muy

limitado para controlar al ejecutivo, incluida a la floreciente alta jerarquía militar, y para influir en temas políticos como la economía y la seguridad. A este respecto, y por encima de todo, las instituciones democráticas de Afganistán han quedado constreñidas por las fuerzas externas. En una ironía del destino, la comunidad internacional ha fomentado la democratización, pero creando a la vez un Estado tan dependiente de la ayuda externa, que priva de significado al legislativo, institución crucial de la democracia liberal. La respuesta lógica de la asamblea ha sido ocuparse mayoritariamente de temas simbólicos o que sólo sirven para molestar. Las transigencias realizadas y la fuerte intervención extranjera en las reformas políticas eran contradictorias con la promesa de autonomía, representación y procesos justos ofrecida por el programa de democratización. Al devaluar de forma implícita las instituciones que buscaba promover, el proceso de democratización ha tenido efectos potencialmente contraproducentes.

---

<sup>51</sup> Stephen Krasner, "Building Democracy After Conflict. The Case for Shared Sovereignty", *Journal of Democracy*, Vol. 16, n° 1, 2005, pp. 69-83.

<sup>52</sup> Barnett Rubin, "Constructing Sovereignty for Security", *Survival*, Vol. 47, N° 4, Invierno 2005-2006, International Institute for Strategic Studies, Londres, 2005, p. 101.



# DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 51 La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán, *Astri Suhrke*, December 2007
- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Enrique Alasino*, Febrero 2008
- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz*, Enero 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, *Anna Kakhee*, December 2007
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, *Sofía Sebastián*, Noviembre 2007
- 45 La “tercera ola populista” de América Latina, *Susanne Gratius*, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, *Jos Boonstra*, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, *Richard Youngs*, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, *María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos*, Septiembre 2007
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz*, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, *Stefan Meyer*, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, *Ana Echagüe*, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, *Jos Boonstra*, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, *Laura Tedesco*, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, *Geoffrey Phidham*, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, *Susanne Gratius*, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, *Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati*, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, *Kristina Kausch*, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, *Richard Youngs (Editor)*, Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, *Isabel Moreno y Mariano Aguirre*, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, *Mariano Aguirre y David Sogge*, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, *David Mathieson and Richard Youngs*, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, *Peter Burnell*, November 2006
- 27 Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, *Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda*, Septiembre de 2006
- 26 Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, *Astri Suhrke*, Septiembre de 2006
- 25 The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, *Rebecca Engel*, August 2006
- 24 Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, *Luis Peral*, Julio de 2006
- 23 Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, *David Sogge*, Junio de 2006

---

# DOCUMENTOS DE TRABAJO

---

- 22 La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, **Megan Burke**, Abril de 2006
- 21 Democracia y Seguridad en Oriente Medio, **Richard Youngs**, Marzo de 2006
- 20 Defining 'Terrorism' to Protect Human Rights, **Ben Saul**, February 2006
- 19 Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; **Martin Doornbos**, **Susan Woodward**, **Silvia Roque**, February 2006
- 18 Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, **Jessica Almqvist**, January 2006
- 17 Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda, **Martin Doornbos**, December 2005
- 16 The United Nations' Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, **Iruno Aguirrezabal Quijera**, November 2005
- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, **Luis Peral**, Octubre de 2005
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, **Susanne Gratius**, Octubre de 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, **Kristina Kausch and Isaías Barreñada**, October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, **Carlos Espósito and Jessica Almqvist**, September 2005
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, **Jill Crystal**, Julio de 2005
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, **Antonio Remiro Brotóns**, Junio de 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, **Laura Feliú**, Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, **Javier Niño Pérez**, Abril de 2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, **Luis Peral**, Abril de 2005
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, **Richard Gillespie**, Abril de 2005
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, **Jessica Almqvist**, Marzo de 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, **Carlos Espósito**, Febrero de 2005
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, **Emad El-Din Shahin**, Febrero de 2005
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, **Richard Youngs**, Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, **CITPax**, an initiative of **Shlomo Ben-Ami**, November 2004









# FRIDE

---

Las reformas democráticas de la era postalibán han sido en parte una recreación del pasado. Afganistán ha tenido seis constituciones entre 1923 y 1990 y en la mayoría de ellas se creó una asamblea nacional y hubo elecciones de una forma u otra. Aún así, el grado de participación extranjera en el último proceso de reforma fue inusual. La fuerte intervención extranjera era contradictoria con la promesa de autonomía nacional, representación y procesos justos ofrecida por el programa de democratización. Al devaluar de forma implícita las instituciones que buscaba promocionar, el proceso de democratización ha tenido efectos potencialmente contraproducentes. Además, al intentar fomentar la democratización, los gobiernos occidentales han creado a la vez un Estado tan dependiente de la ayuda externa, que priva de significado a su asamblea legislativa, institución crucial de la democracia liberal. La respuesta lógica de la asamblea nacional ha sido ocuparse mayoritariamente de temas simbólicos o que sólo sirven para molestar. Este documento se centra en tres áreas de reforma política: la estructuración del gobierno interino, la promulgación de una nueva constitución y el establecimiento de la asamblea legislativa.

# www.fride.org