

# El desastre económico detrás de la creciente crisis humanitaria de Afganistán

[International Crisis Group](#)



***Los donantes y las agencias del Estado afgano deben abordar urgentemente la crisis económica que se lleva gestando desde 2014, cuando las tropas extranjeras comenzaron a retirarse y la inestabilidad política empeoró. El punto de partida debe ser una evaluación socio-económica de las dimensiones reales de los problemas a los que se enfrenta.***

Para los donantes internacionales de Afganistán reunidos en Bruselas (ayer y hoy), en una cumbre organizada conjuntamente por la Unión Europea y el Gobierno de Kabul, el rápido deterioro de la economía afgana debe ser su principal preocupación. Antes de que esto y una creciente crisis humanitaria se fundan para alcanzar una peligrosa masa crítica, todos deben ponerse de acuerdo sobre varias prioridades (además de renovar sus esfuerzos por lograr la paz y la estabilidad política): una planificación realista basada en una nueva y rigurosa evaluación socio-económica, que en la actualidad no existe; las ayudas y el apoyo adecuados para la implementación de las políticas públicas, especialmente para asistir con el alarmante aumento de las cifras de personas desplazadas y sin hogar; detener la repatriación de refugiados afganos, en concreto desde Europa y Pakistán; y estimular la inversión y sobre todo la creación de empleo en el país.

El impresionante crecimiento medio anual de Afganistán que alcanzó el 9% de 2002 a 2013 se ha ido hundiendo rápidamente desde 2014. Según los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial, el crecimiento del PIB anual cayó desde un 14,4% en 2012 a un 2% en 2013, y a un 1,3 y 1,5% en 2014 y 2015 respectivamente. Este drástico declive económico es

fundamentalmente el resultado de la retirada de tropas internacionales a partir de 2014 y la intensificación de la inestabilidad política que siguió a las elecciones de ese año. Las tropas extranjeras habían infundido cientos de millones de dólares en la economía afgana y su partida de las 800 bases militares, grandes y pequeñas, ha dejado al país sin lo que desde 2002 constituía su principal fuente de ingresos. Según algunas estimaciones, más de 200.000 afganos han perdido sus trabajos en logística, seguridad y otros sectores propios de una economía marcada por la guerra.

Una mayor preocupación por la seguridad, la incertidumbre política y la erosión del respeto a la ley desde 2014 se han unido a la devastadora pérdida de confianza por parte de consumidores, productores e inversores. El miedo generalizado a un colapso político ha provocado un aumento de la fuga de capitales y tanto afganos ricos como de clase media están transfiriendo activos a los Estados del Golfo, Pakistán, Irán, Turquía y Asia Central. El capital humano de Afganistán también se ha visto disminuido, en especial entre la clase media urbana que emergió tras 2001 para jugar un papel estabilizador en la política del país. Cientos de miles de afganos, la mayoría jóvenes y formados, abandonaron Afganistán en 2014 y 2015, a menudo para intentar conseguir estatus de refugiados en Europa.

Este repentino revés económico tiene unas considerables implicaciones políticas, sociales y de seguridad. El crecimiento del desempleo y la pobreza generalizada están ya contribuyendo a ampliar la brecha de legitimidad que existe entre el Gobierno de unidad nacional y la opinión pública afgana y a contribuir a aumentar el conjunto de quejas que los insurgentes, así como otros actores de grupos étnicos o regionales de la línea dura, podrían aprovechar aún más. Desgraciadamente, este no es el único problema acuciante del Gobierno.

### **Una crisis humanitaria subestimada**

Puede que la crisis económica fuera predecible, pero sus consecuencias todavía no son bien comprendidas y se reflejan de una manera insuficiente en las ideas y las políticas estratégicas sobre el futuro del país. La indicación más reveladora de hasta qué punto se subestima enormemente la situación es la ausencia de cualquier tipo de datos socio-económicos actuales y fiables. Tres años antes de que comenzara el revés económico, ni el Gobierno de unidad nacional ni la comunidad internacional habían llevado a cabo ninguna valoración sustancial del impacto del colapso de la economía de guerra sobre el pueblo y el Estado afganos.

Las cifras disponibles muestran que son los segmentos más vulnerables de la población quienes están cargando con la peor parte de la situación. Según la encuesta sobre las Condiciones de Vida de Afganistán, la tasa de desempleo ascendió del 9,3% en 2011-2012 al 24% en 2014. Durante el mismo periodo, el número de gente que no tenía un empleo

remunerado se incrementó de un 26,5% a un 39,3% de la población activa; entre las mujeres, el índice pasó del 42,4% al 49,8%. Quienes se las arreglan para encontrar trabajo tienen que mantener a un gran número de personas que dependen de ellos, y hay que señalar que el 47% de la población está por debajo de los 15 años. Aunque no hay cifras de este tipo disponibles para 2015 y 2016, las evidencias anecdóticas dejan meridianamente claro que estas tendencias negativas están yendo a peor. Con la población estimada de Afganistán de 32,5 millones creciendo a un ritmo de quizá el 3% anual, añadir medio millón de gente a la población cada año solo puede llevar a empeorar las oportunidades de encontrar empleo.

Incluso sin estadísticas fiables del Gobierno afgano para 2015 y 2016, las tendencias indicadas por las evidencias anecdóticas y las cifras de la ONU señalan a una cada vez más alarmante crisis humanitaria que va evolucionando de manera silenciosa. Según ACNUR, las cifras totales de personas que entrarían dentro de su competencia, lo que incluye a desplazados internos, refugiados y retornados, casi se duplicó entre 2013 y 2015, elevándose de 985.197 a 1,77 millones. La Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) calcula que 265.141 más fueron desplazados de sus hogares en 31 de las 34 provincias entre el 1 de enero y el 15 de septiembre de 2016.

Además de todo esto, en los últimos meses se ha producido un aumento sin precedentes en el regreso de refugiados de Pakistán, registrados y sin registrar, a un ritmo de 5.000 personas diarias de media a comienzos de septiembre. Si a ello le unimos los nuevos desplazados internos, la alarmante cifra de un millón de personas (un 57% de los cuales son niños) podría estar en movimiento justo cuando empiece el invierno. Todo esto exigirá asistencia urgente de alimentos, sanidad, refugio y otros servicios esenciales. Este pico en las cifras de desplazados internos y retornados aumentará el porcentaje de la población que se enfrenta a inseguridad alimentaria, estacional o permanente, por encima de la actual estimación del 40%, y ejercerá aún más presión sobre las ya escasas oportunidades económicas y de empleo, y sobre los servicios públicos.

### **Mientras los presupuestos disminuyen**

El descenso de las oportunidades económicas tiene consecuencias a largo plazo para la estabilidad política general. Durante los últimos tres años, las instituciones públicas se han convertido, con gran diferencia, en la mayor fuente de empleo y de proveedores de servicios públicos esenciales, pero los recursos económicos disponibles están disminuyendo a marchas forzadas. La reducción de la asistencia de los donantes y de los contratos internacionales está aumentando la fragilidad del orden político posterior a 2001, basado en gran medida en redes de clientelismo en las que poderosos actores políticos se han vuelto dependientes del continuo

flujo de generosidad internacional. A medida que el gasto y los contratos militares internacionales disminuyen, estas redes generarán incluso más dependencia de las ganancias de la economía informal, incluyendo la corrupción, la delincuencia, el tráfico de opio y la explotación ilegal de recursos como las minas.

La incapacidad o la falta de voluntad del Gobierno de unidad nacional para responder a estos desafíos tiene profundas implicaciones tanto para su legitimidad como para el futuro del orden político postalibán. En la encuesta sobre el Pueblo Afgano de 2015 de The Asia Foundation, el porcentaje de ciudadanos que creían que el país marchaba en la buena dirección descendió al 37% desde el 55% de 2014. Tras la inseguridad, el deterioro de las condiciones económicas fue citado como la principal razón de ese pesimismo. Aunque el Gobierno de unidad nacional heredó problemas que ya se estaban acumulando antes de que este se formara en septiembre de 2014, la opinión pública afgana cada vez vincula más el empeoramiento de la economía con las políticas gubernamentales y/o su incapacidad para lograr resultados. El Gobierno ha dado prioridad a la economía en su agenda de reformas políticas, pero las expectativas que esa retórica ha creado entre la gente todavía no se han visto correspondidas por una trayectoria capaz de crear o implementar reformas, y mucho menos beneficios económicos reales. Al margen de algunos grandes proyectos de infraestructura, como rutas de transporte de energía, que dependen de contar con una buena seguridad y pueden tardar años en lograr efectos tangibles sobre la economía, el Ejecutivo no ha hecho mucho para responder a peticiones inmediatas como la creación de empleo o la protección del sector privado contra el aumento de la delincuencia y la inseguridad.

Los beneficios potenciales de algunos de los proyectos de infraestructura más importantes del Gobierno, incluyendo CASA 1000, que pretende llevar energía eléctrica desde Asia Central al Sur de Asia, se ven amenazados no solo por la violencia insurgente sino también por la creciente discordia social y política sobre la distribución de los recursos naturales. Por ejemplo, a mediados de 2016 surgió un tenaz movimiento de protesta autodenominado Ilustración, formado predominantemente por miembros de la etnia hazara, para oponerse a la decisión del Gobierno de cambiar la ruta de la línea de transmisión de energía que llevaba electricidad desde Turkmenistán a Afganistán: de una ruta que pasaba a través de la provincia de Bamiyán, de mayoría hazara, a otra que atravesaba el Paso de Salang. Dada la ausencia de transparencia y de asunción de responsabilidades políticas, este tipo de decisiones podrían contribuir aún más a una escalada de las tensiones étnicas.

La capacidad del Gobierno para implementar reformas económicas se ve entorpecida por la situación interna de estancamiento político, los obstáculos burocráticos y la omnipresente corrupción. Las limitaciones de capacidad de la mayoría de los ministerios continúan afectando

negativamente a la ejecución de los proyectos de desarrollo. Se retrasan pagos a contratistas del sector privado, a proveedores e incluso a los propios funcionarios del Estado. A fecha de septiembre de 2016, a nueve meses del inicio del año fiscal afgano, el Gobierno ha gastado solo un 30% de su presupuesto de 2.500 millones de dólares para el desarrollo. Este lento ritmo de gasto y de ejecución está privando a una economía sedienta de efectivo de los fondos que tanto necesita.

A pesar de sus muchos defectos y debilidades, el Gobierno ha tenido éxito en mantener una cierta estabilidad macroeconómica y en abordar el déficit presupuestario que encontró en 2014. También ha logrado subir los ingresos internos por encima de los objetivos fijados por el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, el nuevo Marco Nacional para la Paz y el Desarrollo en Afganistán, 2017-2021 está basado en la premisa no demostrada de que el declive económico de tres años se ha detenido y que durante los próximos cinco años la economía crecerá a un 5% de media. La movilización de los ingresos internos es en realidad un mal indicador de la salud económica general, y los actuales esfuerzos para recaudar más dinero corren el riesgo de reducir aún más una ya frágil y agobiada base tributaria formal.

Aunque los tipos impositivos siguen siendo bajos en comparación a los de otros países de la región, existe un desajuste cada vez mayor entre lo que el Gobierno exige en términos de ingresos y los servicios que ofrece. Mientras, los costes de hacer negocios se incrementan, y el aumento de la violencia y el debilitamiento del control del Estado están exponiendo a un sector privado ya en retroceso a la extorsión y otros actos criminales, incluyendo secuestros para pedir recompensa. Los responsables pueden ser los talibanes, redes de delincuencia urbana o una variedad de otros actores, algunos vinculados con el Estado.

A pesar del aumento en la recaudación fiscal en 2015, el Inspector General Especial de Estados Unidos para la Reconstrucción de Afganistán (SIGAR, en sus siglas en inglés) calculó que más de la mitad de la recaudación en aduanas del país se perdía a causa de los sobornos. Los nombramientos en el sector público, incluyendo posiciones clave en seguridad, son a menudo condicionados por las luchas internas y el nepotismo. Todo esto indica la complicidad de poderosas redes políticas en los más altos niveles del Gobierno, y cuesta al Estado y al pueblo afgano cientos de millones de dólares en ingresos; además limita el suministro de incluso los servicios más básicos. Increíblemente, la corrupción dentro del sector de seguridad se extiende a la venta de material militar y municiones a los insurgentes.

## ¿Qué hacer?

Cuando los donantes internacionales y el Gobierno afgano elaboren sus respuestas para abordar la deteriorada situación de Afganistán, deberían priorizar –junto a los esfuerzos

---

coordinados para llevar la paz y la estabilidad política– un enfoque sólido y global para una crisis humanitaria que va en aumento y adoptar una visión más realista de la recuperación económica y el desarrollo.

Deberían llevar a cabo una rigurosa evaluación nacional de las condiciones y desafíos socio-económicos posteriores a 2014 que sirva de base para una planificación estratégica más realista.

También tendrían que responder urgentemente a una crisis humanitaria que crece de manera acelerada, comprometer los recursos adecuados para satisfacer las necesidades inmediatas de los desplazados internos, los refugiados y los retornados de alimentos, refugio, sanidad y salubridad y apoyar al Gobierno de unidad nacional para elaborar e implementar una política coordinada que cubra sus necesidades a largo plazo de acceder a empleos remunerados.

Es necesario detener la deportación de refugiados afganos y solicitantes de asilo desde Europa; animar al Gobierno de Pakistán a poner fin a los regresos involuntarios y forzosos de todos los refugiados afganos, registrados o no registrados; y proporcionar incentivos económicos y de otro tipo para mantener a los millones que se queden.

Habría que crear un nuevo impulso en la lucha contra el fraude y enfrentarse a las redes de corrupción conectadas políticamente dentro del Gobierno; integrar sólidas políticas anticorrupción con las actuales iniciativas de recaudación tributaria; y garantizar una enérgica supervisión de los pagos en los contratos del Ejecutivo con los contratistas y proveedores privados, y, a la vez, agilizar estos pagos.

Asimismo, deberían asegurarse de que los fondos lleguen hasta las provincias para promover una distribución más equitativa regionalmente y mejorar el mandato del Gobierno, mientras que a la vez se da prioridad a las regiones más subdesarrolladas y aisladas.

Estudiar la estimulación de la inversión en el sector privado mediante garantías y otras protecciones e incentivos; en particular, fomentar las inversiones a largo plazo y que creen empleos por parte del sector privado mediante incentivos fiscales; y proporcionar, tanto como sea posible, el acceso a los servicios públicos, incluyendo la electricidad, a empresas que generan empleos

Hay que tomar medidas inmediatas y coordinadas para garantizar la seguridad de los inversores privados y empresarios, incluyendo luchar contra las redes criminales, algunas de las cuales contienen elementos dentro de las instituciones gubernamentales o vinculados a ellas.

*El artículo original ha sido publicado en [International Crisis Group](#).*

**Fecha de creación**

5 octubre, 2016