



16/2022

21 de febrero de 2022

Javier Ruiz Arévalo*

La caída de Kabul (y IV). ¿Y ahora qué? El oscuro horizonte económico de Afganistán

La caída de Kabul (y IV). ¿Y ahora qué? El oscuro horizonte económico de Afganistán

Resumen:

El triunfo de los talibán en Afganistán ha supuesto para los afganos un problema económico y humanitario de enormes proporciones, por la entrada en vigor de sanciones económicas y la congelación de las reservas del Estado afgano. Todo ello entre las secuelas de un largo conflicto bélico y una sequía excepcional. Según el Programa Mundial de Alimentos, menos de la mitad de la población tiene garantizados los medios de subsistencia para este invierno. Los donantes internacionales buscan la manera de paliar este desastre humanitario sin reconocer, ni apoyar indirectamente, al nuevo régimen, mientras los talibán se resisten a llegar a compromisos que faciliten la ayuda internacional.

Palabras clave:

Afganistán, talibán, ayuda humanitaria.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The Fall of Kabul (IV). What Next? The Bleak Economic Future of Afghanistan

Abstract:

The triumph of the Taliban in Afghanistan has represented an economic and humanitarian problem of enormous proportions for the Afghans, due to the entry into force of economic sanctions and the freezing of the reserves of the Afghan State. All this between the aftermath of a long war and an exceptional drought. According to the World Food Program, less than half the population has a guaranteed livelihood for this winter. International donors seek ways to alleviate this humanitarian disaster without acknowledging, or indirectly supporting, the new regime, while the Taliban are reluctant to make commitments to facilitate international aid.

Keywords:

Afghanistan, Taliban, Humanitarian Relief.

Cómo citar este documento:

RUIZ ARÉVALO, Javier. *La caída de Kabul (y IV). ¿Y ahora qué? El oscuro horizonte económico de Afganistán*. Documento de Opinión IEEE 16/2022.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO16_2022_JAVRUI_Economico.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Afganistán bajo los Talibán: desastre económico y crisis humanitaria

Sher Muhammad Abbas Stanakzai, portavoz talibán en Doha, declaraba en enero de 2019: «tras el fin de su intervención militar, daremos la bienvenida a los ingenieros, médicos y otros estadounidenses si quieren volver para reconstruir Afganistán». En su momento, EE. UU. encargó al Banco Mundial un estudio sobre cómo ayudar a Afganistán tras la firma de un acuerdo de paz. Cualquier ayuda estaba condicionada a un final negociado del conflicto. Durante las conversaciones de Catar, el mensaje de EE. UU. a los talibán fue claro: debían renunciar a alcanzar el poder por las armas, o se enfrentarían a una situación económica insostenible, por el aislamiento internacional que conllevaría semejante escenario¹. Parece que esta amenaza no caló entre los insurgentes.

Parece evidente que los talibán no tenían ningún plan para gestionar el Estado una vez en el poder. Como grupo insurgente, podían dejar los servicios públicos en manos del gobierno, ONG y donantes. Una vez en el poder, se enfrentan a la responsabilidad de atender a las necesidades de la población, sin contar con los recursos económicos a disposición de la anterior administración².

Si esto no fuera suficiente para temer por el futuro económico del país, las sanciones de la ONU y de Estados Unidos aplicadas a los talibán como grupo armado han pasado a aplicarse a los talibán como gobierno. De esta forma, se han interrumpido las relaciones de Afganistán con los donantes, que venían aportando 8500 millones de dólares al año, el equivalente al 43 % del PIB, y financiando el 75 % del gasto público. La mayor parte de la ayuda y las reservas de divisas de Afganistán fueron congeladas y el sector bancario quedó prácticamente cerrado. Las consecuencias de este colapso económico, agravado por la persistente sequía, han llevado a que la mitad de los afganos se encuentra en situación de inseguridad alimentaria³.

En agosto de 2021, el Banco Central solo disponía de pequeñas reservas en Kabul. Con el suministro de dólares cortado, el sector bancario se paralizó, el Estado dejó de

¹ SMITH, Graeme. "Stop Starving Afghanistan. Why the West Should Release Its Economic Chokehold", *Foreign Affairs*. 29 Dec 2021.

² Un ejemplo de la situación en cuanto a la prestación de servicios públicos: GRAHAM-HARRISON, E. "On Helmand's bleak wards, dying children pay the price as western aid to Afghanistan is switched off", *The Guardian*. 21 November 2021. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2021/nov/21/helmand-afghanistan-children-dying-in-hospitals-as-western-aid-switched-off>

³ MCKINLEY, M. "Afghanistan's Looming Catastrophe. Why the United States and Its Allies Must Act Now to Prevent a Humanitarian Disaster", *Foreign Affairs*. December 3, 2021. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2021-12-03/afghanistans-looming-catastrophe>

funcionar y la economía afgana entró en caída libre. Además, la paralización del sistema bancario impide la realización de transacciones comerciales internacionales rutinarias y el envío de remesas, que representaban el 4 % del PIB⁴. Esta parálisis bancaria es un obstáculo más para la llegada de cualquier tipo de ayuda económica.

Dada la magnitud de la crisis económica, la ayuda exterior es imprescindible, de momento, para evitar una catástrofe humanitaria de magnitudes inasumibles; a largo plazo, para conseguir un desarrollo sostenible. Pero, la reanudación de esta ayuda enfrenta a los posibles donantes con dilemas éticos difíciles de soslayar. Por una parte, resulta difícil reconocer y apoyar a un régimen que no ha mostrado compromiso alguno con un mínimo respeto a los derechos humanos. Por otra, cortar toda ayuda supondría condenar a los afganos a una crisis humanitaria de magnitudes difíciles de imaginar. La ayuda humanitaria aparece como la única opción que permite a los donantes occidentales apoyar a los afganos sin financiar a los talibán. De no hacerlo así, aparecerían como responsables de una crisis humanitaria que parece difícil de evitar.

En cualquier caso, las sumas que se están barajando son muy reducidas en comparación con los fondos que Afganistán venía recibiendo. Cuando se dice que el retorno de los talibán ha hecho retroceder a Afganistán a la situación de hace 20 años, se pasa por alto que la población es ahora mucho mayor, las posibilidades de emigración mucho menores y la población afgana más exigente a la hora de exigir servicios públicos como sanidad y educación. La ayuda comprometida podrá proporcionar cierto alivio, pero no permitirá superar el principal problema de la economía afgana: su dependencia de la ayuda exterior, problema que no se abordó cuando se disponía de medios y tiempo para ello. Afganistán es hoy un Estado rentista, con una economía muy débil, que ha dejado de percibir su principal fuente de ingresos⁵. Mitigar los efectos de una caída de la renta tan repentina, colosal y no planificada va a resultar difícil.

⁴ Integrated Food Security Phase Classification (IPC) report. Afghanistan. Octubre, 2021. Disponible en: https://www.ipcinfo.org/fileadmin/user_upload/ipcinfo/docs/IPC_Afghanistan_AcuteFoodInsec_2021Oct20_22Mar_report.pdf

⁵ Estas rentas habían permitido a Afganistán tener un enorme déficit comercial, con bienes importados por un valor seis veces superior al de las exportaciones. CLARK, K. "Killing the Goose that Laid the Golden Egg: Afghanistan's economic distress post-15 August", *Afghanistan Analysts Network*. 11 November 2021. Disponible en: <https://www.afghanistan-analysts.org/en/reports/economy-development-environment/killing-the-goose-that-laid-the-golden-egg-afghanistans-economic-distress-post-15-august/>

Los ingresos del Gobierno talibán

Una vez en el poder, los talibán continúan recibiendo los ingresos con los que contaban como grupo insurgente, a los que pueden ahora sumar los que percibía el Estado afgano que ahora controlan. Pero las cuantías de ambos han variado notablemente y las necesidades a cubrir son ahora de una magnitud muy superior.

Antes de tomar el poder, los talibán controlaban o influían en amplias zonas del país y podían «gravar» tanto las rentas, como las actividades económicas que allí se desarrollaban: las cosechas, especialmente el opio; el comercio transfronterizo, tanto legal como ilegal; las minas; los salarios, incluidos los de los funcionarios y el personal de las ONG; los beneficios empresariales, y los proyectos de las ONG y las empresas privadas. También obtenían ingresos a cambio de proporcionar protección a comercios y otros negocios, y por exigir «peajes» a los viajeros. Estos ingresos se completaban con donaciones de simpatizantes afganos y extranjeros⁶. La totalidad de estos ingresos podía destinarse entonces a financiar la yihad, ya que, incluso en las zonas bajo su control, servicios como salud y educación eran prestados y financiados por el Gobierno, ONG o donantes. Conforme iban ampliando su control territorial, se iba incrementando el volumen de estos ingresos.

Las tasas aduaneras han sido siempre una de las principales fuentes de ingresos del Estado afgano y de la insurgencia. Los talibán cobraban tasas a las mercancías importadas ilegalmente a través de zonas bajo su control. El Estado perdía una gran parte de los ingresos aduaneros potenciales por las importaciones ilegales y porque, en el caso de las declaradas, su valor se infravaloraba frecuentemente a cambio de sobornos⁷. Hoy en día, el comercio disponible para ser gravado es menor por la caída del PIB y la inoperatividad del sector bancario, que limitan las importaciones. En agosto, se estimaban los ingresos aduaneros en 7 u 8 millones de dólares diarios. En la actualidad, rondarían el 50 % de esa cantidad⁸.

⁶ Un ejemplo sobre el funcionamiento de las finanzas de los talibán puede encontrarse en: MANSFIELD, D y SMITH, G. "War gains: how the economic benefits of the conflict are distributed in Afghanistan and the implications for peace. A case study on Nimroz province", *ODI Report*, August 2021. Disponible en: https://l4p.odi.org/assets/images/L4P-Nimroz-study_main-report-13.08.21.pdf

⁷ La cuantía de los sobornos podía representar una cifra casi equivalente a los ingresos aduaneros oficiales. Mansfield y Smith, op. cit. Datos referidos a Nimruz, no extrapolables pero sí indicativos.

⁸ CLARK, K. y SHAPOUR, R. "The Khalid Payenda Interview (1): An insider's view of politicking, graft and the fall of the Republic", *Afghanistan Analysts Network*. 27 Sep 2021.

En la nueva coyuntura, cabe esperar un aumento del comercio ilegal y del cultivo opio, que seguirán siendo gravadas por los talibán, ahora en el gobierno; y que las «pérdidas» derivadas de la corrupción en las aduanas serán menores, lo que supondrá mayores ingresos para el Estado. De esta forma, se paliaría en parte la pérdida de ingresos derivada de la disminución del tráfico comercial. En cuanto a los impuestos directos que percibía el Estado afgano, su cuantía se ha reducido, en algunos sectores hasta casi desaparecer, al hacerlo las rentas que gravaban. El sector de los servicios, incluida la construcción, probablemente el sector más afectado, también generará muchos menos ingresos. En el lado positivo, los talibán controlan ahora, y gravan, toda la riqueza minera del país.

Irónicamente, son los sectores más formales de la economía afgana los que se ven más afectados por la crisis; entre ellos, se encuentran las telecomunicaciones, la banca y las grandes empresas. En cambio, los sectores ilícitos e informales, como los cambistas, la minería ilegal, los narcóticos y el contrabando de bienes y personas presentan una mayor capacidad de supervivencia en el nuevo entorno. Los talibán podrán seguir gravando algunas de estas actividades que se escapaban al control del Estado. Sin embargo, gran parte de la economía informal depende de la economía formal, alimentada en última instancia por el flujo de rentas que llegaba al país.

Al hacerse con el poder, los talibán se hicieron con el control de fuentes de ingresos adicionales, lo que incrementó sus ingresos, aunque su cuantía se hubiera visto mermada tras el colapso del Estado. Pero, al mismo tiempo, se hicieron responsables de atender las necesidades de toda la población afgana. Y las expectativas de la población, tras las mejoras de los últimos veinte años distan mucho de las podían plantear en la década de los noventa, cuando los talibán llegaron por primera vez al poder. Esta situación plantea al nuevo gobierno una situación financiera muy delicada, en la que debe intentar equilibrar ingresos y gastos. Sin contar con financiación exterior y con sus activos congelados.

La financiación, clave de la cohesión

Una consecuencia inmediata de este estado de cosas es una disminución muy importante en los ingresos de los comandantes territoriales, que se encontrarán con problemas para pagar a sus combatientes y mantener sus redes de apoyo. Además,

tendrán que hacer frente a cada vez más demandas de la población bajo su control, ante la desaparición de los responsables habituales de los servicios públicos. Es dudoso que el gobierno vaya a ser capaz, al menos a corto plazo, de apoyarles a la hora de satisfacer estas demandas. Esta falta de ingreso podría llevarlos a apropiarse parte de las retribuciones que perciben en sus territorios. Que esto no ocurra es un reto para el liderazgo del grupo, que debe mantener la cohesión y mantener uno de sus principales activos frente a los afganos: su fama de integridad, frente a la corrupción que caracterizó al anterior régimen.

Los talibán han prometido reiteradamente acabar con la producción de narcóticos. Pero les resultará difícil hacerlo. Ante la pérdida de otras fuentes de financiación, la droga puede ser un paliativo, aunque no resulta fácil aumentar la producción en un momento en el que el mercado mundial ya está saturado de opiáceos. Además, la erradicación, empobrecería a una sociedad ya muy golpeada y eliminaría los ingresos de sus comandantes intermedios y combatientes de base, generando una insatisfacción peligrosa para la supervivencia del régimen⁹. Pero, no hacerlo, podría plantear problemas de coherencia con su propio discurso y de convivencia con sus vecinos, particularmente Rusia e Irán.

Ahora que están en el poder, puede resultarles más difícil mantener la cohesión demostrada hasta el momento. Sus diferentes facciones tienen puntos de vista dispares en casi todos los aspectos de la gobernanza. Los más jóvenes de los comandantes intermedios, están vinculados a las redes yihadistas globales y carecen de la experiencia personal de gobierno, por lo que son más duros que los líderes más veteranos, más conscientes de sus propias limitaciones y de las consecuencias que el mal gobierno puede acarrear.

Para sobrevivir como régimen, los talibán no solo necesitarán gestionar sus diferencias ideológicas y tácticas, deberán asegurarse también de que comandantes y combatientes retengan suficientes gratificaciones para no caer en la tentación de desertar. Una prohibición del cultivo de la amapola lo haría muy difícil. De hecho, una de las claves del éxito de la guerra relámpago del pasado verano fue la promesa a los líderes y milicias locales de que los talibán les permitirían mantener algunas rentas ilegales, como las

⁹ FELBAB-BROWN, V. "Pipe Dreams: The Taliban and Drugs from the 1990s into Its New Regime", *Small Wars Journal*. Sep. 15 2021. Disponible en: <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/pipe-dreams-taliban-and-drugs-1990s-its-new-regime>

procedentes de la minería en Badajoz, la explotación forestal en Kunar y las drogas en todo el país. Su lealtad puede estar condicionada al mantenimiento de este compromiso. Y no puede olvidarse que el Dáesh será siempre una tentación para los insatisfechos, sea por causas ideológicas o económicas.

El dilema de la ayuda humanitaria

La crisis que afronta Afganistán exigirá decisiones políticas difíciles, tanto a los talibán, como a los donantes. Ambos se enfrentan a dilemas éticos importantes. A los donantes les preocupa que la ayuda contribuya a afianzar al régimen talibán, al que rechazan por sus violaciones de los derechos humanos, sus vínculos con grupos yihadistas extranjeros y su carácter excluyente. Pero les preocupa también que su inacción pueda provocar una catástrofe humanitaria. A los talibán les preocupa tener que hacer concesiones en aspectos sensibles de su ideario para acceder a la financiación internacional¹⁰.

Además, desde el poder, los dirigentes talibán tienen que recompensar a quienes les han apoyado, frente a los colaboradores del régimen anterior. Por eso no han podido, o querido, formar un gobierno inclusivo, que hubiera facilitado la reanudación de la ayuda y el desbloqueo de las reservas. Su llegada al poder abrió una ventana en la que fue posible aceptar al gobierno talibán como un hecho consumado. Pero esta ventana se cerró inmediatamente por la falta de medidas conciliatorias por parte talibán. En este contexto de falta de confianza, el gobierno talibán ha dado algunos pasos: ha iniciado relaciones de trabajo con las ONG y las agencias de la ONU; el sistema aduanero ha vuelto a funcionar; en un intento de detener la fuga de capitales ha prohibido a los bancos enviar dinero al extranjero, salvo para atender necesidades básicas y, aunque el sistema bancario sigue bloqueado, se permiten pequeñas retiradas de dólares y afganis¹¹.

Para los posibles donantes, la situación plantea un dilema ético grave. Proporcionar cualquier tipo de ayuda supone desentenderse, hasta cierto punto, del destino final de esta, resultando difícil garantizar que no acabe beneficiando a los talibán. Incluso si se

¹⁰ FELBAB-BROWN, V. "Afghanistan: Money can be the milk of Taliban moderation", *The World Today*. 24 August 2021. Disponible en: <https://www.chathamhouse.org/publications/the-world-today/2021-08/afghanistan-money-can-be-milk-taliban-moderation>

¹¹ Según los datos disponibles, no solo hay escasez de dólares y otras divisas, sino también de afganis, porque estos se imprimen en el extranjero. Esta doble escasez puede haber contribuido a sostener el afgani, cuyo valor se ha mantenido sorprendentemente estable. CLARK, op. cit.

destinara a los más necesitados, sin discriminación, algo difícil de garantizar, eso permitiría a los talibán desentenderse de ellos y continuar dedicando sus ingresos, principalmente, a pagar a sus combatientes.

En cualquier caso, la ayuda humanitaria aparece como la única opción viable, por su carácter neutral, lo que ha permitido movimientos en este sentido. Washington ha aprobado exenciones a las sanciones destinadas a facilitar la ayuda humanitaria y determinadas exportaciones¹². La ONU, el G-20, la UE, el Banco Mundial han ido aprobando paquetes de ayuda humanitaria. Finalmente, el Consejo de Seguridad adoptó en diciembre una resolución declarando que la prestación de ayuda humanitaria no supone violar ningún tipo de sanción internacional¹³.

Para los bancos internacionales, transferir fondos a Afganistán con fines humanitarios ya no supone enfrentarse al riesgo de sanciones, pero subsiste el problema de la parálisis del sistema bancario, que dificulta la entrada de efectivo. Sin un sistema bancario operativo, resulta difícil hacer circular el dinero, convirtiendo la falta de liquidez en un gran obstáculo para la llegada efectiva de la ayuda. Además, resulta difícil predecir el uso que la administración afgana va a hacer de estos fondos e identificar el modo en que pueden garantizarse un uso adecuado de los mismos.

De todas formas, es importante recalcar que la ayuda humanitaria, aunque llegara en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades inmediatas, no puede cubrir los servicios esenciales, ni la ayuda al desarrollo. Incluso si se alcanzaran los 4500 millones de dólares solicitados por la ONU como ayuda de emergencia, se estaría muy lejos de los 8500 anuales que Afganistán venía recibiendo.

Una solución a largo plazo exigiría ser más ambicioso, pero, para los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, liberar fondos más allá de lo humanitario requiere un respaldo político explícito, que permita superar las reticencias a trabajar con los talibán. Este giro requeriría el consentimiento de Washington, que controla la mayor parte de las reservas de divisas de Afganistán, es el mayor patrocinador del Banco Mundial y proporcionaba hasta ahora la mayor parte de la ayuda. De momento, la Casa Blanca no ha manifestado una postura clara, sea por la parálisis que ha provocado la conmoción

¹² "US issues 'broad authorisations' to enable aid to Afghanistan", *Al Jazeera*. 22 Dec 2021. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2021/12/22/us-issues-broad-authorisations-to-enable-aid-to-afghanistan>

¹³ "UNSC adopts resolution to provide aid to Afghanistan", *Al Jazeera*. 22 Dec 2021. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2021/12/22/un-security-council-afghanistan-aid-resolution>

por el repentino colapso afgano, sea por la preocupación ante el coste político de cualquier resolución. En función de la decisión que adopte, el presidente Biden puede ser acusado de aliarse con los talibán o de ser insensible al sufrimiento de los afganos¹⁴.

Los talibán, por su parte, no han adoptado decisiones que faciliten las cosas a los donantes. La UE ha sido muy clara al respecto. Lo que denomina ayuda «humanitaria plus», que incluye la asistencia sanitaria, está condicionada al respeto a cinco condiciones: libertad para quienes quieran salir de Afganistán; respeto a los derechos humanos, particularmente de las mujeres; compromiso frente al terrorismo; libre acceso a las operaciones humanitarias, y establecimiento de un gobierno inclusivo y representativo¹⁵. Pese a estas presiones, los talibán se niegan a introducir cambios significativos en sus políticas y siguen insistiendo en que se reconozca a su gobierno, se descongelen las reservas de divisas sin condiciones, se eliminen las sanciones y se trate a Afganistán como una nación soberana.

Conclusión: el sombrío futuro de los afganos

La gravedad del colapso económico hace que las perspectivas para una gran parte de la población afgana sean muy sombrías. Los problemas han comenzado a aflorar ya, afectando directamente a muchos afganos. Pero, a medida que nos adentremos en el invierno, la situación empeorará dramáticamente.

Aunque los talibán y los donantes consigan finalmente colaborar para superar la crisis humanitaria inmediata, es difícil evitar que el país vuelva a convertirse en uno de los más pobres del mundo. Sin duda habrá un dividendo de la paz. No será necesario financiar unas fuerzas armadas muy voluminosas. El acceso de las ONG y de la ONU será más fácil. Pero los beneficios económicos derivados de la paz serán marginales en comparación con la pérdida de ingresos a la que se enfrenta Afganistán.

Meses después de la toma del poder por parte de los talibán, la magnitud de las consecuencias de su decisión de alcanzar una victoria militar está muy clara; como lo

¹⁴ El 11 de octubre, el secretario general de la ONU, António Guterres, instó «al mundo a actuar e inyectar liquidez en la economía afgana para evitar el colapso», subrayando que cualquier medida que se tome deberá pasar por encima del gobierno talibán (informe de los medios de comunicación del 11 de octubre aquí). *UN News*, op. cit.

¹⁵ “Afghanistan: Commission announces €1 billion Afghan support package”, *EU Press Release*. 12 October 2021. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5208

está que no habían hecho ningún tipo de previsión sobre cómo afrontar esta situación. Tampoco la comunidad internacional lo había hecho. Lo realmente grave es que, ni unos, ni otros han comenzado a elaborar políticas para hacer frente a esta situación, más allá de lo imprescindible para atajar una crisis humanitaria inminente.

A la vista de la situación, solo cabe esperar que la ayuda internacional sea capaz de paliar, en la medida de lo posible, la crisis humanitaria en la que ya está sumido Afganistán. Una estrategia encaminada a impulsar un desarrollo sostenible a largo plazo no parece ser un asunto prioritario en las agendas políticas, ni siquiera en la del Gobierno afgano.

*Javier Ruiz Arévalo**

Coronel de Ejército de Tierra (ESP)

Doctor en Derecho

[@jmruizarevalo](https://twitter.com/jmruizarevalo)