

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS
DE LA DEFENSA NACIONAL



ANIVERSARIO 1964-2014

Cuadernos de Estrategia 164 Afganistán después de la ISAF

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS
DE LA DEFENSA NACIONAL



ANIVERSARIO 1964-2014

Cuadernos de Estrategia 164 Afganistán después de la ISAF

Instituto
Español
de Estudios
Estratégicos

ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



<http://publicaciones.defensa.gob.es/>

© Autor y editor, 2013

NIPO: 083-13-239-7 (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: enero 2014

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa



NIPO: 083-13-231-3 (edición libro-e)

ISBN: 978-84-9781-888-9 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma.

Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

	Página
Introducción	
Conclusiones	18
Capítulo primero	
La (re)construcción del estado en Afganistán: diagnóstico y recetas	21
Resumen	21
Introducción.....	23
Un proyecto para poner orden en Afganistán.....	23
Diagnóstico y herramientas de análisis.....	27
La construcción del Estado	27
Las aporías de la nación afgana	31
La cuestión de la cultura política	34
Una brújula para Afganistán... en medio de la niebla.....	39
Caminos hacia la construcción del Estado: guerra y fiscalidad.....	39
Economía, mercados y naciones.....	42
El papel del nacionalismo	46
¿Está Afganistán preparado para una democracia?	50
Conclusiones	51
Capítulo segundo	
Compromisos e intereses internacionales para el futuro de Afganistán	55
Resumen	55
Introducción.....	57
Los compromisos de la comunidad internacional con Afganistán	58
Las conferencias internacionales.....	59
La Misión de las Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA)	62
El apoyo de la Unión Europea	63
La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)	67
Las instituciones financieras multilaterales	69

	Página
El Banco Mundial.....	69
El Banco Asiático de Desarrollo.....	70
El Fondo Monetario Internacional.....	71
Afganistán y las iniciativas regionales.....	72
El Proceso de Estambul de Cooperación y Seguridad en el Corazón de Asia.....	73
La Nueva Ruta de la Seda.....	75
La Organización de Cooperación de Shanghai.....	78
La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC).....	80
Otros foros e iniciativas.....	81
Asociación para la Cooperación Regional en Asia del Sur.....	81
La Conferencia de Cooperación Económica Regional sobre Afganistán.....	81
La Cooperación Económica Regional de Asia Central.....	82
La Organización para la Cooperación Económica.....	83
Otras cumbres multilaterales.....	83
Los poderes regionales.....	85
India.....	86
Irán.....	90
China.....	93
Las monarquías del Consejo de Cooperación del Golfo.....	97
Reflexiones finales.....	100
 Capítulo tercero	
Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán tras 2014.....	103
Resumen.....	103
Introducción.....	105
La ISAF.....	105
Concepto de seguridad.....	108
Riesgos y amenazas que afectan a la seguridad.....	108
El factor geopolítico.....	108
El factor humano.....	110
El factor religioso.....	110
La falta de seguridad: los señores de la guerra.....	111
El factor político.....	112
El caso particular talibán.....	112
Fuerzas de Seguridad de Afganistán (ANSF).....	113
Breve introducción histórica.....	114
El Ejército afgano (ANA).....	115
Organización del ANA.....	118
La Fuerza Aérea afgana (AAF).....	120
El Mando de Operaciones Especiales (ANASOC).....	121
Retos a corto plazo para el ANA.....	123
La Policía afgana (ANP).....	123
La Policía Uniformada (AUP).....	124
La Policía Nacional Afgana de Orden Público (ANCOP).....	125
NTEC (Network Targeting Exploitation Center).....	125
Policía de Fronteras (ABP).....	125
La Policía Anticorrupción (AACP).....	125
Policía Local (ALP).....	126
La Fuerza Pública de Protección (APPF).....	126
Los Servicios Secretos Afganos y la Dirección Nacional para la Seguridad (NDS).....	127

	Página
La transferencia de la seguridad a las ANSF.....	127
A modo de conclusión.....	131
Capítulo cuarto	
Pakistán-Afganistán:.....	137
Un desencuentro histórico.....	137
Resumen	137
Introducción.....	139
Situación actual	140
El ejército	141
Un Estado dentro del Estado	141
El controvertido ISI	143
Sharif y el Ejército.....	145
El factor Musharraf.....	145
Las provincias fronterizas y la seguridad	146
Introducción	146
Los talibanes pakistaníes.....	148
Las FATA y la provincia de Jaiber-Pastunjuá.....	148
Las FATA.....	148
La provincia de Jaiber-Pastunjuá.....	152
Al Qaeda y otros grupos terroristas	153
Baluchistán y los independentistas.....	153
El Punjab y Sind.....	155
Las madrazas	156
Las minorías amenazadas	156
Las relaciones con Afganistán.....	157
El desafío de «Pastunistán».....	159
Afganistán y la profundidad estratégica	160
Su papel en las negociaciones con los talibanes.....	161
Estados Unidos: entre la cooperación y la falta de confianza	162
El pos-11-S y la «obligada» cooperación.....	162
La doctrina ACPAK.....	164
El capítulo no cerrado de Osama bin Laden	165
India: la eterna enemiga.....	166
La historia y el subconsciente	166
La inestabilidad permanente de una mala vecindad	167
El irresuelto conflicto de Cachemira	168
La carrera nuclear	169
India en Afganistán.....	170
Pakistán y sus relaciones con otros países.....	171
China.....	171
Irán	172
Conclusiones	172
Capítulo quinto	
El escenario centroasiático.....	175
Resumen	175
Introducción: las repúblicas de Asia central	177
Períodos de tiempo.....	178
Factor físico: estepas, desiertos y montañas lejos de todos los mares	181

Factor humano: tensiones fronterizas e islamismo radical.....	183
Valle de Ferganá.....	183
El vínculo del islam.....	185
Tráfico de drogas.....	187
Factor político: reinos de taifas del siglo XXI.....	191
Las dinastías de los sultanes	191
Cooperación interregional de seguridad.....	196
Factor económico: el nuevo gran juego de los recursos y las rutas terrestres.....	199
Petróleo y gas	199
La Nueva Ruta de la Seda y la Northern Distribution Network (NDN)	203
Conclusiones: posible evolución e impacto sobre el Afganistán pos-2014 ...	206
Composición del grupo de trabajo.....	209
Cuadernos de Estrategia	211

Introducción

Por Javier Cabeza Taberné
Coordinador del Grupo de Trabajo

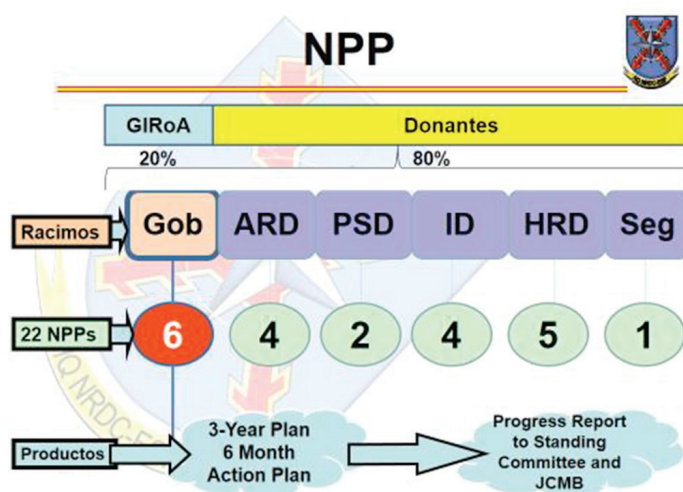
El contenido de este libro versa sobre Afganistán, en el corazón de Asia; un país árido devastado por una guerra de más de tres décadas; una estructura social fragmentada y con fuertes tendencias centrífugas; una agricultura y ganadería de subsistencia; una industria incipiente, por no decir inexistente; importantes recursos minerales, hidráulicos y comerciales; 80 kilómetros de ferrocarril, una escasa red de carreteras, caminos y vuelos nacionales e internacionales; unas fronteras absolutamente permeables y contestadas en el sudeste; 17 millones de usuarios de teléfonos móviles de cinco operadores; un anillo de fibra óptica en construcción. E infinidad de proyectos.

La comunidad internacional ha emprendido algunas mejoras en este escenario. En la última Conferencia de Bonn (diciembre de 2011), los países participantes acordaron mantener una asociación duradera en apoyo de Afganistán en lo que se denominó la «década de la transformación» (2015-2024). Tres conferencias internacionales posteriores se han celebrado para acordar compromisos concretos que materializan el acuerdo de Bonn: la Cumbre de la OTAN de Chicago (mayo de 2012), en la que varios países y la propia OTAN firmaron Acuerdos de Asociación Estratégica con Afganistán; la reunión ministerial del Proceso de Estambul (julio de 2012); y la Conferencia de Tokio (julio de 2012), última de las tres, donde las naciones acordaron un plan de desarrollo decenal, con revisiones bienales.

Se constituyó una Asociación para la Autosuficiencia de Afganistán, de la Transición a la Transformación, con acuerdos en las tres áreas clave: seguridad, desarrollo económico y gobernanza; y el compromiso de invertir 16.000 millones de dólares en cuatro años (2012-2015) para cubrir el déficit anual afgano, estimado por el Banco Mundial en 4.000 millones de dólares. Eso sí, los firmantes impusieron condiciones y controles al Gobierno de la República Islámica de Afganistán en las áreas de democracia, elecciones libres, buen gobierno, imperio de la ley, derechos humanos, integridad, presupuestos, control estricto del gasto y destino de las inversiones.

La seriedad del control ha quedado demostrada (octubre de 2012) cuando la Unión Europea retuvo 26 millones de dólares de ayuda al programa de desarrollo del sistema judicial por falta de medidas adecuadas del gobierno afgano.

Los 22 Programas Prioritarios Nacionales (NPP, en sus siglas en inglés) acordados se agrupan en seis líneas: gobierno, desarrollo rural y agricultura, sector privado, infraestructura, desarrollo personal y seguridad. Es de esperar que esta magna inversión económica arroje los resultados previstos, se consigan los fondos, se respeten los plazos y condiciones establecidos y Afganistán sea autosuficiente en el tiempo estimado por el Banco Mundial, esto es, en el año 2035.



El dinero invertido procede de dos partes: el presupuesto nacional afgano, gestionado por el propio Gobierno del país asiático, que incluye tanto la recaudación propia como los fondos donados (20%), y el presupuesto externo (80%), desembolsado directamente por los donantes en proyectos de interés. En la actualidad, se está intentando incrementar el por-

centaje incluido en los presupuestos (aun cuando solo se ejecuta el 40% de los proyectos nacionales por falta de capacidad de gestión) en detrimento de la inversión directa.

Cada misión de reconstrucción nacional tiene su propia personalidad, que la hace diferente del resto, por los desencadenantes de inestabilidad, cultura, dinámica social, injerencias externas, intereses de la comunidad internacional, estrategia de la organización que la manda y un largo etcétera. La de Afganistán es una misión particularmente difícil y peligrosa por razones geopolíticas, geoestratégicas, religiosas y económicas, fundamentalmente.

Bajo la batuta del director, la Misión de las Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA), los actores que participan en la reconstrucción son el Gobierno de la República Islámica de Afganistán —incluidas sus Fuerzas de Seguridad—, la comunidad internacional y los insurgentes en sus múltiples facciones (talibanes, Hezb-e-Islami Gulbuddin, la red Haqqani, etc.); otros actúan entre bastidores y también hay una miríada de actores secundarios cuyo papel varía en importancia. La actividad de los actores principales se orienta en las tres líneas de actuación interrelacionadas e interdependientes, que son vitales para la reconstrucción de un país: seguridad, gobernanza y desarrollo.

La UNAMA, bajo cuya dirección actúan todos los actores visibles y cuyo papel figura más adelante, es compleja por el propio escenario que implica la reconstrucción total de un país. En constante riesgo para su gente, trata de mantener la línea acordada por el Consejo de Seguridad y ratificada en las sucesivas resoluciones, coordinando todos los recursos y medios para aliviar a la castigada población de Afganistán.

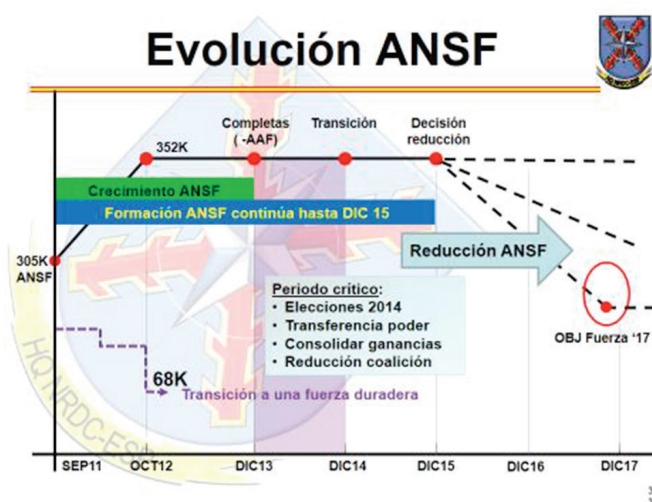
Las contestadas elecciones de 2010 arrojaron como vencedor al que hoy es el presidente de la República Islámica de Afganistán, Hamid Karzai, que resultó reelegido. Su segundo mandato ha supuesto un paso más en la consolidación de la frágil democracia que, con sus peculiaridades, existe en este país.

La Carta Magna afgana establece como principios la democracia, la separación de poderes y las elecciones libres. En concreto, el papel del Parlamento quedó parcialmente reforzado en 2012 con la recusación de los ministros de Defensa e Interior; decimos parcialmente porque, si bien el presidente Karzai se vio forzado a destituirlos, posteriormente nombró al de Interior ministro de Defensa, en un enroque parcial común en Afganistán.

La Constitución no establece, pero forman parte del día a día, las rencillas de poder, las tendencias centrífugas, la estructura nacionalista, étnica y tribal, los líderes locales («señores de la guerra») y los enfrentamientos que generan; pero cualquier país democrático sufre esta dinámica en mayor o menor medida.

El gobierno afgano tiene que hacer frente a una ingente labor, como es la de adiestrar, con el apoyo de la comunidad internacional, un adecuado cuerpo de funcionarios que sean capaces de gestionar adecuadamente el país, porque donde hay buen gobierno la seguridad es mayor. Las áreas prioritarias deben ser educación, justicia, hacienda y desarrollo, pues la seguridad se puede considerar que va por buen camino.

El segundo actor importante, enmarcado en el anterior, son las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afgananas (ANSF, en sus siglas en inglés), que en seis años han pasado de 29.000 efectivos en el Ejército y 40.000 en la Policía a casi completar el objetivo marcado (352.000 en total, 195.000 + 157.000, respectivamente). Otras fuerzas de seguridad adicionales las forman la Policía Local con un 80% de un total autorizado de 35.000 efectivos, y la Fuerza de Protección Pública, con una plantilla de unos 40.000 hombres, cubierta al 85%.



En este mismo plazo de seis años, las ANSF han pasado de una función auxiliar a estar visible y progresivamente al frente de las operaciones, con una fase intermedia de luchar contra la insurgencia codo a codo con las fuerzas de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF, en sus siglas en inglés).

La organización, dotación y adiestramiento de las ANSF ha posibilitado la transferencia de responsabilidad de la seguridad; a este ritmo alcanzaremos sin mayores complicaciones los objetivos acordados en la Cumbre de Lisboa: la transferencia total de la seguridad al Gobierno de la República Islámica de Afganistán, de manera que las unidades de combate de la ISAF dejarán de ser necesarias en el teatro de operaciones.

Los retos más importantes a que está haciendo frente la ISAF vienen derivados de tres cometidos simultáneos establecidos en el Plan de Operaciones NAWEEED (Buena Nueva): transición de fuerzas de combate a fuerzas de asistencia a la seguridad; repliegue¹ de fuerzas en contacto con la insurgencia en plena campaña de combates; e impulso al gobierno afgano y al desarrollo del país.

Los tres principales grupos insurgentes, si asumimos que el papel de Al Qaeda es residual en un par de provincias del noreste, son los siguientes: los talibanes, centrados en las provincias de Kandahar y Helmand, en el sur del país; la red Haqqani, con base en el Waziristán pakistaní y orientada hacia las provincias de Khost, Logar y Ghazni; y el grupo Hezb-e-Islami Gulbuddin, con peso en las provincias de Nuristán, Nangarhar, Kunar y Laghman (N2KL), al noreste del país. Reciben apoyo de las agencias de inteligencia de algunos países interesados en mantener la inestabilidad y no tienen problemas de reclutamiento entre la población establecida a caballo de la frontera Afganistán-Pakistán, con una juventud ideológicamente adoctrinada.

Sus objetivos se orientan a la desestabilización del gobierno afgano, considerado por estos grupos como una marioneta de los países occidentales; expulsar a las fuerzas internacionales; recuperar la influencia perdida en sus tradicionales feudos, con esfuerzos secundarios en el noreste (Badghis y Faryab) como rutas logísticas; y ejecutar ataques espectaculares en Kabul, de gran repercusión mediática.

Las tácticas que utilizan, al no ser capaces de lanzar ataques en fuerza, son la intimidación y extorsión de la población afgana y las emboscadas, los ataques de fuego indirecto y el empleo de bombas improvisadas en todas sus variantes.

Los insurgentes, conscientes de que están perdiendo la iniciativa, buscan otras formas de acción para erosionar la confianza entre las ANSF y la ISAF, que luchan codo a codo («shona ba shona» en expresión dari) para conseguir un Afganistán seguro y sostenible. Si bien han obtenido un éxito limitado, no por ello menos doloroso, con el asesinato de algunos soldados, el análisis certero debe llevarnos a limitar su impacto en la relación de confianza establecida entre todos los que participamos en esta difícil campaña.

Este nuevo tipo de ataques contra los soldados de la ISAF, denominados *amenaza interna* o *verde contra azul* (GoB), que también incluye el fratricidio *verde contra verde* (GoG), resultan de la infiltración en sus diversas variantes (captación, coacción o soborno), peleas dentro de las unidades combinadas o resentimiento contra las que algunos consideran fuerzas de ocupación. El resultado, 60 asesinatos en 2012,

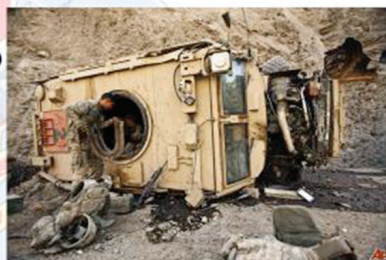
¹ Entendido como repatriación de las fuerzas a sus países de origen.

por contraposición a los 106 del período 2009-2011. Los datos del año en curso son esperanzadores, y se ha logrado reducir el número de ataques y sus efectos.

Tácticas INS



- Intimidación y extorsión población
- Emboscadas
- Fuego indirecto
- IEDs
- GoB
- GoG



Entre bastidores actúan los países con intereses en Afganistán: de la inestabilidad calculada que busca Irán a la profundidad estratégica de Pakistán; de la alianza en tenaza de India a la explotación de recursos de China; de la estabilidad que buscan los países occidentales y los vecinos del norte afgano al fracaso en la misión, la lucha contra la droga y estabilidad futura que ansía Rusia; por último, las inversiones culturales y económicas saudíes y de los países del Golfo. Y el dinero de Japón.

Los Estados Unidos, por su parte, tras el éxito inicial de su campaña fulgurante, que con su decidido apoyo a la Liga Norte y otras facciones en liza logró derribar el régimen talibán en pocos meses, centró sus esfuerzos en su marcada estrategia de impedir que Afganistán siguiera siendo un refugio seguro desde el que proteger y exportar el terrorismo internacional; su firme y exitosa resolución podría servir de ejemplo para contener las veleidades de otros regímenes similares.

Contra toda previsión optimista, la actividad insurgente se reactivó mucho antes de lo pensado, debido en parte a la escasez de fuerzas remanentes tras bascular el esfuerzo contra el régimen de Saddam Hussein, en parte por la recuperación de los insurgentes tras el *shock* inicial, en parte por los apoyos externos que recibían estos. Una vez liberados del esfuerzo en Irak tras la implementación de su estrategia en dicho país, sus Fuerzas Armadas retomaron la iniciativa para, por un lado, controlar el territorio y, por otro, adiestrar a unas fuerzas de seguridad afganas que fueran capaces de asumir los cometidos de seguridad con garantías de éxito.

Simultáneamente, iniciaron la definición de una estrategia para toda la región, centrada en impulsar el crecimiento sostenible que contribuya a la estabilidad y la paz en la zona, favoreciendo la interconexión de los mercados energéticos y de bienes y facilitando la circulación de personas y capitales. Esta estrategia, conocida como Nueva Ruta de la Seda, podría conducir a la postre a una competición geopolítica con China y con Rusia, dos megaactores con grandes intereses en esta zona.

No menos importante es el papel que juegan el resto de actores (organizaciones no gubernamentales, Unión Europea, organizaciones internacionales, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Asiático de Desarrollo y un largo etcétera) que en mayor o menor medida contribuyen a la reconstrucción y son detallados en los sucesivos capítulos de este libro.

A caballo entre actor pasivo y público se encuentra una población hecha al sufrimiento y culturalmente islámica, donde el valor de la vida humana, y menos aún de la mujer, no es equiparable a nuestro concepto occidental; harta de privaciones, extorsiones y guerra como lo demuestran los movimientos antitalibán que surgen espontáneamente por toda la geografía del país; y que se mantiene expectante a la espera de la inclinación del fiel de la balanza, hacia las ANSF o hacia la insurgencia. Pero siempre con la creciente esperanza de que se incline definitivamente hacia las primeras, cuyo papel y credibilidad, como ha quedado descrito, van en aumento.

Aunque los afganos estaban preocupados por una posible retirada del apoyo de la comunidad internacional, aspecto en el que la propaganda insurgente hace especial hincapié, los recientes acuerdos firmados en las sucesivas cumbres antes mencionadas han arrojado una cierta tranquilidad y la población afronta el futuro con optimismo creciente.

Una gran parte de este público es femenina y merece mención aparte, puesto que los derechos de las mujeres en Afganistán sufrieron un gran retroceso tras la retirada de los rusos y la subsiguiente lucha fratricida y, en especial, tras el ascenso de los talibanes al poder, quienes las relegaron por la fuerza a un papel muy secundario.

La mujer recibe un trato diferente según las zonas, el ambiente y la etnia de que se trate. Hay grandes diferencias entre el ambiente urbano y el rural, entre el norte y el sur del país; pero, en general, hay grandes desigualdades entre los géneros.

Numerosos programas de la comunidad internacional se orientan al desarrollo, integración y mejora del papel de la mujer en Afganistán. Entre ellos, el objetivo marcado por la OTAN trata de proporcionar a la mujer afgana una plataforma de proyección donde discutir y poner en valor su papel en una sociedad basada en la religión islámica y donde sus derechos son prácticamente inexistentes en la realidad actual.

La Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 1.325/2.000 se materializó en la Directiva de COMISAF (2010), orientada a fomentar la interrelación con las mujeres afganas a través de las unidades desplegadas. Misión harto difícil por la particular idiosincrasia de la sociedad afgana.

También forman parte del público las sociedades de los países que participan en la misión, que poco a poco va perdiendo interés, y se preguntan por su necesidad. Su percepción, basada en la información que reciben a través de los medios, queda reflejada en la imagen adjunta. Si la labor didáctica de las autoridades es necesaria en todos los ámbitos, para no perder el apoyo a esta operación es crucial explicar lo que se hace y por qué se hace.

Según los últimos sondeos de opinión, el porcentaje de población de los Estados Unidos contrario a la guerra de Afganistán ha pasado del 48% en 2006 al 68% el año 2012; esta misma tendencia ocurrió en la guerra de Vietnam con los resultados que todos conocemos.



¿Qué pasa en España? Hay un creciente desinterés de nuestra participación en esta misión, si bien el cambio de política informativa del Ministerio de Defensa, que ha autorizado la presencia de periodistas integrados en nuestras unidades, está contribuyendo a un mejor conocimiento. Las bajas civiles, los ataques selectivos y, en especial, la corrupción y la crisis económica llevan a que nuestra presencia en Afganistán sea vista con ojos críticos, amén de un gasto innecesario. Tampoco ayuda mucho el sentimiento antiamericano de algunos grupos extremistas, que acusan a la OTAN de haberse dejado arrastrar a esta guerra.

En la época reciente, los actos primero (reinado del rey Zahir Shah), segundo (invasión soviética) y tercero (guerra civil y régimen talibán), con

sus correspondientes entre actos, pertenecen al pasado; nos centraremos en el acto cuarto, la ISAF, presente en el país desde 2002, más concretamente en sus últimos tres años.

Si analizamos el firme compromiso de la OTAN, su estrategia conjunta sobre Afganistán, acordada por los países miembros de la Alianza Atlántica en la Cumbre de Lisboa (2010), marcaba el objetivo de transferir la responsabilidad de la seguridad al gobierno afgano a finales de 2014.

La Cumbre de Chicago (mayo de 2012) corroboró el acuerdo anterior y definió la continuidad del apoyo, como lo demuestra la declaración conjunta Afganistán-OTAN y el Acuerdo de Asociación Estratégica (NSPA, en sus siglas en inglés) firmado entre ambas partes. De hecho, el pasado 6 de junio de 2013 los ministros de Defensa validaron el formato de la nueva misión pos-ISAF², reiterando su compromiso con la estabilidad del país, que tendrá cometidos de asistencia, asesoramiento y adiestramiento de las ANSF, no de combate, y estará operativa a partir de enero de 2015.

Hasta esa fecha, la misión asignada es la de transferir la responsabilidad de la seguridad a las ANSF y ayudar al gobierno afgano para que sea capaz de establecer y mantener un entorno seguro y estable, proteger a la población afgana en todo el territorio, impedir que Afganistán vuelva a ser un santuario terrorista y promover la gobernanza y el desarrollo, como pilares básicos de la seguridad y la reconstrucción nacional.

El volumen de fuerzas necesario para hacer frente a la insurgencia se mantiene constante, por lo que, según se incrementa el despliegue de las ANSF, nuestras fuerzas de maniobra van siendo menos necesarias. No es una sorpresa, sino una consecuencia del liderazgo creciente de las ANSF.

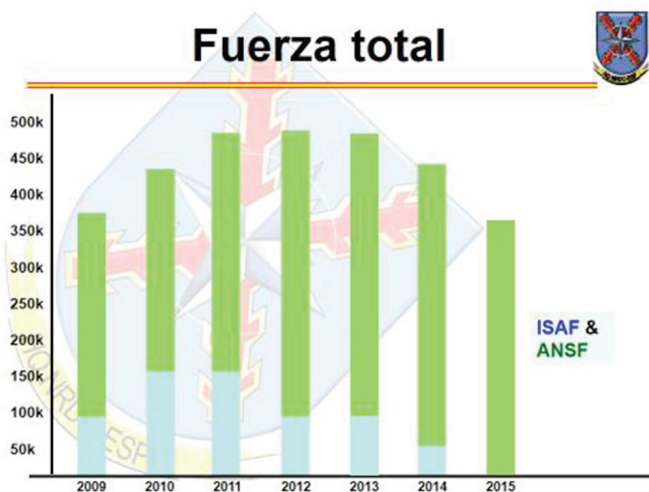
La transición (*integral*) al gobierno afgano se decide en función de tres parámetros: situación de seguridad, desarrollo de las ANSF y capacidad de gobernanza en la zona en cuestión. De los cinco tramos acordados, ya se ha implementado el tercero, con un total del 76% de la población bajo control afgano, y el tramo 4 comenzó a finales de 2012. El tramo 5 y último fue anunciado el pasado 18 de junio³ y está en marcha, de manera que todo el territorio estará transferido a finales de 2014.

Para ello, la ISAF seguirá creando las condiciones para un entorno suficientemente seguro y estable y modificará la organización para pasar de fuerzas de combate a fuerzas de asistencia a la seguridad. No significa que vayan a cesar los combates, sino que se pasará a una función de asistencia y apoyo a las ANSF a medida que vayan estando preparadas para ello y asuman su responsabilidad en las zonas transferidas.

² Esta misión, denominada Resolute Support, ha sido definida y aprobada en la última reunión ministerial de la OTAN, el 6 de junio de 2013 (http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_101248.htm).

³ Información disponible en http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_87183.htm.

Conforme se incrementa su capacidad, las fuerzas internacionales se irán reduciendo, por innecesarias, incrementando la asistencia a los cuarteles generales y unidades de apoyo que lo necesiten, con especial hincapié en el papel preponderante de la Policía afgana, que debe asumir las funciones policiales que le son propias y retirarse gradualmente de los cometidos de lucha contra la insurgencia.



Subsidiariamente, se continuarán los esfuerzos orientados a mejorar la gobernanza y el desarrollo, clave para que el proceso dure en el tiempo. En concreto, la asistencia al gobierno afgano se orientará a adiestrar la Administración pública y mejorar la conexión entre los niveles de gobierno nacional y periférico, clave para proporcionar el adecuado servicio público a la población. Otra línea de apoyo se orientará a la mejora de las relaciones de Afganistán con los países de su entorno, en especial con Pakistán.

A lo largo de todo el proceso, la fuerza se redistribuirá para atender los requerimientos de libertad de movimiento, apoyo, seguridad, bases y repliegue, garantizando el cumplimiento de la misión; durante todo este proceso, se extremará la disciplina de las tropas, para evitar consecuencias estratégicas negativas, manteniendo en todo momento la cohesión de la Coalición, básica para contar con el apoyo necesario.

Conclusiones

Decíamos al principio que la misión en Afganistán ha sido definida como la más difícil y arriesgada a la que se haya enfrentado la comunidad in-

ternacional en general y la OTAN en particular; pero lo ha hecho con la firme determinación de que la estabilidad en Afganistán es crucial y que nunca permitiremos que vuelva a ser un santuario para el terrorismo internacional. Nuestra estrategia es consistente, nuestro compromiso, duradero y, apoyando a nuestros aliados afganos, llegaremos a conseguir un entorno seguro y estable.

Cuando los soviéticos se fueron del país, mantuvieron la ayuda de miles de millones de rublos, que durante la ocupación se centró en proyectos de infraestructura y de desarrollo social, amén de las fuerzas de seguridad. Fueron testigos del despilfarro de su esfuerzo y dinero a manos de un incompetente gobierno afgano. Además, el gran número de técnicos civiles en todos los ámbitos, en lugar de enseñar a pescar, creó una cultura de dependencia que condujo al desastre. Tomemos buena nota de ello marcando los plazos adecuados hasta la finalización del apoyo.

Si miramos con atención la fotografía de la niña afgana asustada que dio la vuelta al mundo tras ser elegida como portada de un fascículo del National Geographic, notaremos que en sus ojos se refleja la sorpresa, la desconfianza, el desafío y, cómo no, el temor que imperaba y sigue imperando en algunas partes de Afganistán.

El mero hecho de conseguir la foto de una adolescente con la cara descubierta⁴ ya suponía una victoria en un país donde la mujer está totalmente sometida al hombre y sujeta a unas reglas restrictivas de su libertad. También es una victoria la presencia sostenida de la comunidad internacional, incluido el despliegue militar, en este torturado país.

Cada día que pasa, los afganos se sorprenden de que sigamos a su lado; de que sus Fuerzas Armadas y su Policía sean más y más eficaces; de que cada vez que se cruzan con los soldados de la OTAN (guerreros de otro mundo para ellos) no solo no los rechacemos, sino que nos acerquemos para hablar con ellos o, al menos, para saludarlos con su *as Salaam aleikum*, en su lengua y estilo.



⁴ MCCURRY, Steve: «Afghan Girl Photo». The National Geographic. En <http://www.nationalgeographic.com/wallpaper/photography/photos/milestones-photography/afghan-girl-portrait/>.

Esta es la única forma de romper la barrera de desconfianza que es consecuencia del ostracismo, la represión y las invasiones (militares, políticas o religiosas) que han sufrido. Muy difícil es ganársela, pues la fragmentación social, el tribalismo y el aislamiento internacional son un caparazón duro para el que hay que elegir cuidadosamente las herramientas apropiadas, no siempre la fuerza bruta.

A pesar de todo lo anterior, la mirada intensamente azul desafía a descubrir el fondo de los problemas, el entramado de influencias, intereses, poderes y relaciones sobre los que se asienta, en equilibrio inestable, la sociedad afgana.

Más allá de todo lo dicho, aparece la sombra del temor omnipresente en estos tiempos. Temor a nuestra implicación, pero también a nuestra partida; a nuestras armas que los protegen y los matan; a nuestras inversiones económicas y a nuestro impulso a su desarrollo; a mil cosas más. Pero lo que más temen es la falta de tiempo y fuerzas para deshacerse de su principal amenaza: la vuelta del talibán, que los sometería de nuevo a la reclusión.

La solución pasa por un gobierno afgano fuerte, apoyado por la comunidad internacional, que garantice el imperio de la ley, practique buen gobierno, genere empleo y desarrollo y luche contra la corrupción en aras de lograr crear y afianzar la conciencia nacional afgana, en línea con la letra de su himno nacional; y, como complemento, reintegre a los insurgentes, genere confianza en sus vecinos y favorezca las inversiones internacionales.

Fuera de lugar queda la posibilidad de que el drama afgano arriba descrito se transforme en comedia y en nuestra mano está impedir que degenera en tragedia. Después de más de 3.000 vidas de soldados de la ISAF y más de 500.000 millones de dólares invertidos en este país, abandonar ahora sería desperdiciar el sacrificio de los últimos doce años. Terminemos el trabajo para garantizar un Afganistán seguro y estable que no vuelva a ser un santuario para los terroristas. En este sentido, el compromiso de la OTAN de permanecer en el país más allá de 2014 con la nueva misión Rolute Support supone un espaldarazo que no defraudará a los afganos y que debe reforzar su confianza en el compromiso de la comunidad internacional.

Las siguientes palabras, pronunciadas el pasado día 4 de septiembre por el vicegobernador de Badghis, pueden ser tomadas a modo de resumen: «Han mandado a su gente a nuestra tierra, tan inhóspita, y se han dejado vidas; estamos seguros de que seguirán a nuestro lado. Su presencia ha supuesto el primer paso de una rueda de progreso que no puede pararse. Acabada la transición, el Gobierno de Afganistán tendrá que actuar con las dos manos: con una ofrecerá la paz y con la otra hará la guerra. Está claro que nuestros enemigos los talibanes no quieren que el país avance, ni quieren el progreso de nuestra gente».

La (re)construcción del estado en Afganistán: diagnóstico y recetas

Josep Baqués

Capítulo primero

Resumen

Afganistán está inmerso en una auténtica encrucijada. El anuncio de la retirada del grueso de las tropas vinculadas a la ISAF abre la puerta a muchas incógnitas acerca de la capacidad real del gobierno de Kabul para conducir un Estado. Este análisis, lejos de dar nada por sentado, afronta las principales cuestiones: ¿hasta qué punto Afganistán puede ser considerado como un Estado viable? ¿Hasta qué punto detrás de ese Estado existe una nación afgana que lo sostenga? Y, finalmente, ¿hasta qué punto el país está preparado para consolidar la democracia? Para cada uno de estos ítems se plantea un diagnóstico y se señala el camino a seguir para solventar los problemas detectados. Sin embargo, la enorme complejidad del escenario afgano unida al escaso tiempo disponible (dada la enjundia del proyecto) invita a la cautela a la hora de pensar en el futuro.

Palabras clave

Afganistán, reconstrucción del Estado, construcción nacional, democracia.

Abstract

Afghanistan is immersed in a real crossroads. The announcement of the withdrawal of the bulk of the troops to the ISAF opens up many questions about the actual capacity of the Kabul government to conduct a State. This analysis, far from taking anything for granted, facing the main questions: how Afghanistan can be considered as a viable state? How far there is an Afghan nation to support it? And finally, to what extent the country is ready to strengthen democracy? For each of these items I propose a diagnostic and then I emphasize some arguments to solve the problems previously identified. However, the enormous complexity of Afghan theater attached to the limited time available (given the substance of the project) invites us to be cautious when thinking about the future.

Key Words

Afghanistan, statebuilding, nationbuilding, democracy.

Introducción

Este trabajo aborda el reto de establecer las condiciones para que sea posible un Estado afgano viable. Para ello, se parte de un breve recordatorio del proceso seguido desde la intervención internacional que derribó al Gobierno talibán hasta nuestros días. O, si se prefiere, desde los Acuerdos de Bonn. Una vez alcanzado este objetivo, en los siguientes epígrafes se hace un repaso de la situación existente, a modo de diagnóstico básico. Pero no de forma puramente descriptiva, sino incorporando algunas herramientas que sirvan para enfatizar el tipo de problema con el que nos enfrentamos. Para ello se analizará la situación de Afganistán como Estado. Es lo más usual, por razones evidentes.

Sin embargo, también se plantearán algunas reflexiones acerca de la situación de Afganistán como nación o acerca de su cultura política. Lo primero se justifica en la medida en que la consolidación de una dinámica auténticamente nacional podría coadyuvar a la consolidación del Estado (mientras que su ausencia podría dar al traste con todo el proceso), y lo segundo porque en el caso que nos ocupa se ha abierto un proceso de *statebuilding*¹ que aparece adjetivado de una determinada manera: se trata (o se trataba) de que el nuevo Estado sea democrático o, al menos, de que se parezca mucho a una democracia.

Una vez sentadas estas bases, en la última parte de este análisis se abordan cuestiones relativas a las posibles soluciones a los problemas detectados, siempre con la mirada puesta en construir o reconstruir ese Estado, pero sin olvidar los retos —paralelos, como acabamos de indicar— derivados de esas otras dos realidades tan correlacionadas. Para terminar, planteo unas reflexiones acerca de las dificultades inherentes a los procesos de *statebuilding*, así como acerca de su implementación en el caso de Afganistán.

Un proyecto para poner orden en Afganistán

La historia reciente de Afganistán se explica a partir de la situación creada por la intervención internacional posterior al 11-S. Los Estados Unidos desarrollan la operación Libertad Duradera para acabar con los núcleos del terrorismo internacional hasta ese momento amparados por el régimen talibán del mulá Omar. Paralelamente, la OTAN lidera la misión ISAF², uno de cuyos principales objetivos (entre otros) es entrenar

¹ Emplearé este concepto anglosajón para referirme al proceso de reconstrucción del Estado habida cuenta de que está ampliamente difundido en la literatura científica nacional e internacional.

² Esta misión está amparada en la Resolución S/RES/1386 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU, que también creó la misión UNAMA, para efectuar el seguimiento del proceso.

a las futuras fuerzas de seguridad afganas. De esta manera, conviven dos operaciones, una orientada a perseguir terroristas y otra orientada a reconstruir un Estado.

Asimismo, es importante tener en cuenta el impulso dado al proceso a partir de los Acuerdos de Bonn, alcanzados en diciembre de ese mismo año 2001. Porque gracias a esa iniciativa los líderes afganos comprometidos con la todavía balbuceante transición política adquieren un elevado protagonismo. Un protagonismo que ha ido creciendo a lo largo del tiempo. Pero no están solos: lo hacen contando con el apoyo institucional y económico de la sociedad internacional. De ese impulso surgen, en buena medida, las instituciones políticas que hoy en día están operativas. Sin embargo, el proceso no ha estado exento de dificultades. Podemos destacar los siguientes hitos:

- Creación de una autoridad interina para liderar el proceso de transición. Se trataba de un órgano colegiado, pero su liderazgo correspondió a Hamid Karzai desde el día 22 de diciembre de 2001. Más adelante, una asamblea tradicional (Loya Jirga) celebrada en junio de 2002 nombró a Karzai presidente interino de Afganistán, a la espera de la celebración de elecciones presidenciales.
- Redacción y aprobación de una constitución, proceso que culminó en enero de 2004. Se trata de un texto inspirado en la carta magna de 1964. El diseño institucional derivado incluye un sistema presidencialista con mandatos de cinco años; un Parlamento bicameral (de elección indirecta en el caso de la cámara alta), así como un sistema electoral proporcional basado en circunscripciones provinciales y dotado de cuotas específicas —con sus respectivas reservas de escaños en la cámara baja— en beneficio tanto del grupo nómada koochi como de las mujeres. Se trata de una Constitución que ampara los derechos individuales, así como los derechos de las minorías étnicas como tales mediante el reconocimiento de dos lenguas cooficiales en todo el Estado (pastún y dari), complementado con un amplio reconocimiento de otras lenguas cooficiales en las diversas provincias afganas.
- Celebración de las primeras elecciones presidenciales, en octubre de 2004, a raíz de las cuales Karzai fue confirmado en su cargo. Pueden ser consideradas como un éxito, habida cuenta de que participó más del 70% de la población inscrita en los censos. Por su lado, Karzai obtuvo una victoria inapelable, al conseguir el 55% de los sufragios en primera vuelta, lo que hizo innecesaria la segunda. Aunque en la jornada electoral hubo violencia, puede afirmarse que fue menor de lo esperable, y sumó 25 muertos en todo el territorio del país. A ello contribuyó decisivamente el despliegue de las fuerzas internacionales.
- Celebración de las primeras elecciones legislativas, en septiembre de 2005. Hubo que sortear diversos obstáculos, como la inexistencia

de partidos políticos, que trajo consigo una inusitada proliferación de candidatos que se presentaban a título individual. Tampoco ayuda el analfabetismo, que sigue afectando a buena parte de la población y que llegó a ser un grave inconveniente a la hora de identificar a los candidatos y sus propuestas. Asimismo, como quiera que esos candidatos se postulaban sin apoyo de partidos, el dinero empleado por cada uno de ellos en la campaña electoral difirió mucho, lo que marcó un sesgo enorme entre candidatos ricos y candidatos pobres. Un dato importante: gracias a estas elecciones muchos señores de la guerra, enriquecidos en los años precedentes, lograron actas de diputados. Otro dato importante: un año después del éxito de las elecciones presidenciales, la participación descendió de forma significativa (estuvo en la frontera del 50%). Pudo influir la creciente presión ejercida por los talibanes. De hecho, durante la campaña fueron asesinados hasta siete candidatos, aunque los atentados fueron muchos más. Lo que sería una prueba más de la progresiva tendencia a recuperar su poder tras el *shock* inicial producido por la intervención internacional.

- Las segundas elecciones presidenciales se celebraron en agosto de 2009. Karzai fue reelegido. Aunque no alcanzó por poco la mayoría requerida en primera ronda (obtuvo el 49,6% de los votos) el candidato que debería haber concurrido a la segunda votación (Abdullah Abdullah, con el 30,5% en primera votación) optó por no presentarse, alegando fraude generalizado en el proceso electoral. No era una queja arbitraria, ya que la sospecha fue compartida (y divulgada) por Kai Eide, a la sazón el máximo responsable de la ONU en Afganistán, y por Philippe Morillon, que estaba al frente de los observadores de la Unión Europea. Llama la atención, por ejemplo, que en cinco años la población inscrita para votar pasara oficialmente de 12 a 17 millones de ciudadanos. En realidad, es probable que una parte del incremento se deba a votantes ficticios que finalmente incrementan artificialmente los resultados tanto de Karzai como de participación, maquillando de ese modo el proceso. Con todo, la participación siguió cayendo hasta situarse alrededor del 38%. Por lo demás, a lo largo de la jornada electoral se registraron, al menos, medio centenar de muertos. También hay que tener en cuenta que en las jornadas anteriores se incrementó la media de atentados (se pasó de 32 diarios a 48 diarios).
- Esta tónica se ha mantenido en las elecciones legislativas de septiembre de 2010. Con menos del 40% de participación, con crecientes presiones de los talibanes —que impidieron la apertura de un millar de colegios electorales—, con mucha violencia en las calles —que en esta ocasión incluyó el secuestro y ulterior asesinato de varios miembros de la Comisión Electoral Independiente—, con acusaciones generalizadas de fraude y, para redondear el esperpento,

un retraso inaudito en la proclamación de los resultados oficiales..., ya que se demoró nada menos que dos meses. Todo lo cual ha contribuido a erosionar el crédito que parecía haberse conseguido tras las primeras elecciones democráticas, celebradas en el año 2004. Mientras que, con la mirada puesta en 2014, diversos analistas apuntan que esta tendencia puede mantenerse o incluso empeorar³.

- El proceso ha estado jalonado por la implementación de un ambicioso programa de desarme, desmovilización y reintegración, así como por varios programas que siguen la lógica del *statebuilding*. En este contexto, ha habido un reparto de tareas (o de liderazgos) que ha implicado a varios Estados de la sociedad internacional. Japón recibió el encargo de velar por el desarme de los integrantes de las Fuerzas Armadas afganas bajo el régimen talibán⁴, mientras que Estados Unidos debía liderar la creación de las nuevas Fuerzas Armadas llamadas a sustituirlas; Alemania recibió el encargo de preparar las nuevas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad e Italia el de generar un sistema judicial de nueva planta; el Reino Unido, por su parte, asumía la tarea de enfrentar la producción y el tráfico de drogas en suelo afgano. Pero la lista de donantes es mucho más extensa⁵.
- En general, se trata de una historia bastante conocida, motivo por el cual en este momento no entraré en más detalles. Pero este análisis se plantea hasta qué punto se ha logrado cubrir esa parte del plan que consistía en construir o reconstruir un Estado, con sus instituciones y con unos mínimos de paz y de consenso que permitan la convivencia social. Por lo tanto, no puede ser ajeno a los hechos hasta aquí referidos, con sus luces y sombras. Más bien se trata de buscar explicaciones a una situación anómala. Por eso, en adelante se van a poner sobre la mesa los principales déficits de la sociedad afgana adoptando un enfoque conceptual que, lejos de dar nada por sentado, desnude la cruda realidad de ese país, empezando por sus cimientos.

³ International Crisis Group: «Afghanistan: The Long, Hard Road to the 2014 Transition», en *Asia Report*, núm. 236, 2012.

⁴ Con todo lo que ello implica: en los informes de seguimiento del proceso de desarme, desmovilización y reintegración se suele decir de ellas que se trataba, simplemente, de un conjunto de facciones armadas organizadas bajo los auspicios del Ministerio de Defensa de la época (DAHL, Peter: «From Soldier to Civilian: Disarmament, Demobilisation and Reintegration in Afghanistan», en *DIIS Report*, núm. 7, 2006, p. 15).

⁵ Por ejemplo, Canadá hizo una aportación económica significativa (11% del total) para financiar el programa de desarme, desmovilización y reintegración que lideraba Japón (aportó un 65% del total). Un programa para el que los Estados Unidos aportaron un 6% del dinero requerido (véase *Afghanistan's New Beginnings Programme*, en <http://www.undpanbp.org>).

Diagnóstico y herramientas de análisis

La construcción del Estado

Afganistán suele ser referido como un caso prototípico de Estado fallido. El problema no es reciente, en la medida en que la dificultad para construir tal estructura de poder ha acompañado al país desde sus orígenes, en 1747. Debido a esa servidumbre las etapas de estabilidad han sido la excepción más que la regla⁶. Las razones de ello son variadas, pero no extrañas a lo que ha sucedido y aún sucede en otras latitudes: diversidad étnica, lingüística y religiosa mal canalizada por el Estado; choque de lógicas rurales y tradicionales contra la aparición de una élite urbana modernizadora; debilidad intrínseca de los engranajes de poder en manos de la corte kabulí, a la que no es ajena la carencia de medios; pobreza recurrente de buena parte de la población, agravada por la permanente conflictividad; injerencia de potencias extranjeras deseosas de utilizar Afganistán en beneficio de sus propias agendas... El problema radica en que, cuando hablamos de Afganistán, con mucha frecuencia esas causas han confluído en el espacio y en el tiempo, generando coyunturas explosivas. Se trata de un tema que ha generado bastante literatura a lo largo de la última década⁷. A nuestros efectos conviene no perder de vista lo recordado en este párrafo, porque todos los comentarios ulteriores tienen que ver con las dificultades generadas por este escenario.

Paradójicamente, construir un Estado es algo que parece estar al alcance de cualquiera. Al menos, esta es la sugerencia que aflora por inercia si contemplamos un mapa del mundo: no hay territorio alguno que no esté integrado en un Estado. Lo cual puede generar una sensación de futilidad cuando se analiza este tema. Parece algo demasiado evidente como para prestarle atención en sede académica. Pero nada está más lejos de la realidad. Nada lo está incluso si partiésemos de un concepto hipotrófico de Estado⁸, ya que históricamente hablando muchos Estados surgieron

⁶ El mandato de Zahir Shah (1933-1973) fue la etapa de mayor estabilidad, aunque también terminó mal. Antes y después del mismo la situación fue tan conflictiva que en muchos momentos se puede hablar de guerra civil.

⁷ La literatura es prolífica. Lo más destacable son las aportaciones de textos como los de Ahmed Rashid, entre los cuales son especialmente interesantes, a nuestros efectos, *Taliban* (Yale University Press, 2000 [2ª ed. en 2010]) y *Descent into chaos* (Viking, Nueva York, 2008). Pero también son muy relevantes obras como las de Peter Marsden, *Los talibanes. Guerra y religión en Afganistán* (Grijalbo, Barcelona, 2002), o Michael Griffin, *El movimiento talibán en Afganistán. Cosecha de tempestades* (Catarata, Madrid, 2001).

⁸ Tilly alude a estos, en principio, como «organizaciones con poder coercitivo que son diferentes a los grupos de familia o parentesco» (TILLY, Charles: *Coerción, capital y los Estados europeos*. Alianza Universidad, Madrid, 1992, p. 20). Este sería un concepto que opera a contrario, a fin de distinguir la forma de poder representada por el Estado de otras formas sociales, con lo que tiene la virtud de que muestra el carácter contingente del Estado (no ha existido siempre ni en todas partes). Aunque el desarrollo posterior

y se mantuvieron en precario y algunos de ellos ni siquiera reclamaron para sí una especial distinción respecto a otras formas de poder de índole preestatal (tribal, feudal, etc.)⁹. Esa es la auténtica realidad. Pero lo cierto es que en las últimas décadas nos hemos vuelto a preocupar por lo que está pasando en el seno de unos cuantos de esos Estados. Porque están bajo sospecha de no estar cumpliendo, ni siquiera, con los requisitos mínimos indispensables exigibles a este tipo de organización política.

¿Cuáles son, entonces, esos mínimos? Para establecerlos, Max Weber, un clásico entre clásicos, recoge y adapta la vieja intuición hobbesiana: lo definitorio es la capacidad del Estado para sostener el monopolio del uso legítimo de la fuerza física. Merece la pena que reproduzcamos la cita literal:

El Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales¹⁰ que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas¹¹.

En efecto, un Estado puede desarrollar otras funciones (o no), pero no puede dejar de desempeñar la que constituye su carta de naturaleza. Si no alcanza esos mínimos estamos, pues, ante un Estado fallido. Llama la atención la alusión a la pugna del Estado por formalizar ese monopolio (*de iure*), pero, sobre todo, por lograr que sea operativo (*de facto*). Algo que es de rabiosa actualidad en el caso afgano. Pensemos en el órdago que han planteado y que todavía siguen planteando los señores de la guerra, las milicias, los clanes definidos por razones étnicas, los traficantes de drogas o los propios talibanes en sus diferentes facciones, por citar a los actores armados no estatales más relevantes. Es evidente que Afganistán no supera el rasero weberiano. Dicho lo cual..., ¿por qué razón? ¿Acaso no se ha intentado en diversas ocasiones a lo largo de la historia?

Se ha intentado, desde luego. Pero se ha logrado pocas veces y siempre en precario. No ha habido continuidad. Para comprender los motivos conviene analizar la otra cara de la misma moneda. En efecto, la intuición de Weber puede ser desarrollada en positivo. Es decir, otra forma de definir el Estado pasa por reconstruir el tejido indispensable para hacer valer la doble pretensión a la que acabamos de aludir, normativa y empírica.

que hace Tilly en este mismo libro delata la conveniencia de ser algo más incisivos al respecto.

⁹ Véase, en esta línea, MANN, Michael: *The Sources of Social Power*. Cambridge University Press, Nueva York, 1986, vol. I, p. 11.

¹⁰ Aquí el acento debe ponerse en lo «estamental», ya que Weber se refiere a los señores feudales o a los miembros de la nobleza.

¹¹ WEBER, Max. *El político y el científico*. Alianza Editorial, Madrid, 1997 [1919], p. 92.

Dicho con otras palabras, podemos advertir el modo en que un proyecto político deviene Estado:

*El Estado es una organización política [...] que, en ejercicio de su soberanía, reclama para sí el monopolio de la violencia legítima [...], cubriendo esos objetivos mediante la especialización y subsiguiente integración de una parte de la población en una Administración pública —civil y militar— profesional y permanente*¹².

Pues bien, Afganistán nunca ha logrado (hasta la fecha) desarrollar de modo adecuado su músculo burocrático, ya sea en su vertiente civil o en la militar¹³. Ese es el déficit y ese es, en definitiva, el reto: extender el brazo del Estado más allá de Kabul, hacia los confines del territorio, aquende sus fronteras. Y hacerlo de una manera efectiva, no meramente retórica. Lo demás son palabras vanas. Si no se logra reclutar y formar los cuadros necesarios entre su población, así como dotarlos con los medios necesarios para desarrollar sus funciones, no hay Estado que valga. Sin duda, se han hecho avances en el último decenio. Cuestión diferente es si, dada la situación de desmantelamiento del Estado de la que se partía, ese trabajo va a ser suficiente. Sin ánimo de ser exhaustivos, podemos recordar someramente algunos de los flecos detectados en esta etapa y que ahora pueden pesar mucho:

- A lo largo de los últimos lustros se ha venido produciendo lo que algunos han definido como *lack of intellectual capital*¹⁴. Su causa no es otra que el éxodo de unos cinco millones de ciudadanos, muchos de ellos residentes en urbes como Kabul, con estudios y con buenas capacidades profesionales: médicos, profesores, técnicos, ingenieros y, de hecho, gente que ya desempeñaba cargos como funcionario público en sus diferentes niveles. En esta línea, algunos expertos echan de menos el capital humano atesorado al final de la época de Zahir Shah o, incluso, en la época de la dominación soviética¹⁵. Básicamente por-

¹² BAQUÉS, Josep. «El Estado», en CAMINAL, M.: *Manual de ciencia política*. Tecnos, Madrid, 2006, p. 48.

¹³ Visto en clave histórica, los analistas coinciden en señalar que uno de los escasos momentos en los que se estuvo cerca de ello fue durante el mandato de Abd-el-Rahman (1880-1901), también conocido como el «emir de hierro». Sobre todo debido a su esfuerzo en crear una Hacienda Pública, que es el fundamento de todo lo demás (FITZGERALD, Paul, y GOULD, Elizabeth: *Afghanistan's Untold History*. City Light Books, San Francisco, 2009, p. 50). Pero también debido a lo que se refiere a cuestiones tan básicas como la homologación de uniformes, armamento y logística. Ahora bien, no podemos pasar por alto que Abd-el-Rahman estuvo zurciendo un país, *manu militari*, y que, tras su muerte, Afganistán volvió a caer en la guerra civil y el virtual desmantelamiento de sus instituciones.

¹⁴ TARNOFF, Curt: *Afghanistan: U.S. Foreign Assistance*. Congressional Research Service, Washington DC, 2010, p. 15.

¹⁵ MURRAY, Tonita: «Security Reform in Afghanistan, 2002-2011: An Overview of a Flawed Process», en *International Studies*, vol. 48, núm. 1, 2011, pp. 46 y 61.

que se trata del substrato indispensable para crear esa burocracia civil y militar que, a fuer de ser un ingrediente *sine qua non* del Estado, acaba formando parte de su propia definición.

- Los programas de desarme incentivados por el Gobierno de Karzai con apoyo internacional han tenido un éxito no menospreciable, aunque limitado. De hecho, no han impedido que muchos antiguos miembros de las milicias locales sigan poseyendo armas. Algunos de ellos forman parte de las compañías de seguridad privadas de ámbito «nacional» de nuevo cuño. Sin embargo, se sospecha que se trata de un parapeto que les permite eludir la normativa de desarme al dotarlos de una pátina de legalidad¹⁶.
- El esfuerzo a la hora de sentar las bases de unas Fuerzas Armadas (Afghan National Army, ANA) así como de unas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Afghan National Police, ANP) había logrado instruir y armar a unos 170.000 militares y a unos 157.000 policías en 2011. Tanto es así que la cifra deseada de 350.000 miembros de las ANSF (Afghan National Security Forces, concepto que incluye el ANA y la ANP) ya se habría alcanzado en este año 2013. Todo bien, pues, cifras abstractas en mano. Sin embargo, esto tiene varios claroscuros difíciles de obviar que van desde las dudas (razonables) acerca de que este esfuerzo pueda mantenerse a largo plazo, a medida que descienda la ayuda económica internacional¹⁷ —lo cual no es una cuestión menor cuando hablamos de un Estado del que se presupone la soberanía—, hasta la existencia de informes oficiales que plantean dudas (también fundadas) acerca del nivel de eficacia real de estas unidades¹⁸. A lo cual hay que añadir los consabidos problemas de infiltración en el ANA¹⁹, así como los de corrupción que, aunque en Afganistán operan por doquier con la consiguiente merma de confianza en las instituciones de ese incipiente Estado, son especialmente preocupantes por su reiteración en el seno de la ANP. Falta de confianza y corrupción

¹⁶ De hecho, Karzai se ha propuesto eliminar esta práctica a través del Decreto 62, que debería haberse aplicado a finales del año 2010, pero que, aun estando vigente, continúa sin desplegar plenamente sus efectos.

¹⁷ LABORIE, Mario: *Afganistán: fortalezas y debilidades de una transición en marcha*. Documento de Análisis del IIEE, núm. 17, 2013, p. 7.

¹⁸ Pensemos, sin ir más lejos, en las evaluaciones planteadas con estándares OTAN en las que las ratios alcanzadas tanto por unidades del ANA como de la ANP dejaban mucho que desear, especialmente cuando se planteaban operaciones sin apoyo directo de otros Estados. Véase MURRAY, Tonita: *Op. cit.*, p. 56.

¹⁹ Con 58 militares occidentales y algunos más afganos asesinados por miembros de las ANSF entre 2007 y 2011. Para un balance provisional de estos problemas y una exposición de las diversas teorías explicativas puede consultarse RUIZ, Javier María: «Afganistán 2014: el día después», en *Revista Ejército*, núm. 856 (julio/agosto), 2012, pp. 14-22.

son, en definitiva, dos de los principales problemas del sector público afgano con los que se debe lidiar.

- En Afganistán no se ha resuelto de un modo adecuado la distribución de competencias entre las principales instituciones del Estado. Dejando al margen el característico equilibrio de poder entre el presidente y el Parlamento, existen graves problemas de práctica política cotidiana en un tema tan central como es la aplicación de la Constitución. Se trata, como ocurre con otras cartas magnas, de una norma abstracta y un tanto ambigua. Esto puede ser entendido como una virtud (en la medida en que permite que florezcan proyectos políticos diferentes entre sí), pero solo si está claro qué órgano es competente para ejercer la interpretación de la Constitución y, llegado el caso, el control de constitucionalidad. Pues bien, en Afganistán el Tribunal Supremo hace suya dicha función, de acuerdo con lo previsto en el artículo 121 de la Constitución. Pero, a su vez, la Wolesi Jirga (Cámara Baja) viene reclamando esta competencia en beneficio de la Comisión Constitucional Independiente, prevista en el artículo 157 de la Constitución²⁰. A su vez, estos dilemas repercuten en otros órganos cuya competencia refiere directamente a la monitorización del proceso electoral (singularmente, la Comisión Electoral Independiente). Mientras que la dinámica afgana, lejos de resolver el problema con altura de miras pensando precisamente en el delicado momento por el que discurre esta experiencia de reconstrucción del Estado, ha provocado una excesiva politización de estas instituciones, llamadas a jugar un papel más arbitral²¹. En este análisis no podemos entrar en algunos de estos detalles cuyo tratamiento requiere de un enfoque más jurídico que politológico. Sin embargo, conviene tener en cuenta esta circunstancia, ya que denota la presencia de algunos flecos —no menores— que sí están ligados al diseño constitucional propiamente dicho y que tampoco contribuyen a resolver los problemas de fondo aquí tratados.

Las aporías de la nación afgana

Hablar de Afganistán como si fuese una nación puede ser un recurso literario o puede ser, directamente, un sofisma. O quizá se trate, tan solo,

²⁰ Esta crisis institucional ha enfrentado a Karzai con la Cámara Baja, debido a que esta ni siquiera ha aceptado todos los nombres propuestos por el primero a fin de cubrir los cargos de dicha Comisión Constitucional, lo que ha dado pie a una situación insostenible (International Crisis Group: *Op. cit.*, pp. i-ii). Sin embargo, el problema de fondo radica en que la tendencia de cada uno de los tres pilares del Estado a invadir las competencias de los demás pone en riesgo el concepto mismo de división de poderes.

²¹ WORDEN, Scott, y SINHA, Sylvana. «Constitutional Interpretation and the Continuing Crisis in Afghanistan», en *United States Institute of Peace*, núm. 113 (noviembre), 2011, p. 3.

de una de esas inercias lingüísticas debido a las cuales la idea de nación se convierte en un aséptico cajón de sastre que lo engulle casi todo pero que, por esa misma razón, no explica casi nada. Lo cierto es que la sociedad afgana difícilmente se adapta a los conceptos de nación usualmente empleados en el ámbito de la ciencia política. En otro lugar he discutido este extremo más extensamente con resultados poco halagüeños para nuestro objeto de estudio, aunque dejando la puerta abierta a un futuro mejor²².

Se sabe que, en sus orígenes, los términos *afgano* y *pastún* eran intercambiables²³. Eso aporta claridad al debate. Sin embargo, transcurridos más de dos siglos, algunos expertos se vuelven a preguntar, de modo delatador: «¿Qué es ser afgano?»²⁴. Entonces, la pregunta pertinente es... ¿qué ha ocurrido en el ínterin? Expuesto de modo resumido, ocurre que la rápida expansión inicial llevada a cabo bajo impulso *pastún* *durrani* a partir de 1747 provocó que los padres de ese proyecto de Estado-nación entraran en contacto con minorías no tan minoritarias (*tayikas*, *hazaras* y *uzbekas*, entre otras, que sí tenían menor peso demográfico) que, a su vez, residían en sus propias tierras. A partir de ese momento, el carácter marcadamente multiétnico del moderno Afganistán impide (técnicamente hablando) que pueda ser considerado como una nación-*Volkgeist*, mientras que la dinámica de enfrentamientos armados inacabables, en no pocas ocasiones fundamentados o al menos apoyados en esas mismas divergencias étnicas (*lato sensu* consideradas) complica la posibilidad de ver Afganistán como una nación cívica o política à la Renan, o como alguna de las hibridaciones posteriores creadas a partir de esos dos modelos básicos, en las cuales el factor subjetivo (basado en la conciencia nacional o en la voluntad de formar parte de un proyecto político determinado) siempre resulta clave.

Por lo tanto, esta primera imagen de Afganistán como (presunta) nación es, de hecho, un tanto metafórica. Es útil, desde luego, para vislumbrar en qué situación se halla ese territorio. También es útil para cotejar sus circunstancias con las de otros casos similares. El baremo nacional es, pues, una vara de medir que no conviene menospreciar a efectos analíticos. Pero cabe otra lectura, que hago mía, en el sentido de que sociedades como la afgana quizá se hallen todavía en un estadio prenatal. Es decir, quizá ocurre que aún no se han dado el tipo de estímulos que en otras latitudes (Europa incluida) provocaron la aparición de naciones en

²² BAQUÉS, Josep: *¿Quo vadis, Afganistán?* Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2010.

²³ Véase, por ejemplo, EWANS, Martin: *Afghanistan: A Short History of its People and Politics*. Harper, Nueva York y Londres, 2002, p. 4; HARRISON, Selig S: «Pastunistán: un desafío para Pakistán y Afganistán», en *ARI*, núm. 38, 2008, p. 4; y RASHID, Ahmed: *Descenso al caos*. Empúries, 2009, p. 10.

²⁴ GRIFFIN, Michael: *Op. cit.*, p. 96.

la acepción moderna del término. Si esta lectura es la correcta, Afganistán no es una nación, sencillamente, porque (aún) no puede serlo.

La explicación radica en que una sociedad de base tribal y con niveles de urbanización o de alfabetización tan limitados como los ahí existentes carece de la complejidad y de la madurez suficiente para afrontar seriamente este debate. Simplemente, sus mecanismos de legitimación social son de otra índole, todavía basados en la familia o, si se prefiere, en los clanes. Y, quizá, hasta en relaciones de vasallaje más o menos adaptadas a cada zona. A partir de esa constatación, que esos clanes tengan un anclaje en lo étnico sería condición necesaria (según cuál sea el modelo de nación pergeñado), pero no suficiente para alcanzar estatus nacional. De hecho, la prueba de la inexistencia de esas lealtades nacionales pasaría por la gran fragmentación visible entre grupos y subgrupos teóricamente pertenecientes a una misma comunidad.

Claro que el carácter hipotéticamente nacional de Afganistán no solo se halla erosionado *desde abajo*, esto es, a partir de la lógica de fragmentación originada por la fuerte idiosincrasia tribal. También lo está *desde arriba*. Esta vez a partir del peso del islam o, si se prefiere, de la *umma*. En efecto, podemos comenzar admitiendo que no faltan expertos que consideran que la única posibilidad de unir a las gentes de ese país (*país*: palabra politológicamente aséptica que empleo intencionadamente como comodín) es mediante la apelación a lo único que los une: la religión. Ni siquiera una religión cualquiera en tiempos de paz, sino una religión militante, inquieta y celosa de lograr la unidad de los fieles contra quienes la entorpecen. Ese sería un proyecto político viable que, dada su naturaleza y aspiraciones, podría ensamblar las diversas sensibilidades tribales²⁵.

Quizá sea cierto. Pero no parece tarea fácil. No solo en clave empírica, en la que el reto es de por sí enorme atendiendo a la presencia (en Afganistán también) del típico dilema en el eje sunita-chiita, que en el caso que nos ocupa ha situado a los hazara en una posición de histórica debilidad frente al resto. Ni siquiera es evidente en clave conceptual. En realidad, discutir el aspecto conceptual me parece interesante. Porque tampoco faltan quienes apuntan que la posibilidad de recrear la *umma* como nación es una entelequia *per se*. La *umma* sería, más bien, la negación de la nación (o de las naciones) al quedar subyugadas a un proyecto en el que las diferencias (en las que se basan las naciones) son, en el mejor de los casos, irrelevantes y, en el peor, un obstáculo por derribar²⁶.

²⁵ Véase, en esta línea, ROY, Olivier: *Islam and Resistance in Afghanistan*. Cambridge University Press, 1986, p. 30.

²⁶ Entre los expertos que enfatizan este rol en el islam, poco dado a componendas que frenen una unidad transnacional, podemos leer a ARNÁLDEZ, Roger: «El dogma del islam», en BALTA, Paul (ed.): *Islam: civilización y sociedades*. Siglo XXI, Madrid, 1994, pp. 15-26.

En todo caso, nos acojamos a la versión que nos acojamos, el diagnóstico final no difiere mucho. Es poco favorable a la percepción de Afganistán como nación. Los afganos solo han actuado juntos cuando han tenido que enfrentarse a invasores que han actuado de modo involuntario a modo de «federadores externos». Esto, en verdad, podía haber sido el embrión de una nación de estirpe renaniana. Conviene tenerlo en cuenta (volveremos sobre ello en la parte final de este análisis). El problema estriba, por un lado, en que incluso en esas tesituras los diversos grupos y subgrupos han mantenido líneas diferentes, dando la sensación de que sus alianzas eran más tácticas que estratégicas y más basadas en la mera conveniencia coyuntural que en un auténtico sentimiento transversal. Por otro lado, el problema también estriba en que una vez disueltas esas alianzas han surgido enfrentamientos intestinos y hasta guerras civiles, incluyendo en este balance de manera especialmente relevante la que sucedió a la retirada de las tropas soviéticas en 1989 y a la defección del Gobierno de Najibullah en 1992 y que, sin solución de continuidad, dio paso a la llegada de los talibanes a Kabul (1996) y al mantenimiento de la resistencia de lo que quedaba de la Alianza del Norte hasta el inicio de la vigente intervención internacional (2001).

La cuestión de la cultura política

Cuando los investigadores analizan el caso de sociedades como la afgana, con frecuencia se centran en las cuestiones relativas a la construcción del Estado y, con un poco de suerte y de perspectiva, en la construcción de la nación. Eso está bien. Pero conviene añadir una tercera pata en el análisis. Una de corte más sociológico, aunque ya ampliamente trabajada por los clásicos de la ciencia política. Me refiero a la cuestión de la cultura política o, si se prefiere, a la cuestión de las «orientaciones subjetivas hacia» las instituciones. Y, en particular —porque de eso se trata en casos como el que estamos analizando—, me refiero a la cuestión de las orientaciones subjetivas hacia la democracia misma. Esta tarea fue desempeñada de modo exitoso por dos de los principales adalides de la modernización de la politología, proceso acaecido a partir de los años 60 del siglo XX: Gabriel Almond y Sydney Verba. Sus tesis, recogidas en su obra más divulgada²⁷, siguen gozando de una reconocida autoridad.

Se trata de un enfoque que, a decir de algunos de sus exégetas, estaría destinado a desechar «las soluciones políticas demasiado ingenuamente planteadas»²⁸ o, lo que es lo mismo, en este caso, aquellas soluciones que creen poderse basar en recetas abstractas planteadas a golpe de

²⁷ ALMOND, Gabriel, y VERBA, Sydney: *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Fundación Foessa, Madrid, 1970 [1963].

²⁸ JIMÉNEZ BLANCO, José: *Presentación*, en ALMOND, Gabriel, y VERBA, Sydney: *Op. cit.*, p. 7.

reforma legal o constitucional. Craso error. Asimismo, se trata de un enfoque que parte de una premisa elemental, esto es, que «las culturas políticas pueden ser congruentes o no con las estructuras del sistema político»²⁹. Cabe añadir que en este marco teórico las orientaciones hacia la democracia constituyen la variable dependiente, mientras que las independientes refieren a las diversas estructuras y procesos sociales que habilitan (o no) esa afección hacia las instituciones participativas. Por lo tanto, lejos de dar nada por supuesto, habrá que ver hasta qué punto una sociedad determinada es receptiva —o no lo es— a los procesos de democratización de sus instituciones y, en el caso de que ese proceso ya esté en marcha, hasta qué punto tiene —o no, y siempre al margen de los deseos del político de turno— expectativas razonables de éxito.

En nuestro caso, como quiera que hablar de democracia es también hablar de una forma de Estado (y, en su caso, implica hablar también de la nación dentro de la cual esa democracia pretende ser desplegada), los marcos teóricos de cultura política apuntados en este epígrafe no solo no son ajenos a los que se han expuesto hasta este momento, sino que, en última instancia, pueden contribuir a reforzar las herramientas de análisis necesarias para una mejor comprensión del caso afgano, también en clave estatonacional.

Antes de abordar el caso afgano conviene recordar que los estudios de caso realizados en el contexto de las investigaciones previas demuestran la presencia de amplias diferencias entre diversos Estados. Podría decirse que cada sociedad es un mundo. Esas discrepancias tienen mucho que ver con las trayectorias definidas por cada historia (estatal, nacional o, simplemente, social). Ahora bien, aunque el trabajo de campo descubra que no existe un único modelo, se puede decir que existen unas pautas o itinerarios que sí son generalizables por doquier. Aunque eso pueda hacerse, como casi siempre en estas lides, siendo conscientes de que estamos ante tipos ideales weberianos. Ni menos, ni más.

¿Cuáles son esas pautas? Lo más frecuente es que toda cultura política surja a modo de una cultura meramente «parroquial» (en la práctica, tribal). Y lo más frecuente es que, al cabo de un dilatado proceso histórico, esa misma cultura acabe convirtiéndose en una cultura política «participante» (que, a grandes trazos, podemos tildar de democrática). A su vez, lo normal —empíricamente hablando— es que entre ambos formatos las sociedades de referencia transiten por una cultura política «de súbdito» (vinculada a alguna etapa más o menos autoritaria).

Dicho de forma sumaria, los Estados occidentales más avanzados, aquellos de los cuales se suele decir que gozan de unas sólidas bases democráticas, son precisamente los que ya han alcanzado el tercer estadio de

²⁹ ALMOND, Gabriel, y VERBA, Sydney: *Op. cit.*, p. 37.

esa evolución³⁰. Sin embargo, en este punto el más grave error reside en mirar con ojos occidentales a las sociedades que todavía no han afianzado esos estándares. Algo, por lo demás, demasiado frecuente incluso en círculos de expertos. Porque eso implica presuponer que ya poseen los mimbres que las habilitarían para vivir con naturalidad y provecho en un escenario plenamente democrático. Lo cual conlleva otros valores, no tan fáciles de cultivar: respeto al otro —o incluso la adopción de un criterio más inclusivo que evite la constante mención «al otro»—³¹; tolerancia ideológica y religiosa; desarrollo de habilidades empáticas³², o, en fin, la presencia de orientaciones plurivalORIZADORAS que pueden llegar a fomentar lealtades mixtas³³.

Sin embargo, ¿qué ocurre en realidad en las muchas sociedades de hoy —como de ayer— esparcidas por el planeta? Para empezar, ocurre que sus orientaciones hacia las instituciones políticas en general y hacia la democracia en particular no son «participativas» en el sentido técnico de la palabra aquí empleado. Son, más bien, «parroquiales» o, a lo sumo, son propias de una cultura política «de súbdito». De hecho, si analizamos el contenido de estos conceptos, no sería raro que en su exposición se descubrieran algunas de las características que venimos considerando típicamente afganas. Y, si la palabra *afgano* resulta demasiado ambiciosa o indeterminada, al menos podríamos decir que se trata de rasgos típicamente pastunes, tayikos, hazaras o uzbekos. Veámoslos sucintamente.

³⁰ Cuando se alcanzan esos estándares (pero no antes) Almond y Verba aducen que estamos en presencia de una auténtica «cultura cívica».

³¹ Esta lógica, recientemente recuperada por autores vinculados al cosmopolitismo, como Ulrich Beck, tiene cierta alcurnia en la ciencia política contemporánea. Pensemos en las reflexiones de Lasswell al respecto, especialmente cuando alude, por una parte, a que la «personalidad democrática» se basa en el valor del respeto hacia los demás como condición de posibilidad de unas relaciones interpersonales saludables y, por otra parte, apunta que los derechos de los demás deben ser entendidos como derechos vinculados a una dignidad «humana» (véase LASSWELL, Harold D.: *Power and Personality*. Greenwood Press, Westport, 1976 [1948], pp. 118 y 151, respectivamente).

³² La alusión a la necesidad de la empatía como prerrequisito tiene una larga tradición, pero en tiempos recientes ha sido recuperada por Habermas en sus condiciones ideales de diálogo, definiéndola como la «preocupación por la suerte de nuestros vecinos», a fuer de consistir en la capacidad para comprender su postura (véase HABERMAS, Jürgen: *Moral Consciousness and Communicative Action*, Institute of Technology, Cambridge [Massachusetts], 1999 [1983], p. 182).

³³ La relación intrínseca entre la democracia y la existencia de un marco de pluralismo que abrace desde los medios de comunicación social —con presencia de fuentes alternativas de información, sobre todo privadas— hasta la debida consideración y respeto hacia las diversas opciones es enfatizada por autores como Dahl y se ha convertido en uno de los axiomas fundamentales de la escuela pluralista (véase DAHL, Robert A.: *Polyarchy. Participation and Opposition*. Yale University Press, 1971).

- En una cultura política parroquial, los protagonistas son las «comunidades locales autónomas»³⁴, en las cuales el líder tribal o jefe de clan ostenta diversos roles (políticos, religiosos y económicos) con escasa o nula separación entre sí. Otra característica de estas sociedades es que carecen de una estructura burocrática (civil o militar), mientras que, de existir algún poder estatal que formalmente las incluya, la relación de estas comunidades con esa autoridad suele ser escasa. Tanto es así que, aunque reconocen la existencia de ese régimen político central, lo más usual es que su percepción del mismo sea «confusa y oscura»³⁵ y que de ahí no se deduzcan sentimientos positivos ni tampoco ninguna tendencia a regular sus relaciones o a estrechar lazos.
- En una cultura política de súbdito ya se da, por definición, cierta madurez de las instituciones políticas centrales, lo cual incluye una incipiente diferenciación de roles públicos y privados, la aparición de una administración pública y otras señales que invitan a pensar en la sostenibilidad a largo plazo de algo que pueda llamarse Estado. Sin embargo, en estos casos la relación de los individuos con las autoridades es puramente pasiva. Eso ocurre aunque se den formas limitadas de competencia por el poder (quizá incluso electorales). Lo que puede parecer más curioso ante una mirada occidental o, simplemente, desde la óptica de una teoría política normativa, es que en estos supuestos la gente ni siquiera reconoce especial legitimidad a las instituciones por el hecho de ser más abiertas, políticamente inclusivas (con respecto a las minorías, por ejemplo) o más participativas. Eso no es lo fundamental. Lo cual explica la presencia de una nada desdeñable resistencia social (no solo de las elites, por lo tanto) ante hipotéticos procesos de avance democrático³⁶. Por lo tanto, en este segundo escenario cabe la posibilidad de que la cultura política esté madura para «soportar» un Estado, pero no para «sostener» una democracia.
- En cambio, en una cultura política participante la población ya adopta un sentimiento positivo hacia las instituciones políticas, así como un rol activo en relación con los procesos de adopción de decisiones generados o avalados por el Estado. Unas instituciones que entran de lleno en la lógica del respeto (y la protección) de los derechos de los ciudadanos (ya no meros súbditos) que asumen como *conditio sine qua non* la especialización de funciones, la división de poderes, etc., hasta el punto de que muchas de estas prácticas terminan siendo

³⁴ Esta noción procede de Coleman (véase COLEMAN, James: *The Politics of the developing areas*. Princeton University Press, 1960, p. 254).

³⁵ ALMOND, Gabriel y VERBA, Sydney: *Op. cit.*, p. 35.

³⁶ *Ibidem*, pp. 35-36.

vistas como un fin en sí mismo, fuente de legitimidad y, por ende, digno de ser protegido con independencia de otras consideraciones de índole utilitaria (estado de la economía, eficacia de las políticas públicas, etc.).

En este sentido, los trabajos de campo encargados de recoger el estado de opinión entre la población afgana todavía están, en buena medida, por hacer, y los ya elaborados presentan déficits difíciles de solventar³⁷. Sin embargo, debido a las circunstancias acaecidas en los últimos lustros, Afganistán ya no es la gran desconocida: la realidad con la que podemos trabajar (y con la que habrá que seguir trabajando) tiende a conciliarse más cómodamente con los dos primeros escenarios aquí recogidos que con el tercero. En diferentes dosis, es verdad, en función de sobre qué zona y sobre qué colectivo estemos hablando.

Por ejemplo, el tipo de cultura política de la elite kabulí presenta bastantes diferencias con la que poseen los hazara de las zonas montañosas del centro de Afganistán. Asimismo, los jóvenes pastún adinerados de la capital cuya adolescencia ha sido cómoda gracias a los avances del Gobierno de Karzai, que van de compras al muy occidentalizado centro comercial Gulbahar —o quizá al Roshan Plaza— para adquirir ropas y calzado procedente de Turquía (dejando de lado los modestos artículos chinos) y que no quieren ni oír hablar de la posibilidad de una regresión antidemocrática de manos de (por ejemplo) los talibanes nada tienen que ver con los iletrados agricultores de zonas inhóspitas que a duras penas pueden comer y a los que el debate en torno a la democracia les queda, simplemente, demasiado lejos. Como tampoco guardan mucho parecido los colectivos urbanitas de los grupos tayikos y uzbekos (ya sean heratis o mazaríes) —cambiando las tornas, para que se pueda apreciar que aquí se cruzan temas urbano-agrarios y temas étnicos dando pie a una compleja matriz— con los miembros de esas tribus pastunes de las provincias del sur afgano que todavía hoy convierten el mantenimiento de ciertos códigos de honor y de ciertas tradiciones ancestrales en la piedra filosofal de sus vidas. Incluso por encima de las normas emanadas de parlamentos democráticos, si se da la circunstancia. En cualquier caso, si se pretende que Afganistán sea de una vez por todas algo más que «Kabul y sus alrededores», la verdad es que se trata de un escenario poco halagüeño una vez explorada su idiosincrasia en términos de cultura política democrática.

³⁷ Hay que tener en cuenta la tremenda dificultad para trabajar con muestras representativas cuando un porcentaje elevadísimo de la población es analfabeta, cuando se halla dispersa por un territorio en el que brillan por su ausencia las facilidades para la comunicación y cuando ni siquiera los censos empleados para obtener las muestras son fiables. A ello hay que añadir que las encuestas suelen hacerse en pastún o en dari.

Una brújula para Afganistán... en medio de la niebla

Caminos hacia la construcción del Estado: guerra y fiscalidad

De lo dicho hasta ahora se desprende que la situación de Afganistán no llama al optimismo. En el fondo, me he limitado a codificar lo que muchos intuimos a partir de la mera observación de los hechos o, quizá, con apoyo de algunos conocimientos básicos de historia (no solo afgana). Pero no todo son malas noticias. Aunque solo sea porque se ha trabajado mucho en los últimos doce años. Ahora bien, ¿acaso la situación afgana no es tan compleja que hace objetivamente imposible cualquier tentativa de construcción de un Estado, con buenos cimientos, capaz de sustentarse ante las tormentas que están por llegar? La respuesta es negativa. Y la razón de la respuesta estriba en que algunos de los Estados hoy considerados más avanzados y prestigiosos del mundo han surgido de experiencias similares a la afgana. Conviene que profundicemos en este punto.

La lectura de Charles Tilly nos puede ayudar. Sobre todo en lo que respecta al problema inicial y central (esta vez coinciden ambas cosas) de todo proceso de *statebuilding* que no es otro que la consolidación de las estructuras administrativas civiles y militares (Hacienda Pública y Fuerzas Armadas, además de, en su caso³⁸, fuerzas de seguridad de naturaleza civil) capaces de sustentar el resto del edificio (obras públicas e infraestructuras, sanidad, educación, quizá —con el tiempo— pensiones y demás subsidios, etc.). Más adelante, aprovechando otros epígrafes de este análisis, plantaremos más cosas relacionadas con este punto. Pero conviene comenzar por lo más elemental.

A decir de Tilly, los procesos de creación de Estados allí donde han tenido mayor éxito relativo (en Europa) vienen jalonados por distintas fases, a saber:

- Una primera etapa, que da en llamar *fase de patrimonialismo*, en la que en realidad ni siquiera existen unas Fuerzas Armadas en cuanto tales. Las tareas de defensa del territorio todavía corresponden a señores feudales, a nobles o a milicias locales que, por su propia naturaleza, siguen gozando de bastante autonomía, ya que, en el fondo, esas huestes constituían ejércitos privados³⁹. El poder central podía pagar algún emolumento a esas tropas que a duras penas controlaba y que ni entrenaba ni encuadraba en unidades regulares. Pero solo de forma esporádica. Además, se trataba de poco dinero, porque

³⁸ Lo planteo así porque, históricamente hablando, la diferenciación entre Fuerzas Armadas y fuerzas de seguridad de naturaleza civil es bastante reciente. Lo cual significa que, si tomamos como referente algún caso histórico, estas figuras no siempre están deslindadas.

³⁹ REINHARD, Wolfgang: *Las elites del poder y la construcción del Estado*. Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 22.

este tipo de solución va de la mano de una escasa capacidad recaudatoria del poder central. Una de las razones de ello radica en que incluso hacia el final de esta fase quienes lideraban ese poder central competían con una pléyade de duques o sultanes como captadores de rentas o de impuestos⁴⁰. Tanto es así que, en puridad de conceptos, aún estaríamos ante un Estado *in fieri* que difícilmente puede ser considerado como tal (se asemeja mucho a los Estados fallidos de nuestros días). En Europa, este proceso se dio entre los siglos X y XI y el siglo XV, según los casos.

- En una segunda fase, llamada *fase de mediación*, los Estados ya son capaces de contratar mercenarios a los que dan órdenes (en vez de tener que discutir constantemente con ellos, como ocurría en el escenario anterior). Pero el Estado es tan débil e incipiente que tampoco alcanza a realizar los pagos a través de sus propias oficinas. Lo normal es que dependa de préstamos privados o de capitalistas independientes. Incluso a través de mecanismos oficiosos, de discutible continuidad en el tiempo. En realidad, no puede darse por segura la fidelidad de esos contratistas. De modo que en muchas ocasiones se llega a componendas que, con la mirada actual, parecen inconcebibles⁴¹. En Europa esta fase abarcaría del siglo XV al siglo XVIII, aproximadamente. Aunque esta estructura de poder ya posee la apariencia de un Estado, el carácter precario de la vinculación del poder central y de sus agentes armados contribuye a imaginarlo como un Estado no maduro o potencialmente fallido.
- En una tercera fase, conocida como *fase de nacionalización*, el Estado alcanza la plenitud. Sobre todo gracias a la potenciación de su fiscalidad: ya sea porque gestiona una base imponible más amplia, ya sea porque se da una mejora sustancial de las instituciones recaudatorias, aspecto que incluye un incremento exponencial de los funcionarios públicos dedicados a este fin⁴². La consecuencia más importante de ello es la creación de unas Fuerzas Armadas regulares, con sus academias y con sus acuartelamientos permanentes; la reglamentación de sus plantillas; la homologación de uniformes, de armamento/municiones y de cadenas logísticas; el incremento cuantitativo y cualitativo de sus arsenales, etc.

⁴⁰ TILLY, Charles: *Op. cit.*, p. 72.

⁴¹ Un caso emblemático de esta etapa de transición es la cooptación del corsario Francis Drake como almirante por parte la Royal Navy, en la segunda mitad del siglo XVI.

⁴² TILLY, Charles: *Op. cit.*, p. 152, y REINHARD, Wolfgang: *Op. cit.*, p. 29. Estos autores coinciden al señalar que esta expansión tributaria es la clave y que no se alcanza, en el mejor de los casos, hasta finales del siglo XVIII. La fase de nacionalización no tiene sentido, pues, sin este salto cualitativo.

Hay que tener en cuenta que los principales Estados europeos habrían abrazado esta lógica no antes del siglo XVIII, mientras que el proceso habría culminado con éxito bien entrado el siglo XIX⁴³. Es evidente que cuando trasladamos este itinerario a la construcción de Estados en otras latitudes pueden cambiar algunos ingredientes (por ejemplo, los nobles pueden ser sustituidos por líderes tribales). Pero la dinámica es pareja: en todos los casos se trata de terminar con el «remanente feudal» propio de las sociedades preestatales⁴⁴. También es cierto que los plazos pueden variar. Máxime si esos nuevos candidatos a engrosar la lista de Estados gozan del apoyo de los homónimos que ya han alcanzado la meta final. Esa es una ventaja para países como Afganistán a día de hoy.

Así que a nuestros efectos es importante preguntarnos dónde está Afganistán o, lo que es lo mismo, cuánto camino le queda por recorrer hasta su consolidación como un Estado funcional. A primera vista se halla en plena fase de nacionalización. Al menos, a tenor del esfuerzo realizado en los últimos años para desarmar milicias mientras se procedía a encuadrar y entrenar a los miembros de unas nuevas Fuerzas Armadas y de policía. Ahora bien, esta primera impresión puede ser exagerada. Por una parte, no está nada claro que la tarea de desmovilización haya reducido a cifras soportables las armas puestas a disposición de individuos y grupos deseosos de emplear la violencia como mecanismo de desestabilización política. Solo hay que ver la capacidad de las diversas facciones talibanes, algunas de las cuales ya están implicadas en procesos de negociación para dirimir el futuro de ese Estado... fallido. Aunque también habría que preguntarse por los arsenales controlados por los señores de la guerra «aliados» de los Estados Unidos y, quizá, hasta del Gobierno de Kabul (ya veremos qué nos depara el futuro). Porque eso nos retrotrae a la primera fase de las que Tilly pone sobre la mesa.

Lo más probable es que, pese a todo, estemos inmersos en la segunda fase. Lo demás serían, respectivamente, meras reminiscencias de la primera y anticipos de la anhelada tercera etapa. Porque, aunque no se puede negar el trabajo desempeñado para poner en pie el ANA, la verdad es que su talón de Aquiles es el otro pilar comentado por Tilly y que, en ocasiones, es omitido: ¿con qué Hacienda Pública se va a sostener en el tiempo el esfuerzo ya iniciado? ¿La solución pasa por confiar indefectible y permanentemente en los donantes extranjeros? ¿Cuánto tardarán en cansarse esos donantes una vez que la presencia física de sus tropas en suelo afgano disminuya o, simplemente, pase a ser explicada en los

⁴³ Véase TILLY, Charles: *Op. cit.*, p. 58. Tilly añade una cuarta fase, conocida como fase de especialización, pero para discutir el punto en el que se encuentra Afganistán, las tres primeras son suficientemente ilustrativas.

⁴⁴ BENDIX, Reinhard: *Estado nacional y ciudadanía*. Amorrortu, Buenos Aires, 1964, pp. 44-45. En Europa esto no se logra plenamente hasta el siglo XIX, con lógicas oscilaciones entre los diversos Estados.

libros de historia? La permanencia de ese déficit —que yo calificaría de estructural, con lo que eso conlleva— es, en sí misma, una razón de peso para evitar las alegrías en lo que concierne a la ubicación del caso afgano en el marco teórico de Tilly.

Ese es el problema. Ahora bien, ¿qué nos dicen las lecciones de Tilly? Lo más interesante de su tesis es que invierte la relación causa-efecto al uso. Y que lo hace no ya como *desiderata*, sino avalándolo con datos empíricos. La conclusión a la que llega Tilly es que la existencia de conflictos internos y externos a los que responder fue el acicate que provocó la creación y la potenciación de las respectivas Haciendas Públicas, a fin de obtener recursos para financiar el esfuerzo bélico. O, dicho con otras palabras, que la creación de unas Fuerzas Armadas dignas de tal nombre está en el origen de todo Estado. Y aún el verbo *estar* puede ser inexacto si de lo que se trata es de reflejar con precisión lo que Tilly trata de decirnos. Quizá sea más correcto reconocer que las Fuerzas Armadas son el embrión del Estado, su quintaesencia y su razón de ser. En sus propias palabras, cualquier Estado sería, en su génesis, el «producto secundario de los esfuerzos del gobernante por adquirir los medios para la guerra»⁴⁵. Pero eso requiere, por una parte, una política desinhibida en esa dirección⁴⁶ y, por otra parte, la confluencia de otros factores. De esa confluencia es de lo que tenemos que hablar en los epígrafes siguientes de este análisis.

Economía, mercados y naciones

Acabamos de afirmar que el esfuerzo por crear una Fuerza Armada está, históricamente hablando, en la base de la construcción de cualquier Estado. Y que eso suele funcionar. Tanto es así que ese factor podría ser considerado como la variable independiente de más peso en esa génesis y es más, que la construcción del otro pilar (indispensable) que es la Administración civil (léase: en primer lugar, una Hacienda Pública eficaz) suele ser su subproducto, aunque luego se convierta en un ingredien-

⁴⁵ TILLY, Charles: *Op. cit.*, p. 37. Los ejemplos al uso son muchos y no precisamente de Estados periféricos: en el Reino Unido el primer impuesto sobre la renta de las personas físicas se estableció en 1799, con motivo de potenciar el esfuerzo bélico en las guerras napoleónicas. Entonces, no es casualidad que fuera suprimido en 1815. Pero este tipo de inercias, una vez consolidadas, son difícilmente reversibles. De modo que en años posteriores se estableció dicho tributo de un modo definitivo (*ibidem*, p. 158). Algo similar sucedió en Prusia, ya que la primera Administración fiscal surgió a modo de agencia del Comisariado Especial para la Guerra (*ibidem*, p. 113).

⁴⁶ La mejor noticia, en este sentido, es el hecho de que ya sean muchas las operaciones llevadas a cabo por las ANSF, aunque con auxilio de las fuerzas de la ISAF. La tendencia de estos últimos dos o tres años puede contribuir a mejorar tanto la eficacia como la imagen de las tropas locales. Pero aún quedan dudas acerca de lo que pueda ocurrir a medida que las unidades del ANA y la ANP pierdan ese referente.

te *sine qua non* para que todo el engranaje sea eficaz. Ahora bien, dicho esto, conviene hablar de economía. Conviene porque esa fiscalidad debería crecer sobre suelo abonado. De lo contrario, su utilidad será escasa. Pero no solo conviene por eso...

De lo que se trata ahora es no tanto de especular acerca de qué inversiones se deben realizar o de qué cultivos se deben adoptar (o readoptar) en los valles y demás zonas fértiles de Afganistán. O de qué hacer con el opio. O de qué estímulos deben aplicarse para fomentar qué tipo de industria en Afganistán. Eso daría, en sí mismo considerado, para otro trabajo de estas dimensiones. En todo caso, hay cosas perentorias, por ejemplo, una adecuada potenciación de las infraestructuras de transportes y comunicaciones, que en Afganistán todavía dejan mucho que desear. Pero también el fomento de actividades que no estén vinculadas tan solo al sector primario de la economía, sino que avancen hacia el secundario y, en su momento, hacia el terciario. Pero, al apuntar eso, no estoy pensando solo (ni principalmente) en clave económica.

Eso es importante en la medida que las economías que se basan exclusivamente en la agricultura tienen más dificultades para fomentar la aparición de mercados amplios. Es más, suelen desarrollar tendencias autárquicas que, llegado el caso, pueden conformarse con un espacio limitado a unos pocos valles o provincias. Ni que decir tiene que ese tipo de tendencias son el peor enemigo de un proceso de *statebuilding*, pero también de un proceso paralelo de *nationbuilding*, que pretenda tomar como referente lo que hoy se conoce como Afganistán. Esa es la clave de la cuestión.

Dicho lo cual, a nuestros efectos lo decisivo es entender que si lo apuntado hasta aquí es importante a nivel, digamos, táctico —en la medida en que reporta más beneficios a corto plazo, ya que da empleo y dinamiza las relaciones comerciales entre diferentes zonas del país—, lo es aún más a nivel estratégico. Dicho con otras palabras, lo más rentable *en clave política* es crear un auténtico mercado afgano. Entonces, nos corresponde razonar de qué modo el mercado, el Estado y la posible construcción de una nación afgana se interrelacionan y se retroalimentan.

Los argumentos son varios. Tras el primer impulso logrado a través de ese esfuerzo por mejorar las comunicaciones y la red de transportes suele ocurrir que la existencia de un mercado incipiente contribuye al crecimiento del Estado, debido a que los diversos agentes económicos que en él interactúan reclaman más pronto que tarde la supresión de aranceles internos, peajes o tasas. Lo reivindican —esto es importante en el caso que nos ocupa— con independencia de sus rasgos físicos, de su credo o de su lengua. Simplemente, lo hacen porque eso es lo más funcional para la satisfacción de sus intereses (que indefectiblemente

pasan por el incremento de sus transacciones)⁴⁷. Por lo tanto, un mercado unificado coadyuva a la construcción del Estado, entre otras cosas porque lo legitima, en la medida que sus gentes reclaman su actividad normativa. Y después reclaman la presencia de los agentes llamados a hacerla cumplir. Por eso las fronteras de uno y otro tienden a coincidir. Sobre todo a largo plazo.

Además, la existencia de un mercado unificado posee otros efectos multiplicadores que si se saben administrar políticamente no solo constituyen la base del Estado, sino que también pueden llegar a constituir la base de la nación. De una nación que todavía no existe o, al menos, que no es necesario que exista en ese primer momento. Veámoslo con más detalle.

Un mercado único, con una conexión suficiente entre los diversos polos de atracción económica, constituye un acicate para la movilidad social. En un país cuyas gentes hablan diversas lenguas o poseen diversos códigos éticos, garantizar el éxito de esa movilidad requiere asimismo de ciertos niveles de estandarización cultural. Lo importante es que esas gentes puedan llegar a aceptar de buen grado dicha homologación (y no como una mera imposición del Estado *in fieri*). Y eso solo puede lograrse si lo que trae consigo es una promesa de progreso económico y hasta de crecimiento profesional y personal. Lo cual contiene un fuerte incentivo popular para que el Estado promueva este plan de homogeneización desde el sistema educativo público. Un sistema educativo al que la gente deseará adherirse si realmente lo pueden vincular a ese incremento de la cantidad y de la calidad de sus oportunidades vitales.

Tilly apunta que está en condiciones de demostrar que las primeras escuelas públicas surgen como una consecuencia más de la querencia de los Estados incipientes por disponer de una buena cantera de futuros soldados (en una época en la que todavía se desconocía el concepto de academia militar)⁴⁸. Es posible. Y hasta probable. Pero no se trata de la única explicación al uso. Las explicaciones pluricausales cotizan al alza en ciencias sociales. Así, autores como Gellner admiten que el origen de la enseñanza pública está en la tentativa de los Estados por formar un determinado tipo de ciudadano. Sin embargo, advierten que la principal motivación no era la de formar un ejército de soldados —eso podía ser colateral—, sino más bien forjar un «ejército de trabajadores» constituido por centenares de miles de personas que, tras pasar por esa experiencia formativa, llegarían a disponer de diversas habilidades (objetivas) y aptitudes (subjetivas) para poder beneficiarse de ese mercado en ciernes⁴⁹.

⁴⁷ POLANYI, Karl: *La gran transformación*. Ediciones La Piqueta, Madrid, 1989, pp. 116-117.

⁴⁸ TILLY, Charles: *Op. cit.*, p. 164.

⁴⁹ GELLNER, Ernest: *Naciones y nacionalismo*. Alianza Universidad, Madrid, 1988, pp. 44-45.

Entre esas habilidades objetivas cabe destacar la alfabetización, que se convierte en algo conveniente para incorporarse a las cadenas productivas de las nuevas industrias e indispensable para lograr trabajos cualificados en esas nuevas oportunidades de empleo o para asimilar procedimientos complejos o para leer manuales de instrucciones o para estar activo en ese mismo mercado, en busca de cada vez mejores opciones. Claro que, como quiera que se trata de gentes poco acostumbradas al estudio, y la solución a los problemas de movilidad en ese mercado unificado apremia, lo lógico es que esa enseñanza se imparta en una única de las diversas lenguas existentes en ese Estado *in fieri*.

De esta forma, las personas pertenecientes a las minorías etnolingüísticas que puedan cohabitar en ese territorio poseen un estímulo nada desdeñable para aprender (y quizá hasta para hacer suya) una lengua —y una idiosincrasia— que, al menos en principio, les era extraña. No estamos hablando de meras hipótesis. Históricamente, este proceso se ha repetido con bastante éxito⁵⁰. En estas tesituras «las poblaciones analfabetas y semidepauperadas que se han visto arrastradas desde sus antiguos guetos culturales rurales [...] suspiran por incorporarse a alguna de las plataformas culturales que poseen un Estado propio, con la subsiguiente promesa de una ciudadanía cultural plena, acceso a la enseñanza elemental, a un empleo y demás»⁵¹. Entonces, las comunidades locales con especificidades logran superar su introversión para abrazar una realidad más compleja. No por patriotismo (todavía es pronto para eso). Pero tampoco por sometimiento.

Tampoco podemos olvidarnos de las aptitudes subjetivas para la incorporación a ese mercado. Porque la gente que haya pasado por esta suerte de cedazo educativo se hallará en mucha mejor disposición para abandonar sus antiguas tierras e incorporarse al nuevo proyecto económico-político colectivo (estamos viendo que ambas realidades son indisolubles en la práctica, sin perjuicio de que a efectos analíticos puedan ser tomadas por separado) e incluso para dar ese paso con cierta comodidad⁵². En todo

⁵⁰ Este proceso se ha dado en casi todos los Estados-nación europeos desde hace siglos. Pero, para entenderlo en clave actual, cabe pensar en lo que está sucediendo con la lengua inglesa en la actualidad y, en particular, en el modo en que está entrando en las casas de gentes que nunca la han tenido como lengua materna.

⁵¹ GELLNER, Ernest: *Op. cit.*, p. 67.

⁵² Las dos cosas son importantes. El proyecto históricamente fallido de Estado-nación afgano ha pasado por fases de gran intensidad en la labor del Estado por homologar lenguas y costumbres. Pero... ¿qué ofrecía a cambio? Por ejemplo, ya hemos hablado de las campañas de expansión y consolidación territorial *manu militari* lideradas por Abd-el-Rahman. Salen a colación por el hecho de ser las más «exitosas». Sin embargo, difícilmente podían ser parte de un proyecto coherente de construcción de ninguna nación afgana, habida cuenta de que los integrantes de algunas de esas minorías (uzbekas, hazaras, nuristani) eran objeto de un gran desprecio social (que comenzaba

caso, la línea argumental propuesta nos invita a pensar en el proceso de *statebuilding* como algo más deseado que forzado.

¿Tienen especificidades las sociedades islámicas? Por supuesto. La más importante de ellas, en cuanto a este epígrafe, estriba en que esas sociedades mantienen la tendencia a una lectura del Corán basada en intermediarios (mulás, en el caso de Afganistán). Lo cual no favorece la alfabetización (¿para qué?) a no ser que los incentivos económicos de los que venimos hablando sean realmente muy fuertes o muy evidentes. Pero, además, este modelo de conservación y de transmisión de valores deja en manos de élites susceptibles de estar poco avenidas con la modernización económica (y con lo que suele conllevar en términos de cambio de modelo social) o poco preparadas para asumir la pérdida de control de esas comunidades locales, a las que consideran como propias. Razón de más, pues, para tener en mente ese objetivo de creación de mercados y de potenciación de esa educación transversal⁵³. Más allá, me refiero, de las cifras y de los cálculos econométricos que, como puede apreciarse, pueden ser condición necesaria, pero en ningún caso suficiente, de la viabilidad de proyectos tan ambiciosos como lo son los que pergeñan la construcción de Estados.

Claro que, a cambio del despliegue de este esfuerzo, las élites del Estado también estarían forjando al unísono un conjunto de ciudadanos que podrían llegar a ser la materia prima perfecta no solo para vivificar ese mercado único, sino también para crear una auténtica nación, con las ventajas que ello implica en términos de cohesión social. Probablemente sin ser muy conscientes de ese enorme potencial, al menos en primera instancia. De eso somos conscientes hoy en día, tras haber acumulado y procesado mucha experiencia histórica en diversas latitudes. ¿De qué manera acontece este hecho?

El papel del nacionalismo

Cuando aludimos a las naciones, Gellner apunta una tesis que puede parecer contraintuitiva. De ahí su valor. A su entender, las naciones tampoco han existido siempre (ya sabíamos que este carácter contingente era, como mínimo, predicado de los Estados) y tampoco son fruto de la espontaneidad. Esa imagen sería poco menos que mitológica y, por ende, impropia de una visión científica de las cosas. En ese sentido, las naciones no serían entes tan «naturales» como pretenden los seguidores de la teoría *Volkgeist*. Las naciones se construyen. En ese sentido, tienen algo

en la Corte misma) y de obstáculos a la promoción profesional que en la práctica les impedían competir en igualdad de condiciones con el *establishment* pastún de Kabul.

⁵³ No es casual, por ello, que los talibanes se esfuercen en sabotear el nuevo modelo educativo afgano, provocando en no pocos casos el cierre de escuelas.

de «artificial». Probablemente la intuición inicial al respecto provenga de Karl Deutsch quien, antes que Gellner, ya puso sobre la mesa la idea de que las naciones no estaban al principio de ningún camino, sino al final del mismo, y que para levantarlas eran indispensables varios pasos en los que los ingredientes económicos, los relativos a la movilidad social y los educativos resultaban fundamentales⁵⁴. Ahora bien, si esto es así..., ¿cómo, cuándo y por qué surgen las naciones?

Antes que nada, merece la pena recordar que se discute que Afganistán sea una nación. O, incluso, que algunos ya no discuten que no lo sea. Esto ya se ha apuntado en la primera parte de este análisis. Ahora bien, ante la pregunta de si aún puede serlo, teorías como las de Deutsch y Gellner nos invitan a pensar que sí. Por eso merece la pena insistir en la pregunta que cerraba el párrafo anterior: ¿cómo, cuándo y por qué surgen las naciones? De acuerdo con esta teoría, las naciones no preceden a los Estados, sino que son sus hijas. Siempre y cuando los Estados hagan bien los deberes, se entiende. Y aquí los niveles de éxito o de fracaso son variables, en función de los casos.

Todavía más, entre los Estados y las naciones debe mediar una herramienta sin cuya participación las naciones nunca verían la luz. Esa herramienta no es otra que el nacionalismo. Nótese bien, porque la tesis no está exenta de cierta sutileza: «El nacionalismo engendra las naciones, no a la inversa»⁵⁵. Sin embargo, el nacionalismo no es algo arbitrario. Existen márgenes de maniobra, claro. Pero eso no significa que se pueda improvisar desde la nada o que se pueda actuar arbitrariamente. Básicamente, porque no es verdad que el nacionalismo se dedique a homogeneizar culturas, lenguas, costumbres y festividades de modo arbitrario. Eso es demasiado simplista. En puridad de conceptos, el nacionalismo no es otra cosa que la traslación al discurso político de la homogeneidad cultural previamente conseguida por el Estado en su afán de alfabetizar a sus ciudadanos para de ese modo poner en pie el «ejército de trabajadores» o el de «futuros soldados» a los que antes se ha hecho referencia⁵⁶.

Consecuentemente, ya habíamos visto que el Estado surge para cohesionar un mercado incipiente. Ahora podemos añadir que las naciones surgen como una deriva del proceso de construcción del Estado; surgen cuando ese Estado ha procedido a estandarizar la lengua (y otros hábitos)⁵⁷ de sus ciudadanos a través del sistema educativo público; y surgen

⁵⁴ DEUTSCH, Karl: *Nationalism and Social Communication —An Inquiry into the Foundation of Nationality*. MIT Press, Cambridge (Massachusetts) y Londres, 1969, p. 188.

⁵⁵ GELLNER, Ernest: *Op. cit.*, p. 80.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 59-60.

⁵⁷ Véase ANDERSON, Benedict: *Imagined Communities: Reflections on the origin and spread of Nationalism*. NLB, Londres, 1983, p. 39. Anderson alude simbólicamente a la «ceremonia de abrir el periódico» como parte de ese proceso de *nation-building*. Evidentemente, se asume que habrá varios rotativos. El *quid* de la cuestión es que, una vez

de la mano del nacionalismo, para así cerrar el círculo y blindar ideológicamente ese proyecto político, abrazando de modo transversal a gentes de diversos territorios, lenguas, religiones y clases sociales a fin de que el nuevo Estado resulte más fácil de gestionar. O, simplemente, a fin de que sea viable a largo plazo.

Que en Afganistán hayan proliferado las guerras con invasores, así como las rencillas internas, puede que sea un obstáculo para la construcción de la hipotética nación afgana. Decir eso es lo más fácil. Pero puede que no lo sea. Claro que ni siquiera es preciso acudir a autores contemporáneos para resolver este entuerto. En realidad, uno de los autores que suelen ser considerados como los padres del nacionalismo, Ernst Renan, ya dejó dicho que las naciones suelen forjarse a partir del recuerdo de un sufrimiento común:

... haber sufrido, disfrutado y esperado juntos; he aquí lo que vale más que aduanas comunes y fronteras conforme a ideas estratégicas: he aquí lo que se comprende a pesar de la diversidad de raza y de lengua. Decía hace un momento: «haber sufrido juntos»; sí, el sufrimiento en común une más que la alegría. En punto a recuerdos nacionales, los duelos valen más que los triunfos, pues imponen deberes, ordenan el esfuerzo en común⁵⁸.

En ese sentido, como quiera que los afganos han soportado la presencia de varios Imperios y potencias en suelo propio (con mejores o peores intenciones, pues ese es otro debate), se trata de un substrato digno de ser tomado en consideración en el momento de recrear un relato común. Como ya se ha comentado en la primera parte de este análisis, los enemigos exteriores podrían hacer las veces de «federadores externos» para conseguir de ese modo una mayor cohesión social interna. Pero esta medida, por sí misma, se ha demostrado insuficiente. Necesaria, dada la situación de partida, pero todavía insuficiente. Porque esa alianza a *contrario* se ha desvanecido cuando esos enemigos externos lo han hecho también. De ahí la importancia de que el pergeñado relato común dé un paso más e incorpore en ese sistema educativo público los elementos necesarios para que los diferentes grupos étnicos afganos se comprendan a sí mismos como parte de una única realidad.

Porque el proceso descrito por Deutsch, por Gellner o hasta por otros autores como Anderson puede ser doloroso si no se toman medidas. La experiencia histórica lo demuestra. Ellos lo advierten cuando incluyen

que la población está alfabetizada, su sentimiento de pertenencia se ve reforzado por el hecho de que todos los miembros de esa comunidad se abren al (resto del) mundo, a diario, en una lectura que habla de los mismos líderes políticos, instituciones y problemas en la misma lengua.

⁵⁸ RENAN, Ernst: *¿Qué es una nación? Cartas a Strauss*. Alianza Editorial, Madrid, 1987 [1882], p. 83.

en sus discursos, más allá de las promesas de bienestar económico, las resistencias (en ocasiones violentas) de individuos cuya cultura no es la elegida para vehicular el proyecto estatonacional en ciernes⁵⁹. O cuando admiten que, tras algunos años de éxito, es posible que surjan nacionalismos periféricos (con vocación de representar a esas minorías étnicas no favorecidas por la elección de la «lengua del mercado») que traten de crear sus propias estructuras de Estado, su propio sistema educativo, su propio relato común y, al final, su propia nación, una vez que el bienestar económico inicial ya haya sido logrado⁶⁰. Así las cosas, si de verdad se desea construir una nación, habría que dar un paso más allá del modelo apuntado, que, al fin y al cabo, contiene un importante ingrediente funcionalista (muy evidente en el caso de Gellner). Porque el establecimiento de una «lengua para el mercado» y su potenciación no debería entenderse como parte de un juego de suma cero tendente a destruir las demás culturas. Cuando el Estado ha dado esa sensación, el proceso se ha truncado. Cuando ha sido receptivo en ese equilibrio cultural, el proceso ha dado sus mejores dividendos⁶¹.

En este sentido, Afganistán tiene una oportunidad de oro. Lo cual no significa que este proceso sea sencillo. Ni mucho menos que haya garantías de que salga bien. Solo significa que no todo está perdido. A su vez, nada es aleatorio. Los constreñimientos estructurales están ahí, pero aún queda la parte de la política correspondiente al rol de las instituciones. Todo dependerá de los ítems que se han puesto sobre la mesa: a) mercado único, con un incremento de la atención hacia el sector secundario; b) sistema escolar público eficaz, capaz de crear estándares —lingüísticos, culturales— compartidos por los potenciales beneficiarios de ese mercado; y c) desarrollo de un relato común —también trasladable a partir de ese sistema educativo— útil a efectos de cohesionar ideológicamente a esa amalgama de gentes. Pero debería ser un relato abierto a la comprensión y el respeto del conjunto de las etnias, lenguas e idiosincrasias del país.

⁵⁹ DEUTSCH, Karl: «Nation-building and National Development: some issues for political research», en DEUTSCH, Karl, y FOLZ, W. J. (eds.). *Nation-building*. Atherton Press, Nueva York, 1966, p. 7.

⁶⁰ GELLNER, Ernst: *Op. cit.*, pp. 87-88. Gellner comenta el peso que puede llegar a tener el remanente cultural de las minorías dotadas de lenguas vernáculas si en alguna ocasión, en pleno desarrollo económico, esos grupos detectan algo semejante a un agravio y consideran responsables de ello a las élites que impulsaron la creación de ese Estado-nación, sostenido por una «lengua de mercado» diferente de la de dichas minorías.

⁶¹ Deutsch recuerda, por ejemplo, que el exitoso proyecto de asimilación escocés a la lengua inglesa en plena revolución industrial no fue incompatible con la creación de nuevas iglesias católicas en la ciudad de Glasgow en las que las ceremonias se desarrollaban en gaélico, para comodidad de los obreros de primera generación procedentes del norte de Escocia (DEUTSCH, Karl: *Nationalism...*, p. 137).

¿Está Afganistán preparado para una democracia?

Ya hemos señalado que la cultura política afgana no ayuda. La cultura «participante», en los términos en los que la definen Almond y Verba, no está consolidada. Sin embargo, no todo son malas noticias. Ni siquiera en este ámbito. La experiencia histórica demuestra que no suelen darse juegos de suma cero o, dicho en positivo, que la presencia de ingredientes propios de las culturas «parroquial» y de «súbdito» suelen convivir con ingredientes propios de la cultura «participante». Dicho con otras palabras: sería un grave error pretender que en Afganistán haya que anular las dos primeras etapas que jalonan el camino hacia una cultura cívica/democrática a fin de consolidar su dimensión participante. El proyecto democrático no exige tanto como eso.

En realidad, hasta en las sociedades más avanzadas desde el punto de vista democrático es usual que se mantengan firmes núcleos de votantes con un enorme apego a la tradición, ya sea por convicciones fuertemente arraigadas basadas en valores, ya sea por opciones políticas más coyunturales (basadas, en ocasiones, en el cálculo racional). De hecho, también es posible que existan núcleos de votantes (sobre todo entre la población anciana) que ni siquiera ha tenido la «oportunidad de aprender» y asimilar otras opciones. Pero no podemos descartar la hipótesis de que, habiendo gozado de dicha oportunidad, se mantengan en sus trece. ¿Es eso fatal para la democracia? Si la presencia de estos sectores de la población fuese una amenaza para la democracia, no habría ningún país democrático. Ese no es, por ende, el problema.

El problema lo es de dosis y de ritmos. El modo en que se está llevando a cabo este proceso adaptativo en suelo afgano incluye una transición sociológica forzada por las circunstancias. El final puede ser positivo, pero la estrategia —o la necesidad— de quemar etapas siempre conlleva contraindicaciones. Como ya hemos visto, en Afganistán el dilema no se plantea tanto en las zonas urbanas, donde esa transición lleva años forjándose, no sin dificultades. Se plantea, sobre todo, en las zonas rurales. Máxime en las dominadas por los pastunes, aunque es perceptible en zonas dominadas por uzbekos y hazaras.

Desde el punto de vista empírico, las situaciones en las que se pasa de una cultura política básicamente tribal o de clanes («parroquial») a una cultura política «participante» tienen una ventaja y un inconveniente. La primera radica en el hecho de que la cultura «parroquial» contiene la semilla de la participación democrática (pese a que la suya sea una democracia más directa, basada en los consejos tribales u otros órganos similares y con menos intermediarios que la nuestra). Tanto es así que la intromisión de una dosis excesiva de cultura de «súbdito» en la historia de un país determinado siempre ha dificultado la ulterior transición hacia

la cultura democrática⁶². El inconveniente es que allí donde se ha pretendido pasar directamente del primer al tercer estadio el resultado viene obstaculizado por la falta de legitimidad de las instituciones centrales y, en función de ese dato, suele terminar en fracaso o, como dicen los principales expertos, los pequeños avances suelen verse «amenazados por la fragmentación parroquial», de modo que sus instituciones «se balancean como acróbatas en la cuerda floja, inclinándose peligrosamente unas veces hacia el autoritarismo y otras hacia la democracia»⁶³.

Pero no se trata de volver atrás (en buena medida, la monarquía de Zahir Shah estaba llamada a desempeñar el papel de mediación entre las etapas «parroquial» y «participante» en el caso afgano). La cuestión que ahora se plantea se refiere a qué hacer, dada la tesitura actual. La única vía plausible para evitar el desapego (que suele ser mutuo) entre esa realidad «parroquial» y la realidad estatal (o estatonacional) pasa por convencer a los líderes de las viejas estructuras tribales acerca de que el nuevo modelo no solo las respeta en su idiosincrasia (eso deviene fundamental), sino que, a fuer de ello, es capaz de ofrecerles nuevos canales de representación política a través de los cuales pueden hacer llegar su voz y su voto a los principales resortes de poder del Estado-nación *in fieri*. Ya sea mediante la forja de auténticos partidos políticos, ya sea como grupos de interés. De esta manera, en vez de apostar por la derrota (conceptual) entre alguna de las dos legitimidades inherentes al modelo descrito, se debería seguir la senda de la potenciación de las lealtades múltiples. Y en eso el sistema educativo también está llamado a jugar un papel fundamental.

Conclusiones

En las conclusiones pretendo no llevar a cabo el típico ejercicio consistente en recopilar y trasladar a las páginas finales del análisis algunas de las cosas ya comentadas en los epígrafes precedentes. Prefiero aprovechar la ocasión para desarrollar unas reflexiones finales que van más allá de aprobar o de criticar tal o cuál política pública concreta. Aunque la recta comprensión de su alcance requiera, al menos, una lectura transversal de lo dicho en este mismo análisis con anterioridad.

Del proceso seguido en Afganistán se infieren varias cuestiones relevantes. Entre ellas, que este tipo de procesos generan dilemas de solución difícil, si no imposible. Por ejemplo, algunos expertos insisten en que el liderazgo internacional y la presencia de funcionarios extranjeros dificultan la construcción del Estado-nación. Entre otras cosas, porque, por más que se actúe de buena fe y se intente una opción neutral, es evidente

⁶² ALOMND, Gabriel, y VERBA, Sydney: *Op. cit.*, p. 42.

⁶³ *Ibidem*, pp. 44-45.

que se apoya la construcción no de *un* Estado, sino, en el fondo, *del* Estado liderado por algunos individuos y colectivos concretos. De ese modo, se reparten unas legitimidades (y, quizá, también unas prebendas) que, con mentalidad local, pueden ser muy discutibles⁶⁴. A su vez, el hecho de que un Gobierno acabe siendo visto como una sucursal de esas potencias extranjeras tampoco contribuye a generar ese consenso social necesario, de carácter transversal, necesario para apuntalar un proyecto estatucional de nuevo cuño.

Por otro lado, la propuesta de acompañar los procesos de *statebuilding* de ingredientes democráticos es difícilmente discutible desde el punto de vista ético. De no hacerlo así, cualquiera podría preguntarse si merece la pena el esfuerzo. De acuerdo. Ahora bien, conceptualmente hablando, construir un Estado y construir una democracia son dos cosas distintas. Cada una de ellas plantea sus propios retos y requiere el cumplimiento de sus propios requisitos. Sin unas instituciones fuertes, la democracia puede tambalearse, pues, como ha quedado expuesto a lo largo de este análisis, la cultura política democrática no se puede improvisar. Ni se puede presumir por vía constitucional o legal. Por ello conviene, al menos, no empeñarse en convertir a los Estados a los que se acude en una especie de mala copia de los Estados de la OCDE⁶⁵, mientras que es preciso empeñar todo el esfuerzo necesario en reforzar la legitimidad y la capacidad de esos Estados embrionarios para que algún día devengan auténticas democracias a su manera.

Desde el punto de vista sociológico, el escenario afgano es uno de los más complejos posibles, aunque no sea —ni mucho menos— único en el mundo. Cuando la dinámica de guerras contra extranjeros (en el caso de Afganistán, en tiempos recientes, contra la URSS, pero la lucha contra el extranjero está muy positivamente arraigada en la conciencia colectiva, más allá de los detalles de dicha experiencia histórica) y de guerras civiles ha calado tan hondo y los medios de subsistencia escasean, la población de referencia también es más difícil de comprender. Y, al fin y al cabo, todos los procesos de *statebuilding* se llevan a cabo, en última instancia, en beneficio de esa población. Como señalan algunos expertos, en el caso de Afganistán es normal que un campesino apoye al Gobierno de Karzai y, al mismo tiempo, sin que él detecte contradicción en ello, subvencione

⁶⁴ PARIS, Roland, and SISK, Timothy D.: «Managing Contradiction: The inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding», en *Research Partnership on Postwar Statebuilding*. International Peace Academy, 2007, p. 4.

⁶⁵ BOEGE, Volker; BROWN, Anne; CLEMENTS, Kevin, y NOLAN, Anna. «On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing-States in the Global South or Research and Politics in the West?», en FISCHER, Martina, y SCHMELZLE, Beatrix (eds): *Building Peace in the Absence of States: Challenging the Discourse on State Failure*. Berghof Handbook for Conflict Transformation, 2009, p. 18.

a los talibanes a través de su actividad económica⁶⁶. Eso es trasladable a las opiniones políticas de muchos afganos. Porque estamos hablando de un escenario de supervivencia, con escasos referentes institucionales, con escasa cultura y con mucho recelo acumulado.

Las dificultades apuntadas hasta aquí no solo no operan en detrimento del enorme esfuerzo desarrollado por parte de la sociedad internacional en los últimos años, sino que, en mi opinión, lo convierte en más meritorio si cabe. La aportación de nuestras Fuerzas Armadas también debe ubicarse en este contexto, plétórico de dificultades, que no ha facilitado nada las cosas. Y, a pesar de todo, los Estados que han participado en la ISAF han promovido muchas iniciativas que, sin duda, han mejorado (en algo o en bastante, eso depende de las diferentes zonas del país) la vida de muchos afganos. Y, sobre todo, han enseñado un camino diferente, no exento de ilusiones. Pero, cuando hablamos de *statebuilding*, no podemos bajar la guardia y conviene dar un paso más, a fin de analizar fríamente los niveles de éxito alcanzados y —es la otra cara de la misma moneda— el trayecto que queda por recorrer.

El proceso de reconstrucción (o de construcción) de un Estado es siempre una tarea difícil. Lo es, por más que se conozca el camino a recorrer, gracias a la experiencia histórica acumulada y a la bibliografía disponible. La construcción empieza por la economía, generando un mercado, y continúa con la Hacienda Pública y con unas Fuerzas Armadas capaces de hacer valer el papel del Estado en todo el proceso. Y, cuanto más bajamos hacia el principio de la solución, más rápidamente comprobamos que hay cosas fundamentales que están por hacer. Sabemos cuáles son las recetas, pero trasladarlas a la práctica de un modo adecuado no es tan fácil. De igual manera que conocemos protocolos para afrontar algunas enfermedades o accidentes que, sin embargo, muchas veces terminan con la vida del paciente o, quizá, no impiden que la enfermedad se convierta en crónica o una mediocre calidad de vida. En el caso de Afganistán, el reto se complica más, entre otras cosas porque todo el trabajo se ha tenido que desarrollar contra reloj. En realidad, por imperativo de las circunstancias, se está tratando de hacer en unos pocos años algo que en otras latitudes se ha prolongado durante siglos o, en el mejor de los casos, a lo largo de muchas y muchas décadas.

En todo caso, la culminación (del éxito) de un proceso de *statebuilding* se define a partir del momento en el que el «Estado anfitrión» es capaz de sobrevivir por sí mismo⁶⁷. De acuerdo con lo previsto para Afganistán, pronto tendremos ocasión de comprobar si esto se confirma en su caso.

⁶⁶ MAC GINTY, Roger: *International Peacebuilding and Local Resistance: Hybrids forms of Peace*. Palgrave, Nueva York, 2011, p. 94.

⁶⁷ LAKE, David: «The Practice and Theory of US Statebuilding», en *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 4, núm. 3, 2010, p. 273.

El enfermo ha mantenido sus constantes vitales gracias a la conexión a una máquina de la «uci» internacional, pero esta vez se va a forzar la desconexión para pasar al enfermo a planta, con la consiguiente relajación de las medidas de monitorización y apoyo. La verdad es que todas las señales recogidas en este análisis indican que había medicinas y tratamientos aplicables, pero que todavía no han producido su efecto. Mientras que algunos patógenos campan a sus anchas. Por lo tanto, no se puede ser muy optimista.

Compromisos e intereses internacionales para el futuro de Afganistán

Mario Laborie Iglesias

Capítulo segundo

Resumen

Cuando, el 1 de enero de 2015, se haya consumado la retirada de las fuerzas de la ISAF, los retos a los que se enfrentará la República Islámica de Afganistán serán de tal magnitud que es muy improbable que los afganos puedan asumir esa responsabilidad en solitario. La integración en las organizaciones económicas y de seguridad regionales, la colaboración internacional y el respaldo que presten los países vecinos son indispensables para la estabilidad futura de Afganistán.

Pero la realidad indica que las respuestas regionales a los problemas afganos son de difícil aplicación, como demuestran los hasta ahora más bien tímidos resultados de las iniciativas regionales de integración. La dinámica de las relaciones intrarregionales se encuentra capturada por las pugnas geopolíticas que tienen lugar en el tablero afgano.

El objetivo de este capítulo es analizar las oportunidades y contradicciones que los marcos internacional y regional ofrecen para el progreso de Afganistán. Para ello, los distintos apartados describen: 1) el contexto internacional y el papel que juegan, y que jugarán, las principales organizaciones internacionales; 2) la influencia de las dinámicas regionales en la estabilidad y prosperidad de Afganistán; y 3) la acción de los poderes regionales en defensa de sus intereses nacionales.

Palabras clave

Afganistán, organizaciones internacionales, geopolítica, geoeconomía, nueva ruta de la seda.

Abstract

By the end of the ISAF's forces withdrawal, on January 1, 2015, the Islamic Republic of Afghanistan will face challenges of such magnitude that it's very unlikely that the Afghans could assume the responsibility in isolation. Then, the country integration in regional security and economic organizations, the international collaboration, and the support of neighboring nations will be critical for the future stability of Afghanistan.

But, the reality indicates that regional answers to the Afghan problems are difficult to exploit. So far, the regional integration initiatives have demonstrated poor results. Dynamics of the intraregional relations are captured by the geopolitical struggles that take place in the Afghan chess-board.

The aim of this chapter is to analyze the opportunities and contradictions that the international and regional frameworks offer for Afghanistan progress. Different paragraphs describe: (1) the international context and the role that the principal international organizations play, and will play, in the short and medium term; (2) the influence of the regional dynamic forces in the stability and prosperity of Afghanistan; and (3) the action of the regional powers in defense of their national interests.

Key Words

Afghanistan, international organizations, geopolitics, geoeconomics, new silk route.

Introducción

A los afganos les gusta señalar que su país constituye el «corazón de Asia» ya que, históricamente, Afganistán ha sido una encrucijada de culturas y de rutas comerciales. En diciembre de 2011, el presidente afgano afirmaba que «un Afganistán estable, seguro y desarrollado no es solo un deseo de los afganos y de sus amigos internacionales, es una necesidad si la región quiere alcanzar la seguridad y la integración económica»¹. Con estas palabras Hamid Karzai venía a defender que la estabilidad de Afganistán se encontraba sólidamente ligada a la de la región de Asia Central y Meridional; y viceversa: los eventos regionales influyen de forma inequívoca sobre la vida de los afganos.

A partir del 1 de enero de 2015 —fecha en la que está prevista la finalización de la misión de la ISAF— Afganistán será completamente dueño de su propio destino. Aunque, en los últimos años el progreso hacia la estabilidad, la seguridad y el desarrollo del Estado afgano han sido notorios, es cierto que siguen existiendo importantes desafíos que ensombrecen el porvenir del país para ese esperado momento. En un período que se antoja crucial, los retos a los que se enfrentará la República Islámica de Afganistán serán de tal magnitud que es muy improbable que los afganos puedan asumir esa responsabilidad en solitario. Sin duda, de la colaboración y apoyo que reciban del exterior dependerá en gran medida el éxito o el fracaso del proceso hacia su plena soberanía.

En este punto, la continuidad del sostén que proporciona la comunidad internacional en su conjunto a través de iniciativas multilaterales o por medio de organizaciones Internacionales, como la OTAN, las Naciones Unidas, o la Unión Europea, resultará fundamental para el futuro del país.

Al mismo tiempo, existe una unanimidad casi plena de que la integración en las organizaciones regionales económicas y de seguridad es indispensable para la estabilidad futura de Afganistán. El enfoque centrado únicamente sobre la seguridad se ha mostrado insuficiente para asegurar la prosperidad del país. Por este motivo, el diseño de una estrategia regional de amplio espectro, pero orientada especialmente hacia el desarrollo económico, ha constituido un objetivo permanente de la comunidad internacional. Esta es la razón por la que existen multitud de iniciativas, conferencias, organizaciones y grupos internacionales que tratan de favorecer la estabilidad regional, bien a través del desarrollo económico, de la seguridad, o de ambos aspectos simultáneamente.

Pero, si contar con la cooperación regional e internacional es esencial para el futuro del pueblo afgano, el respaldo que presten los países veci-

¹ Bonn Conference on Afghanistan in December 2011. Statement by H. E. Hamid Karzai. En http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/604030/publicationFile/162785/Afghanistan_Karzai.pdf.

nos de la región resultará decisivo. En Afganistán confluyen los intereses, en la mayoría de las ocasiones contrapuestos, de las potencias vecinas, lo que complica extraordinariamente la estabilidad tanto del país como de la región en su conjunto. Pese a las declaraciones oficiales, la mejora de las relaciones entre los Estados está lejos de dar resultados tangibles.

Este capítulo explora las oportunidades y contradicciones que los marcos internacional y regional ofrecen para el progreso de Afganistán. Para ello, se encuentra dividido en tres partes. La primera analiza el contexto internacional, a través de las diversas conferencias internacionales celebradas desde la misma caída del régimen talibán en 2001. En este apartado, también, se describe el papel que juegan, y que jugarán, las principales organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas, la Unión Europea o la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), así como el de las instituciones financieras multilaterales.

La segunda parte está dedicada a señalar cómo las dinámicas regionales influirán en la estabilidad y prosperidad de Afganistán. Iniciativas tan llamativas como el Proceso de Estambul de Cooperación y Seguridad en el Corazón de Asia, o las diversas que han adoptado el bucólico nombre de Nueva Ruta de la Seda, constituyen su eje central.

Finalmente, la tercera parte ofrece un análisis geopolítico —entendido como la defensa de los diversos intereses nacionales— sobre el papel que desempeñan algunos de los países de la región, y en particular las dos grandes potencias asiáticas: China e India. El capítulo se cierra con unas conclusiones que, a modo de reflexiones, ofrecen algunas perspectivas.

Los compromisos de la comunidad internacional con Afganistán

Desde la caída de los talibanes en 2001, la comunidad internacional ha mostrado su firme compromiso con la estabilidad y desarrollo de Afganistán. El indiscutible empeño en la reconstrucción del Estado afgano ha quedado patente durante la celebración de multitud de conferencias internacionales en las que se ha garantizado la financiación y coordinación de las distintas iniciativas. Igualmente, la participación de las principales organizaciones internacionales de ayuda humanitaria y al desarrollo, como la Unión Europea, la OSCE y las Naciones Unidas es muestra inequívoca de que en ningún momento Afganistán se ha encontrado solo.

Pese a la ingente labor ya realizada, el papel que los actores externos deben y deberán continuar llevando a cabo en el futuro próximo se antoja de vital importancia para el devenir del pueblo afgano. Por ello, a continuación se señalan algunos aspectos de la labor realizada a lo largo de los años por dichos actores, así como sus posibilidades para el futuro.

Las conferencias internacionales

Un análisis pormenorizado de las innumerables conferencias, reuniones y grupos de trabajo internacionales relacionados con el proceso de estabilización de Afganistán se escaparía del alcance de este capítulo, por lo que a continuación se detallan únicamente las más relevantes.

Bajo el auspicio de las Naciones Unidas, ya en diciembre de 2001, se celebró en Bonn una cumbre crucial para la refundación del nuevo Estado de Afganistán. Con el acuerdo alcanzado en la antigua capital de la Alemania Federal, las distintas facciones étnico-políticas afganas, hasta entonces enfrentadas, lograron sentar las bases para el establecimiento de un Gobierno provisional en el país, que evitara el vacío de poder, así como abrir un proceso constituyente y diseñar un mapa de ruta para la celebración de elecciones libres. Además, se establecieron las primeras instituciones estatales: la Comisión Afgana Independiente de los Derechos Humanos y la Dirección General Contra Narcóticos o la Comisión Judicial —marco para el establecimiento del sistema legal de Afganistán—. Por otro lado, la ISAF también se crea gracias a este Acuerdo de Bonn de 2001, aunque días después, por la resolución 1.386 (2001), el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas otorgó la debida legitimidad internacional a esa decisión.

Entre el 31 de marzo y el 1 de abril de 2004, se celebró la conferencia internacional de Berlín, en donde se acordó el despliegue de los equipos de reconstrucción provinciales (PRT, en sus siglas en inglés) por todo el territorio afgano —que han demostrado que constituyen una pieza importante de la estrategia de reconstrucción y estabilización del país— y la implementación del proceso de desarme, desmovilización y reintegración, y se aprobaba un plan de trabajo encaminado a resaltar la importancia del proceso de reforma de las instituciones afganas.

Sin duda, uno de los hitos fundamentales que marcan el apoyo internacional en Afganistán es el denominado Pacto para Afganistán que se alcanzó en la Conferencia de Londres en enero de 2006 y por el que la comunidad se comprometió a mejorar la eficacia de la asistencia al país y a aportar los fondos necesarios para su desarrollo.

La aprobación en París, en junio de 2008, de la Estrategia para el Desarrollo Nacional Afgano² (ANDS, en sus siglas en inglés) constituyó, sin duda, otro momento crucial para la estabilización de Afganistán. La ANDS establece los parámetros para la gobernabilidad y define las políticas, programas y proyectos que se llevarán a cabo, y los medios eficaces de

² Afghanistan National Development Strategy (2008-2013). En http://www.undp.org.af/publications/KeyDocuments/ANDS_Full_Eng.pdf.

implementación, supervisión y evaluación de estas acciones³. Los objetivos de desarrollo del gobierno afgano se organizan sobre tres pilares: 1) seguridad; 2) gobernanza, estado de derecho y derechos humanos; y 3) desarrollo económico y social.

En enero de 2010, se celebró una segunda conferencia en Londres, con notable incidencia de cara al futuro, ya que se dieron los primeros pasos de una nueva estrategia internacional que condujese a la plena soberanía del pueblo afgano. Sobre lo allí acordado, en julio de ese mismo año, tuvo lugar en Kabul la Conferencia Internacional para Afganistán, en la que participaron los ministros de Exteriores y altos representantes de más de 70 países y organizaciones internacionales. En esta ocasión, se oficializó el marco en el que se apoya la actual transición por etapas a las autoridades afganas de la responsabilidad de gobernar su país, conocida como el Proceso de Kabul⁴. Además, se establecieron una serie de programas nacionales prioritarios que el gobierno afgano se comprometió a poner en marcha para incrementar su papel en la estabilización y desarrollo del país.

Durante la segunda Conferencia Internacional de Bonn —diciembre de 2011— se establecieron las bases del compromiso de la comunidad internacional con el desarrollo y la seguridad de Afganistán tras el repliegue de las fuerzas de la ISAF⁵. Asimismo, se acordó que el país finalizaría la transición en enero de 2015 y que entraría en la denominada «década de la transformación» —hasta 2024— en la que la comunidad internacional aceptaba mantener su apoyo financiero, siempre y cuando se superasen ciertos déficits democráticos. El acuerdo no concretó, sin embargo, las cifras del apoyo financiero y, además, condicionaba las ayudas internacionales a la situación de crisis que atraviesan los principales países donantes.

Estos compromisos fueron reiterados en la Conferencia de Tokio, en julio de 2012. Los dos documentos finales publicados tras esta conferencia

³ CESEDEN. Grupo de Trabajo 2: «Estrategia afgana de desarrollo, retos en su ejecución y mecanismos de coordinación». En <http://www.ceseden.es/noticias/pdf/2Estrategia%20afgana%20de%20desarrollo.pdf>.

⁴ The Kabul Process. En <http://www.thekabulprocess.gov.af>.

⁵ La declaración de la Conferencia concluía: «Hoy en Bonn, solemnemente declaramos un consenso estratégico para profundizar y ampliar la colaboración entre Afganistán y la comunidad internacional fundada, hace diez años, en el de Petersberg. Construyendo sobre los logros compartidos de los últimos diez años y reconociendo que la seguridad y bienestar de Afganistán continúan afectando la seguridad de toda la región y más allá, Afganistán y la comunidad internacional se comprometen enérgicamente con esta renovada asociación». Council on Foreign Relations, Conference Conclusions. International Conference on Afghanistan, diciembre de 2011.

—la Declaración de Tokio⁶ y su anexo, el Marco Mutuo de Rendición de Cuentas⁷ (TMAF, en sus siglas en inglés)— se han considerado un importante salto cualitativo en las relaciones entre Afganistán y la comunidad internacional, tanto en términos de que los afganos asuman la responsabilidad sobre su propio futuro, como en las expectativas con respecto a una mayor confianza entre los donantes para con el país.

De acuerdo al mencionado Marco de Rendición de Cuentas de Tokio, el 3 de julio de 2013 se celebró en Kabul una nueva reunión de alto nivel para revisar el progreso efectuado en los objetivos marcados en la capital nipona. Los países y organizaciones participantes en esa reunión de Kabul, reafirmaron su compromiso para aportar 16.000 millones de dólares para el desarrollo de Afganistán⁸. Quizás lo más interesante fue la observación formulada sobre la mejora en la transparencia presupuestaria del gobierno afgano, que en dos años ha pasado del 21% al 59%, según el Open Budget Index⁹, muy por encima de lo estipulado en el TMAF¹⁰. La próxima reunión ministerial del TMAF será copresidida por Afganistán y el Reino Unido en 2014, después de las elecciones presidenciales en el país asiático.

⁶ Tokyo Conference on Afghanistan. The Tokyo Declaration. Partnership for Self-Reliance in Afghanistan from Transition to Transformation. 8 de julio de 2012. Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón. En http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/tokyo_conference_2012/tokyo_declaration_en1.html.

⁷ El Marco de Tokio enumera cinco objetivos (elecciones, imperio de la ley, finanzas públicas, presupuesto gubernamental y crecimiento) y dieciséis indicadores que el gobierno afgano se compromete a implementar. Tokyo Mutual Accountability Framework. Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón. Disponible en http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/tokyo_conference_2012/tokyo_declaration_en2.html.

⁸ «Senior Officials Meeting 2013». The Kabul Process. Disponible en <http://www.thekabulprocess.gov.af/index.php/conferences/tmaf-senior-official-meeting>. [Fecha de la consulta: 8 de agosto de 2013]

⁹ Este índice es elaborado por el International Budget Partnership (IBP). Creado en 1997 como parte del Center on Budget and Policy Priorities, el IBP tiene por objeto «colaborar con la sociedad civil en el análisis de los presupuestos estatales, con el fin de mejorar la gobernabilidad y reducir la pobreza». El Center on Budget and Policy Priorities es un instituto de investigación, sin ánimo de lucro y sin filiación política, apoyado principalmente por fundaciones como Ford Foundation, Open Society Institute, Flora and William Hewlett Foundation, entre otras. Información sobre el IBP disponible en <http://www.transparentnost.org.rs/english/ACTIVITIES/BUDGET/material/AboutIBPEnglish.pdf>. El último Open Budget Index puede consultarse en <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Spanish.pdf> Fecha de la consulta 29.07.2013.

¹⁰ «Co-Chair's Statement - Tokyo Mutual Accountability Framework (TMAF) - Senior Officials Meeting - Kabul, Afghanistan, 3 July 2013». Disponible en: <http://www.thekabulprocess.gov.af/images/Jointstatemen.pdf>.

La Misión de las Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA)

Como ya ha sido señalado, ante las notorias carencias del gobierno afgano en materia de reconstrucción y desarrollo, la asistencia de la comunidad internacional continuará siendo imprescindible, a medio y largo plazo. Sin este apoyo, las autoridades afganas se verían imposibilitadas para realizar las funciones básicas propias del Estado¹¹.

Es en este apartado donde focaliza su actividad la Misión de las Naciones Unidas para Afganistán¹² (UNAMA, en sus siglas en inglés), cuyo mandato ha sido extendido por el Consejo de Seguridad de la ONU —Resolución 2096 (19 de marzo 2013)¹³— hasta marzo de 2014. Bajo el mando del Departamento de Operaciones de Paz de la ONU¹⁴, las más de 2.100 personas que forman la UNAMA llevan a cabo la coordinación de todos los asuntos civiles en Afganistán. La misión cuenta con oficinas en 13 de las 34 provincias del país, así como oficiales de enlace en Teherán e Islamabad.

En este cuadro, las principales tareas que realiza la UNAMA son la planificación y ejecución de los asuntos políticos —gobernanza, resolución del conflicto o construcción del Estado; la coordinación de la ayuda al desarrollo y humanitaria; la sincronización de actividades con los representantes de otras organizaciones¹⁵; el apoyo a las elecciones; y la reintegración de los insurgentes¹⁶—, la reconciliación, el desarme y la reintegración. Por otro lado, es importante señalar la actividad que realizan en Afganistán otras instituciones de las Naciones Unidas, como la Agencia

¹¹ Según el Banco Mundial, la ayuda que proporcionan los donantes en la actualidad significa el 95% del PIB de Afganistán, y prevé que el país seguirá siendo fuertemente dependiente de la ayuda exterior en el futuro previsible. «Afghanistan Aid: Donors pledge \$16 billion at Tokyo meeting». BBC News, 8 de julio de 2012. Disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-18758148>.

¹² United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) (<http://unama.unmissions.org>).

¹³ Texto de la resolución disponible en <http://www.un.org/News/Press/docs/2013/sc10943.doc.htm>.

¹⁴ La UNAMA es una misión de la ONU tipificada como «integrada». Pese a ser únicamente una misión de las denominadas políticas, su mando superior se encuentra en el Departamento de Operaciones de Paz de la ONU (DPKO, en sus siglas en inglés).

¹⁵ En este aspecto es importante resaltar que por la resolución 1806 de 20 de marzo de 2008 el Consejo de Seguridad amplió el mandato de la UNAMA para mejorar su cooperación con la ISAF y el gobierno afgano.

¹⁶ De acuerdo a las cifras proporcionadas por la UNAMA, hasta el pasado 22 de mayo de 2013, se habían reintegrado un total de 6.840 antiguos insurgentes, lo que viene a señalar la escasa incidencia del programa. «The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary-General». Consejo de Seguridad de la ONU, sexagésimo octavo año, 13 de junio de 2013. Disponible en: <http://unama.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=ewuCiTs6Uc0%3d&tabid=12278&language=en-US>.

para los Refugiados o la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), que colabora con el grupo de trabajo contra narcóticos del Consejo Conjunto de Coordinación y Supervisión¹⁷ (JCMB, en siglas en inglés), órgano de coordinación entre el gobierno afgano y la comunidad internacional, para atajar la producción y el tráfico de drogas en el país, asunto que se considera un peligro notable para Afganistán.

La UNAMA también está desempeñando un papel creciente en la participación de actores regionales en la estabilidad afgana. Junto con Turquía, la UNAMA preside un Grupo Regional de Trabajo para conseguir apoyo para la integración regional de Afganistán, del que se ofrecen algunos detalles más adelante. Del mismo modo, la UNAMA copreside el JCMB y participa en la implementación de la ANDS. Sin embargo, la función de coordinación de los países donantes, una de las tareas fundamentales inicialmente asignadas a la UNAMA, no se ha materializado debido a la gran cantidad y tamaño de los fondos aportados y de los proyectos en Afganistán. En el momento de escribir este artículo, se está trabajando para crear un nuevo organismo de supervisión y coordinación que asegure la coherencia del esfuerzo de los países donantes¹⁸.

Un aspecto que hay que tener en cuenta para el futuro es el deseo del gobierno afgano de asumir unas mayores responsabilidades en este campo. Por ello, la UNAMA, al igual que el resto de la comunidad internacional está activando un papel de apoyo, en lugar de proporcionar servicios de forma directa.

El apoyo de la Unión Europea

La estabilización y el desarrollo de Afganistán es una prioridad significativa para las relaciones exteriores de la Unión Europea. Desde 2002, la Unión apoya los esfuerzos de reconstrucción y desarrollo del país asiático.

¹⁷ El Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB) fue creado en 2006 en la Conferencia de Londres para supervisar la puesta en práctica del Pacto por Afganistán y asegurar una mayor coherencia de los esfuerzos del gobierno afgano y de la comunidad internacional. Tras la aprobación de la Estrategia de Desarrollo (EDNA), el JCMB amplió sus misiones para proporcionar dirección estratégica y normativa para la ejecución de la EDNA, así como la visión política y las prioridades acordadas entre el gobierno afgano y la comunidad internacional. El Consejo está copresidido por el ministro afgano de Finanzas y el representante especial del Secretario General de las Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA SRSG). Para conocer los detalles del Joint Coordination and Monitoring Board (JCMB), consúltese

<http://www.the kabul process.gov.af/index.php/jcmb/background/12-jcmb-background>.

¹⁸ En la actualidad, y en lo que respecta a la Policía y el Ejército afganos, existen cuatro corrientes distintas de financiación: una para la Policía, a través del Fondo Fiduciario para el Mantenimiento del Orden Público en Afganistán (LOTFA, en sus siglas en inglés) y tres para el Ejército Nacional, a través de la OTAN, los países aliados no OTAN y Estados Unidos.

co, y contribuye con las autoridades afganas para desarrollar instituciones sólidas y fiables.

En noviembre de 2005, la Unión Europea y Afganistán aprobaron una declaración conjunta¹⁹ para una nueva asociación que subrayaba la creciente cooperación, basada en la titularidad afgana de todo el proceso. También establecía un diálogo político regular, con reuniones anuales a nivel ministerial, y reafirmaba el compromiso a largo plazo de la Unión con Afganistán.

En 2007, la Unión Europea sancionó un nuevo Documento Estratégico para Afganistán²⁰, para el período 2007-2013, que establece que «los principios rectores para la asistencia de la Unión Europea serán utilizar las estructuras de Gobierno, donde sea factible, para la puesta en acción de programas y para proporcionar apoyo a los programas nacionales existentes». La estrategia prevé que la ayuda europea se centre en aquellas áreas donde la Unión Europea tiene conocimientos y experiencia, o donde no se encuentren otros donantes. Las «áreas focales» especificadas en el documento son la salud, la gobernabilidad y el desarrollo rural. Por otro lado, las «áreas no focales» son la protección social, la eliminación de minas terrestres y la cooperación regional. También se citan otras cuestiones «transversales» relacionadas con la sociedad civil, entre las que se incluyen impulsar el papel de la mujer y de los medios de comunicación.

En julio de 2009, y de acuerdo con las prioridades establecidas en la ANDS, citada anteriormente, la Unión Europea revisó su compromiso con Afganistán —y también con Pakistán, reconociendo con ello el nexo que une ambos países— y desarrolló un plan para mejorar su acción, centrándose en particular en el desarrollo rural, policía y justicia, gobierno subnacional, y reintegración de excombatientes.

Entre 2002 y 2011, la Unión Europea ha concedido más de 2.500 millones de dólares para la implementación de programas relacionados, fundamentalmente, con la protección de los derechos humanos en Afganistán, lo que convierte a la Unión en el principal donante mundial en ayuda al desarrollo del país asiático²¹. Este país recibe apoyo financiero de la Unión Europea, para los programas de desarrollo, de acuerdo con lo establecido en el Instrumento de Financiación de la Cooperación

¹⁹ Consejo de la Unión Europea: «EU-Afghanistan Joint Declaration. Committing to a new EU-Afghan Partnership». Estrasburgo, 16 de noviembre de 2005. Disponible en <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st14/st14519.en05.pdf>.

²⁰ Comisión Europea: «Country Strategy Paper Islamic Republic of Afghanistan 2007-2013». Disponible en http://www.eeas.europa.eu/afghanistan/csp/07_13_en.pdf.

²¹ Comisión Europea. «Development and Cooperation in Afghanistan». Información disponible en http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/country-cooperation/afghanistan/afghanistan_en.htm.

al Desarrollo²² que gestiona la Comisión Europea. Las prioridades de los gastos corrientes son detalladas en el Documento Estratégico para Afganistán 2007-2013 y en los dos programas indicativos plurianuales que se han acordado formalmente con el gobierno afgano²³. En este apartado es esencial el cometido que realiza la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea²⁴ (ECHO, en sus siglas en inglés), encargada de auxiliar a los afganos afectados por el conflicto. Desde 2001, este departamento ha desembolsado 300 millones de euros para satisfacer las necesidades básicas de la población afgana y facilitar el regreso y la reintegración de refugiados afganos.

Por otro lado, los fondos aportados por la Unión Europea, normalmente, se canalizan a través de otras organizaciones internacionales ajenas a la propia Unión. Así, el Comité Internacional de la Cruz Roja, Cáritas, la Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados (ACNUR, UNHCR en sus siglas en inglés) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, en sus siglas en inglés) son algunas de las instituciones que transforman los recursos económicos europeos en proyectos de ayuda a los afganos²⁵.

Todas las actividades que lleva hoy a cabo la Unión Europea en Afganistán, que incluyen el ineludible contacto con todos los actores claves en el proceso político afgano, se gestionan a través de su delegación en Kabul, dirigida por el Representante Especial de la Unión Europea para Afganistán (EUSR, en sus siglas en inglés), cargo que ocupa Vygaudas Usackas desde febrero de 2010²⁶. Según el diplomático lituano, las tres razones

²² «El Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, al reunir los distintos instrumentos geográficos y temáticos en un instrumento único, mejora el anterior marco de la cooperación al desarrollo de la Comunidad». Reglamento del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. ICD (2007-2013). Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006. Disponible en http://europa.eu/legislation_summaries/development/general_development_framework/l14173_es.htm.

²³ Comisión Europea: «Conclusions of the Mid-Term Review of the Country Strategy Paper for Afghanistan (2007-13) and Multiannual Indicative Programme 2011-13». Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/documents/afghanistan/afghanistan_multiannual_indicative_programme_2011_13_en.pdf.

²⁴ Como muestra de la solidaridad de la Unión Europea con los desfavorecidos en el mundo, la ECHO proporciona ayuda de emergencia y auxilio a las víctimas de catástrofes naturales o de conflicto armado. Información sobre las actividades desarrolladas en Afganistán disponible en http://ec.europa.eu/echo/files/media/publications/annual_report/2012/AR2013_geo_fiche_Afghanistan.pdf.

²⁵ Un desglose de los donantes y proyectos que se realizan en Afganistán (a fecha de 27 de julio de 2013 y realizado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios) se encuentra en http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R10_E16271_asof__1307270213.pdf.

²⁶ VOGEL, Toby: «EU names new Afghanistan special envoy». *Europeanvoice.com*, 22 de febrero de 2010. Disponible en <http://www.europeanvoice.com/article/2010/02/>

por las que la Unión Europea se encuentra hoy en Afganistán son: primera, contribuir al desarrollo de este país y evitar que se convierta otra vez en un santuario para el terrorismo internacional, como lo era antes de 2001; segunda, erradicar las causas de la pobreza; y tercera, asegurar que no se pierda lo ya conseguido mientras que el país se mueve hacia la paz y la reconciliación, y que se consoliden tanto el estado de derecho como los derechos de la mujer en la sociedad afgana²⁷. Igualmente, para acrecentar el impacto de la acción europea y contribuir a la eficacia de la ayuda en general, la Unión Europea también está promoviendo la coordinación entre los donantes.

Como una parte crítica del apoyo europeo a las instituciones afganas, en junio de 2007 la Unión Europea lanzó la misión policial EUPOL Afganistán. La intención es «crear una policía nacional afgana, legítima y competente, que opere bajo el imperio de la ley, respete los derechos humanos y se adhiera a las normas internacionales²⁸». En mayo de 2013, el Consejo de la Unión Europea ha ampliado el mandato de la EUPOL hasta el 31 de diciembre de 2014²⁹.

En el plano interno, hasta el momento la principal dificultad que ha tenido que afrontar la EUPOL ha consistido en reclutar suficiente personal cualificado. Por el lado exterior, y con objeto de evitar posibles duplicaciones, la Unión Europea no tiene el mandato o la capacidad para contribuir a las operaciones militares, y, para este fin, son sus estados miembros los que aportan fuerzas que se encuadran en la ISAF. Por ello, la coordinación entre la Unión Europea y la OTAN debe considerarse una cuestión de primera magnitud. No obstante, las relaciones entre ambas misiones han sido tensas; por un lado, debido a los usuales problemas en las relaciones de la Unión Europea con Turquía, y, por otro, por las competencias que mantiene la ISAF en la formación de la policía afgana. Estas tensiones han obstaculizado la tan necesaria concurrencia de esfuerzos, por lo menos a nivel político.

Además, la acción de la Unión Europea en Afganistán puede encontrarse con dificultades añadidas a corto y medio plazo, ya que al evidente cansancio de los ciudadanos europeos para seguir apoyando las labores

eu-names-new-afghanistan-special-envoy/67222.aspx.

²⁷ «EU will remain committed in Afghanistan. Interview with EU special representative to Afghanistan». Bokhdi News Agency, 27 de enero de 2013. Disponible en <http://bokhdinews.af/english/goftegoo/8560-EU-will-remain-committed-in-Afghanistan-Interview-with-EU-special-representative-to-Afghanistan>.

²⁸ La misión supervisa, tutela, asesora y capacita a la Policía Nacional Afgana, en el ámbito del Ministerio del Interior afgano, de las regiones y las provincias. Para saber más, consultar <http://www.eupol-afg.eu> (European Union Police Mission).

²⁹ «EU police mission in Afghanistan extended». EUPOL Press Release. 27 de abril de 2013. Disponible en http://www.eupol-afg.eu/sites/default/files/PR_Mission%20Extension_%20EN_1.pdf.

de construcción del país, se une el escepticismo por los resultados alcanzados. No hay que olvidar que Europa se encuentra en la actualidad inmersa en una crisis no tanto institucional y económica como de valores.

Está previsto que durante el segundo semestre de 2013 el Consejo de la Unión Europea revise el papel que le corresponderá desarrollar en Afganistán en los próximos años. Esta revisión se oficializará en un nuevo plan de acción que a mediados del año 2014 sustituirá al actual de 2009³⁰.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)

El concepto de seguridad integral de la OSCE, basado en sus dimensiones humana, político-militar, económica y medioambiental, la convierte en una plataforma de gran importancia sobre la que avanzar en los intereses comunes de Europa, Asia Central y Afganistán. La OSCE está bien posicionada para apoyar y promover las interacciones regionales, como representante de los Gobiernos y como facilitador para el sector privado. Por esta razón, en un período relativamente corto de tiempo, la OSCE y Afganistán han recorrido juntos un largo camino. Como «socio para la cooperación»³¹, Afganistán ha participado en los eventos más significativos de la OSCE, como las reuniones ministeriales, o las Conferencias Anuales de Revisión de la Seguridad.

En la reunión de Madrid del Consejo Ministerial de la OSCE, en noviembre de 2007, los Estados miembros reconocieron la importancia de la seguridad y estabilidad de Afganistán para la zona OSCE y en particular para Asia Central. En aquella, ocasión, los ministros de Relaciones Exteriores se comprometieron a prestar su apoyo para profundizar en el compromiso de la organización con Afganistán, a través de la realización de actividades diversas, y encargaron al secretario general que formulase propuestas concretas para lograr ese objetivo.

Como consecuencia de la decisión tomada en la Cumbre de Madrid³², la OSCE ha puesto en marcha proyectos específicos que van desde la gestión de fronteras hasta cuestiones económicas y del medio ambiente, la lucha contra narcóticos, la buena gobernanza, los derechos de la mujer y la infancia, la libertad de los medios de comunicación, la promoción de los derechos humanos y la mejora del proceso electoral de Afganistán.

³⁰ Consejo de la Unión Europea. «Council conclusions on Afghanistan». Reunión del Consejo de Asuntos Exteriores, Luxemburgo, 24 de junio de 2013. Disponible en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137590.pdf.

³¹ Afganistán es «Partner for Cooperation» desde 2003.

³² Consejo de Ministros de la OSCE. MC.DEC/4/1. Esta decisión fue ratificada en la reunión ministerial de Vilnius de 2011 (OSCE Ministerial Council, MC.DEC/4/11).

Todos estos proyectos y actividades han sido alineados con los objetivos señalados en la ANDS.

Hay que señalar que la mayor parte de estas iniciativas se han llevado a cabo fuera del propio Afganistán, ya que la OSCE solo puede ejecutar actividades en el territorio de los países miembros de pleno derecho. Por su relación con Afganistán, entre los proyectos más interesantes figura el Border Management Staff College (BMSC), establecido en Dusambé (Tayikistán) en 2009 para el adiestramiento de los funcionarios de fronteras de los países miembros de la OSCE, pero al que acude también personal afgano³³. Igualmente, la Academia de la OSCE en Biskek (Kirguistán) brinda capacitación policial en cuestiones especialmente relacionadas con la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. A sus cursos de formación asiste, regularmente, personal afgano³⁴.

El pasado 12 de marzo de 2013, la OSCE celebró a puerta cerrada uno de sus usuales Días de la Seguridad, ocasión que fue aprovechada para volver a discutir el papel que la organización realiza en la región y las posibles tareas futuras que pueden desarrollarse en apoyo a Afganistán³⁵. Entre las propuestas que se formularon destacan la posibilidad de establecer un centro de expertos de la policía, que coordine todas las actividades policiales en Asia Central, introducir en la Academia de Biskek un mayor número de investigaciones sobre Afganistán, o la creación del puesto de Coordinador Especial de la OSCE para Afganistán —dado que Afganistán no es un Estado miembro de la OSCE, este último supuesto es políticamente complejo—³⁶.

Pese a todo lo señalado anteriormente, la sostenibilidad del compromiso de la OSCE con Afganistán requiere de un inequívoco apoyo político por parte de los Estados, que se traduzca en apoyo financiero firme. Las reticencias, en general, de los países miembros a aumentar sus aportaciones económicas dificultan en extremo que la OSCE pueda realizar un mayor papel en aquel país asiático a partir de 2015.

³³ OSCE Border Management Staff College (<http://www.osce.org/tajikistan/bmsc>).

³⁴ «Research on post-2014 Afghanistan challenges, regional security key topics». OSCE Academy, 30 de mayo de 2013. Disponible en <http://www.osce-academy.net/en/news/153>.

³⁵ «SCO Secretary-General participates in OSCE Security Day Event». The Shanghai Cooperation Organization, 12 de marzo de 2013. Disponible en <http://www.secsco.org/EN123/show.asp?id=378>.

³⁶ LIECHTENSTEIN, Stephanie: «Looking Ahead to 2014: The OSCE's Role in Central Asia and with regard to Afghanistan». Security and Human Rights, 18 de marzo de 2013. Disponible en http://www.shrblog.org/blog/Looking_Ahead_to_2014_The_OSCE_s_Role_in_Central_Asia_and_with_regard_to_Afghanistan.html?id=350.

Las instituciones financieras multilaterales

Las instituciones financieras internacionales están proporcionando apoyo económico y asesoramiento esenciales para la estabilización de Afganistán. En particular, tres de estas instituciones contribuyen al desarrollo económico del país: el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional.

El Banco Mundial

El Banco Mundial (BM)³⁷, uno de los organismos especializados de las Naciones Unidas, es sin duda la institución multilateral más activa en Afganistán; desde 2002, ha comprometido 2.190 millones de dólares en donaciones y 436,4 millones en préstamos³⁸. Hasta marzo de 2013, el BM tenía 25 proyectos activos en aquel país asiático relacionados con tres áreas de actuación: construcción de la legitimidad y la capacidad de las instituciones, suministro de servicios, y empleo y crecimiento³⁹.

La Nota Estratégica Provisional (ISN, en sus siglas en inglés) constituye el documento de referencia que determina la visión y el compromiso del BM con Afganistán durante y después del período de transición⁴⁰. El banco implementa su programa a través de préstamos de la Asociación Inter-

³⁷ Según su página web, «el Banco Mundial es una fuente fundamental de asistencia financiera y técnica para los países en desarrollo de todo el mundo. No se trata de un banco en el sentido usual, sino de una organización única que persigue reducir la pobreza y apoyar el desarrollo. [...] La institución otorga préstamos con bajo interés, créditos sin intereses y donaciones a los países en desarrollo que apoyan una amplia gama de inversiones en educación, salud, administración pública, infraestructura, desarrollo del sector privado y financiero, agricultura y gestión ambiental y de recursos naturales. Algunos de estos proyectos se cofinancian con Gobiernos, otras instituciones multilaterales, bancos comerciales, organismos de créditos para la exportación e inversionistas del sector privado». Información disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENESSOMOS/0,,contentMDK:20191733~menuPK:60001939~pagePK:64057863~piPK:242674~theSitePK:263702,00.html>.

³⁸ Banco Mundial: «Afghanistan: Supporting State Building and Development». Disponible en <http://www.worldbank.org/en/results/2013/04/15/afghanistan-supporting-state-building-and-development>. [Fecha de la consulta: 6 de agosto de 2013].

³⁹ Una lista completa de los proyectos que está ejecutando el Banco Mundial en Afganistán puede encontrarse en <http://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/projects/all>. [Fecha de la consulta: 7 de agosto de 2013].

⁴⁰ «Afghanistan Interim Strategy Note, 2012-2014». Banco Mundial, 5 de junio de 2013. Disponible en <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/06/05/afghanistan-interim-strategy-note-2012-2014>.

nacional del Desarrollo⁴¹ (IDA, en sus siglas en inglés), de la que recibe cerca de 150 millones de dólares cada año⁴².

El BM también gestiona el Fondo Fiduciario de Reconstrucción de Afganistán (ARTF, en sus siglas en inglés), que proporciona un mecanismo de coordinación de la financiación de la Administración afgana. El ARTF, potencialmente, podría proporcionar hasta 800 millones de dólares al año en donaciones —durante el período que cubre la ISN (2012-2014)— con el fin de costear proyectos y programas prioritarios de reconstrucción, así como para retorno de expatriados. Igualmente, proporciona fondos de emergencia, a corto plazo, para los sueldos de los funcionarios⁴³.

De igual modo, la Corporación Financiera Internacional (IFC, en sus siglas en inglés) —el brazo del BM en el sector privado— proporciona su apoyo a las empresas del sector privado para mejorar el entorno empresarial afgano⁴⁴.

El Banco Asiático de Desarrollo

Conformado por 67 Estados, el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) es una institución financiera de desarrollo multilateral dedicada desde 1966 a reducir la pobreza en Asia y el Pacífico⁴⁵.

⁴¹ «Sus objetivos son los mismos que los del Banco Mundial; sin embargo, las ayudas que esta institución dispensa son destinadas a los países más pobres y en condiciones más generosas (plazos de treinta a cuarenta años, con diez de carencia, e intereses muy bajos o nulos), ayudas que son concedidas con fines productivos para estimular el crecimiento económico de los países miembros en vías de desarrollo». La Gran Enciclopedia de la Economía. Información obtenida en: <http://www.economia48.com/spa/d/asociacion-internacional-de-desarrollo-ida/asociacion-internacional-de-desarrollo-ida.htm>.

⁴² «Afghanistan Interim Strategy Note, 2012-2014». *Op. cit.*

⁴³ El ARTF asigna los recursos procedentes de los países donantes para el Gobierno de Afganistán a través de dos sistemas diferentes: 1) El «coste recurrente», que apoya el presupuesto corriente del Gobierno civil, la financiación de salarios y los costes de mantenimiento y funcionamiento; y 2) «inversiones», que financia los Programas Nacionales Prioritarios Gubernamentales. The Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF). Información disponible en <http://www.artf.af> [Fecha de la consulta: 3 de septiembre de 2013].

⁴⁴ La IFC ofrece soluciones a través de intervenciones en el ámbito de la empresa (inversiones directas, servicios de asesoramiento y gestión de activos) mediante la promoción de la acción colectiva global, el fortalecimiento de la gobernabilidad y normativa, y facilitando el entorno empresarial. International Finance Corporation. Información disponible en http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/corp_ext_content/ifc_external_corporate_site/about+ifc/vision. [Fecha de la consulta: 10 de agosto de 2013].

⁴⁵ Afganistán es un miembro fundador del BAD, aunque su pertenencia quedó en suspenso en el período comprendido entre 1980 y 2001. The Asian Development Bank. Información disponible en <http://www.adb.org>. [Fecha de la consulta: 31 de julio de 2013].

En relación con Afganistán, el BAD ha desarrollado una estrategia específica⁴⁶ de apoyo a la ANDS, así como a los programas nacionales prioritarios del gobierno afgano. Hasta el 1 de enero de 2013, había desembolsado un total de 815 millones de dólares para proyectos en Afganistán —relacionados con la agricultura, las comunicaciones, la energía, los recursos naturales y la gobernanza—⁴⁷.

El BAD también coopera con organizaciones de la sociedad civil, para reforzar la eficacia, la calidad y la sostenibilidad de los servicios que se prestan en Afganistán. Hay que señalar en este punto que muchas organizaciones no gubernamentales participan en la implementación de proyectos financiados por el Fondo Japonés para la Reducción de la Pobreza⁴⁸.

El Fondo Monetario Internacional

La actividad del Fondo Monetario Internacional (FMI) en Afganistán está focalizada en gestionar el impacto económico que supondrá la salida de las fuerzas internacionales del país, y en particular proteger el sector financiero, reforzar la gobernanza económica y avanzar hacia la sostenibilidad fiscal del país. Para este fin, el FMI dispone del Instrumento de Crédito Extendido para Afganistán, diseñado para el período comprendido entre 2011 y 2014⁴⁹.

En su informe de agosto de 2012 relativo al país asiático, el FMI señalaba una serie de dificultades —corrupción, mala gobernanza y debilidad del sector bancario— para llevar a cabo los objetivos marcados, y la ne-

⁴⁶ «Afghanistan: Country Partnership Strategy (2009-2013)». Disponible en <http://www.adb.org/documents/afghanistan-country-partnership-strategy-2009-2013>.

⁴⁷ Asian Development Bank & Afghanistan: Fact Sheet. Abril de 2013. Disponible en <http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2013/AFG.pdf>.

⁴⁸ Japón estableció el Japan Fund for Poverty Reduction en mayo de 2000 para proporcionar subvenciones a proyectos de apoyo a la reducción de la pobreza y al desarrollo social que pueden añadir valor a los proyectos financiados por el BAD. Información disponible en <http://www.adb.org/site/funds/funds/japan-fund-for-poverty-reduction>. [Fecha de la consulta: 1 de agosto de 2013]. Aproximadamente 375 millones de dólares es la cantidad donada por Japón, a través del BAD o de otros canales, desde 2001, en ayuda humanitaria, asistencia o reconstrucción de Afganistán. La importante contribución de Japón al desarrollo afgano puede consultarse en http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/support/0212-l.html. [Fecha de la consulta: 1 de agosto de 2013].

⁴⁹ «IMF Executive Board Approves US\$133.6 Million Arrangement Under the Extended Credit Facility for the Islamic Republic of Afghanistan». Fondo Monetario Internacional, IMF Press Release núm. 11/412, 5 de noviembre de 2011. Disponible en <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pr11412.htm>.

cesidad de adoptar, de forma urgente, medidas políticas correctoras⁵⁰. En este sentido, las últimas pautas adoptadas parecen estar obteniendo frutos. Tras la reciente visita de un equipo de asesores del FMI a Kabul, el jefe de la delegación, Paul Ross, señaló lo siguiente:

Las perspectivas económicas para Afganistán son ampliamente positivas. El crecimiento y la inflación fueron mejores de lo esperado en 2012, se estima que la gran cosecha ha impulsado el crecimiento del PIB real en un 12%, lo que ha ayudado a moderar la inflación, que fue del 6% anual en diciembre de 2012. En 2013, la economía seguirá creciendo y se espera que la inflación se estabilice⁵¹.

Afganistán y las iniciativas regionales

Meses después de la caída del régimen talibán en 2001, la Declaración de Kabul sobre las Relaciones de Buena Vecindad⁵², firmada el 22 de diciembre de 2002, supuso un primer paso del nuevo gobierno afgano para acabar con décadas de aislamiento. Pero, pese a la retórica diplomática, las relaciones de Afganistán con sus vecinos han sido contradictorias: unas veces caracterizadas por la cooperación y en otras por los distintos intereses nacionales, incompatibles en la mayoría de las ocasiones.

Tras la Conferencia de Kabul de julio de 2011 el presidente afgano, Hamid Karzai, declaró que su país estaba reemergiendo como la «nueva rotonda de Asia, un punto central de interconexión de bienes, ideas, servicios y personas en la creciente economía asiática»⁵³. Con esta declaración, Karzai resaltaba la importancia que tiene la estabilidad y el desarrollo de Afganistán no solo para el propio Estado afgano, sino para la región en su conjunto. La situación geográfica de Afganistán otorga, como antaño, grandes oportunidades para los flujos comerciales y energéticos, que pueden permitir el desarrollo de los pueblos de Asia Central y del Sur.

De cara a 2015, las dinámicas regionales se muestran como la piedra angular sobre la que construir un Estado afgano viable y sostenible. Su crítica dependencia de la ayuda internacional solo podrá reducirse si se garantiza el futuro económico a largo plazo de Afganistán. Por ello, las

⁵⁰ «Islamic Republic of Afghanistan: First Review Under the Extended Credit Facility Arrangement». Fondo Monetario Internacional, IMF Country Report núm. 12/245, agosto de 2012. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12245.pdf>.

⁵¹ «Statement by an IMF Mission on Afghanistan». Fondo Monetario Internacional, IMF Press Release núm. 13/36, 4 de febrero de 2013. Disponible en <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr1336.htm>.

⁵² «Kabul Declaration on Good-Neighbourly Relations [Afghanistan]». S/2002/1416, 22 de diciembre de 2002. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/42ef429e4.html>.

⁵³ Statement by President Karzai at International Kabul Conference. Disponible en http://www.unodc.org/documents/afghanistan/Kabul_Conference/Statement_by_President_Karzai_at_International_Kabul_Conference_-_English.pdf.

relaciones bilaterales entre el país y sus vecinos serán enormemente significativas, como también los esfuerzos para promover la integración de Afganistán en estructuras y organizaciones regionales de seguridad y económicas. La importancia de este factor queda reflejado por la multitud de actividades y foros que sobre este asunto pretenden mejorar la sintonía entre los distintos Estados. A continuación se detallan algunas de las iniciativas regionales más significativas.

El Proceso de Estambul de Cooperación y Seguridad en el Corazón de Asia

En noviembre de 2011, once países⁵⁴ lanzaron el Proceso de Estambul⁵⁵ —ciudad en la que se celebró la primera cumbre de esta iniciativa— con el objetivo principal de fortalecer la confianza en el «corazón de Asia»⁵⁶ y para mejorar la cooperación entre los distintos países con miras a consolidar la paz, la prosperidad y la comprensión, y reforzar los lazos económicos y comerciales en una región que comprende Oriente Próximo, Asia Central y Asia Meridional. En el comunicado final de la Conferencia de Estambul⁵⁷, los participantes declaran compartir sus intereses en seguridad, economía y cooperación cultural y en el futuro seguro, estable y pacífico de Afganistán.

El Proceso de Estambul se fundamenta en tres ejes⁵⁸: primero, el diálogo político sobre temas de seguridad, tales como terrorismo, narcotráfico o radicalismo; segundo, la construcción de medidas de confianza; y, tercero, sincronizar la actuación de más de una decena de organizaciones regionales que operan en la región.

⁵⁴ Esos países son Afganistán, China, Kazajistán, Kirguistán, Pakistán, Rusia, Arabia Saudí, Tayikistán, Turquía, Turkmenistán y los Emiratos Árabes Unidos. Con posterioridad se han unido a este proceso Azerbaiyán, India, Irán y Uzbekistán.

⁵⁵ Los Estados que apoyan el proceso de Estambul son Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Egipto, España, Estados Unidos, Finlandia, Irak, Italia, Japón, Noruega, Reino Unido y Suecia; y las organizaciones internacionales son Agha Khan Development Network, Cooperación Económica Regional de Asia Central, Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, Conferencia sobre Interacción y Medidas de Fomento de la Confianza en Asia, Organización de Cooperación Económica, Organización para la Cooperación Islámica, Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional, Organización de Cooperación de Shanghái, Unión Europea, OTAN, OSCE y ONU.

⁵⁶ El famoso poeta musulmán indo-británico Muhammad Iqbal (1877-1938) describió, en uno de sus poemas, a Afganistán como «el corazón de Asia», nombre adoptado por esta iniciativa de cooperación regional.

⁵⁷ Comunicado final disponible en <http://www.dw.de/afghanistan-the-heart-of-asia-and-the-key-to-stability/a-16028973>. [Fecha de la consulta: 18 de agosto de 2013].

⁵⁸ CEBADA, Alicia: «El corazón de Asia y sus cardiopatías». Ius Cogens, 15 de junio de 2012. Disponible en <http://www.iuscogensinternacional.com/2012/06/el-corazon-de-asia.html>.

Uno de los acuerdos a los que llegaron los participantes de la reunión de Estambul fue celebrar anualmente una cumbre, a nivel ministros de Asuntos Exteriores, para determinar el estado de la iniciativa. Desde entonces se han realizado dos de estas cumbres ministeriales: la primera, en Kabul en junio de 2012 y, la segunda, en Almaty en abril de 2013.

En la de Kabul participaron los quince Estados miembros del Proceso de Estambul, catorce Estados que prestan su apoyo y doce organizaciones internacionales⁵⁹. En esta ocasión, a diferencia de Estambul, asistió también Pakistán, confirmando con ello la mejora de sus relaciones con Afganistán y Estados Unidos, muy dañadas por varios sucesos desde meses atrás. La conferencia se centró en seis medidas de fomento de la confianza⁶⁰: cooperación en el campo de la gestión de desastres; mayor colaboración en la lucha contra el terrorismo, así como contra el narcotráfico; mejora de la cooperación entre cámaras de comercio; aumento de los intercambios comerciales; construcción de infraestructuras; y ampliación de la cooperación y de los intercambios en materia de educación y ciencia⁶¹. Sin embargo, «los discursos pronunciados durante la Conferencia de Kabul señalaban distintos puntos de vista, camuflados en sutilezas diplomáticas, y, en consecuencia, diferentes propuestas para solucionar el problema de Afganistán»⁶², por lo que los compromisos reales alcanzados no fueron los esperados.

A pesar de la asistencia de más de 50 delegaciones, la reunión de Almaty, capital de Kazajistán, siguió la misma tónica. Los países miembros aprobaron seis planes, uno por cada medida de fomento de la confianza adoptadas en Kabul el año anterior, orientados a la obtención de resultados específicos en Afganistán. Además, reafirmaron su compromiso para ampliar la colaboración basada en los principios de amistad, respeto y beneficio mutuo⁶³. Pese a las declaraciones oficiales, un arduo camino le queda aún por recorrer al Proceso de Estambul para alcanzar los ansiados éxitos.

⁵⁹ Información disponible en <http://tolonews.com/afghanistan/6562-afghanistan-hosts-second-qheart-of-asiaq-conference>. [Fecha de la consulta: 10 de agosto de 2013].

⁶⁰ «Heart of Asia' Ministerial Conference». Declaración de la conferencia. Kabul, 14 de junio de 2012. Disponible en <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/620128/publicationFile/169405/120612-HeartOfAsia-Konferenzklaerung.pdf>.

⁶¹ «Afghanistan: The Heart of Asia» [Editorials], en *Voice of America*, 26 de junio de 2012. Disponible en <http://editorials.voa.gov/articleprintview/1493133.html>.

⁶² IBRAHIMI, Niamatullah: «Heart of Asia Hardly Beating at the Second 'Heart of Asia Meeting'». *AfghanistanAnalystNetwork*, 22 de julio de 2012. Disponible en <http://www.afghanistan-analysts.org/guest-blog-heart-of-asia-hardly-beating-at-the-second-heart-of-asia-meeting>.

⁶³ «Almaty Ministerial Conference of the Istanbul Process on Afghanistan». Embajada de la República de Kazajistán en los Estados Unidos, Special Issue núm. 26, 29 de abril de 2013. Disponible en <http://www.kazakhembus.com/article/almaty-ministerial-conference-of-the-istanbul-process-on-afghanistan>.

Según la declaración final aprobada⁶⁴ tras la reunión, la próxima Conferencia de los ministros de relaciones exteriores del Proceso de Estambul se celebrará en China a lo largo de 2014.

La Nueva Ruta de la Seda

En paralelo al Proceso de Estambul, Estados Unidos ha propuesto otra iniciativa, denominada «La Nueva Ruta de la Seda» (NSR, en sus siglas en inglés)⁶⁵, para que los países vecinos compartan la responsabilidad de la reconstrucción de Afganistán, y que este avance hacia la autosuficiencia económica y financiera.

La NSR, como estrategia integral para el desarrollo y la seguridad regional, surgió en 2010 en Estambul durante la Cuarta Conferencia de Cooperación Económica Regional para Afganistán, y en los meses posteriores distintas autoridades del Gobierno de Estados Unidos fueron desgranando sus principales elementos⁶⁶. En términos generales, la intención estadounidense es impulsar el crecimiento sostenible, la prosperidad y la paz regional por medio del favorecimiento de las interconexiones entre los mercados energéticos y de bienes de Asia Central y Asia Meridional. Afganistán y Pakistán, dada su posición como encrucijada de la zona, se verían favorecidos por el incremento de los flujos comerciales y financieros.

Con esta visión, la NSR trata, por un lado, de eliminar las barreras arancelarias y otros impedimentos burocráticos, para facilitar el libre movimiento de personas y bienes⁶⁷; y, por otro, busca restablecer corredores

⁶⁴ «Istanbul Process: Stability and Prosperity in the "Heart of Asia" through Building Confidence and Shared Regional Interests. "Heart of Asia" Ministerial Conference Declaration». Almaty, 27 de abril de 2013. Disponible en <http://www.afghanistan-un.org/2013/04/istanbul-process-stability-and-prosperity-in-the-heart-of-asia-through-building-confidence-and-shared-regional-interests-heart-of-asia-ministerial-conference-a/#sthash.hYYb10XU.dpuf>.

⁶⁵ En 1877, el geógrafo alemán Ferdinand von Richthofen acuñó el término de «ruta de la seda» para referirse en realidad a una amplísima red de caminos que unen el este europeo con Asia. Durante siglos, estas rutas fueron una importante vía comercial, así como de propagación de las grandes religiones. «La Ruta de la Seda: historia de la mayor ruta terrestre del mundo», en *Geo*. Disponible en <http://www.mundo-geo.es/viajes-y-expediciones/viajes/ruta-de-la-seda>. Fecha de la consulta 10.08.2013.

⁶⁶ HORMATS, Robert D.: «The US new silk route Strategy: What is it? Where is it headed?». Address to the SAIS Central Asia-Caucasus Institute and CSIS Forum. Departamento de Estado de los Estados Unidos, 29 de septiembre de 2011. Disponible en <http://www.state.gov/e/rls/rmk/2011/174800.htm>.

⁶⁷ *Ibidem*.

continentales para el transporte de mercancías y energía que conecten, principalmente, el subcontinente indio y el sudeste de Asia con Europa⁶⁸.

En palabras del asesor económico del presidente Karzai, Sham Bathija,

*la importancia geográfica estratégica de Afganistán se encuentra en su centralidad para facilitar dos grandes corredores asiáticos de comercio y tránsito: primero, el corredor este-oeste tradicional, que unía el este de Asia con Europa, pero incluso más importante es el segundo corredor norte-sur, que, aunque menos conocido, conecta Rusia y los Estados de Asia Central, ricos en energía, a través de Afganistán, con Pakistán, India y otros países del sur de Asia pobres en recursos energéticos*⁶⁹.

Así, la construcción de nuevas infraestructuras se considera una cuestión clave para el éxito de la NSR. El proyecto estadounidense para la realización del gasoducto Turkmenistán-Afganistán-Pakistán-India (TAPI) debe ser observada en este contexto. Con una longitud total de casi 1.700 kilómetros y un coste estimado de 7.600 millones de dólares, el TAPI sería capaz de transportar anualmente 20.000 millones de metros cúbicos de gas.

Además de los beneficios económicos para la región, con la ejecución del TAPI Estados Unidos lograría favorecer a algunas de sus empresas petrolíferas⁷⁰, prescindir de la red de gasoductos rusos y la implicación china o rusa, e impedir la construcción del gasoducto Irán-Pakistán, reafirmando con ello el aislamiento internacional de Teherán, uno de los objetivos fundamentales de la política exterior estadounidense. No obstante, las dificultades de financiación, políticas y de seguridad han impedido que, al menos de momento, haya empezado la construcción de este gasoducto⁷¹.

La construcción de redes de ferrocarriles constituye otra de las prioridades de la NSR. En diciembre de 2011 fueron inaugurados los 75 kilómetros de la línea ferroviaria que une las ciudades de Termez (Uzbekistán)

⁶⁸ CRESPO GÓMEZ, José María: «Afganistán y la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda». Documento de Opinión del IEEE 13/2012, 14 de febrero de 2012. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEE013-2012_Afganistan-yNuevaRutaSeda_JMCrespo.pdf.

⁶⁹ BATHIJA, Sham L: «The new silk route initiative: towards a new strategy for regional economic cooperation». SAIS Central Asia-Caucasus Institute, 29 de septiembre de 2011. Disponible en http://www.silkroadstudies.org/new/docs/publications/110929SEAP_Bathija.pdf.

⁷⁰ «Two major U.S. oil cos interested in TAPI pipeline». Reuters, 23 de marzo de 2012. Disponible en <http://www.reuters.com/article/2012/03/23/tapi-us-idUSI8E8E700S20120323>.

⁷¹ SINGH MAINI, Tridivesh, y VAID, Manish. «Roadblocks remain to TAPI pipeline construction», en *Oil&Gas Journal*, 3 de abril de 2013. Disponible en <http://www.ogj.com/articles/print/volume-111/issue-3/transportation/roadblocks-remain-to-tapi-pipeline.html>.

y Mazar-i-Sharif (Afganistán)⁷². También, el pasado 11 de mayo de 2013, y como parte del proyecto de ferrocarril norte-sur, los presidentes de Kazajistán y Turkmenistán inauguraron la primera línea de ferrocarril que conecta directamente los dos países. La nueva red se utilizará principalmente para la exportación de trigo y petróleo kazajo, así como para el tránsito de mercancías hacia y desde Afganistán⁷³. Igualmente, en junio de 2013, los presidentes de Turkmenistán, Afganistán y Tayikistán dieron inicio al tendido de un ferrocarril transnacional que unirá los tres países a través de un ramal de 123 kilómetros de longitud que transcurrirá por las ciudades de Atamurat-Imamnazar-Akina-Andhoi⁷⁴.

En un intento de descongestionar las rutas terrestres a través de Pakistán, los países de Asia Central y Rusia han permitido la creación de la Red de Distribución del Norte, constituida por rutas terrestres y aéreas, y que facilita la entrada y salida de Afganistán de buena parte de los recursos que precisan las tropas de la ISAF. Las nuevas rutas ferroviarias mencionadas han adquirido una gran importancia para el transporte de los materiales y equipos que las tropas occidentales están repatriando⁷⁵. Este asunto se trata de forma detallada en el capítulo que este cuaderno dedica a Asia Central.

En cualquier caso, va a ser difícil que Estados Unidos logre los principales objetivos previstos para esta iniciativa, ya que existen importantes desafíos para su consecución. Asia Central y Meridional se encuentra entre las regiones menos integradas del mundo⁷⁶—solo el 1,5% del PIB está vinculado al comercio intrarregional—, y los países de la zona se muestran más propensos a la asociación bilateral que a la multilateral, como forma más simple de colaboración. El plan depende del apoyo de otras instituciones internacionales para financiar los proyectos, pero en una época de austeridad como la actual la financiación de los proyectos clave es compleja. Además, los problemas de seguridad y corrupción de Afganistán sirven como freno para las tan necesarias inversiones foráneas.

⁷² «Afghanistan's first major railway opens up supply route to the north», en *The Guardian*, 21 de diciembre de 2011. Disponible en <http://www.guardian.co.uk/world/2011/dec/21/afghanistan-first-major-railway-opens>.

⁷³ BARLINSKA, Izabela: «La nueva Ruta de la Seda por las vías del ferrocarril», en *El Imparcial*, 29 de mayo de 2013. Disponible en <http://www.elimparcial.es/mundo/la-nueva-ruta-de-la-seda-por-las-vias-del-ferrocarril-123641.html>.

⁷⁴ «Ferrocarril transnacional unirá a Turkmenistán, Afganistán y Tayikistán». Ria Novosti, 5 de junio de 2013. Disponible en <http://sp.rian.ru/international/20130605/157240725.html>.

⁷⁵ GÓMEZ DE ÁGREDA, Ángel: «La nueva ruta de la seda en Afganistán». *Ateneadigital*. es, 16 de marzo de 2011. Disponible en: http://www.revistatenea.es/revistatenea/revista/articulos/GestionNoticias_4257_ESP.asp.

⁷⁶ Central Asia Policy Forum. «Discussing the "New Silk Road" Strategy in Central Asia». 2 de junio de 2012. Disponible en http://www.centralasiaprogram.org/images/Policy_Forum_2_June_2012.pdf.

Pero la NSR debe hacer frente también a la competición geopolítica de Estados Unidos con China. Para los críticos de la estrategia estadounidense⁷⁷,

detrás de la propuesta de la Nueva Ruta de la Seda, que supuestamente resolverá el problema de la reconstrucción afgana, se oculta un plan estratégico. Con la paulatina aplicación del cronograma de retirada militar, adquiere especial relieve la colaboración económica y comercial, como importante lazo para mantener las relaciones entre Afganistán y Estados Unidos y los países europeos. El mencionado plan intenta establecer la comunicación entre el centro y el sur de Asia, escindir los grandes países de la zona y debilitar su fuerza, además de mantener y fortalecer el liderazgo estadounidense en la región.

Hay que señalar que China también ha lanzado una estrategia denominada igualmente Ruta de la Seda, aunque obviamente es el nombre lo único que comparten ambas iniciativas. China trata de establecer servicios ferroviarios y por carretera para enlazar sus centros comerciales clave con puntos en el oeste tan distantes como Rotterdam, en Holanda. Además, el gigante asiático busca abrir una ruta hacia el sur, que conecte Asia Central con Singapur a través del sudeste asiático.

Pero Afganistán, que es el centro de la estrategia estadounidense, no es esencial para China. Así, una de las posibles variantes de las rutas ideadas por los estrategas chinos evitaría el paso por ese país, aunque, por el contrario, debería recorrer territorio iraní, dando al traste con los esfuerzos de Estados Unidos para aislar al régimen de Teherán⁷⁸.

La Organización de Cooperación de Shanghái

«La paz y la estabilidad en la región depende de la evolución de la situación en la República Islámica de Afganistán». Esta es sin duda una de las conclusiones de mayor calado a la que llegaron los ministros de exteriores de los países miembros de la Organización de Cooperación de Shanghái⁷⁹ (SCO, en sus siglas en inglés), que se reunieron en la ciudad kirguiza de Cholpon-Ata el pasado mes de julio de 2013⁸⁰.

⁷⁷ SHENG, Zhong: «¿Qué se propone EEUU con apertura de “nueva Ruta de la Seda”?», en *Pueblo en línea*, 2 de diciembre de 2012. Disponible en <http://spanish.peopledaily.com.cn/31619/7664180.html>.

⁷⁸ «U.S. Outflanked by China's “New Silk Road” Strategy». 21 de marzo de 2013. Disponible en <http://patriotsbillboard.org/u-s-outflanked-by-chinas-new-silk-road-strategy>.

⁷⁹ Creada en 2001, la SCO está compuesta en la actualidad por seis Estados miembros (República Popular China, Rusia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán), cinco Estados observadores (Afganistán, India, Irán, Mongolia y Pakistán) y tres socios para el diálogo (Bielorrusia, Sri Lanka y Turquía). La carta de la organización, fechada el 7 de junio de 2002, puede consultarse en <http://www.hrichina.org/content/5207>.

⁸⁰ Información sobre la reunión disponible en <http://www.sectsco.org/EN123/show.asp?id=439>. [Fecha de la consulta: 10 de agosto de 2013].

Los debates sobre la situación en Afganistán son habituales en la SCO —desde junio de 2012 este país tiene el estatuto de Estado observador en la organización—. Esta circunstancia se debe a que los asuntos de seguridad, como el terrorismo, el separatismo y el extremismo, constituyen el centro de su actividad. De hecho, la mayor parte de las decisiones adoptadas por la SCO desde su creación tienen que ver con la lucha contra los citados aspectos de seguridad. La organización tiene nula presencia sobre el propio Afganistán y no dispone de ninguna estructura que coordine los asuntos relacionados con aquel país. A escala regional, en consonancia con los intereses de China, la SCO solo es activa en la lucha contra el extremismo uigur, y no dispone de una estrategia común relativa a la ayuda humanitaria, el desarrollo y el control de fronteras o del flujo de refugiados.

Desde su pasibilidad, la SCO se ha mostrado crítica con la estrategia seguida por Estados Unidos y sus aliados en Afganistán. Desde este enfoque, la intención de Occidente era imponer en Kabul sus normas políticas y económicas, y resolver el conflicto únicamente a través de medios militares, pero olvidándose de la importancia de respetar la realidad histórica y étnica de Afganistán, así como los valores tradicionales y religiosos de su pueblo⁸¹. El fin de la misión de la ISAF puede obligar a cambiar esta dinámica, de tal manera que la organización tenga que adoptar un papel mucho más activo en la estabilización de Afganistán, olvidándose de retóricas diplomáticas.

No obstante, este cambio colisionará con algunas dificultades de gran calado. En primer lugar, y como se detallará más adelante, uno de los principios de la política exterior de China —líder, con el permiso ruso, casi absoluto de la SCO— es evitar la participación directa en los asuntos de otros países, limitándose a actuar en aquellos campos de interés económico mutuo. Obviamente, una vez que la actual misión de la OTAN en suelo afgano se haya completado, esta política se antoja muy insuficiente. Para los líderes chinos, la cuestión será cómo compaginar sus ambiciones de integración regional con su política de no intervención en los asuntos internos de otros países. En segundo lugar, la SCO deberá hacer frente a la competencia con otros poderes regionales, como India, Japón o el mismo Estados Unidos, que observan a la SCO como un instrumento de la política expansionista china, y no como una oportunidad de mejorar la cooperación regional⁸². Finalmente, la organización deberá

⁸¹ «Reconstructing regional stability» [Editorials], en *China Daily Europe*, 4 de junio de 2012. Disponible en http://europe.chinadaily.com.cn/opinion/2012-06/04/content_15462713.htm.

⁸² GUBAIDULLINA, Mara, y YELIBAYEVA, Aigerim: «The Shanghai Cooperation Organization: China's Grand Strategy in Central Asia». *World Academy of Science, Engineering and Technology* 71, 2012. Disponible en <http://www.waset.org/journals/waset/v71/v71-232.pdf>.

hacer frente a sus contradicciones internas consecuencia de la existencia de intereses divergentes entre sus miembros⁸³.

La Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC)

Fundada en 2002 y heredera del tratado del mismo nombre firmado en 1992, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) incluye en la actualidad a Armenia, Bielorrusia, Kazajistán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán. Afganistán es estado observador desde el mes de abril de 2013. Uzbekistán suspendió su pertenencia en verano de 2012, hecho que fue considerado como un fortalecimiento de las posiciones de Estados Unidos y de la OTAN en Asia Central y un debilitamiento de las de Rusia⁸⁴. La OTSC es una organización de carácter político-militar, lo que para algunos analistas no es más que un intento de Rusia de contrarrestar la penetración de la Alianza Atlántica en Asia Central⁸⁵.

Paradójicamente, el previsto fin de la misión de la ISAF es considerado por las seis naciones postsoviéticas que integran la OTSC un riesgo para la seguridad regional⁸⁶. La preocupación fundamental de estos países está relacionada con la expansión del extremismo violento, de raíces islamistas, y el crecimiento del tráfico de estupefacientes. Según el Servicio Federal Ruso de Control de Drogas, la producción de heroína en Afganistán ha aumentado 40 veces desde el inicio de la operación aliada, lo que se ha traducido en al menos un millón de muertes por consumo de esta droga. Ante el inminente cambio de la situación, el presidente ruso Vladimir Putin ha solicitado elaborar una estrategia eficaz de cooperación entre Rusia, Afganistán y la comunidad internacional, sobre todo Pakistán e Irán, para endurecer la lucha contra el narcotráfico con origen en Afganistán. Además, el mandatario ruso ha llamado a «dinamizar las operaciones contra el blanqueo de capitales provenientes del narcotráfico en Afganistán y a fomentar la colaboración entre la OTAN y la OTSC en la lucha antidroga»⁸⁷.

⁸³ WEITZ, Richard: «China-Russia's Anti-NATO?», en *The Diplomat*, 4 de julio de 2012. Disponible en <http://thediplomat.com/2012/07/04/is-the-shanghai-cooperation-org-stuck-in-neutral/2>.

⁸⁴ «Uzbekistán abandona la OTSC». Eurasian Hub, 9 de julio de 2012. Disponible en: <http://eurasianhub.com/2012/07/09/uzbekistan-abandona-la-otsc/#more-3443>.

⁸⁵ MARKEDÓNOV, Serguéi: «La OTSC no pretende ser contrapeso de la OTAN». RIA Novosti, 16 de abril de 2012. Disponible en http://sp.rian.ru/opinion_analysis/20120416/153436758.html.

⁸⁶ «Rusia y aliados consideran amenaza la inestabilidad en Afganistán». RIA Novosti, 27 de mayo de 2013. Disponible en <http://sp.rian.ru/international/20130527/157172635.html>.

⁸⁷ «Putin llama a endurecer la lucha internacional contra las drogas». RIA Novosti, 5 de junio de 2013. Disponible en <http://sp.rian.ru/international/20130605/157238405.html>.

De cara al repliegue de las tropas de la OTAN desde Afganistán y con el objeto de reforzar su seguridad común, los estados miembros de la OTSC han acordado potenciar el componente militar de la alianza y la custodia de la frontera tayiko-afgana. También, en el marco de la OTSC, está en estudio la viabilidad de un ferrocarril que conecte Kazajistán, Kirguistán, Rusia y Tayikistán con Afganistán, Irán y los Estados del Golfo Pérsico⁸⁸.

Otros foros e iniciativas

Aparte de los foros, organizaciones internacionales e iniciativas hasta ahora citados, sin duda los más interesantes de cara a definir el futuro de Afganistán, existen otros que merecen ser mencionados también en esta investigación y de las que a continuación se ofrecen algunos detalles.

Asociación para la Cooperación Regional en Asia del Sur

La Asociación para la Cooperación Regional en Asia del Sur (SAARC, en sus siglas en inglés) es una organización de cooperación creada en 1985 para acelerar el desarrollo económico y social de sus Estados miembros, así como promover y fortalecer la dependencia colectiva entre los Estados del sureste asiático⁸⁹.

Afganistán es miembro de pleno derecho de la organización desde abril de 2007. Su ingreso ha permitido que India se sitúe como uno de los principales donantes de ayuda a Afganistán, aunque más desde un plano bilateral que desde la propia SAARC. Las difíciles relaciones entre los países miembros dificultan la eficacia de esta organización y su capacidad de promover los objetivos para los que fue fundada. No es necesario recordar la permanente pugna de India con Pakistán, pero quizás sí las difíciles relaciones de la primera con sus vecinos Bangladesh y Nepal, con los que mantiene conflictos fronterizos y sobre derechos de explotación de recursos hídricos.

La Conferencia de Cooperación Económica Regional sobre Afganistán

La Conferencia de Cooperación Económica Regional sobre Afganistán (RECCA, en sus siglas en inglés) es otro de los foros que apoya la estabilización de Afganistán por medio de su integración en Asia Meridional y

⁸⁸ «Seis países postsoviéticos deciden reforzar la protección de la frontera con Afganistán». RIA Novosti, 28 de mayo de 2013.

⁸⁹ Dichos Estados miembros son Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka. La Unión Europea goza de un estatus de miembro observador en la organización, al igual que Birmania/Myanmar, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Irán, Japón y Mauricio. Página principal de la SAARC: <http://www.saarc-sec.org>. [Fecha de la consulta: 10 de agosto de 2013].

Central⁹⁰. Con este fin, hasta la fecha, se han celebrado cinco conferencias —Dusambé en 2012, Estambul en 2010, Islamabad en 2009, Nueva Delhi en 2006 y Kabul en 2005—.

Al igual que otras iniciativas internacionales ya citadas, la RECCA trata de alinear sus objetivos con la Estrategia de Desarrollo Nacional de Afganistán en sectores clave como lograr un desarrollo económico a través de la construcción de infraestructuras, mejora del tránsito, comercio, inversión y gestión de fronteras, y el desarrollo de los recursos humanos a través de la promoción de la migración laboral, la formación y la educación.

Así, en la RECCA V de Dusambé⁹¹, los países participantes, y en particular Afganistán, Tayikistán, Pakistán e Irán, subrayaron el enorme potencial que presenta la cooperación regional en áreas de interés común, como el turismo, la educación, la salud, la ciencia y la tecnología, las cuestiones de seguridad «no tradicionales», la agricultura y la silvicultura, la energía, las telecomunicaciones, la industria, el medio ambiente y las cuestiones regionales e internacionales.

Pese a las declaraciones oficiales, y cualquier iniciativa internacional, la RECCA depende en última instancia de la voluntad política de los Estados participantes, que a la postre son los que deben financiar los proyectos específicos con los que alcanzar el objetivo buscado. Sin embargo, la pugna de intereses antagónicos dificulta la acción de esta conferencia regional.

La Cooperación Económica Regional de Asia Central

Creada en 1997, la Cooperación Económica Regional de Asia Central (CAREC, en sus siglas en inglés) tiene como meta «mejorar la calidad de vida y reducir la pobreza en los países CAREC a través de una cooperación económica regional más eficiente y eficaz»⁹².

Hasta la fecha, el «programa» de la conferencia ha quedado reflejado en el Marco Estratégico de la CAREC 2020⁹³, documento que sirve de base para la

⁹⁰ SHERZAI, Dilawar: «Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan (RECCA)». The Daily Outlook on Afghanistan, 29 de marzo de 2012. Disponible en: http://outlookafghanistan.net/topics.php?post_id=3775#ixzz2ajF39fF7.

⁹¹ «Report on Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan (RECCA V) and the sideline Business Forum». 26 de marzo de 2012. Disponible en <http://www.aisa.org.af/newsarchive/Report-on-AISA-Participation-in-RECCA-V.pdf>.

⁹² La CAREC está formada por diez países: Afganistán, Azerbaiyán, China, Kazajistán, Kirguistán, Mongolia, Pakistán, Turkmenistán, Tayikistán y Uzbekistán. Información sobre esta conferencia disponible en <http://www.carecprogram.org>. [Fecha de la consulta: 25 de agosto de 2013].

⁹³ «CAREC 2020: A Strategic Framework for the Central Asia Regional Economic Cooperation Program 2011-2020». Disponible en: <http://www.carecprogram.org/uploads/docs/CAREC-Publications/2012/CAREC-2020-Strategic-Framework.pdf>. [Fecha de la consulta: 10 de agosto de 2013].

implementación de casi 140 proyectos por valor total de 21.000 millones de dólares, en las seis áreas fundamentales de la cooperación entre Estados⁹⁴:

- Mejora de las infraestructuras físicas regionales.
- Firma y ejecución de acuerdos comerciales y medidas para reformar y modernizar los trámites aduaneros.
- Reforma de las políticas comerciales que permitan el acceso de los países CAREC a la Organización Mundial del Comercio.
- Implementación de proyectos e iniciativas regionales para facilitar el abastecimiento de productos energéticos.
- Investigación y análisis sobre las cuestiones de mutuo interés.
- Desarrollo de las instituciones comunes de la CAREC.

La Organización para la Cooperación Económica

La Organización de Cooperación Económica (ECO, en sus siglas en inglés) es una organización regional intergubernamental establecida en 1985 por Irán, Pakistán y Turquía con el fin de promover la cooperación económica, técnica y cultural entre los Estados miembros. En 1992, la organización se amplió para incluir a siete nuevos Estados: Afganistán, Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

Las actividades de la ECO se realizan a través de direcciones bajo la supervisión del secretario general —la sede permanente de la secretaría se encuentra en Teherán— en áreas relacionadas con el comercio⁹⁵, las inversiones, el transporte y las telecomunicaciones, la energía, los minerales, el medio ambiente, la agricultura, la industria o las relaciones internacionales, entre otros⁹⁶. El Banco para el Comercio y el Desarrollo constituye su instrumento financiero⁹⁷.

Otras cumbres multilaterales

Además de los foros multilaterales señalados anteriormente, existen varias iniciativas en las que participan distintos países y que, con mayor o

⁹⁴ Para Afganistán, 29 de esos proyectos se han ya completado o se encuentran en fase de ejecución. La lista completa de los proyectos puede consultarse en: <http://www.carecprogram.org/index.php?page=carec-projects-list>. [Fecha de la consulta: 11 de agosto de 2012].

⁹⁵ Los Estados miembros firmaron en 2003 un Acuerdo de Comercio (ECOTA, en sus siglas en inglés) para favorecer los intercambios en este sector. Disponible en: <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/ECO.pdf>.

⁹⁶ The Economic Cooperation Organization. Información disponible en <http://www.ecosecretariat.org>. [Fecha de la consulta: 1 de agosto de 2013].

⁹⁷ ECO Trade and Development Bank. Información disponible en <http://www.etdb.org>.

menor éxito, tratan de favorecer la estabilidad de Afganistán. Algunas de estas cumbres se detallan en los siguientes párrafos.

La *Cumbre Cuadripartita de Afganistán, Pakistán, Tayikistán y la Federación de Rusia* es una iniciativa que tiene como objetivo discutir asuntos de interés y de cooperación común en varios campos. Hasta el momento se han celebrado tres de estas cumbres cuadripartitas. Durante la última —Dusambé, septiembre de 2011—, los cuatro países participantes acordaron establecer medidas para estabilizar la situación en Afganistán, poner en marcha proyectos de infraestructura y energía, y cooperar de forma más estrecha en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico⁹⁸.

No obstante, las dificultades para avanzar realmente en esa cooperación quedan demostradas por el hecho de que la cuarta conferencia prevista para el pasado mes de octubre de 2012 en Pakistán ha sido pospuesta indefinidamente, sin que exista en el momento de escribir estas líneas fecha definitiva de convocatoria. La razón oficial expuesta para la cancelación de la reunión fue la imposibilidad de que el presidente ruso Vladimir Putin asistiera⁹⁹. No obstante, los medios se han hecho eco de muchas especulaciones acerca de que el «factor indio» habría jugado un papel importante en la cancelación de la visita de Putin a Pakistán, ya que «Moscú continúa observando a Pakistán a través de los ojos indios»¹⁰⁰.

También, y en formato trilateral, Afganistán y Pakistán se reúnen regularmente con Turquía. La última de las siete cumbres tripartitas, denominadas como *Proceso de Ankara*, se celebró en la capital turca en diciembre de 2012¹⁰¹. Pero, a diferencia de la iniciativa en común con Irán, estas cumbres sí han demostrado una cierta valía, como plataforma de alto nivel, para la cooperación en seguridad y el desarrollo económico entre los tres países. Existe un Consejo de Comercio Trilateral, que como instrumento ejecutivo permite la interconexión de las instituciones económicas de los tres países. Sobre las decisiones adoptadas en las cumbres, este

⁹⁸ «Regional summit: Russia offers to pour money into Af-Pak energy projects», en *The Express Tribune*, 2 de septiembre de 2011.

⁹⁹ HALL, S. M. «Cancellation of Putin's visit to Pakistan», en *The Nation*, 3 de octubre de 2012. Disponible en <http://www.defence.pk/forums/strategic-geopolitical-issues/240284-russia-pakistan-way-open-new-projects.html#ixzz2anHMUPwm>.

¹⁰⁰ KAMENEV, Sergei : «Russia-Pakistan: the Way is Open for New Projects», en *Pakistan Defence*, 15 de marzo de 2013. Disponible en <http://www.defence.pk/forums/strategic-geopolitical-issues/240284-russia-pakistan-way-open-new-projects.html#ixzz2anJLjkjM>.

¹⁰¹ «Trilateral Afghanistan-Pakistan-Turkey summit held in Ankara», en *Today's Zaman*, 12 de diciembre de 2012. Disponible en http://www.todayszaman.com/newsDetail_getNewsById.action?newsId=300921.

consejo aprueba y supervisa la implementación de los proyectos concretos de cooperación¹⁰².

Los poderes regionales

No cabe ninguna duda que la pugna geopolítica que sostienen los Estados vecinos de Afganistán, algunos de ellos nucleares, tiene una trascendencia crucial para la consecución de una paz estable y duradera en la región de Asia Central y Meridional. Por ello, un análisis como el que se lleva a cabo en esta publicación debe dedicar una atención preferente a los poderes regionales y al influjo que pueden ejercer en el futuro de Afganistán y de su pueblo.

En este aspecto, y dada su especial relevancia, los casos de Pakistán y de las repúblicas exsoviéticas de Asia Central, a las que se debe añadir Rusia, se detallan en capítulos específicos de este libro. Sin embargo, otros actores en la región, incluyendo India, Irán, China, así como las monarquías del Golfo, con Arabia Saudí al frente, también tienen un enorme potencial para influir en el futuro, a medio y largo plazo, de Afganistán. El presente apartado desglosa algunas de las claves para entender la actuación de los Estados citados en el conflicto afgano.



Mapa regional de Afganistán.

Fuente: www.worldatlas.com. Disponible en <http://www.worldatlas.com/webimage/countrys/asia/afghreg.htm>

¹⁰² «Turkey, Pakistan, Afghanistan to set up joint trade council», en *Pakistan Defence*, 15 de abril de 2013. Disponible en <http://www.defence.pk/forums/economy-development/245837-turkey-pakistan-afghanistan-set-up-joint-trade-council.html#ixzz2angle1z9>.

India

Como gran potencia asiática, India tiene indudables intereses en Afganistán. Su estrategia en este país debe ser analizada en función de la seguida por Pakistán, su principal rival regional, ya que «la hostilidad entre India y Pakistán se encuentra en el corazón de la actual guerra en Afganistán»¹⁰³.

Tradicionalmente, India ha utilizado los instrumentos propios del *soft power* en sus relaciones con el gobierno afgano¹⁰⁴, lo que le ha granjeado simpatías en muchos sectores sociales del país. Hasta mayo de 2013, había invertido en Afganistán más de 2.000 millones de dólares en infraestructuras¹⁰⁵ —hospitales, carreteras, distribución de energía eléctrica y proyectos de electrificación rural—. Asimismo, ha apoyado con diversas iniciativas los esfuerzos de reconstrucción de las instituciones estatales afganas.

Las relaciones indo-afganas, que eran ya cálidas desde que cayó el Gobierno talibán en 2001, sufrieron un impulso decisivo con la visita del primer ministro indio, Manmohan Singh, a Kabul en mayo de 2011. Solo unos meses después, en octubre de 2011, los dos países firmaron un Acuerdo de Asociación Estratégica, formalizando así la cooperación mutua en materias de gobierno, economía, comercio, educación, administración pública y seguridad¹⁰⁶. Al mes siguiente, y como demostración de la importancia concedida a esta asociación estratégica, el presidente Karzai concedió a un grupo de empresas públicas y privadas indias —Steel Authority of India, Ltd. (SAIL)— los derechos de explotación del yacimiento de mineral de hierro de Hajigak, provincia de Bamiyán, considerado el mayor de Afganistán¹⁰⁷. Por su lado, el Gobierno indio ha multiplicado sus esfuerzos para promover la inversión en Afganistán. Con ese fin, en junio de 2012 se celebró en Nueva Delhi una reunión internacional en la que participaron varios ministros afganos y representantes de empresas privadas interesadas en invertir en Afganistán.

¹⁰³ DALRYMPLE, William: «A Deadly Triangle: Afghanistan, Pakistan, and India». The Brookings Essay, 25 de junio de 2012. Disponible en <http://www.brookings.edu/research/essays/2013/deadly-triangle-afghanistan-pakistan-india-c>.

¹⁰⁴ India tiene abiertos cuatro consulados en Afganistán: Kandahar, Jalalabad, Mazar-i-Sharif y Herat. KATZMAN, Kenneth: «Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy». Congressional Research Service, RL30588, 25 de junio de 2013. Disponible en <http://www.fas.org/srgp/crs/row/RL30588.pdf>.

¹⁰⁵ «India offers more aid for Afghanistan». Al Jazeera, 21 de mayo de 2013. Disponible en <http://www.aljazeera.com/news/asia/2013/05/2013521193232289819.html>.

¹⁰⁶ «Afghanistan and India sign 'strategic partnership'». BBC News, 4 de octubre de 2011. Disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-15161776>.

¹⁰⁷ «Afghanistan Awards Indian Group Hajigak Iron-Ore Mining Rights». Bloomberg, 28 de noviembre de 2011. Disponible en: <http://www.bloomberg.com/news/2011-11-28/afghanistan-awards-most-hajigak-iron-ore-mining-rights-to-indian-group.html>.

Los cuatro intereses vitales de India en Afganistán son los siguientes: 1) contrarrestar a Pakistán; 2) contener el islamismo extremista; 3) abrir un puente con Asia Central; y 4) expandir su influencia en la región¹⁰⁸. Hasta el momento, los medios empleados en la consecución de estos intereses han coincidido con la posición estadounidense en la región, lo que en cierta medida ha hecho que India se aleje de sus postulados históricos de no alineamiento con los poderes globales.

A lo largo de los años y sobre la base de su «poder blando», el Gobierno indio ha mantenido un «perfil bajo» en Afganistán, para no alarmar a Pakistán, mostrándose remiso a participar directamente en las labores de seguridad del país. Por ejemplo, su contribución a la formación de personal de las ANSF se realiza en la propia India en lugar de Afganistán, mediante el ofrecimiento de becas para que el personal afgano estudie en sus centros educativos.

Pero, cuando se acerca el fin de la ISAF, todo parece indicar que India se dispone a revisar su estrategia en Afganistán. Las autoridades de Delhi reconocen que la seguridad interna de su propio país estaría en riesgo si la retirada de la coalición internacional deja un vacío de seguridad que pueda ser ocupado por los talibanes u otros grupos respaldados por Pakistán. Según la visión india, el principal problema de Afganistán es el terrorismo que recibe apoyo ideológico, financiero y logístico desde más allá de sus fronteras y, por lo tanto, es necesaria «la eliminación de santuarios terroristas en los países vecinos y la acción decidida de Pakistán contra el terrorismo»¹⁰⁹. Además, las negociaciones abiertas por Estados Unidos con los talibanes en Catar preocupan al gobierno de Delhi. La aceptación de los radicales afganos, como parte de las negociaciones de paz, significa que Estados Unidos acepta los postulados pakistaníes y no los indios, situación que proporciona a Islamabad —para muchos, firme valedor de los islamistas radicales— un instrumento esencial de su política exterior¹¹⁰ y la posibilidad de mantener su influencia en el Afganistán pos-2014.

Contener el islamismo radical, representado principalmente por los talibanes, significa en última instancia negar a Pakistán «profundidad estratégica». Por ello, sería precisa una implicación mucho más directa por parte de India en las labores de seguridad en Afganistán, aunque ello

¹⁰⁸ PANT, Harsh: «India in Afghanistan: A Rising Power or a Hesitant Power?». Prepared for CIPSS Speaker Series on International Security and Economy. Abril de 2012. Disponible en http://cepsi-cipss.ca/wp-content/uploads/2012/06/Harsh_Pant_wkg_paper.pdf.

¹⁰⁹ «Remarks With Indian External Affairs Minister Somanahalli Mallaiah Krishna». Departamento de Estado de los Estados Unidos, 8 de mayo de 2012. Disponible en <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/05/189444.htm>.

¹¹⁰ PANT, Harsh: *Op. cit.*

suponga asumir bastantes riesgos geopolíticos¹¹¹. Pakistán podría hacer fracasar las conversaciones de paz con los talibanes, aumentar su apoyo a los elementos insurgentes que se refugian en las áreas tribales, estimulando con ello la violencia en suelo afgano, o emplear grupos armados, como Lashkar-e-Taiba, para golpear los intereses indios dentro de Afganistán¹¹² o en la propia India. Hay que tener en cuenta que, para Islamabad, la amenaza existencial que supone India tiene precedencia sobre todos demás objetivos geopolíticos y económicos¹¹³.

Recientemente, India ha ofrecido proporcionar ayuda adicional para el desarrollo institucional y capacitación de personal afgano¹¹⁴. Pero la cuestión es si Delhi debería proporcionar ayuda militar directa a Afganistán. Además del apoyo en adiestramiento, India estaría considerando proporcionar al gobierno afgano equipo militar que incluiría helicópteros de ataque, aviones de combate, vehículos blindados, artillería y medios de comunicación táctica¹¹⁵. El incremento de la cooperación con los servicios de inteligencia afganos y la formación especializada de sus agentes son otras acciones que podrían ser implementadas¹¹⁶. Con todo, la posición discreta de India en Afganistán parece estar llegando a su fin.

A la vista de los cambios estratégicos en marcha, India está coordinando su acción regional de forma mucho más estrecha con Rusia e Irán. Los tres países rechazan un Afganistán gobernado por fundamentalistas sunitas que pueda volver a servir como santuario para el yihadismo internacional. La visita que el presidente Putin realizó a India en diciembre de 2012, y durante la que se alcanzaron acuerdos en materia de defensa, comercio y energía entre ambos países¹¹⁷, se enmarca sin duda en este contexto.

Por otra parte, además de la vertiente relacionada con la seguridad, las relaciones de India con Irán, muy estrechas tradicionalmente, tienen que

¹¹¹ AHMAD, Javid: «Should India Provide Direct Military Aid to Afghanistan?». India Ink, en *The New York Times*, 14 de mayo de 2013. Disponible en http://india.blogs.nytimes.com/2013/05/14/should-india-provide-direct-military-aid-to-afghanistan/?_r=0.

¹¹² El 3 de agosto de 2013 se produjo un ataque suicida con bomba contra el consultado indio en Jalalabab. «Afghan attack targets Indian misión». BBC News, 3 de agosto de 2013. Disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-23558930>.

¹¹³ DALRYMPLE, William: *Op. cit.*

¹¹⁴ «India offers more aid for rebuilding Afghanistan». Dawn.com, 21 de mayo de 2013. Disponible en <http://x.dawn.com/2013/05/22/india-offers-more-aid-for-rebuilding-afghanistan>.

¹¹⁵ En este punto es preciso señalar que las ANSF han sido definidas para únicamente realizar tareas defensivas. El suministro de armamento y equipo como el señalado supondría un cambio de criterio, que, aunque coincide con los deseos afganos, preocuparía, sin duda, a Pakistán.

¹¹⁶ AHMAD, Javid: *Op. cit.*

¹¹⁷ «India, Russia sign new defence deals». BBC News, 24 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-india-20834910>.

ver también con su deseada interconexión, a través de suelo persa, con Asia Central y Afganistán. Delhi observa a Teherán como parte integral de su estrategia en la región, dada la continuidad fronteriza del país del Golfo con Afganistán, lo que permite a India evitar el paso por Pakistán.

En este sentido, el objetivo de India sería unir vía marítima Bombay con el puerto iraní de Chahbahar y desde allí enlazar hacia el norte, por ferrocarril y carretera, con Afganistán y las repúblicas centroasiáticas, e incluso Rusia¹¹⁸, cuestión que también beneficiaría a Irán¹¹⁹. Esta «nueva Ruta de la Seda», versión persa-india, permitiría incrementar su acción exterior en Afganistán y en los mercados energéticos asiáticos¹²⁰, en un momento en que la demanda energética india no para de crecer. En este sentido, y pese a las presiones occidentales, India se dispone a reiniciar sus importaciones de crudo iraní¹²¹.

Obviamente, esta estrategia comportará daños para las relaciones indoestadounidenses. El aislamiento de Irán es la piedra angular de la política exterior de Estados Unidos en el Golfo Pérsico, por lo que cualquier movimiento que lo evite recibe inmediatamente las críticas estadounidenses. India ha señalado que ignorará las amenazas de Estados Unidos para sancionar a sus empresas e instituciones financieras que cooperan con Irán¹²². Hay que recordar que Delhi no ha condenado abiertamente el programa nuclear iraní y solo acepta las sanciones impuestas a Irán por la ONU¹²³.

¹¹⁸ KECK, Zachary. «India's Afghan Power Play, Via Iran», en *The Diplomat*, 4 de abril de 2013. Disponible en <http://thediplomat.com/pacific-money/2013/04/04/indias-afghan-power-play-via-iran>.

¹¹⁹ El Gobierno iraní ha prometido invertir 100 millones de dólares en la ampliación del puerto de Chahbahar, lo que cuantifica su interés. PATTANAİK, Smruti S: «Iran factor in India's Afghan Policy». Institute for Defence Studies and Analyses, 24 de agosto de 2012. Disponible en: http://idsa.in/idsacomments/IranfactorinIndiasAfghanPolicy_sspattanaik_240812.

¹²⁰ CHANDRAN, Suba: «The New Silk Route: Linking J&K and Central Asia». Institute of Peace and Conflicts Studies, 11 de julio de 2013. Disponible en <http://www.ipcs.org/article/south-asia/the-new-silk-route-linking-jk-and-central-asia-4033.html>.

¹²¹ «India's MRPL aims to resume Iran oil imports from Aug». Reuters, 31 de julio de 2013. Disponible en <http://www.reuters.com/article/2013/07/31/india-iran-imports-idUSL4N0G03W220130731>. En sentido contrario, Irán ha indicado su preferencia con el TAPI en lugar del IPI —gasoducto Irán-Pakistán-India—, lo que ha trastornado los cálculos económicos de Teherán e Islamabad.

¹²² BHATNAGAR, Aryaman: «Indo-Iran Cooperation in Afghanistan: Potential and Problems». Institute of Peace and Conflicts Studies, 22 de agosto de 2012. Disponible en <http://www.ipcs.org/article/india/indo-iran-cooperation-in-afghanistan-potential-and-problems-3707.html>.

¹²³ «Iran has the right to pursue civil nuclear ambitions: PM», en *Daily India News*, 11 de abril de 2013. Disponible en <http://www.dailyindianews.com/news/iran-has-the-right-to-pursue-civil-nuclear-ambitions-pm>.

Garantizar su propia supervivencia constituye el eje central de toda acción realizada por el régimen de Teherán. La consecución de ese interés vital explicaría las contradicciones de la estrategia iraní en Afganistán, en las que se mezclan actividades en favor y en contra de la gobernanza del país.

Por un lado, los iraníes apoyan el desarrollo afgano a través de proyectos económicos y culturales, con especial interés en la minoría chiita de etnia hazara, la tercera más numerosa en Afganistán tras los pastunes y los tayikos, pero discriminada durante siglos a causa de su credo. También la región fronteriza, al oeste del país, históricamente ligada a Persia, es área preferente de actuación de Teherán. Allí, la presencia iraní, no siempre bien recibida¹²⁴, es evidente no solo en el origen de las mercancías a la venta en los mercados de Herat, Farah y Shindand, sino también en la esfera religiosa y cultural¹²⁵.

Pero en la consecución de sus objetivos, Irán ha ayudado a la insurgencia por medio del suministro de armas y adiestramiento. Las relaciones de Teherán con los talibanes, aunque no basadas en la ideología, son consistentes con el objetivo iraní de lograr socavar los esfuerzos de la coalición internacional e impedir la presencia militar internacional en Afganistán. Además, el apoyo iraní a los insurgentes puede proporcionar en el futuro cierto ascendiente político sobre los talibanes¹²⁶. Por esta razón, en julio de 2012, Irán habría permitido la apertura de una «oficina» talibana en la ciudad de Zahedan, al este del país, posiblemente para mejorar la coordinación o asegurarse un papel en la reconciliación política en Afganistán¹²⁷. Desde 2006, Irán ha efectuado varios envíos de armas con destino a la insurgencia afgana, que incluyen armas ligeras, morteros, artillería, explosivos y cohetes de 107 milímetros¹²⁸.

¹²⁴ «Afghans Worry About Iran's Growing Influence», en *Voice of America*, 17 de noviembre de 2012. Disponible en <http://www.voanews.com/content/afghan-worry-about-iran-growing-influence/1553651.html>.

¹²⁵ KUMAR, Sanjay: «Tehran's Designs on Afghanistan», en *The Diplomat*, 23 de mayo de 2013. Disponible en <http://thediplomat.com/2013/05/23/tehrans-designs-on-afghanistan/>.

¹²⁶ ABI-HABIB, Maria: «Tehran Builds On Outreach to Taliban», en *The Wall Street Journal*, 1 de agosto de 2012.

¹²⁷ LANCASTER, John, y KAMRAN, Khan: «Pakistanis Say Nuclear Scientists Aided Iran», en *The Washington Post*, 24 de enero de 2004. Disponible en http://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/IAEA_Iran_8Nov2011.pdf.

¹²⁸ State Sponsors of Terrorism. Country Reports on Terrorism 2012. Departamento de Estado de los Estados Unidos, mayo de 2013. Disponible en <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2012>.

Los lazos de Irán con Al Qaeda son mucho más velados. Ambos actores no son aliados naturales, ya que Al-Qaeda es una organización sunita radical. Sin embargo, se cree que sectores extremistas iraníes podrían desear utilizar a los yihadistas sunitas contra Estados Unidos y sus aliados. Existen informaciones acerca de que Irán estaría forjando vínculos con grupos yihadistas africanos afiliados a Al Qaeda, tales como Boko Haram en Nigeria o Al Shabab en Somalia, con el fin de extender su influencia en el continente africano¹²⁹. En abril de 2013, la policía canadiense afirmó que había frustrado un complot de miembros de Al Qaeda con sede en Irán para atacar trenes de pasajeros, aunque no se ha revelado si el gobierno iraní estuvo involucrado en la trama terrorista¹³⁰.

Más allá de cuestiones económicas y de seguridad, el estatuto de los refugiados afganos en Irán sigue siendo un asunto polémico para los dos países. Aproximadamente tres millones de afganos viven actualmente en Irán, de los que solo un tercio están registrados en la Comisión de las Naciones Unidas para los Refugiados. En mayo de 2012, los iraníes amenazaron con la expulsión de los inmigrantes afganos de su territorio si finalmente Karzai firmaba el Acuerdo de Asociación Estratégica con los Estados Unidos. Aunque esas presiones no fructificaron, una deportación masiva de refugiados causaría una catástrofe humanitaria en Afganistán de enormes proporciones¹³¹.

El agua constituye otro tema de tensión entre Irán y Afganistán. En 1973, ambos países firmaron un acuerdo sobre el río Helmand, pero desde 2002 han sido constantes las disputas por su agua. La escasez de lluvias de los últimos años, y la consiguiente bajada del caudal del río, ha contribuido a que aumenten las desavenencias. La construcción en suelo afgano de la presa de Khamal Khan, que afectará gravemente al caudal del Helmand, no ha hecho más que acrecentar la tensión¹³². También el proyecto para la construcción de la presa de Salma, en el río Herat, es otra causa de conflicto entre ambos países. La presa empezó a construirse en 1976, pero diversos retrasos han provocado que su puesta en

¹²⁹ KATZMAN, Kenneth: «Iran: U.S. Concerns and Policy Responses». Congressional Research Service, RL32048, P47, 17 de marzo de 2013. Disponible en <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL32048.pdf>.

¹³⁰ MASS, Warren: «Canadian Police Foil Al-Qaeda-linked Train Plot». NewAmerican.com, 23 de abril de 2013. Disponible en <http://www.thenewamerican.com/world-news/north-america/item/15184-canadian-police-foil-al-qaeda-linked-train-plot>.

¹³¹ «Annual Threat Assessment. Statement before de Senate Armed Services Committee». Agencia de Inteligencia para la Defensa de Estados Unidos, 18 de abril de 2013. Disponible en http://www.armed-services.senate.gov/statemnt/2013/04%20April/Flynn_04-18-13.pdf.

¹³² En 2012, una autoridad afgana acusó a Teherán de apoyar actividades de la insurgencia tendentes a impedir la construcción de la presa de Khamal Khan. AMAN, Fateh: «Afghan Water Infrastructure Threatens Iran, Regional Stability». Al-Monitor, 7 de enero de 2013. Disponible en <http://www.al-monitor.com/pulse/originals>.

funcionamiento se haya retrasado hasta 2014¹³³. Hasta el momento, las autoridades afganas se han negado a negociar con los iraníes la explotación de los recursos hídricos del Herat¹³⁴.

Por otro lado, Irán está tratando de servir de mediador en la rivalidad afgano-pakistaní. Teherán ha subrayado repetidamente la necesidad de aumentar sus intercambios comerciales con los dos países y ha propuesto medidas liberalizadoras y reducción de aranceles a la importación-exportación de productos. Desde 2009, los tres países han celebrado tres cumbres, de las cuales la última se celebró en Islamabad el 17 de febrero de 2012¹³⁵. Al final de la cumbre se emitió una declaración sobre cuestiones de cooperación, incluyendo la lucha contra la droga y los refugiados, dos aspectos de especial importancia, sobre todo para Irán.

Aparte de las declaraciones oficiales, los pobres resultados alcanzados en aquella última reunión vinieron a demostrar que en realidad nos encontramos ante un ejercicio de voluntarismo diplomático, sin frutos tangibles. En ciertas circunstancias, lo que une a los gobiernos de los tres países son sus diferencias con Estados Unidos: mientras que Irán sufre las sanciones promovidas por la Administración estadounidense e impuestas por las Naciones Unidas, Afganistán y Pakistán se sienten marginados por las conversaciones entabladas por Estados Unidos con los talibanes en Catar¹³⁶. Inicialmente, las cumbres tripartitas quieren señalar la autonomía de los tres países en la toma de decisiones, pero la realidad señala que no existe futuro halagüeño para Afganistán sin la participación occidental en su estabilización.

Así las cosas, la geopolítica regional determina de forma crítica las relaciones entre los tres países. Por ello, y pese a las repetidas llamadas del presidente pakistaní, Asif Ali Zardari, para convocar cuanto antes la

¹³³ A finales de marzo de 2013, efectivos del Ejército afgano se incautaron de 1.300 kilos de explosivos que iban a ser utilizados para volar la presa de Salma. «Frustran un plan para atentar contra la presa de Salma, en Herat». Europa Press, 31 de marzo de 2013. Disponible en <http://www.europapress.es/internacional>.

¹³⁴ PETERSON, Scott: «Why a dam in Afghanistan might set back peace». The Christian Monitor, 30 de julio de 2013. Disponible en <http://www.csmonitor.com/World/Asia-South-Central/>.

¹³⁵ «Joint Statement of Trilateral Summit Islamic Republic of Afghanistan, Islamic Republic of Iran and Islamic Republic of Pakistan on "Enhancing Trilateral Cooperation"». Ministerio de Asuntos Exteriores de Afganistán, 18 de febrero de 2012. Disponible en <http://mfa.gov.af/en/news/7012>.

¹³⁶ WALSH, Declan: «Meeting in Pakistan Reveals Tensions Over Afghan Talks», en *The New York Times*, 17 de febrero de 2012. Disponible en http://www.nytimes.com/2012/02/18/world/asia/meeting-in-pakistan-reveals-tensions-over-afghan-peace-talks-with-taliban.html?_r=0.

cuarta cumbre trilateral¹³⁷, su fecha de celebración permanece sin fijar desde hace más de un año.

Todo esto no es impedimento para que, cuando existen puntos de acuerdo, se realicen proyectos conjuntos. En marzo de 2013, el entonces presidente iraní, Mahmud Ahmadineyad, y su homólogo pakistaní, Zardari, inauguraron las obras del IPI en su tramo Irán-Pakistán. El gasoducto cubrirá unos 1.600 kilómetros y permitirá la exportación diaria de unos 21,5 millones de metros cúbicos de gas natural iraní. Como se ha mencionado anteriormente, India ha rechazado participar en dicho proyecto. Está previsto que las obras concluyan a finales de 2014¹³⁸.

China

La legitimidad del Gobierno de la República Popular China depende del crecimiento económico del país y de su capacidad para elevar el nivel de vida de la población¹³⁹. Si se detuviese la tendencia alcista de la economía que ha existido desde 1978¹⁴⁰, la supervivencia del régimen de partido único y la cohesión territorial podrían verse amenazadas. Por esta razón, la política exterior del coloso asiático, siempre vigilante ante las oportunidades de negocio que ofrece la economía global, está inequívocamente ligada a su política interior (y viceversa).

Este paradigma tiene una enorme importancia a la hora de entender la posición china en Afganistán y en la región en su conjunto. Aunque su objetivo primario es evitar que perdure la presencia militar de los Estados Unidos en suelo afgano, y por ende cerca de su frontera occidental, los intereses nacionales chinos son fundamentalmente dos: 1) impedir la propagación del radicalismo islamista al interior del territorio chino; y, sobre todo, 2) asegurarse el acceso a los recursos naturales de Asia Central, en general, y de Afganistán, en particular. Obviamente, la gran preocupación de Pekín es determinar cuáles serán las consecuencias que el fin de la

¹³⁷ «President Zardari for early convening of Pakistan-Iran-Afghanistan trilateral summit». Associated Press of Pakistan, 21 de marzo de 2013. Disponible en: http://app.com.pk/en/_/index.php?option=com_content&task=view&id=229371&Itemid=2.

¹³⁸ «Pak-Iran gas pipeline to be completed by 2014», en *The Nation*, 1 de julio de 2013. Disponible en <http://www.nation.com.pk/pakistan-news-newspaper-daily-english-online/national/01-Jul-2013/pak-iran-gas-pipeline-to-be-completed-by-2014>.

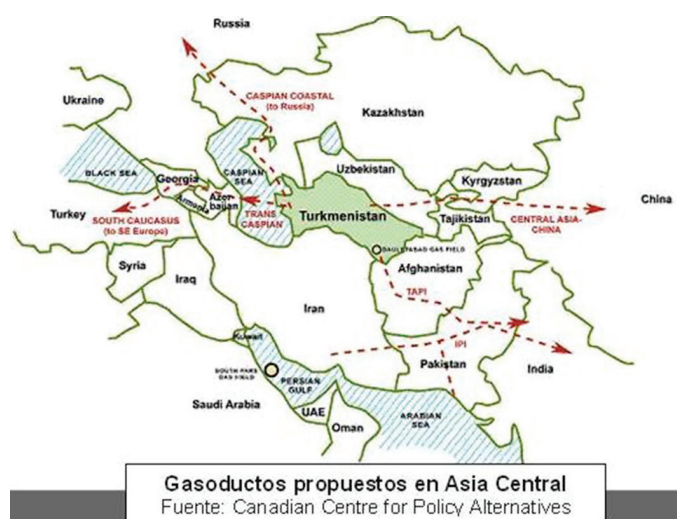
¹³⁹ LABORIE IGLESIAS, Mario: «Seguridad internacional y crisis», en *Revista Ejército*, núm. 856, julio/agosto de 2012.

¹⁴⁰ Desde 1978, año en que se pusieron en marcha las políticas económicas liberalizadoras, el PIB de China ha crecido un promedio del 10% anual, con el resultado de que más de 600 millones de ciudadanos chinos han salido de la pobreza. «China Overview». Banco Mundial. Disponible en <http://www.worldbank.org/en/country/china/overview>. [Fecha de la consulta: 11 de agosto de 2013].

misión de la ISAF tendrá sobre esos dos intereses y qué medidas debe adoptar para defenderlos.

La penetración de islamistas radicales en la región autónoma de Xinjiang constituye una de las principales inquietudes en seguridad del gobierno chino. En esa región, fronteriza con Rusia, Pakistán, Kazajistán, Kirguistán, Mongolia, Afganistán y la Cachemira india, el 45% de la población —ocho millones aproximadamente— es de etnia turcomana-uirgur que profesa el islam sunita.

Los uigures, que recurrentemente llevan a cabo protestas para solicitar independendizarse de China, se oponen a lo que denominan «preponderancia cultural impuesta por el Partido Comunista de China» en la región¹⁴¹. Se considera que casi todos los grupos extremistas que operan en Xinjiang —el Movimiento Islámico del Turquestán Oriental (ETIM, en sus siglas en inglés) y el Frente de Liberación del Turquestán Oriental, entre otros— mantienen estrechos vínculos con los talibanes y Al Qaeda¹⁴². Según fuentes antiterroristas chinas, miembros del ETIM estarían participando en el conflicto de Siria¹⁴³.



¹⁴¹ MARTÍNEZ, César: «Minorías chinas: los uigures (primera parte)». China Files, 9 de julio de 2013. Disponible en <http://www.china-files.com/page.php?id=30670>.

¹⁴² ARESHEV, Andrey: «Events in Xinjiang». Strategic Culture Foundation, 21 de marzo de 2013. Disponible en <http://www.strategic-culture.org/news/2013/03/21/events-in-xinjiang.html>.

¹⁴³ YONGZHENG, Qiu, y CHANG, Liu. «Xinjiang jihad hits Syria», en *Global Times*, 29 de octubre de 2012. Disponible en <http://www.globaltimes.cn/content/740936.shtml>.

Pero si el terrorismo y el extremismo de origen islamista son un peligro para la estabilidad china, garantizar su seguridad energética es un factor crucial para mantener el crecimiento económico del país —y, como se ha señalado, la legitimidad del poder que ejerce el Partido Comunista Chino.

En la actualidad, China es el mayor consumidor de energía del mundo, el mayor fabricante y exportador de mercancías, el que más reservas de moneda extranjera posee y el mayor acreedor mundial¹⁴⁴. Pero este poder económico tiene su «talón de Aquiles» en la dependencia energética en gas y petróleo y la falta de control sobre las rutas de suministro. Aproximadamente, el 80% de las importaciones de gas y petróleo de China provienen de Oriente Próximo. En su ruta hacia los puertos chinos en la costa del Mar de China Meridional, los petroleros deben cruzar el estrecho de Malaca, controlado por los países ribereños aliados de Estados Unidos.

Ante esta debilidad, China está desarrollando una estrategia que se apoya en dos pilares: el desarrollo de su poder militar¹⁴⁵ y el impulso de las relaciones comerciales con los países productores de petróleo. Es en este segundo aspecto en el que se enmarca la frenética actividad de Pekín en Asia Central y Meridional, y que refleja a las claras cómo su conversión en gran potencia pretende cambiar la geopolítica regional. El Gobierno chino intenta ganar influencia política a escala mundial ofreciendo un modelo alternativo de desarrollo que pone más valor en la estabilidad interna que en la libertad política. La doctrina habitual china de no injerencia en los asuntos internos de los Estados tiene una buena acogida entre las *anocracias*¹⁴⁶ de Asia Central.

Los chinos fueron los primeros en volver a plantear la idea de la «nueva Ruta de la Seda», concibiéndola como el medio de vincular Europa, Asia Central y Asia Oriental a través de redes de gasoductos, carreteras y ferrocarriles. Pero a diferencia de la NSR estadounidense, de carácter geoestratégico, que prioriza los flujos norte-sur, la propuesta china es un eje este-oeste eminentemente económico y energético¹⁴⁷. Sin duda, uno de los proyectos «estrella» de la proposición china es la construcción del

¹⁴⁴ AZIZ, Masood: «Afghanistan: The Geopolitics of Regional Economic Integration. The Emergence of China as the New Facilitator». CIDOB Policy Research Project, septiembre de 2012. Disponible en http://www.cidob.org/en/publications/stap_rp/policy_research_papers/afghanistan_the_geopolitics_of_regional_economic_integration_the_emergence_of_china_as_the_new_facilitator.

¹⁴⁵ «Annual Threat Assessment. Statement before de Senate Armed Services Committee». *Op. cit.*, p. 15.

¹⁴⁶ Para la ciencia política, una *anocracia* es un régimen de gobierno que comparte rasgos autocráticos y democráticos. En este caso, el poder reside en grupos de la élite y no en las instituciones del Estado, aunque puede ser costumbre la realización de elecciones, en muchas ocasiones fraudulentas.

¹⁴⁷ CHANDRAN, Suba: *Op. cit.*

gasoducto Turkmenistán-Afganistán-Tayikistán-China¹⁴⁸ (TATC), que entraría en competencia con el proyecto estadounidense del TAPI.

Su centralidad en la región convierte a Afganistán en una pieza clave de la estrategia china. El gobierno de Pekín siempre ha apoyado, promovido y participado activamente en el proceso de la reconstrucción de Afganistán. Desde 2002, China ha invertido más de 180 millones de dólares en ayuda al Gobierno de Afganistán, y en 2009 China anunció que aportaría otros 75 millones durante los siguientes cinco años¹⁴⁹. Como es fácilmente deducible, la escasa cuantía de estas ayudas, en comparación con el potencial económico chino y con lo aportado por otros países u organizaciones, señalarían la minúscula importancia que la política de Pekín otorga a este apartado, más proclive a otras líneas de actuación, no tan filántropicas.

Siguiendo fielmente el guion de su estrategia regional, China mantiene una estricta política de no implicación con la ISAF en operaciones de seguridad, aunque ha proporcionado, en su propio territorio, adiestramiento al personal de las ANSF. Como es costumbre, prefiere el despliegue de sus empresas estatales, beneficiarias de contratos de construcción de infraestructuras o de explotación de recursos naturales. En un interesante documento de abril de 2011, Baños señalaba lo siguiente:

*Los últimos estudios llevados a cabo por Estados Unidos parecen confirmar la existencia en este país asiático de inmensos depósitos de un amplio abanico de minerales (oro, cobre, hierro, cobalto, tierras raras, litio, hidrocarburos, cromo, talco, plomo, zinc, sal, piedras preciosas y semipreciosas...), muchos de ellos considerados como estratégicos y críticos para la moderna industria, lo que podría virtualmente transformar a Afganistán en uno de los principales centros mineros del mundo*¹⁵⁰.

Ante estas oportunidades, las empresas chinas han conseguido importantes concesiones extractivas, como las de las minas de cobre de

¹⁴⁸ AGHA SAMIMION, Mir: «China eyes gas pipeline via Afghanistan». Cmicweb.org, 6 de junio de 2012. Disponible en: https://www.cmicweb.org/cmo/afg/Documents/News/China%20eyes%20gas%20pipeline%20via%20Afghanistan%20_%20Pajhwok%20Afghan%20News.pdf.

¹⁴⁹ LABORIE IGLESIAS, Mario: «Informe sobre el progreso hacia la seguridad y la estabilidad en Afganistán (Diciembre 2012)». Documento de Análisis del IEEE, núm. 01/2013, enero de 2013. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA01-2013InformeProgresoAfganistan_MLI.pdf.

¹⁵⁰ BAÑOS BAJO, Pedro: «El espectro de los minerales estratégicos (I): Afganistán». Documento Marco del IEEE, núm. 03/2011, abril de 2011. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM03-2011MineralesAfganistan.pdf.

Aynak¹⁵¹ o los pozos petrolíferos de la provincia afgana de Sar-e-Pul¹⁵². Además, el corredor de Wakhan, situado en la cordillera del Pamir, al noroeste de Afganistán, en cuyo extremo se sitúa la frontera con China, puede jugar un papel relevante en el futuro como corredor energético para los trazados de gasoductos y oleoductos alternativos a los ya existentes que transportan productos energéticos a China¹⁵³.

Pero, cuando se aproxima la fecha de finalización de la transición afgana, los chinos deberán afrontar las mismas incertidumbres que las padecidas por los occidentales durante más de una década. Está por ver si es posible continuar con la táctica de dejar hacer en asuntos internos, mientras que los resultados comerciales sean satisfactorios. En este punto es revelador que, ante el cambio que se aproxima en Afganistán, China haya abierto negociaciones con los talibanes, que tendrían como objetivo prepararse para cualquier escenario pos-2014 y defender así sus intereses en el país¹⁵⁴.

Las monarquías del Consejo de Cooperación del Golfo

Como todos los demás actores analizados en este apartado, dedicado a los poderes regionales, las monarquías que componen el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) —Emiratos Árabes Unidos (EAU), Baréin, Arabia Saudí, Omán, Catar y Kuwait— mantienen una política dual hacia Afganistán, en la que se mezclan actividades a favor y en contra de la estabilidad del país. La causa de esta dualidad es que todos estos Estados, aunque con ciertos matices, tratan de mantener el *statu quo*, sobre la base de que las familias reinantes mantengan el poder interno. Por consiguiente, las decisiones que adoptan con respecto a Afganistán son en muchas ocasiones contradictorias.

Estos países son importantes donantes en Afganistán, han financiado obras de infraestructura y secundado operaciones humanitarias, tales como el establecimiento de campos de refugiados en Pakistán o la

¹⁵¹ «Minerals in Afghanistan: The Aynak Copper Deposit». Ministerio de Minas e Industria, Kabul (Afganistán). Disponible en http://www.bgs.ac.uk/afghanminerals/docs/aynak_a4.pdf. [Fecha de la consulta: 5 de agosto de 2013].

¹⁵² HALL, Simon: «China to Produce First Afghan Oil, Kabul Contends», en *The Wall Street Journal*, 20 de marzo de 2013. Disponible en: <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324103504578371912086399952.html>.

¹⁵³ BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: «Análisis geopolítico de Afganistán». Documentos de análisis del IEEE, núm. 12/2011, 19 de abril de 2011. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2011/DIEEEA12_2011AnalisisGeopoliticoAfghanistan.pdf.

¹⁵⁴ SMALL, Andrew: «Why China is talking to the Taliban?». *Foreign Policy*, 21 de junio de 2013. Disponible en http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/06/20/why_is_china_talking_to_the_taliban.

prestación de ayuda a los refugiados y desplazados afganos. Solo Arabia Saudí ha proporcionado, o comprometido, más de 475 millones de dólares, además de aportar asistencia en especie y otras ayudas técnicas y académicas¹⁵⁵.

Asimismo, las monarquías del Golfo asisten a las fuerzas de la coalición internacional y albergan en sus territorios las principales instalaciones y bases utilizadas por Estados Unidos en apoyo a sus operaciones en suelo afgano. Catar alberga el cuartel general avanzado del Mando Central de Estados Unidos (USCENTCOM, en sus siglas en inglés), así como el Centro de Operaciones Aéreas Combinadas. Baréin, por su parte, acoge el cuartel general del Mando Central de las fuerzas navales estadounidenses. Los países del CCG también están colaborando en los esfuerzos para bloquear la financiación del terrorismo, incluida la confiscación de activos asociados a la red financiera de Al Qaeda¹⁵⁶.

Sin embargo, paradójicamente, el Golfo Pérsico es también una fuente de financiación considerable para los talibanes, Al Qaeda y otros grupos terroristas que operan en la región fronteriza entre Afganistán y Pakistán¹⁵⁷. Un cable diplomático estadounidense, filtrado por WikiLeaks en 2010, señalaba que Arabia Saudí era la fuente principal de financiación de organizaciones radicales, incluyendo a «Al Qaeda, los talibanes, Lashkar-e-Taiba y Hamás»¹⁵⁸. En la misma línea, un informe, publicado en el *Washington Post* en 2009, indicaba que los líderes talibanes y sus asociados recibieron, en 2008, 106 millones de dólares a través de donaciones extranjeras provenientes de Oriente Próximo y del Golfo Pérsico¹⁵⁹. Aunque las agencias de seguridad tratan de cortar el flujo de dinero que, bajo la excusa de donativos con fines religiosos, se trasfiere a los grupos extremistas afganos, su éxito puede considerarse bastante escaso.

En otro orden de asuntos, es preciso aclarar que no existe una postura común en el CCG, ya que, como han reconocido algunos líderes de países

¹⁵⁵ «Saudi supports stability and development In Afghanistan». ArabNews, 20 de enero de 2013.

¹⁵⁶ «Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan». Departamento de Defensa de los Estados Unidos, diciembre de 2012. Disponible en http://www.defense.gov/news/1230_Report_final.pdf.

¹⁵⁷ TAWIL, Camille: «Taliban funding traced to Gulf countries». Central Asia Online, 12 de febrero de 2010. Disponible en http://centralasiaonline.com/en_GB/articles/caii/features/pakistan/2010/02/12/feature-03?mobile=true.

¹⁵⁸ «WikiLeaks: "Saudis key financiers of al Qaeda, Taliban"», en *The Express Tribune*, 6 de diciembre de 2010. Disponible en <http://tribune.com.pk/story/86289/wikileaks-saudi-critical-finance-base-for-qaeda-taliban>.

¹⁵⁹ WHITLOCK, Craig: «Diverse Sources Fund Insurgency In Afghanistan», 27 de septiembre de 2009. Disponible en http://articles.washingtonpost.com/2009-09-27/world/36920360_1_taliban-officials-taliban-leaders-afghan-officials.

miembros, las tensiones y rivalidades nacionales han socavado la cooperación y los intereses regionales del CCG como organización¹⁶⁰.

La política exterior de Arabia Saudí está condicionada por la pugna que mantiene con Irán por el liderazgo regional y que se oculta tras la ancestral rivalidad en el seno del islam entre sus dos corrientes mayoritarias: sunismo y chiismo¹⁶¹. La familia real saudí considera este conflicto un peligro vital para su propia existencia¹⁶². Hay que recordar que Arabia Saudí acoge a una importante minoría chiita que, en el pasado, ha protagonizado algunas protestas, calificadas por el Gobierno de Riad como reivindicaciones «al servicio de intereses extranjeros»¹⁶³, refiriéndose obviamente a Irán.

Pakistán es, tras Estados Unidos —quien a la postre garantiza su seguridad—, el principal aliado de Arabia Saudí. Este hecho conlleva un equilibrio en el apoyo mostrado por los saudíes a las estrategias de ambos países. Por un lado, trata de apuntalar al Gobierno de Karzai, quien ha solicitado repetidamente una mayor implicación de los saudíes en las conversaciones con los talibanes¹⁶⁴. Pero, por otro lado, no es probable que Riad lleve a cabo ninguna acción radical en contra de los talibanes, que recibieron apoyo saudí en el pasado y que hoy parecen constituir un instrumento de Islamabad¹⁶⁵.

Por su lado, Catar mantiene, al menos por el momento, su propia agenda en la cuestión afgana. Desde el comienzo de la Primavera Árabe, el emirato ha ganado enorme prestigio internacional. Su contribución a la campaña de Libia, el actual apoyo que proporciona a los rebeldes sirios y su intento de mediación en diversos conflictos han impulsado la influencia

¹⁶⁰ CORDESMAN, Anthony H.: «The December GCC Ministerial Meeting and Improved Integration in Gulf Military Forces». Center for Strategic and International Studies, 24 de diciembre de 2012. Disponible en: <http://csis.org/publication/december-gcc-ministerial-meeting-and-improved-integration-gulf-military-forces>.

¹⁶¹ LABORIE IGLESIAS, Mario: «Implicaciones regionales de las revueltas árabes». Documento de análisis del IEEE, núm. 27/2013, 8 de abril de 2013. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA27-2013_ImplicacionesRegionales RevueltasArabes_MLI.pdf.

¹⁶² «Afghanistan: Monitoring the Key Regional Powers». CIDOB, julio de 2013. Disponible en: http://www.cidob.org/en/publications/stap_rp/quarterly_monitoring_briefs_afghanistan.

¹⁶³ AL OMRAN, Ahmed: «Saudi Arabia: A new mobilisation», en *What does the Gulf think about the arab awakening*. ECFR, abril de 2013. Disponible en: http://ecfr.eu/page/-/ECFR75_GULF_ANALYSIS_AW.pdf.

¹⁶⁴ «Afghanistan: Monitoring the Key Regional Powers». *Op. cit.*

¹⁶⁵ Solo tres países, Pakistán, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos, reconocieron al régimen talibán cuando asumió el poder en Afganistán desde mediados de la década de 1990 hasta 2001. «Who are the Taliban?». BBC News, 18 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.bbc.co.uk/news/world-south-asia-11451718>.

catarí en la región¹⁶⁶. En este último punto se enmarca la apertura de la oficina política de los talibanes en Doha, la capital del emirato de Catar¹⁶⁷.

Reflexiones finales

Es indudable que, desde que se inició la transición hacia su plena soberanía, las relaciones exteriores de Afganistán han entrado en una nueva era. La multitud de iniciativas existentes, a nivel internacional, regional y bilateral, que ha detallado este capítulo es muestra inequívoca de los compromisos que la comunidad internacional mantiene con Afganistán.

Después de la retirada de las tropas de la ISAF y la consiguiente transferencia de las responsabilidades de la seguridad del país a sus autoridades nacionales, el porvenir del pueblo afgano dependerá, por un lado, de la continuidad del apoyo internacional y, por otro, de la capacidad de los propios afganos para afrontar sus retos internos.

No obstante, ambos factores se encuentran interrelacionados. Un Afganistán política y económicamente débil ahuyentará cualquier ayuda exterior, lo que a su vez dificultará enormemente su desarrollo y favorecerá que el país irradie, de nuevo, desestabilización más allá de sus fronteras. Así, las tareas de construcción de un estado sostenible, desarrollo económico y seguridad se encuentran ineludiblemente asociadas.

El extremismo, el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo no acaban en las fronteras nacionales, sino que suponen amenazas comunes a todas las naciones de la región, con independencia de sus intereses particulares. Si a este factor se une el creciente desinterés occidental por los asuntos afganos, parece seguro que estos países están llamados a jugar un papel mucho más importante en la estabilización y desarrollo de Afganistán que el realizado hasta ahora. Además, más allá de las cuestiones políticas y de seguridad, existen motivos geoeconómicos de gran calado, como la conexión entre productores y consumidores de productos energéticos, que fomentan la integración entre los Estados.

¹⁶⁶ LABORIE IGLESIAS, Mario: «Implicaciones regionales...».

¹⁶⁷ «Los talibanes afganos abren una oficina política en Doha». EuroNews, 18 de junio de 2013. Disponible en <http://es.euronews.com/2013/06/18/los-talibanes-afganos-abren-una-oficina-politica-en-doha>. En julio de 2013, los talibanes anunciaron el cierre de su oficina política en protesta por la retirada de la bandera del Estado Islámico de Afganistán —nombre del Gobierno talibán en el país entre 1996 y 2001, hasta que fueron derrocados tras la invasión estadounidense—. Información disponible en «Los talibán afganos cierran su oficina en Doha». EuropaPress, 10 de julio de 2013. Disponible en: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-taliban-cierran-oficina-doha-retirada-bandera-estado-islamico-afganistan-20130710021241.html#AqZ1xB67pKZt5wda>.

Ante estas circunstancias, un enfoque regional que gestione, como un todo, la complejidad de la situación parece la medida más acertada y es, por consiguiente, la defendida por la mayor parte de la comunidad internacional. No obstante, pese a todas las grandilocuentes declaraciones diplomáticas, pero en gran parte inconsecuentes, el concepto de Afganistán como «corazón de Asia» y puente de unión entre Asia Occidental, Asia Central y Asia Meridional afronta colosales desafíos.

La región es una de las más complejas del mundo, con intereses, valores, religiones y culturas muy diferentes; y cualquier cooperación debería superar las históricas rivalidades entre los Estados de la zona, en la que se encuentran también presentes otras potencias. La realidad indica que las respuestas regionales a los problemas afganos son de difícil aplicación, como demuestran los hasta ahora más bien tímidos resultados de las iniciativas regionales de integración. Aunque hay que reconocer que Afganistán se encuentra muy lejos del tradicional aislamiento que, durante décadas, ha perseguido al país, la dinámica de las relaciones intrarregionales se encuentra capturada por las pugnas geopolíticas que tienen lugar en el tablero afgano.

Por ello, la futura estabilidad de Afganistán requerirá de un cuidadoso equilibrio entre su dependencia del apoyo que recibe de Estados Unidos y Europa y de las relaciones con los países vecinos. En los casos particulares de China y, sobre todo, Irán, sus intereses son manifiestamente contrarios a los occidentales. En la actualidad, encontrar y acordar ese equilibrio parece una cuestión utópica. Efectivamente, la incógnita fundamental sigue siendo cómo Afganistán puede mantener el apoyo occidental, a largo plazo, sin desafiar a las potencias vecinas. El próximo presidente afgano, que en sustitución de Hamid Karzai saldrá de las urnas en abril de 2014, tendrá como labor primordial de su mandato lograr ese difícil equilibrio.

Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán tras 2014

José Luis Antolín García

Capítulo tercero

Resumen

El propósito de este capítulo es valorar la capacidad militar de Afganistán para asumir su responsabilidad a partir de 2014. Se inicia, por ello, con una breve introducción sobre el origen y evolución de la ISAF, continua con un breve estudio de los factores de riesgo que afectan a la seguridad actual de Afganistán y finaliza con un detallado estudio de la estructura de sus fuerzas de seguridad en este momento y el proceso de transferencia de competencias desde la ISAF.

El éxito de este proceso de transferencia de competencias a las ANSF dependerá no solo del apoyo y la generosidad de la comunidad internacional, sino, fundamentalmente, de la legitimidad de un Gobierno y unas instituciones afganas que asuman con valentía y responsabilidad su política de defensa. El apoyo firme del Gobierno que surja del proceso electoral hacia sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es la pieza clave de este proceso.

Palabras clave

Afganistán, fuerzas de seguridad, ISAF, transición, contrainsurgencia.

Abstract

The aim of this chapter is to evaluate the Afghan military's ability to take on its own responsibilities from 2014 onwards. It starts with an introduction about the origin and evolution of ISAF, is followed by a study on the risks affecting current Afghan Security and ends with a detailed study on Afghan National Security Forces and the Transfer process from ISAF.

The success of transferring responsibilities from ISAF to ANSF does not depend exclusively on the support and generosity of the International Community. Success relies mainly on the legitimacy of the Afghan Government and its Political Institutions; both must carry out their Defence Policy decisively and responsibly. Firm support from the future elected Government to its own ANSF will be key to complete success.

Key Words

Afghanistan, Security Forces, ISAF, transition, counterinsurgency.

«Asia es un ser vivo, y Afganistán es su corazón»

Mohammed Iqbal¹ (1876-1938)

Introducción

Durante los próximos meses y hasta finales de 2014, Afganistán tiene que acometer dos importantes procesos de transición que deberían permitirle afrontar el futuro más próximo con ciertas garantías de seguridad. El primero será la renovación institucional que debería producirse como consecuencia de las elecciones generales. El segundo, objeto de este capítulo, consistirá en la consecución total de la transferencia de competencias desde la ISAF hacia las ANSF. Ambos procesos dependen de un factor externo vital: la continuidad del apoyo que ofrece la comunidad internacional.

No es posible abordar el tema de las futuras Fuerzas de Seguridad Afganas sin analizar cuidadosamente todos aquellos factores que afectan a la propia seguridad, entendiendo esta en su concepto más amplio y no puramente desde la defensa militar. Varios factores han sido desarrollados, de forma más o menos profunda, en el resto de capítulos que dan forma a este cuaderno. La seguridad de Afganistán deberá responder a dicho estudio si queremos que sea una realidad. De igual modo, su capacidad militar y el desarrollo de sus fuerzas de seguridad, como una parte esencial del concepto genérico de la defensa, deberán guardar una estrecha relación con las potenciales amenazas a las que deba hacer frente este país asiático en un futuro a corto plazo.

El propósito de este capítulo es valorar, desde el punto de vista meramente militar, la capacidad de Afganistán para hacer frente a las amenazas que se ciernen sobre este complicado país ahora y a partir de 2014. Se inicia, por ello, con una breve introducción sobre el origen y evolución de la ISAF, continúa con un breve estudio de los factores de riesgo que afectan a la seguridad actual de Afganistán y finaliza con un detallado estudio de la estructura actual de sus fuerzas de seguridad, el proceso de transferencia de competencias desde la ISAF y su capacidad para superar las amenazas internas y externas a las que deberá enfrentarse.

La ISAF

Durante más de una década, esta fuerza ha sido la verdadera garante y el principal catalizador de un entorno seguro en Afganistán. La ISAF es

¹ Mohammed Iqbal (Sialkot, Punjab, 1877-Lahore, 1938). Poeta, filósofo y político indio musulmán (nacido en la entonces India británica) cuya poesía se destaca entre las más importantes en los idiomas persa y urdu de los tiempos modernos. Información disponible en <http://www.biografiasyvidas.com/biografia/i/iqbal.htm>.

la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad de Afganistán² y ha tenido siempre, como misión principal, la de proporcionar las condiciones de seguridad necesarias para que el Gobierno de la República Islámica de Afganistán (GIROA)³ y los organismos internacionales fueran capaces de reconstruir y estabilizar Afganistán.

Desde su establecimiento en diciembre de 2001, tras la Conferencia de Bonn, esta fuerza se centró inicialmente en apoyar a la denominada Autoridad Transitoria Afgana (ATA) para proporcionar un entorno seguro a la capital, Kabul y sus alrededores, y apoyar la reconstrucción del país. Más tarde, en octubre de 2003, y mediante la resolución UNSCR-1.510, Naciones Unidas extiende su mandato para que la ISAF actúe en la totalidad del territorio de Afganistán. Estos acuerdos sentaron las bases para crear una relación a tres bandas entre la ATA, la misión de apoyo de Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA) y la ISAF.

Fue a partir de agosto de 2003 cuando la OTAN decidió asumir el mando, la coordinación y el planeamiento de las operaciones de la ISAF, en paralelo con la operación Libertad Duradera (Enduring Freedom) de los Estados Unidos. Igualmente, se decidió que el mando y el cuartel general de la ISAF rotasen semestralmente entre los cuarteles generales de alta disponibilidad que las naciones de la OTAN aportan a la estructura de las fuerzas. De esta manera, la OTAN ha venido proporcionando el comandante en jefe de la fuerza y el cuartel general terrestre de la operación en Afganistán.

El apoyo internacional a esta fuerza ha sido tal que tras más de diez años de existencia de la misión podemos asegurar que la ISAF ha sido la coalición con mayor consenso de la historia, reuniendo cincuenta países para luchar unidos contra el terrorismo y la insurgencia en este país asiático.

La ISAF ha sido mucho más que una misión de seguridad para la OTAN. La Alianza ha tenido que poner en marcha la mayor y más compleja operación militar de su historia. En el plano político, articulando una coalición de hasta cincuenta naciones, incluyendo a 22 países no pertenecientes a la organización. En el plano militar, enfrentándose por primera vez a un claro conflicto de contrainsurgencia, soportando un elevado número de bajas e interoperando con ejércitos no OTAN y las propias Fuerzas de Seguridad Afganas.

Además, se ha visto obligada a desplegar sobre el terreno capacidades a una escala que nunca antes habían sido probadas. Es el caso de la propia formación, de más de 350.000 militares y policías afganos, la creación y certificación de un sistema penitenciario nacional, o los grandes proyectos de infraestructuras o educación.

² En inglés, International Security Assistance Force (ISAF).

³ En inglés, Government of the Islamic Republic of Afghanistan (GIROA).

Para llevar a cabo las distintas misiones de asesoramiento, adiestramiento y apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad Afganas, la OTAN creó un mando específico, con su cuartel general, denominado NATO Training Mission-Afghanistan (Misión OTAN de Adiestramiento en Afganistán, NTM-A en sus siglas en inglés) desplegado en el mismo centro de Kabul, dentro de la denominada zona verde y a escasos metros del cuartel general de la ISAF y subordinado a este.

A lo largo de todos estos años la ISAF se ha ido expandiendo, articulando y organizando desde su presencia inicial, en Kabul, Kunduz y Masar i Sharif, hasta ocupar la totalidad de Afganistán. La última organización estaba formada por seis mandos regionales, o *regional command* (RC) en inglés: el RC Norte (RC-N), con sede en Masar i Sharif, de nivel división y liderado por un general alemán; los RC Este y Sur (RC-E y RC-S), bajo mando de dos generales de división estadounidenses, cuyos cuarteles generales estaban ubicados en Baghram y Kandahar, respectivamente; el RC Oeste (RC-W), en Herat, al mando de un general de brigada italiano; el RC Capital (RC-C), con sede en Kabul y bajo mando de un general de brigada turco; y, finalmente, y el último en crearse, el RC Sudoeste (RC-SW), en Helmand, al mando de un general de división del Cuerpo de Marines de los Estados Unidos.

ISAF. MANDOS REGIONALES



La OTAN efectuará un cambio de misión a finales de 2014. La misión actual, la ISAF, de asistencia al gobierno afgano, se transformará en otra de acciones no ligadas directamente al combate, tal y como son el adiestramiento, el asesoramiento y el apoyo a las nuevas Fuerzas de Seguridad Afganas. En concreto, el 6 de junio de 2013 se aprobó, en la reunión de los ministros de defensa de la Alianza, el concepto operativo de la nueva misión, que llevará el nombre de Resolute Support Mission (RSM).

Concepto de seguridad

La definición de seguridad tiene múltiples lecturas y mucho se ha escrito acerca de la misma⁴. Se pueden distinguir distintos tipos de seguridad, tales como humana, común, colectiva, compartida, etc. Por ello, no resulta fácil de encontrar una única definición clara y simple que sea válida para el objetivo de este capítulo. Nuestra Real Academia Española trata de definirla mediante aproximaciones: «Calidad de lo que es o está seguro. *Mecanismo* que previene algún riesgo o asegura el buen funcionamiento de alguna cosa, precaviendo que falle». Sería más fácil definir la seguridad como «la ausencia de riesgos o amenazas». Así pues, para nuestro enfoque necesitamos identificar aquellos riesgos o amenazas que pudieran poner en peligro la seguridad real de Afganistán.

Riesgos y amenazas que afectan a la seguridad

Muchos son los riesgos identificados que afectan a la seguridad de Afganistán: el extremismo religioso islámico, la diversidad étnica, el crimen organizado y sus fuentes de financiación —destaca en este campo todo lo relacionado con el narcotráfico—, la falta de legitimidad política del propio Gobierno, los bajos índices de desarrollo y las grandes bolsas de pobreza, el elevado índice de analfabetismo, el desempleo y la falta de eficacia de sistemas básicos como la justicia, la enseñanza o la asistencia sanitaria, entre otros. Detrás de gran parte de ellos se encuentra un factor común: la corrupción. Esta lacra social amenaza cualquier avance positivo relacionado con la estabilidad y el buen gobierno.

A continuación se relacionan varios de los factores que generan estos riesgos.

El factor geopolítico

Se pueden distinguir cuatro entornos geográficos en torno a Afganistán:

- El norte, con países con herencia de la ex-URSS, formado por Turkmenistán (744 kilómetros de frontera), Uzbekistán (137 kilómetros de frontera) y Tayikistán (1.206 kilómetros de frontera).
- Irán, al oeste, con 936 kilómetros de frontera.
- El este y sur, que guarda frontera con el inestable Pakistán⁵ (2.640 kilómetros).

⁴ Véase el Documento Marco 05/2011, *La evolución del concepto de seguridad*, de junio de 2011. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf.

⁵ El fundador del Movimiento Nacional Pakistani, Choudhary Rahmat Ali, ideó la palabra Pakistán en un panfleto en inglés publicado el 28 de enero de 1933 como un

- Y finalmente China, como caso aparte, por sus escasos 76 kilómetros, de geografía inaccesible.

No cabe duda de que Afganistán, auténtico corazón de Asia, se ha convertido en una necesidad posicional para los Estados Unidos, que precisan de un punto de presencia estratégico en el área. Irán, alternativa o potencia emergente, es el primer enemigo del país americano en la zona. En realidad, se considera un hecho que la insurgencia, con todos los elementos y grupos que la componen, permanecerán como una amenaza cierta más allá de 2015, siempre bajo el velado patrocinio de sus vecinos. La verdadera cuestión es de cuáles, por cuánto y en qué valor.



En el ámbito internacional, el deterioro o la falta de continuidad en el apoyo ofrecido por parte de la comunidad internacional puede poner en serio peligro la estabilidad y la seguridad global de Afganistán, dando al traste con el esfuerzo de casi quince años de lucha, ayuda y cooperación en la campaña contra el foco del terrorismo islámico más radical. Los compromisos alcanzados por los países donantes en la Cumbre de Tokio aseguran el apoyo de la comunidad internacional hasta el año 2020 en la que se denomina la «década de la transformación»⁶. En este tiempo, y con tal inversión, se deben asegurar los recursos que garanticen las necesidades del propio Gobierno y el sostenimiento de las Fuerzas de Seguridad afganas, que para entonces ya estarían en el techo consolidado de los 352.000 miembros.

acrónimo de Panyab, Afgania (actual provincia del noroeste), Kashmir y Sindh, con la terminación indostánica *-tan* («tierra de»).

⁶ NATO Defense College Conference. Roma (Italia), 13-15 de junio de 2012.

La casi nula o falsa cooperación a escala regional es otro riesgo para la seguridad afgana. La beligerancia de países fronterizos, como Pakistán o Irán, pone en peligro cualquier intento de llegar a un acuerdo de paz duradero. Entre ellos, quizás sea el de Pakistán el caso más insólito. Este país, relativamente joven dentro de la comunidad internacional, juega un doble papel en la zona que le permite, por una parte, presumir de ser el mejor aliado de los Estados Unidos y, por otra, dinamitar cualquier solución o pacto que busque la paz o el fin del conflicto. India es otra de las piezas claves en el complicado puzzle asiático. Su relación con Afganistán está mediatizada por lo que haga o no haga el gobierno pakistaní. Ambas son potencias nucleares, y ambas priman su propio beneficio cuando se trata de dar una salida estable al problema de Afganistán.

El factor humano

Afganistán es una amalgama de pueblos diversos que llegaron a lo largo de los siglos y que se distribuyen por zonas geográficas más o menos uniformes. Tiene una población aproximada de 30 millones de habitantes, aunque, como bien dice un proverbio afgano, «solo Dios lo sabe, yo no». Tampoco existen cifras exactas del tamaño y composición de los distintos grupos étnicos, pero se puede decir que los pastunes son mayoría con un 40% de la población, y les siguen los tayikos, con alrededor del 30%. Entre ambos suman casi las tres cuartas partes de la población total de Afganistán. Entre las numerosas minorías, destacan los hazaras, otro 15%, y los uzbekos y turkmenos, que alcanzan algo más del 10%⁷.

Dos son los idiomas oficiales de Afganistán: el farsi o dari, hablado por el 50% de la población, y el patán o pastún, hablado por el 35%. Coexisten alrededor de otras treinta lenguas pertenecientes a las minorías étnicas y entre las que destacan el uzbeko y el turcomano o turkmeno. El bilingüismo es algo muy usual en Afganistán. Un elevado porcentaje domina las dos lenguas oficiales.

Esta enorme diversidad es un importante factor de disgregación en el país.

El factor religioso

Desde el punto de vista religioso, la población es mayoritariamente musulmana, como no podría ser de otra forma en una república islámica. Casi el 90% de la población son suníes, y el resto chiíes. Hay también minorías budistas, hinduistas y sijs. El islam domina todos los aspectos de la vida pública. Sin embargo, subsisten creencias y códigos ancestrales que no solo cohabitan, sino que pueden llegar a tener primacía sobre los

⁷ BARFIELD, Thomas: *Afghanistan: A cultural and political history*. Princeton University Press, 2010.

códigos islámicos. El «pastunwali», o código de los pastunes, una complicada mezcla de normas y tradiciones, es un claro ejemplo de ello.

El riesgo que encierra el extremismo religioso para Afganistán es un hecho cierto y tangible. En un país tan profundamente arraigado en la religión islámica resulta imposible separar la religión del día a día, de la política o de la economía. El uso torticero del hecho religioso puede fácilmente transformarse en una amenaza para Afganistán. La insurgencia y los grupos terroristas lo saben y lo aprovechan en beneficio propio para manipular al pueblo afgano con su ideario y su manida narrativa, lo que, unido al alto nivel de analfabetismo y lógicamente de incultura, hace que caigan fácilmente en la propaganda y que acepten los mensajes dirigidos a reclutar militantes.

La falta de seguridad: los señores de la guerra

Los «señores de la guerra» también son un riesgo para la seguridad de Afganistán y podrían convertirse en una seria amenaza si no se cuenta con ellos en el proceso de transición. Estos antiguos combatientes del comunismo en Afganistán representan los poderes locales o étnicos que siempre han existido en el país y que siguen siendo parte de los *power brokers* que manejan la política afgana. No tienen nada que ver con las Fuerzas de Seguridad, tampoco con el Gobierno, ni siquiera están oficialmente reconocidos, pero existen.

Su presencia se nota con mayor o menor fuerza según la región. Lo cierto es que todos ellos siguen manejando, de una forma u otra, las milicias que fueron los antiguos muyahidines y que conservan sus armas y estructuras más o menos ocultas. En algunos casos sus sedes están en plena zona verde de Kabul, como es el caso del Centro Massud, situado en las proximidades del cuartel general de la ISAF, formado por los antiguos aliados de la Alianza del Norte, integrada por tayikos y liderado por Mohammad Qasim Fahim; en otros casos, mantienen sus centros regionales (Ismail Khan —que es ministro de agua y energía—, en Herat, o Dostum en Masar i Sharif) o lideran formaciones políticas, como el hazara Abdul Ali Mazari, jefe del partido Hizb-e Wadhat. Algunos se han transformado en insurgentes, caso de los fallecidos Yalaludin Haqqani o Gulbudin Hekmatiar, líder de los pastunes guilzái. Como ya se ha señalado, muchos ya han muerto, como Rabbani, Haqqani o Ahmad Khan Samangani (Alianza del Norte), pero su puesto es cubierto por otro miembro de la familia o del clan, porque su existencia es la expresión de una forma tribal de entender el Estado en Afganistán.

Su importancia, y la razón de nombrarlos aquí, es que son un elemento que sigue siendo tomado en consideración a la hora de establecer y valorar la expansión de la violencia o el alcanzar acuerdos de paz locales. Un ejemplo es la expansión de la insurgencia a través del corredor pastún

del noroeste, que difícilmente continuará al alcanzar las áreas uzbekas que controla Dostum.

Su valor en un futuro afgano continuará siendo solo político en cuanto las ANSF mantengan una capacidad real de disuasión, pero, mientras, mantendrán ocultas sus capacidades militares y la posibilidad de regresar a un escenario de guerra civil generalizada, que ya existió anteriormente.

El factor político

La inestabilidad política es otro factor de riesgo más para la estabilidad de Afganistán y su futuro pasa por el éxito de las elecciones de 2014. Esta es la única vía válida y potencialmente segura. Ese futuro pasa también por unas elecciones suficientemente limpias y claras y que, al ser reconocidas por la comunidad internacional como libres y justas, sirvan de puente para la consolidación de la frágil estructura actual.

El caso particular talibán

El fenómeno talibán es un factor de alto riesgo para el futuro de Afganistán. No se puede entender sin tener en cuenta gran parte de los factores analizados anteriormente. El objetivo talibán es alcanzar el emirato islámico de Afganistán.

Sin negar su influencia en otras etnias ni cierto grado de divergencia ideológica, la facción más radical y violenta tiende normalmente a enviar un mensaje simplificado que facilite la transmisión de su ideología. Efectivamente, su narrativa es muy sencilla:

- Nuestro partido: el talibán.
- Nuestra gente, nuestra nación: pastún.
- Nuestra economía: el opio.
- Nuestra constitución: la sharía.
- Nuestro modo de gobierno: el emirato islámico de Afganistán.

El rol talibán en el futuro proceso de transición está todavía por definir. «Las conversaciones⁸ están en marcha entre el Consejo de Paz y los talibanes⁹ y también entre los Gobiernos de Afganistán y Pakistán», según

⁸ El secretario de Estado de los Estados Unidos, John Kerry, dijo que Washington apoya el diálogo entre Kabul y el grupo talibán en Catar, y el presidente afgano, Hamid Karzai, subrayó que la colaboración de Pakistán es «clave» para el éxito el mismo (EFE, martes 26 de marzo de 2013). Disponible en Atenea Digital, www.revistaatenea.es/RevistaAtenea/REVISTA/articulos/GestionNoticias_12582_ESP.asp.

⁹ *Talib*, en dari, significa «estudiante», y su plural en esa lengua es *talibán*. La Fundéu y la RAE han considerado talibán como singular en español, y su plural, talibanes.

el propio Karzai. De hecho, por iniciativa de los Estados Unidos, en junio de 2013 se creó una oficina en Doha (Catar) para facilitar conversaciones de paz entre los talibanes y el gobierno afgano. Esta es una historia de difícil final. Durante años se ha empleado un doble juego que consistía en repetir, desde posiciones próximas al gobierno afgano, que nunca se iba a permitir tal negociación y, por otro, tratar en todo momento de dejar la vía abierta para una negociación, más o menos velada, con la facción menos belicosa talibán. El presidente Karzai parece haber suspendido cualquier tipo de negociación hasta que no se produzca el fin de la misión de la ISAF.

Lo que es obvio es que la actividad insurgente, sea del tipo que sea, continuará presente más allá de 2014 como la amenaza más clara. Estas acciones de carácter terrorista afectarán directamente a la viabilidad y estabilidad del Gobierno de Afganistán. Presumiblemente continuarán estando presentes en el entorno rural y, con toda seguridad, seguirán asestando golpes puntuales en las grandes ciudades, donde alcanzarán mayor repercusión internacional y mediática. La herramienta más potente y válida para hacer frente, de manera eficaz, a este tipo de amenaza será contar con unas fuerzas y cuerpos de seguridad bien dotados y entrenados. Son las ANSF, sin duda, el principal, mejor y casi único recurso con el que cuenta el gobierno afgano para responder a ese reto.

Fuerzas de Seguridad de Afganistán (ANSF)

Las ANSF (siglas en inglés de Afghan National Security Forces) están formadas por el Ejército (Afghan National Army, ANA) y la Policía (Afghan National Police, ANP). Las ANSF son, junto a la agencia de inteligencia afgana denominada Dirección Nacional de Seguridad (National Directorate of Security, NDS), los pilares de la defensa de Afganistán y verdadero garante de su seguridad. Al referirnos a las ANSF integramos igualmente ciertos elementos locales como son la Policía Local (Afghan Local Police, ALP), pero nunca a elementos irregulares, como las milicias locales y otros grupos paramilitares (arbakis y señores de la guerra).

Las ANSF tienen un techo de 352.000 hombres y mujeres. Es una fuerza de nueva creación con escasa conexión con el anterior Ejército afgano, si bien es cierto que entre sus oficiales más antiguos se pueden encontrar, junto a muchos antiguos muyahidines, oficiales ligados a las Fuerzas Armadas de los años ochenta del siglo pasado, pero su concepto y estructura es radicalmente diferente a la que existió en el régimen comunista de Afganistán.

Breve introducción histórica

Necesariamente, hemos de reflexionar un poco en los antecedentes históricos del Ejército de Afganistán si queremos entender la actual realidad de las ANSF. Aunque Afganistán hunde sus raíces en la historia de Asia Central, el estado afgano actual nace realmente a finales del siglo XIX con la dinastía de los Mohammadzai (pastún), con problemas que no son, ya entonces, ajenos a la actual situación y que parecen crónicos en este país: la posesión de Kabul no garantizaba el control de todos los territorios.

En ese momento, la inexistencia de un concepto de nación-Estado entre la población hace que el Ejército se convirtiese en la referencia física y moral de tal nación-Estado entre la población, mucho más que la policía, más local y sujeta al control de los señores territoriales.

Aun así, estas limitadas Fuerzas Armadas fueron capaces de garantizar la estabilidad interna, incluso en los períodos de guerras coloniales y revueltas internas que sufre el país desde finales del XIX hasta mediados de los años setenta del pasado siglo, con el rey Zahir Shah.

No hemos de perder la perspectiva de que este Ejército siempre ha estado supeditado fuertemente a la influencia y carácter de las principales potencias, inicialmente occidentales, presentes en esa zona en cada momento o bien, en algún caso, al esfuerzo del rey para equilibrar esa influencia acudiendo a otras potencias.

En concreto, el Ejército afgano, que crece al calor de las guerras anglo-afganas, bajo el liderazgo del rey Dost Mohammed, se desarrolla, como no podía ser de otro modo, con la dirección de oficiales británicos, y fue capaz de ocupar Herat, entonces principado semiindependiente en manos de los Sadozái (1863), para pasar a principios del siglo XX a recibir una fuerte influencia alemana en los reinados de sus sucesores, el rey Habubullah y su hijo Amanullah.

Un nuevo actor se incorpora a las tradiciones militares afganas a partir de los años 50, con la llegada al poder de Daud Sha, que abre las puertas del país a la influencia soviética que, como bien sabemos, se hará predominante a partir de los años setenta hasta el principio de los noventa del siglo XX, cuando la guerra civil entre las diversas facciones muyahidinas acabe con toda la estructura militar nacional.

Estamos, pues, en la cuarta gran remodelación y nueva creación de las Fuerzas Armadas afganas, ahora bajo la influencia dominante de los Estados Unidos y la OTAN. Es lógico, pues, que los componentes de las ANSF actuales, conocedores de que las convulsiones nacionales siempre han acabado con una revolución dentro de las Fuerzas Armadas, se pregunten si esta vez será la definitiva, y que en muchas ocasiones obren en

consecuencia, tratando de mantener un equilibrio y contemporizar con todas las fuerzas nacionales e internacionales implicadas en el conflicto.

El Ejército afgano (ANA)

El ANA se ha visto sometido a enormes tensiones y esfuerzos en estos últimos años, pues no se ha de perder la perspectiva que en los años noventa del siglo XX había desaparecido por completo, pasando a convertirse en milicias pagadas por los señores de la guerra que habían conducido al país a una cruel guerra civil tras el derrocamiento del régimen comunista que había sido apoyado y financiado por la Unión Soviética. Solo para hacernos una idea de estas tensiones, en el año 2001 el ANA era inexistente y en 2003 disponía tan solo de unos pocos miles de efectivos, sin organización ni estructura de apoyo, desplegados en Kabul bajo el paraguas de una ISAF y con «franquicias» de los señores de la guerra en el resto del país. Este ejército incipiente estaba constituido por muyahidines sin formación y carecía de toda preparación militar, que no de experiencia. Aún en 2005, eran tan solo unos 30.000 efectivos, solo desplegados en las grandes ciudades.

Como referencia, cabe destacar que cuando el primer equipo español fue de reconocimiento a lo que posteriormente sería el PRT (Provincial Reconstruction Team) español, en la provincia de Baghdis, no había un solo soldado del ANA en dicha zona, exceptuando la pequeña escolta proporcionada desde Herat, donde estaba la cabecera de la única brigada desplegada en todo el oeste de Afganistán. De todo este contingente tan solo uno o dos eran capaces de leer y escribir, y por supuesto la lectura de un mapa o cualquier mínima sofisticación se encontraba en las antípodas de sus capacidades.

De aquellos números, en tan solo unos pocos años se ha pasado a 186.517 efectivos de los 195.000 aprobados¹⁰ en el tashkill (plantilla). Hay que reseñar que de estos 10.000 efectivos que faltan por completar, una buena parte lo son de la Fuerza Aérea y, el resto, fundamentalmente suboficiales (carencia crónica por la falta de un perfil de carrera que asegure su retención) y de especialidades que son difíciles de completar (C-IED, Intel, mantenimiento, etc.). Ahora este nuevo Ejército cuenta con jóvenes oficiales que entienden y tratan de implementar sistemas de mando y control más complejos junto a un número muy importante de oficiales de alto rango (coroneles, tenientes coroneles y generales) procedentes del antiguo ejército de la República Popular. Esto, por supuesto, ha significado un esfuerzo hercúleo y ha estado sujeto a extraordinarios éxitos y a muy significativos fracasos, pues se ha creado un ejército dirigido a operaciones de contrainsurgencia (COIN), de acuerdo a procedimientos y

¹⁰ SIGAR Quarterly Report to the United States Congress, 30 de enero de 2013.

capacidades occidentales, contra su tendencia natural hacia un ejército al estilo soviético dirigido hacia capacidades más convencionales.

Este extraordinario crecimiento del ANA se ha realizado gracias a una enorme aportación económica de los miembros de la coalición y a la implicación, de manera muy destacada, de la Misión OTAN de Adiestramiento en Afganistán (NTM-A), mando este subordinado a la ISAF. Esta misión ha creado desde la nada las estructuras centrales del Ministerio de Defensa, desde el propio ministerio a todo el complejo entramado de academias, sanidad militar, órganos logísticos centrales, nuevos acuartelamientos (los antiguos, pertenecientes a la época soviética, estaban destrozados), creando el esqueleto que ha facilitado la expansión del ANA.

Por su parte, el mando conjunto de la ISAF (IJC, en sus siglas en inglés) se ha convertido en el creador de sus músculos, al haber asumido el cometido de mentor de sus unidades, inicialmente con un modelo de asociación (*partnering* en inglés)¹¹, donde a cada unidad de combate de la ISAF se le asociaba una unidad del ANA, para evolucionar a los equipos de entrenadores-asesores que se han integrado en las fuerzas afganas para facilitar su evolución a unas fuerzas de combate creíbles, estos equipos, Security Force Assistance Team (SFAT, en sus siglas en inglés), acabarán su misión en 2014 y, a partir de ese momento, será responsabilidad afgana el mantener su capacidad de realizar operaciones complejas, más allá de la vigilancia y despliegue sobre el terreno, basada en *check points* y bases fijas avanzadas¹². Este proceso ha sido ya iniciado en 2013 y culminará antes del relevo a la nueva operación de la OTAN, la Resolute Support Mission (RSM), a finales de 2014.

La clasificación de categorías¹³ para determinar el grado de preparación alcanzada establece cinco niveles de mayor a menor: independientes con

¹¹ Se traducen los términos en inglés *advisor* y *partner* en la clasificación de los niveles de la tabla ANSF Rating Definition Level por *asesor* y *asociado*.

¹² Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan. Report to the Congress in accordance with Section 1230 of the National Defense Authorization Act for fiscal year 2008 (DEC2012).

¹³ Tabla de niveles para clasificar a las ANSF (ANSF Rating Definition Level):

- Independiente con asesores (*independent with advisor*): La unidad puede planear y ejecutar su misión y mantener el control de sus elementos subordinados, solicitando y controlando una reserva (QRF) y medios sanitarios (MEDEVAC) cuando se requieran. Cuando es necesario, la unidad puede solicitar el apoyo de una unidad conjunta de la coalición y es capaz de integrar su inteligencia en un sistema más amplio. Dispone de una cobertura de material y personal igual o superior al 75% de su plantilla. Puede realizar sus labores logísticas de abastecimiento y mantenimiento sin apoyo de la coalición. Finalmente, es capaz de coordinarse e integrarse en operaciones con otras fuerzas y cuarteles generales del ANSF.
- Eficaz con asesores (*effective with advisors*): Es eficaz planeando, sincronizando, dirigiendo e informando de sus operaciones y de su situación (*status*). Coordina

asesores, eficaces con asesores, eficaces con asociados, en desarrollo con asociados y establecido.

El Ejército afgano está llevando a cabo actualmente el planeamiento y ejecución del 90% de las operaciones. El ANA dispone actualmente de

y enlaza con las unidades superiores, subordinadas, colaterales y de la coalición. Informa correctamente de su estado de disponibilidad. Sus jefes, su plana mayor y sus unidades se ajustan al código de conducta de las ANSF y son leales al gobierno afgano. Todos los medios y equipos están presentes y son efectivos y pueden aportar la mayor parte del apoyo de la unidad. La coalición aporta solo puntualmente asesoramiento a la plana mayor. La coalición puede tener que aportar capacidades que no lo son por parte de escalones superiores de las ANSF. Las fuerzas de la coalición pueden darle un aumento de capacidades en determinadas y puntuales ocasiones. Dispone de una cobertura de material y personal igual o superior al 75% de su plantilla. OCCP y OCCR están siempre integrados en sus operaciones.

- Eficaz con asociados (*effective with partners*): Requiere ser monitorizada (*mentoring*) para el planeamiento, la sincronización, la dirección y la información de sus operaciones y situación operativa, así como su comunicación y enlace con los niveles superiores, subordinados y colaterales y de la coalición. Sus jefes, su plana mayor y sus unidades se ajustan al código de conducta de las ANSF y son leales al gobierno afgano. Algunas de sus capacidades (*enablers*) están disponibles y son efectivas en su nivel. Esto permite el apoyo de algunas capacidades por parte de las ANSF. La coalición puede aportar capacidades no disponibles o aumentar las que sí están disponibles si se requiere. Dispone de una cobertura de material y personal igual o superior al 65% de su plantilla. OCCP y OCCR están siempre integrados en sus operaciones y sus relaciones a veces son efectivas.
- En desarrollo con asociados (*developing with partners*): Requiere de la presencia de una unidad asociada de la coalición para apoyarlo en el planeamiento, la sincronización, la dirección y la información de sus operaciones y situación; así como sobre su coordinación y enlace con los niveles superior, subordinado, colateral y de la coalición. Sus jefes y la mayor parte de la plana mayor y sus unidades se ajustan al código de conducta de las ANSF y son leales al gobierno afgano. Algunas de sus capacidades (*enablers*) están disponibles y son efectivas en su nivel. Esto permite el apoyo de algunas capacidades por parte de las ANSF. La coalición aporta todas las capacidades no disponibles y aumenta las que sí están disponibles. Dispone de una cobertura de material y personal igual o superior al 65% de su plantilla. OCCP y OCCR están a veces integrados.
- Establecido (*established*): La unidad está al principio de su organización. Es apenas capaz de planear y ejecutar su misión y mantener el control de sus elementos subordinados, incluso con la presencia de una unidad asociada de la coalición. Sus jefes, la plana mayor y sus unidades pueden no ajustarse al código de conducta de las ANSF y no ser leales al gobierno afgano. Dificilmente coordina y enlaza con las unidades superiores, subordinadas, colaterales y de la coalición. Pocas de sus capacidades (*enablers*) están disponibles y son efectivas en su nivel y han de ser intensamente apoyadas por la coalición. Dispone de una cobertura de material y personal igual o inferior al 50% de su plantilla. OCCP y OCCR están a veces integrados en sus operaciones.

un cuerpo de ejército, cinco brigadas y 23 kandak (unidad de maniobra del Ejército afgano equivalente al batallón) con la calificación de «independientes con asesores». Otros seis cuerpos de ejército, 16 brigadas y 71 kandak están con la calificación de «eficaces con asociados», lo que supone que un 70% de las unidades se encontraban en un nivel adecuado de entrenamiento, con casi un 29% de las unidades sin evaluar, lo que no significa necesariamente falta de operatividad.

Organización del ANA

El ANA está subordinado al Ministerio de Defensa del gobierno afgano. Su sistema administrativo es de tipo centralizado e incluye al Estado Mayor General (EMG, o GS en sus siglas en inglés), así como a las divisiones de finanzas, inteligencia, asuntos públicos, salud, asesoría jurídica, personal o comunicación estratégica bajo la dependencia de un viceministro. Este EMG, que constituye la cabeza del ANA, está organizado de manera clásica, con divisiones de Operaciones, Inteligencia, Logística, etc., incluyendo el Centro Militar de Coordinación Nacional (NMCC, en sus siglas en inglés), de hecho un centro de seguimiento de las operaciones, dotado de los medios de mando y control (C2) necesarios.

De este EMG dependen directamente el Ground Force Command (GFC), la Fuerza Aérea, el Mando de Operaciones Especiales, los elementos logísticos centrales, las academias y los centros de formación y preparación, y la Mobile Strike Force (MSF), una reserva general constituida por dos brigadas con medios mecanizados ligeros que le proporcionan una capacidad de combate y movilidad mayor que la que se le supone a los cuerpos de ejército, que aportan la principal capacidad de combate del ANA en las provincias. Esta MSF alcanzará su *final operational capability* durante el año 2013¹⁴.

Es de destacar en esta estructura la activación del GFC, posiblemente en contra de la tradicional forma de trabajar afgana, muy centralizada y donde todo el poder cuelga del jefe de Estado Mayor. Este ha sido un proceso complejo y, pese a estar ya finalizado, requerirá tiempo para ser bien comprendido y empleado. Si en cualquier ejército un cuartel general de estas características siempre ha requerido años de esfuerzo y preparación, no es difícil de entender que en Afganistán, donde nunca lo han tenido, sea un reto aún pendiente de evaluar adecuadamente.

El GFC se ha situado como cuartel general operacional que controla los cuerpos de ejército y, por ende, las operaciones en las regiones militares, y pudiera ser que finalmente su impacto no fuera demasiado elevado, dada la descentralización regional/cuerpo de ejército/división con la que se ejecutan las misiones en el país, pero seguramente significará un alargamiento de la ya

¹⁴ SIGAR Quarterly Report to the United States Congress, 30 de enero de 2013. CUAT (Commanders Unit Assessment Tool) Rating for the ANA, 30 de enero de 2013.

caótica cadena de apoyo logístico, incluyendo la crítica función de la gestión del personal, así como también un contrapeso al poder del EMG.

En este nuevo período, el Ejército afgano se organiza territorialmente de forma muy similar a su mentor, las fuerzas de la ISAF, ocupando el terreno, como ya hemos mencionado, con unidades tipo cuerpo de ejército con responsabilidad territorial, con la excepción del RC-C donde la unidad superior es división. Esta distribución de cuerpos de ejército/regiones es la siguiente¹⁵:

- RC-C, centrado en el área de Kabul, que se corresponde con la 111 División del ANA, con dos brigadas (una de ellas, la única mecanizada del ANA, dotada de carros de combate T-55, T-62 y TOA M113).
- RC-N, que se corresponde con el 209 Cuerpo de Ejército, con tres brigadas y que despliega en las provincias al norte del Hindukush, con centro en Mazar-i-Sharif.
- RC-E, que es un caso particular, donde la concentración de población, dada la cercanía a la frontera con Pakistán, y la dificultad del terreno han hecho que esté ocupado por dos cuerpos de ejército: el 201, con tres brigadas y centrado en Gamberi, y el 203, con cuatro brigadas, que ocupa la parte sur de este RC con base en Gardez.
- RC-S, que se corresponde con el 205 Cuerpo de Ejército, cercano a Kandahar, que cuenta con cuatro brigadas.
- RC-SW, que se corresponde con el 215 Cuerpo de Ejército, con cuatro brigadas y su cuartel general cercano a Lashkar/Shorbak.
- Finalmente, el RC-W, en el que se despliega el 207 Cuerpo de Ejército, situado en Herat, con tres brigadas, la última de las cuales fue activada y desplegada en la provincia de Baghdis con el apoyo de las fuerzas españolas, que fueron decisivas para su preparación y entrenamiento.

Estos llamados «cuerpos» son realmente unidades tipo división de infantería ligera, precariamente motorizadas, que están empezando a ser dotadas de medios protegidos tipo HMMWV (HAMMER). Su estructura, sin entrar en detalles, está basada en brigadas con tres kandak de infantería ligera, un kandak de apoyo al combate, con medios de reconocimiento, comunicaciones y artillería, y un kandak logístico.

Estas brigadas suelen estar apoyadas también por una compañía de inteligencia, proveniente del kandak de esta especialidad que despliega en apoyo al cuerpo de ejército. Su efectividad general varía entre los diversos cuerpos, pero podríamos considerarla como efectiva (especialmente sus unidades de infantería), sobre todo si cuentan con equipos de asesores y entrenadores integrados en ellas. La mayoría llegarán a ser eficaces a lo largo de 2013 (hay que tener en cuenta que en 2012 solo habían alcanzado 41 unidades diversas el nivel de «eficaces con asociados»), y a partir de

¹⁵ ISAF Key Facts and Figures, diciembre de 2012.

ese momento no contarán con elementos que los instruyan, pero que también los incentivan a mejorar y de los que reciben apoyos que van más allá del simple consejo (muchas veces dan el agua, el combustible, las transmisiones, el apoyo sanitario, la munición, etc.), para pasar a recibir apoyos logísticos tan solo dependiendo de su cadena nacional, que hasta el momento ha tenido muchas carencias, como veremos más adelante.

A estas fuerzas se ha de sumar las dos brigadas ya mencionadas y que forman parte de la MSF con base en Kabul, con medios más pesados y con vocación de convertirse en su reserva operacional.

La Fuerza Aérea afgana (AAF)

La Fuerza Aérea afgana (Afghan Air Force, AAF) se encuentra encuadrada dentro del ANA. Posee actualmente unos 5.900 efectivos de los 8.000 autorizados, alrededor de un 74%. Hay todavía un elevado número de pilotos en proceso de entrenamiento.

La capacidad de transporte, basada en una flota de C-27 de origen italiano, está limitada debido a la falta de potencia de estas aeronaves para operar en un terreno de elevadas alturas como es el afgano. Existen planes para dotarlos de Hércules, aunque no han avanzado debido a sus limitaciones de mantenimiento. Además, cuenta con una fuerza de transporte ligero basado en 26 aparatos C-208 y tiene además los helicópteros que posee (43 Mi-17, 6 C-108 de enlace y reconocimiento, 6 MD-530 de entrenamiento y una pequeña fuerza de 12 Mi-35 de ataque, que son la única capacidad de apoyo aéreo cercano), aunque que hoy por hoy no esté plenamente operativa.

Tiene un despliegue en cinco bases aéreas:

- Herat (RC-W).
- Shindad (al sur de RC-W). Centro de instrucción.
- Mazar-i-Sharif (RC-N).
- Kandahar (RC-S).
- Kabul (RC-C). Base central. Academia aérea.

Su mayor problema, como ya se ha apuntado, sigue estando ligado a la formación de sus pilotos y su capacidad de mantenimiento (actualmente basada en civiles contratados, conocidos como *contractors* en inglés). Más lejana aún se encuentra la posibilidad de que lleguen ellos mismos a hacerse cargo del control total de su espacio aéreo.

Este componente del ANA es el único elemento que no estará plenamente disponible en 2014, y se ha retrasado hasta 2017 la consecución de los objetivos operativos actualmente fijados, aunque puede irse más allá si finalmente se incorporan nuevas plataformas aéreas, que hoy día siguen en estudio, como es el caso ya comentado de la sustitución de los C-27 por

Hércules C-130, o la incorporación de aviones ligeros armados para reforzar la muy limitada capacidad de apoyo aéreo cercano que tiene, e incluso tendría, con el diseño actual de su Fuerza Aérea. Se contempla que para finales de 2016 la flota total llegaría a unos 145 aparatos de todos los tipos.

En todo caso, la problemática de las AAF es muy complicada, se trata de unos sistemas muy caros, de gran complejidad técnica y que no permiten improvisar a su personal, y cuya formación, tanto de pilotos como técnicos y mecánicos, requiere unos tiempos y una selección de personal que en una sociedad devastada por años de guerra civil con pérdida de generaciones completas que no han tenido acceso a la educación es difícil de alcanzar.

Además, no se ha de perder de vista que ha sido precisamente la superioridad aérea de la coalición la que ha puesto contra las cuerdas a la insurgencia. Este devastador y complejísimo empleo de medios de combate, transporte, inteligencia (ISR), evacuación aérea (CASEVAC), etc., no estarán disponibles en ningún caso para el ANA en los próximos años.

Como ejemplo del impacto que va a tener en las operaciones, las rotaciones de personal de las unidades del ANA las están proporcionando las aeronaves de la ISAF, lo mismo que buena parte de las evacuaciones médicas, de las que solo una mínima parte fueron realizadas por las AAF en 2012 y no ha aumentado mucho en 2013. Igualmente, hay que tener en cuenta que las primeras operaciones nocturnas no se han realizado hasta el presente año 2013, y tan solo con las aeronaves asignadas a las Fuerzas Especiales afganas.

El Mando de Operaciones Especiales (ANASOC)

Fuera de la esfera del mando de la fuerza terrestre se encuentra el Mando de Operaciones Especiales (ANASOC)¹⁶. Se trata de una unidad de entidad división que encuadra unos 9.000 efectivos y que está bajo la dependencia directa del EMG. Este mando ha sido entrenado por las fuerzas especiales de la USFOR-A¹⁷.

La estructura de estas fuerzas especiales está basada en dos brigadas de comandos, con características de infantería ligera, a imagen y semejanza de las unidades Rangers. Los cuatro batallones que la componen están desplegados en nueve localidades. Además, cuenta con otra brigada de fuerzas de operaciones especiales, propiamente dicha, con cuatro batallones de operaciones especiales, a lo que ha de sumarse su propio componente aéreo, que incluye la capacidad de apoyo aéreo cercano que

¹⁶ SIGAR Quarterly Report to the United States Congress, 30 de enero de 2013.

¹⁷ United States Forces Afghanistan, USFOR-A. Es la estructura de mando y control, con su cuartel general, que manda todas las fuerzas estadounidenses que operan en Afganistán. Su jefe es también el jefe de la ISAF.

le proporcionan sus únicos Mi-35 operativos del ANA y sus propias capacidades de inteligencia.

Este mando dispone, igualmente, de un centro de excelencia (brigada escuela) y una brigada de apoyo. Esta fuerza ha demostrado ser la punta de lanza del Ejército en la lucha contra la insurgencia por su demostrada eficacia y lealtad, no solo al gobierno afgano, sino fundamentalmente a sus mentores occidentales.

La inteligencia en el ANA es otro de sus elementos esenciales, que, sin embargo, no ha sido asignada a un cuerpo específico, sino que, a similitud de muchas naciones occidentales, se ha integrado en todos los niveles ya descritos, y se dispone de la Escuela de Inteligencia (ITC) de Sia Sang en Kabul, gestionada por el GS G2 y la NTM-A, con apoyos nacionales muy remarcables, como es el caso de Francia. A partir de ahí, encontramos elementos de inteligencia en el NMCC, el GFC, los cuerpos de ejército y divisiones, las brigadas y los kandac. Existen dos estructuras diferenciadas: la operativa, representada por los cuerpos de ejército que poseen un batallón de inteligencia militar (MI Kdk) y la territorial, basada en oficinas de inteligencia regionales (MIRO) y provinciales (MIPO).

Los MI Kdk poseen tres compañías de inteligencia (MICO), que suelen ser desplegadas en apoyo directo a una brigada, aunque coexisten diversas soluciones. Estas MICO disponen de elementos HUMINT (inteligencia humana), CI (contrainteligencia) y SIGINT (inteligencia de señales). Su personal ha sido formado en la ITC de Sia Sang y seleccionado entre los que están alfabetizados (al menos en teoría, pues al final cerca de un 30% son analfabetos). En estos momentos existe la intención de dotarlos también con aviones no tripulados (UAV), aunque hasta 2014 el programa no empezará a implementarse.

Respecto a las MIRO/MIPO, son pequeñas unidades HUMINT desplegadas en todo el territorio nacional que constituyen probablemente el elemento de inteligencia más profesional, pues ha recuperado y mantenido las oficinas de inteligencia militar que ya existían en el anterior Ejército Popular de Afganistán.

Respecto a un elemento vital como es la contrainteligencia, es un área aún pendiente de consolidación y que sin embargo se ve sujeta a una gran presión, al tener que hacer frente a un proceso de revisiones de la seguridad del personal del ANA para poder contrarrestar la amenaza de infiltración por la insurgencia.

La función de inteligencia será previsiblemente una de las principales carencias que se producirán con la transición. El problema son los pocos medios humanos y materiales disponibles, comparados con los de la ISAF, además de poco profesionales. Al igual que sucede con la Fuerza Aérea, la capacidad de inteligencia requiere muchísimo tiempo, esfuer-

zos y corrección de errores para que alcance un adecuado nivel que le permita liderar las operaciones y dirigir adecuadamente el esfuerzo. Muy posiblemente ciertas capacidades que precise el ANA, especialmente las más exigentes tecnológicamente (IMINT/SIGINT), precisarán de apoyo externo.

Retos a corto plazo para el ANA

Este Ejército afgano que hemos descrito se enfrenta a enormes retos. Desde luego, el mayor de ellos es la guerra de contrainsurgencia (COIN) contra un enemigo diverso, que se organiza y coordina con flexibilidad, aplicando el dicho afgano de «yo contra mi hermano, y mi hermano y yo contra mi enemigo», de forma que localmente se coordinan, apoyan y asumen una representación bajo el paraguas talibán, la red Haqqani¹⁸ o HiG¹⁹, aunque en muchas ocasiones se trate solo de grupos locales, ligados a las tradicionales familias que han mantenido el poder con anterioridad y que se financian con la extorsión, el tráfico de drogas o el cobro de tasas ilegales o por protección.

Es por ello que el diseño del ANA haya estado dirigido a proporcionarle la capacidad COIN y no la propia de un ejército regular orientado a disuadir cualquier interferencia de sus conflictivos vecinos. Esta situación resulta paradójica, pues aunque la situación de guerra COIN en que se encuentra Afganistán nos debía hacer suponer que la principal preocupación de los oficiales del ANA tendría que ser la insurgencia, este no es el caso, ya que para la mayoría de ellos la auténtica amenaza son Irán y Pakistán, lo que los lleva siempre a demandar la asignación de medios más convencionales para sus unidades: artillería, carros, aviones de combate, etc.

La Policía afgana (ANP)

La ANP tiene unos efectivos cifrados en 149.000 de su máximo de 157.000, lo que supone alrededor del 95% de la fuerza. Este cuerpo siguió un proceso muy similar al ANA. Prácticamente desapareció durante la guerra civil, y comenzó su despliegue a partir de 2003, basándose en los antiguos muyahidines y milicias locales y organizándose por zonas con despliegues también parecidos.

Cuando hablamos de la ANP estamos hablando de la fuerza primaria de policía que se despliega en todo Afganistán y actúa como única agencia

¹⁸ «La red Haqqani representa una amenaza estratégica real para la estabilidad del estado afgano y de los intereses estadounidenses en la región. Son el grupo insurgente más potente y capaz que actúa hoy en Afganistán». En DRESSLER, Jeffrey A: *The Haqqani Network: A Strategic Threat*, ISW Institute for the Study of War, Afghanistan Report 6.

¹⁹ «La red HiG, Hizb-e-Islami Gulbuddin, es distinta de la talibán y la Haqqani y opera principalmente al este de Afghanistan». *Ibidem*.

encargada de hacer cumplir la ley en todo el territorio nacional. Al igual que el Ejército, tiene una larga historia a sus espaldas, que puede remontarse a principios del siglo XIX. Su encuadramiento actual es en el Ministerio del Interior y cuenta con diversas fuerzas y policías especializadas. Aunque su misión principal es el mantenimiento del orden y la ley, también la encontramos implicada en la realización de operaciones COIN.

La ANP está compuesta de 44 unidades con la calificación de «independientes con asesores» y otras 86 con la calificación de «eficaces con asociados». Se organiza en los siguientes elementos:

La Policía Uniformada (AUP)

Es la policía que se ve en las calles con sus característicos uniformes grises. Se trata de la principal agencia encargada del orden y la ley en las calles afganas. Desplegaba por zonas que incluían las policías de las regiones, provincias y distritos, bajo el control del Ministerio del Interior y de los gobernadores locales. Entre sus misiones incluye también el control del tráfico y la protección de locales y zonas gubernamentales. Su mayor problema ha sido que hasta 2009 su reclutamiento era local y los miembros no recibían entrenamiento, lo que los hacía ser especialmente vulnerables a las prácticas corruptas, que inciden directamente en el día a día de la población. Desde entonces, el Ministerio del Interior y la NTM-A han establecido un programa de profesionalización, aunque su impacto no ha alcanzado a todos sus componentes, pero sí a todos sus nuevos reclutas. Por el contrario, son los que más directamente sufren el enfrentamiento con la insurgencia y mejor conocen a la población local.

Se despliega actualmente por cuerpos y no por las antiguas zonas. Estos cuerpos regionales son los siguientes:

- AUP 101, en la zona de Kabul.
- AUP 202, en Laghman, al este.
- AUP 303, en Mazar-i-Sharif, al norte.
- AUP 404, en Kandahar, al sur.
- AUP 505, en Paktika, al sureste.
- AUP 606, en Herat, región oeste.
- AUP 707, en Laskar Gah, al suroeste.

Dentro de esta estructura, encontramos la policía de investigación y judicial, que incluye la policía antinarcóicos, el departamento de inteligencia (la antigua asuntos internos) y otras especialidades policiales (AACP, del inglés *afghan anti-crime police*).

La Policía Nacional Afgana de Orden Público (ANCOP).

La ANCOP forma parte del General Directorate of Police Special Units (GDPSU) junto a la Policía contranarcóticos (CNPA). Se despliega en brigadas y en kandaks y posee una estructura paramilitar. Es la encargada de entrar en operación frente a disturbios en las ciudades, así como aportar presencia policial en las áreas de amenaza alta de la insurgencia y donde la policía regular no dispone de suficiente capacidad de combate para operar.

NTEC (Network Targeting Exploitation Center)

El NTEC no es un cuerpo más de policía, sino de un departamento, incluido en el GDPSU. Es la agencia afgana encargada de llevar a cabo las operaciones sobre objetivos puntuales (*targeting* en inglés) preparando y seleccionando aquellos objetivos de alto rendimiento para la policía y que son personas, redes o grupos que poseen un alto poder de poner en peligro la seguridad del gobierno afgano. Organizado y entrenado por la NTM-A, pero con fuerte colaboración de agencias policiales y de inteligencia, así como compañías privadas occidentales, se ha ganado un merecido respeto en estos dos últimos años, y es capaz de dirigir operaciones que han impedido que las ofensivas de la insurgencia en Kabul alcanzasen poco más que pequeños éxitos puntuales, a pesar de los grandes recursos humanos y materiales que han dirigido contra la ciudad, sabiendo el impacto internacional que estas acciones alcanzan. Basado en informes procedentes del Ministerio del Interior (IPD, Departamento de Inteligencia de la Policía), está asociado a una potente base de datos, tiene sus propios elementos de investigación, así como directo acceso a las unidades especiales del GDPSU, que son las que finalmente realizan las acciones.

Policía de Fronteras (ABP)

Esta policía especializada aporta al Ministerio del Interior la capacidad de implementar la ley y el orden en los puntos de entrada al país, como fronteras y aeropuertos, así como una zona de seguridad de 50 kilómetros de fronteras para dentro del país. Tiene una enorme importancia como policía fiscal. Su trabajo se realiza en unas condiciones muy difíciles, dada su exposición a la corrupción, su directa implicación con el cobro de tasas fronterizas (principal procedimiento recaudador del Estado) y su responsabilidad en impedir la infiltración de la insurgencia en el país. Controla 140 puntos fronterizos (BP) y un total de 15 puntos de cruce fronterizos (BCP), incluyendo los aeropuertos internacionales (Kabul, Mazar-i-Sharif, Kandahar y Herat).

La Policía Anticorrupción (AACP)

Se trata de un pequeño cuerpo independiente, y que apenas tiene unos pocos cientos de componentes muy especializados. Se menciona porque incluye

todo el elemento de análisis forense, los datos biométricos, los laboratorios de análisis y unidades especializadas antiterroristas. Para llevar a cabo esta labor reciben un fuerte apoyo de otras agencias de inteligencia y policiales occidentales. Dado lo especializado de esta función, este entrenamiento y asesoramiento deberá extenderse más allá de 2014.

Policía Local (ALP)

La ALP es un cuerpo dependiente del Ministerio del Interior y que realiza funciones auxiliares de la ANP. Fue directamente impulsada por la ISAF y reconocida por el gobierno afgano a partir de 2010. Se trataba de un programa para dar seguridad en áreas donde no se desplegaban las ANSF con la finalidad de evitar que se convirtiesen en santuarios para la insurgencia. Esencialmente, la ALP provee una fuerza local de autodefensa bajo los auspicios de la cadena de mando del Ministerio del Interior, representado por el jefe de policía del distrito. Es una fuerza arraigada en la comunidad que defiende y no posee capacidad para realizar investigaciones. Se trata de una solución interina hasta que una fuerza adecuada de la ANP pueda hacerse cargo de la zona en disputa. El éxito de esta iniciativa ha sido diverso. En zonas donde la población era claramente proinsurgencia no ha fructificado y en otras en disputa ha conseguido el éxito, incluyendo algunos sangrientos incidentes cuando no han sido convenientemente apoyadas por las ANSF. Actualmente componen la ALP unos 30.000 efectivos, lo que supone un 80% aproximadamente de la fuerza prevista.

La Fuerza Pública de Protección (APPF)

Durante años, Afganistán contaba con cientos de pequeñas compañías locales de seguridad que eran contratadas por compañías y agencias nacionales y extranjeras, así como por la ISAF, para dar seguridad a locales, personas y convoyes. Por decisión del gobierno afgano²⁰, estas compañías han sido prohibidas y parte de su personal, mayoritariamente afgano, se ha integrado en una compañía estatal, la APPF, con unos 34.000 componentes. Su cuartel general está en Kabul y dispone de siete oficinas regionales más (Herat, Mazar-i-Sharif, Kunduz, Kandahar, Gardez, Laskar-Gah y Jalalabad). Su eficacia es discutible y nula su capacidad de enfrentarse a la insurgencia en zonas en disputa (son solo unos pocos guardias, con mínimo entrenamiento y escaso armamento), pero cumplen su función en la vigilancia de los recintos exteriores y de escolta a los convoyes que circulan por la Ring Road.

²⁰ Decreto número 62 del presidente del gobierno afgano sobre la disolución de las compañías de seguridad privadas. Información disponible en <http://reliefweb.int/report/afghanistan/statement-presidential-decree-62-staffan-de-mistura-special-representative-united> y <http://feraljundi.com/tag/decree-62>.

Los Servicios Secretos Afganos y la Dirección Nacional para la Seguridad (NDS)

Como es de esperar, este servicio resulta muy opaco para todo aquel que no está directamente implicado en sus operaciones y trabajo. No obstante, la NDS tiene un número muy importante de efectivos (las estimaciones más informadas los cifran en unos 30.000 miembros)²¹, su personal se despliega en todos los distritos del país, posee oficinas propias bajo cobertura y a su vez oficinas abiertas en los OCCR/OCCP. También cuenta con unidades paramilitares con las que dar protección a sedes gubernamentales y realizar operaciones COIN propias.

Su personal es probablemente el más eficaz y mejor seleccionado. Muchos de ellos empezaron a trabajar en este campo hace ya diez años y hoy son muy experimentados. Otros pertenecían a los servicios de inteligencia de la antigua República Popular. Muchos de estos antiguos oficiales no tienen reparo en reconocer sus orígenes comunistas y declararse abiertamente laicos, aunque, como hemos comentado, en una organización tan opaca es difícil de evaluar el impacto de este grupo de oficiales.

Algunos de sus departamentos son conocidos: el Departamento 33 se ocupa de la provincia de Kabul y la capital en sí, el Departamento 1 son los servicios centrales, el Departamento 21 se ocupa de la contrainsurgencia, y el Departamento 2 de la protección de las embajadas. El mejor conocido por la ISAF y por los servicios de inteligencia que operan en el país es el Departamento 44, que es el de información, con el que trabajan a diario.

La NDS ha alcanzado una enorme importancia en el país, trabaja en directa relación con las ANSF y, a pesar de ciertos recelos, apoya directamente a las unidades del ANA y de la ANP.

La transferencia de la seguridad a las ANSF

La transferencia completa de la seguridad a las fuerzas afganas tiene que estar finalizada para el final de 2014. La consecución exitosa de este traspaso debería permitir un entorno de seguridad fiable que posibilitara cierta estabilidad económica y política. El segundo pilar de un Afganistán seguro es la estabilidad institucional, que pasa por la legitimidad de las elecciones previstas para 2014. No habrá estabilidad en Afganistán hasta que se restablezca la confianza de los afganos en sus instituciones. Seguridad y legitimidad son dos elementos imprescindibles para la consecución de un Afganistán estable. Desde un punto de vista meramente

²¹ Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan. Report to the Congress in accordance with Section 1230 of the National Defense Authorization Act for fiscal year 2008 (DEC2012).

militar, resulta más importante la buena cimentación del primer pilar: la transferencia de competencias de la ISAF a las ANSF.

La nueva misión de la OTAN en Afganistán se denominará Resolute Support Mission (RSM). Fue aprobada el 6 de junio de 2013 durante la reunión de ministros de Defensa de la Alianza. En esta reunión quedó claro el compromiso de la OTAN con el futuro de Afganistán más allá de 2014. No se trata solo de un cambio de denominación puramente cosmético. La nueva misión nace con una filosofía diferente que no será de combate y que tendrá como objetivo el apoyo a las Fuerzas de Seguridad Afganas (ANSF), que no su tutela.

El secretario general de la OTAN, Anders F. Rasmussen, dejó muy claro los principios básicos de esta nueva misión y cómo su enfoque se centra en el adiestramiento, junto con el amplio consenso de la comunidad internacional. Este apoyo continuará durante los próximos años, aunque no se ha precisado por cuánto tiempo. Tiene que quedar muy claro que la misión de combate de la OTAN en Afganistán finaliza con la misión de la ISAF. La nueva misión, claramente, no será de combate. Tendrá un enfoque regional sobre los mandos regionales norte, este, sur y oeste.

La nueva misión será definitivamente mucho más pequeña en cuanto a números. No se ha precisado su cuantía, pero fuentes oficiales estadounidenses estiman que rondará la cifra de 8.000-12.000 personas. El pasado 14 de agosto de 2013, el anterior comandante en jefe de la OTAN, el almirante J. Stavridis, desveló que para contrarrestar la propaganda talibán, que mantiene que las fuerzas extranjeras están abandonando el país, sería necesario anunciar cuanto antes el número de tropas aliadas que permanecerá en Afganistán más allá de 2014. «Creo que el número adecuado debería ser en torno a 6.000 aliados y 9.000 estadounidenses, así esos 15.000 integrantes se centrarían en hacer de mentores, entrenar y aconsejar a los 350.000 componentes de las ANSF»²².

Independientemente del carácter y alcance de la nueva misión, lo que es indudable es que la estructura de los nuevos cuarteles generales que la dirijan será radicalmente diferente. Actualmente existen en Afganistán tres cuarteles generales que, sin duda, deberán reorganizarse y ajustarse para obtener una mejor funcionalidad y eficacia: en el ámbito operacional, el cuartel general de la ISAF, ubicado en el centro de la capital en plena zona verde, y el cuartel general del mando conjunto, situado en el aeropuerto internacional de Kabul, y, en lo que se refiere a adiestramiento, el cuartel general para la NTM-A, estos dos últimos subordinados al primero.

²² TOLONews, 15 de agosto de 2013: «Ex-NATO Chief: NATO troops should stay in Afghanistan».

Es previsible que estos tres cuarteles generales acaben por fusionarse en uno solo. Se trata de un tema en plena discusión y difícil al que habrá que dar una solución de compromiso entre todas las partes. La reducción del personal de la OTAN desplegado en Afganistán y la constitución de la nueva misión obligan a ello. Otro tema diferente será la ubicación final del cuartel general resultante. El dilema está entre seguir en el centro de la capital, próximo a los órganos de toma de decisión, o trasladarse fuera, cerca de un gran aeropuerto, pero alejado de Kabul.

En cualquier caso, la aprobación oficial de la nueva misión de la OTAN en Afganistán a partir de 2014 marca un claro compromiso internacional con el futuro de la seguridad del país. Además, de los 22 países no OTAN que actualmente se encuentran en la ISAF, 11 han confirmado su presencia en la nueva misión, lo que aumenta el respaldo internacional.

No cabe duda de que el futuro de las ANSF pasa por el mantenimiento del flujo de dinero procedente de la comunidad internacional, ya que el gobierno afgano no es capaz de generar por sí mismo los recursos necesarios para pagar a las ANSF y, por lo tanto, la supervivencia de estas fuerzas pasa por garantizar las aportaciones internacionales.

El éxito de las nuevas ANSF radica en la percepción que de ellas tenga la población afgana. Si estas son vistas como garantes reales de seguridad y desarrollo en las provincias y municipios donde se despliegan, se habrá dado un gran paso hacia la estabilidad de Afganistán. Si, por el contrario, son vistas como organizaciones corruptas y no comprometidas con la población, el futuro se presenta muy complicado.

Los retos principales a los que se enfrentan las nuevas ANSF para derrotar a la insurgencia y hacer de Afganistán un país estable son los siguientes:

- La corrupción: Mal endémico e histórico en Afganistán, más que un crimen, la corrupción se ha convertido en la forma natural de entender los «negocios» en Afganistán hasta el punto de integrarse como parte de la economía tradicional. Evidentemente, esta cultura de la corrupción atenta directamente contra la existencia de un Estado moderno al negarle el acceso a los impuestos y tasas para financiarse. El Ejército afgano no es ajeno a este mal. Sin ser el órgano más corrupto de la Administración (esta posición está muy disputada entre el poder legislativo, la judicatura o la Administración local), la desviación de recursos a fines particulares es continua: operaciones que no se realizan por falta de combustible, vehículos que desaparecen, fallos en la calidad de los equipos que se entregan al ANA, etc.
- La infiltración de la insurgencia: La llamada amenaza interna, o *insider threat*, se ha convertido en 2012 en la principal estrategia de la insurgencia para dificultar y retrasar que las ANSF alcancen su

plena capacidad operativa. Posee varias vertientes, desde el *green on green*, cuando el ataque se realiza de afgano a afgano, al famoso *green on blue*, cuando el ataque es de un componente de las ANSF sobre miembros de la ISAF. En 2012 hubo un incremento del 130% en este tipo de acciones. Afortunadamente, el año 2013 presenta, por ahora, cifras más tranquilizadoras.

- El analfabetismo: Cerca de un 70% de los varones en edad militar son analfabetos. De ellos, muchos pueden considerarse igualmente como analfabetos funcionales cuando se enfrentan a las nuevas tecnologías, incluyendo muchos oficiales de empleos superiores, desde general a teniente coronel. Esta situación no se revertirá hasta que las nuevas generaciones, criadas en las grandes ciudades, que ahora tienen 15 o 16 años, lleguen en gran número a las filas del ANA.
- Disputas entre diversas etnias: Afganistán es un crisol de razas, lenguas y culturas. Esta situación lleva a un reparto de poder, como con el resto del poder del Estado, entre tayikos y pastunes, fundamentalmente, pero asumiendo sus cuotas uzbekos y hazaras. Un ejemplo lo tenemos en el caso del general Murat Alí, jefe del Mando de la Fuerza Terrestre (GFC), hazara, que ha reunido en su entorno un gran número de oficiales de esta etnia y que ha de lidiar con los jefes de cuerpo, en su totalidad tayikos y pastunes que no están acostumbrados a recibir órdenes de oficiales de esta etnia, en su mayoría de religión chií.
- Logística caótica: La creación en los últimos años de grandes centros logísticos ha supuesto una mejora importante, pero su impacto se difumina a medida que nos alejamos de los grandes centros militares y llegamos a las provincias y valles remotos, allí donde precisamente se refugia la insurgencia, donde apenas llega nada. No es inusual que pequeñas guarniciones abandonen sus puestos en invierno cuando han agotado sus municiones, combustible o víveres. En líneas generales, su sistema está terriblemente burocratizado (por ejemplo, el suministro de un mapa requiere la firma del general jefe de un cuerpo de ejército o al menos de su jefe de Estado Mayor), con cadenas de distribución muy alargadas y relaciones logísticas poco claras.
- Carencia de medios adecuados de mando y control: Se dispone de una red de radio segura, pero de limitada capacidad de intercambio de datos y cuya cobertura es todavía limitada. Un sistema seguro de mando y control, común para los ministerios de Interior y Defensa, empieza a desplegarse con una limitada capacidad criptográfica, muy lejos de sus homólogos en la ISAF. El mando y control real está basado en la telefonía móvil e internet libre, con lo que la seguridad de las comunicaciones queda comprometida. Si los programas en marcha mencionados alcanzan su completo despliegue, previsto para 2014,

la situación habrá mejorado sustancialmente, pero aún lejos de unos estándares adecuados.

- Deserciones/retenciones, política de permisos y rotaciones: El nivel de atrición en 2011 se manejaba en un aceptable 1,4% en el total del ANA; sin embargo, en 2012 ha subido a un 3%²³, lo que puede empezar a poner en dificultades el sistema de reclutamiento y adiestramiento del Ejército. El principal problema está en la falta de previsión de las rotaciones. Una unidad tipo sección puede ser desplegada en un remoto valle sin que ninguno de sus componentes sepa por cuantos meses e incluso años, sin permisos ni relevos, lo que provoca un alto número de deserciones. También la propia idiosincrasia afgana: el concepto de deserción no está implantado, un soldado se va de vacaciones y puede darse el caso de que no regrese o que lo haga tarde sin ser procesado por ello. Si a todo esto le sumamos unos salarios no demasiado atractivos y un liderazgo militar basado en el antiguo estilo soviético, conseguir retener a los mejor preparados se convierte en un verdadero problema, ya que no existe ni una política clara de promociones e incentivos ni una selección adecuada. Es necesario ofertar un modelo de carrera que atraiga a la juventud más preparada. Tan solo los oficiales pueden tener algo parecido a esto último. Identificado este problema, el Ministerio de Defensa está procediendo, con apoyo de la ISAF, a implantar una política más racional de permisos y rotaciones.

Esta revisión de dificultades, aunque no exhaustiva, sí proporciona una aproximación a la magnitud del problema y, al mismo tiempo, muestra parte del éxito de lo conseguido en los últimos años, lo que permite encarar el futuro con moderado optimismo, siempre y cuando se mantenga el apoyo occidental.

A modo de conclusión

La situación geográfica y el entorno político condicionan, sin lugar a dudas, la estabilidad y, con ello, el futuro de Afganistán. La ausencia de una salida al mar hace que tenga que buscar aliados que aseguren su supervivencia como Estado. Actualmente, el cordón umbilical que la mantiene con vida es el corredor terrestre que comunica su frontera con el puerto pakistaní de Karachi.

Potenciar la construcción del corredor que va desde Zaranj, en la provincia suroccidental afgana de Nimruz, hasta el puerto iraní de Chabahar (en

²³ Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan. Report to the Congress in accordance with Section 1230 of the National Defense Authorization Act for fiscal year 2008 (DEC2012).

Irán se lo conoce por Chah Bahar), de unos 200 kilómetros, supondría un cambio importante en relación con la dependencia que tiene actualmente Afganistán con respecto a Pakistán. Este puerto iraní está ubicado a 72 kilómetros al oeste del puerto de Gwadar, en el suroeste de Pakistán, y es de suma importancia estratégica y económica para la India²⁴. De hecho, el embajador afgano en Irán ha manifestado recientemente la voluntad de su país de potenciar las cooperaciones con Irán y fomentar el uso del puerto de Chabahar para el tránsito de mercancías²⁵. En este sentido, el Gobierno indio ha adelantado su decisión de invertir unos 100 millones de dólares²⁶ en dicho puerto para contrarrestar la inversión china de 200 millones en el puerto pakistaní de Gwadar.



Disponible en <http://www.worldatlas.com/webimage/countrys/asia/afghreg.htm>

Conviene recordar el acuerdo estratégico que Afganistán y la India firmaron en 2011 y que hasta la fecha ha significado la formación de cadetes y oficiales del ANA en instituciones indias. Se estima que la India ha

²⁴ «India to invest in Chabahar Port», «India announced it will invest \$100 million in Iran's Chabahar Port on the Sea of Oman, Mehr News Agency reported [...] India is also planning to invest in 1000 km Mashad-Chabahar railroad». Disponible en <http://www.uskowioniran.com/2013/06/india-to-invest-in-chabahar-port.html>. «India has long been involved in the construction and maintenance of Chabahar Port, which Delhi uses as a transit point to Afghanistan». Disponible en <http://thediomat.com/flashpoints-blog/2013/07/01/china-makes-play-for-irans-chabahar-port>.

²⁵ Declaraciones del embajador afgano en Teherán, Nasir Ahmad Nour, en rueda de prensa conjunta con el director del puerto de Chabahar, Mostafa Malekzadeh, realizadas el 23 de julio de 2013.

²⁶ «En un intento de contrarrestar la presencia china en la región, la India ha decidido participar en la modernización del estratégico puerto iraní de Chabahar», 4 de mayo de 2013. Disponible en <http://actualidad.rt.com/economia/view/93595-india-invertir-puerto-iran-afghanistan>.

invertido en Afganistán más de 2.000 millones de dólares en proyectos de infraestructuras (autopistas y hospitales)²⁷. El Gobierno de Karzai afirmó que quería que la India se implicase más en cooperación militar y de seguridad.

¿Cuál será el papel que jueguen los países que comparten frontera con Afganistán a corto plazo?

- El norte, formado por las ex repúblicas soviéticas de Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán, antiguos aliados de Afganistán, no parece que vaya a jugar un papel importante en el futuro del país. Ninguno de ellos se presenta como una amenaza para la estabilidad de su vecino del sur.
- Irán, al oeste, de materializarse los acuerdos que facilitasen la salida al mar a través de Chabahar, podría constituirse en un aliado de primer orden para Afganistán. No obstante, la situación de incertidumbre política y religiosa que se vive actualmente en Irán, unido al pulso que mantiene con la comunidad internacional por el acceso a la energía nuclear, hacen poco viable el establecimiento de una sólida alianza en el corto plazo. Por tanto, es de esperar que Irán continúe a la espera de lo que acontezca en Afganistán, tratando de ejercer la mayor influencia posible, tanto política como religiosa. Sin embargo, y desde un punto de vista meramente militar, Irán no debería constituir una amenaza para Afganistán, al menos en el corto plazo. Una prueba de esta relación es el acuerdo estratégico que Irán y Afganistán firmaron el pasado 4 de agosto de 2013, en Teherán²⁸. Es un acuerdo estratégico de cooperación para estrechar y ampliar la cooperación estratégica militar, con una duración de cinco años. Ambos presidentes, Hassan Rouhani y Hamid Karzai, destacaron en sendos comunicados la necesidad de ampliar los lazos bilaterales entre ambos países en todos los campos. Sobre todo, conviene destacar el que afecta a la cooperación entre el Alto Secretariado de Seguridad Nacional de Irán, la Oficina de Seguridad Nacional de Afganistán y la Secretaría de Seguridad Nacional de India y Rusia. No cabe duda que esta firma podría dañar la relación actual con Occidente. Aunque es más que probable que Karzai este tratando así de presionar a Washington en un intento de forzar su posición de cara a las próximas conversaciones del acuerdo bilateral con los Estados Unidos.
- China mantiene unos escasos 70 Kilómetros de frontera con Afganistán, apenas un 1% del total. Además, el tránsito es casi impracticable fuera del período estival, tanto por las condiciones climatológicas

²⁷ «Karzai se reunirá con autoridades indias para pedir apoyo militar» (EFE). Atenea, 27 de mayo de 2013.

²⁸ «Afghanistan signs Strategic Cooperation Agreement with Iran». Tolonews.com, 5 de agosto de 2013.

como por su orografía y elevada altitud. A pesar de ello, las riquezas minerales que atesora Afganistán en su subsuelo no pueden dejar indiferente a una China ávida de este tipo de recursos. No cabe duda de que China tratará de incrementar su influencia en Afganistán en los próximos años. La inversión en el puerto pakistaní de Gwadar es una muestra de ello²⁹.

- Pakistán, situado al sur y al este, comparte más de 4.700 kilómetros de frontera, lo que constituye el 55% de la línea divisoria. Pakistán es su eterno rival, su enemigo más directo y previsible. Conservan viejos litigios basados en largos desencuentros por razones de límites, disputa de territorios y el permanente contencioso de la línea Durand. Sin embargo, el esfuerzo bélico de Pakistán no está volcado hacia Afganistán, sino hacia la India, con la que mantiene un permanente conflicto por cuestiones fronterizas. De hecho, de todo su potencial bélico, tan solo un 20% lo tiene orientado hacia Afganistán, alrededor de dos divisiones.

Del estudio de las amenazas, se deduce que las misiones de las ANSF serán el control territorial de Afganistán, su lucha contra la insurgencia y la defensa de sus fronteras ante un potencial ataque de cualquiera de sus vecinos. Respecto a las dos primeras, no cabe duda de que las ANSF se han transformado en una herramienta eficaz contra la insurgencia y podrían mantener el control de las principales áreas del país, allí donde vive el 80% de la población. Sin embargo, surgen serias dudas respecto a su capacidad para asegurar el control del Gobierno en amplias zonas remotas en disputa con la insurgencia. Respecto a la tercera, la protección de las fronteras, es una misión cuyo peso recae actualmente sobre una rama de su propia policía, la policía de frontera, que es a todas luces insuficiente y no está demasiado bien equipada y preparada. La impermeabilización de sus fronteras y, especialmente, la que mantiene con Pakistán, es una tarea pendiente.

Mantener los niveles de violencia, aunque solo fuera en las zonas más pobladas, dentro de unos márgenes tolerables sería un objetivo realista de las ANSF. Con ello, se podría dar una apariencia de seguridad en el país que legitimara la actuación de las autoridades políticas, a pesar de dejar en manos de la insurgencia y el crimen organizado amplias zonas del país.

En ese sentido, las ANSF deberán mantener su actual estructura y capacidades en tanto en cuanto la amenaza insurgente siga suponiendo una

²⁹ «India has long been involved in the construction and maintenance of Chabahar Port, which Delhi uses as a transit point to Afghanistan. Chabahar Port has become all the more essential to India since China agreed to formally assume control over Pakistan's Gwadar Port last February». Disponible en <http://thediplomat.com/flashpoints-blog/2013/07/01/china-makes-play-for-irans-chabahar-port>.

amenaza creíble. Situación esta que continuará mientras Pakistán siga ofreciendo cobijo y apoyo a miles de jóvenes fanatizados dispuestos al martirio (estimaciones fiables cifran en unos mil suicidas al año su capacidad de reclutamiento).

La opción más peligrosa es que se recorten las vías de financiación que llevarían al colapso de las instituciones, y principalmente del Ejército y la Policía. Esta situación llevará a Afganistán a una situación convulsa de enorme incertidumbre.

El horizonte más factible es el propio de un país en paz con sus vecinos, sometido a constantes tensiones diplomáticas y soportando una guerra de desgaste de baja intensidad contra la insurgencia con una cifra de bajas que se considera asumible para un pueblo tan castigado como el afgano. Esta situación perdurará en el tiempo en tanto en cuanto no se alcance un gran acuerdo nacional de paz que tendrá que superar numerosas dificultades. Este proceso de reconciliación nacional ha sido una constante en todos los conflictos que se han producido en los últimos años: Balcanes, Hispanoamérica, región de los grandes lagos. Afganistán no debería ser una excepción. La insurgencia, y en particular la talibán, el gobierno afgano y la comunidad internacional deberán encontrar, tarde o temprano, un punto de encuentro que les permita dejar las armas y sentarse a negociar. La consecuencia es que no volveremos a ver un régimen talibán en Afganistán, pero seguramente tampoco un régimen tan democrático como el que le hubiera gustado a las Naciones Unidas; pudiera ser incluso que algunos sectores moderados de la insurgencia, incluidos los del ámbito talibán, lleguen a formar parte de esas instituciones con sus correspondientes cuotas de poder.

El valor de vivir en paz es un valor desconocido para casi dos generaciones de afganos y, por lo tanto, difícil de defender. Sin embargo, en algunas regiones del país se ha disfrutado de cierta paz en los últimos años y, como consecuencia, de una mayor prosperidad, por lo que se están creando las bases para la búsqueda de esa paz duradera.

Pakistán continúa siendo el mayor factor potencial de inestabilidad. La porosidad y, de facto, la ausencia de la frontera entre los dos países hace que la inestabilidad pakistaní pueda contagiar a Afganistán con consecuencias imprevisibles. De ahí la necesidad de mantener el esfuerzo internacional por sostener la estabilidad de Pakistán.

En cualquier caso, la ISAF deja un Afganistán mejor que el que encontró. Un país con una mayor esperanza de vida y una mayor tasa de educación; con algunas partes del país donde el futuro parece esperanzador y con unas infraestructuras que permiten crear las bases de un incipiente comercio e industrialización.

Las próximas elecciones que se celebren en el país serán cruciales. Si el Gobierno que salga de las urnas es un Gobierno fuerte y con amplia mayoría, podrá ser capaz de mantener el impulso actual y llevar a cabo las reformas que el país necesita. Pero si se trata de un Gobierno débil que necesite apoyos de partidos minoritarios (muchos de ellos asociados a antiguos señores de la guerra), el futuro es más que incierto.

Se iniciaba este capítulo enumerando los dos importantes procesos de transición que deberá acometer Afganistán en los próximos meses y de cuyo éxito dependerá su viabilidad como Estado: las elecciones y completar el proceso de transferencia de competencias a las ANSF. El segundo depende del primero, pero sin el segundo no habrá garantías de éxito a medio y largo plazo.

Sin ningún género de duda, las ANSF, cuidadosamente concebidas, organizadas, dotadas y entrenadas, son y serán la principal y más poderosa herramienta en manos del gobierno afgano, el verdadero factor de cohesión con el que el poder político cuenta para cimentar con éxito su seguridad y continuar avanzando en la consolidación del Estado.

El éxito de la finalización del proceso de transferencia de competencias a las ANSF dependerá no solo de la generosidad de la comunidad internacional, sino, fundamentalmente, de la legitimidad de un Gobierno y unas instituciones afganas que asuman con valentía y responsabilidad la política de defensa de la República Islámica de Afganistán. El apoyo firme del Gobierno que surja del proceso electoral hacia sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es la pieza clave de este proceso.

En cualquier caso, debemos tener presente, como bien dice Harry Flashman, protagonista de las novelas de George MacDonald Fraser, que «en Afganistán uno no puede olvidar jamás que camina constantemente sobre el filo de una navaja»³⁰.

³⁰ Harry Flashman es el protagonista, un antihéroe británico, de la serie de novelas del autor George MacDonald Fraser. La primera novela se desarrolla en Afganistán y, entre otros hechos, narra el episodio del paso del Khyber, durante la primera guerra anglo-afgana (1838-1843).

Pakistán-Afganistán: un desencuentro histórico

Pilar Requena

Capítulo cuarto

Resumen

Pakistán vive desde hace años una crisis que cada vez se ahonda más. Su ubicación geoestratégica en una de las regiones más convulsas del planeta y su historia son factores determinantes para su política exterior y para el papel que ha desempeñado, desempeña y desempeñará en el conflicto de Afganistán. Es un actor clave y vital para la estabilización de su vecino de cara a la retirada de las tropas internacionales en 2014. El objetivo de este capítulo es analizar el contexto histórico que ha llevado a Pakistán a su situación actual, especialmente en sus relaciones con Afganistán, la India y Estados Unidos. El Ejército, un Estado dentro del Estado, ha dictado desde hace años la política exterior y de defensa y seguridad. Todo ello puede ayudar a desentrañar las razones que han conducido a Pakistán a adoptar políticas que la han llevado al borde del abismo.

Palabras clave

Afganistán, Pakistán, India, Estados Unidos, talibanes, ejército.

Abstract

The crisis Pakistan undergoes since years deepens more and more. Its geostrategic situation in one of the most tumultuous regions of the planet and its history are decisive factors for its foreign policy and for the role it has played, it plays and will play. Pakistan is a key and a vital actor for the stabilization of its neighbor if we take in mind the withdrawal of the international troops in 2014. The aim of this chapter is to analyze the historical context that has brought Pakistan to its current situation, especially in its relations with Afghanistan, India and the United States. Nearly since the birth of the country, the powerful army has made the decisions on foreign policy, defense and security. The study of all these elements can help us to understand the reasons that have let Pakistan to undertake policies that had brought it on the brink.

Key Words

Afghanistan, Pakistan, India, United States, Taliban, army.



Introducción

A finales de 2007, el exministro alemán de Asuntos Exteriores, Joschka Fischer, decía que Pakistán era «una de las principales fuentes del radicalismo islamista y del terrorismo y al mismo tiempo contaba con poder nuclear. Una combinación que era una pesadilla»¹. Y añadía que parecía muy débil para defenderse ante una mayor radicalización y el caos.

Una opinión que mantienen no pocos políticos y analistas sobre el «país de los puros», al que califican como el más peligroso del mundo, pero al que no se puede ignorar porque es demasiado importante, su situación, demasiado difícil, y su realidad política interna, demasiado complicada y compleja.

Tiene una población de más de 190 millones de habitantes y es el segundo país musulmán del mundo. Su terrible alianza entre la mezquita y el Ejército lo ha situado ante el abismo y ha descendido al caos, plagado de divisiones sectarias y una insurgencia cada vez más crecida. Se enfrenta a problemas tan graves como el incremento del coste de la vida, una economía estancada, una crisis energética, infraestructuras arruinadas o deficientes y una corrupción endémica, todo ello con una cuarta parte de su población por debajo del umbral de la pobreza.

Su ubicación geoestratégica lo convierte en un actor clave para la estabilización de Afganistán ante la retirada de las tropas internacionales en 2014. El papel que desempeñe será fundamental.

¹ HIPPLER, J.: *Das gefährlichste Land der Welt?* Kiepenheuer & Witsch, Colonia, 2008, p. 11.

Pakistán está en una encrucijada. De los pasos que dé y de su actitud va a depender en gran medida si acaba como un paria internacional, aislado e incluso convertido en un Estado fallido, o si cumple una función que le permita defender sus intereses en la zona y ser considerado un actor internacional fiable.

En realidad, el país está con el alma partida, atraviesa una crisis de identidad. Las ideas islamistas extremistas entraron hace ya tiempo en colisión con los valores liberales y seculares de los pakistaníes.

La terrible crisis que vive solo puede ser enfrentada si todos los partidos políticos y el Ejército —el poder real— entienden que han de manejar juntos el barco del Estado y cambiar su dirección. Si esto no sucede, el nuevo Gobierno, salido de las urnas el 11 de mayo de 2013, estará condenado al fracaso². Pero ya se sabe que en Pakistán las crisis se encadenan unas a otras. Desde su fundación en 1947 ha sufrido varios golpes militares y una inestabilidad política constante.

Situación actual

Los ataques terroristas en áreas muy conflictivas para los militares, las sonadas fugas de cárceles, los asesinatos de políticos y los atentados suicidas con bombas contra convoyes y edificios de la Policía y el Ejército han acabado con la confianza de la opinión pública en el Gobierno y las fuerzas de seguridad y han dañado, asimismo, la economía³.

Estas palabras del analista pakistaní Ahmed Rashid resumen perfectamente la actual situación de su país. Añade que en su discurso a la nación, el 19 de agosto de 2013, el primer ministro, Nawaz Sharif, no ofreció nada nuevo y no se produjo, aunque se esperaba, el anuncio de una estrategia global contra el terrorismo y de un plan conjunto del Ejército y el poder civil. «Parece como si el Gobierno civil y el poderoso Ejército no estuvieran de acuerdo todavía sobre la forma de luchar contra el terrorismo»⁴.

Las elecciones levantaron un enorme interés porque de quien ganase dependía un cambio en la política pakistaní. Los votantes dieron una lección de coraje, no se dejaron amedrentar por las amenazas de los talibanes y acudieron en un alto porcentaje a las urnas. Como se esperaba, Nawaz Sharif y su partido, la Liga Musulmana de Pakistán-Nawaz (PML-N) vencieron y por un amplio margen al Partido Popular de Pakistán (PPP), de la fallecida Benazir Bhutto, cuya derrota fue aplastante. La cómoda mayoría

² RASHID, A.: «Pakistan's politicians must unite to save the nation», en *Financial Times*, 9 de mayo de 2013.

³ RASHID, A.: «Musharraf, acusado de asesinato», en *El Mundo*, 21 de agosto de 2013, p. 19.

⁴ *Ibidem*.

del conservador Sharif abría la puerta a un Gobierno estable que ha de sacar a flote el país.

Era la primera vez que un Gobierno civil cumplía un mandato completo y daba paso a otro salido de las urnas. No hubo injerencia del Ejército, ni de los servicios secretos, el ISI, acusados en pasadas ocasiones de manipulación e intimidación.

Los talibanes habían advertido que no se acudiera a los mítines de los seculares Partido Nacional Awami (ANP), PPP y Movimiento de Unidad Nacional (MQM). También fueron objetivo de los violentos muchos candidatos independientes en las provincias de Jaiber-Pastunjuá (antigua Provincia de la Frontera Noroccidental), Baluchistán y las áreas tribales bajo administración federal.

Poco después de conocer su victoria, Sharif, consciente de lo ingente de la tarea, hizo un llamamiento a la colaboración: «Llamo a todos a sentarse conmigo a la mesa para que esta nación pueda librarse de los cortes de electricidad, de la inflación y del paro». Dejaba claro que la economía era el eje fundamental de sus prioridades: economía de libre mercado, privatización y liberalización para reavivar el crecimiento. Le gustaría que Pakistán fuese capaz de sostenerse sobre sus propios pies, pero es consciente de que es imposible y de que seguirá necesitando ayuda del Fondo Monetario Internacional (FMI). Para ello habrá de hacer reformas que lleven a una reducción de los subsidios y a una ampliación de la minúscula base impositiva para asegurarse los miles de millones de dólares del prestamista global.

Hay muchas zonas en el país donde no hay luz durante 16-18 horas al día y el suministro de gas es reducido. Esto lleva a cierres de la industria y al desempleo juvenil. Es como un caos en el que hay que poner orden y concierto lo antes posible.

El Ejército

Un Estado dentro del Estado

Pakistán es un Estado controlado por el Ejército. El poder de los militares ha transformado la sociedad pakistaní. De hecho, ha regido el país durante más de la mitad de su historia, incluso durante los períodos de Gobierno civil ha fijado la política exterior y las cuestiones de seguridad, especialmente la política hacia Afganistán, la India y Estados Unidos han sido dominio del estamento militar. El anterior gobierno del PPP quiso ponerlo bajo control democrático, pero fracasó.

La analista militar Ayesha Siddiqi, al referirse al manejo del Ejército, lo califica como Milbus. «Milbus se refiere al capital militar que es usado para beneficio personal del estamento militar, especialmente por los ofi-

ciales, y que no es registrado ni es parte del presupuesto de Defensa. Es un tipo de capital completamente independiente. Su componente más significativo son las actividades empresariales que no entran en el ámbito de los procedimientos normales de transparencia y responsabilidad del Estado, y fundamentalmente son para la gratificación del personal militar y de sus compinches»⁵.

El Ejército está metido en todos los sectores económicos y sociales: sanidad, educación, agricultura, industria, seguridad, inmobiliarias, hoteles, negocios, líneas aéreas. Es un Estado dentro del Estado. Por eso, resulta de vital importancia quién está al frente del mismo⁶.

Nawaz Sharif ya ha manifestado sus intenciones de separar a los militares de la política y ha asumido las carteras de Asuntos Exteriores y Defensa en una muestra de estar decidido a arrebatar esas responsabilidades al Ejército. Pero es improbable que el Ejército renuncie a ello en un momento tan sensible⁷.

El propio Sharif tiene una difícil relación con el Ejército —fue depuesto en un golpe militar en 1999— y la elección del sucesor de Kayani podría acabar definiendo su mandato. Durante largo tiempo ha sido tabú criticar a la cúpula militar. Pero esto ha cambiado y el estatus intocable de los generales quedó erosionado cuando el Tribunal Supremo determinó en 2012 que los militares tenían que dejar de interferir en la política.

Las Fuerzas Armadas pakistaníes, con más de medio millón de integrantes, son las séptimas más grandes del mundo. Además, hay unos 300.000 paramilitares y más de medio millón de militares en la reserva. Los punyabíes conforman la mayoría del Ejército, más del 54%, seguidos de los pastunes, en torno al 20%, y el resto se reparte entre sindis y baluchis.

Lo que es esencial para una mayor influencia civil sobre el Ejército y el ISI es más estabilidad. Internamente, el Ejército ha retenido el rol de último resorte cuando las cosas descarrilan o se percibe que descarrilan. Para cambiar se necesita más confianza en un Gobierno civil⁸.

Una de las tareas de Sharif es la de reconciliarse con el Ejército. Solo trabajando conjuntamente podrán dar un poco de paz al país, enfrentán-

⁵ SIDDIQA, A.: *Military Inc. Inside Pakistan's Military Economy*. Oxford University Press. Karachi, 2009, p. 1.

⁶ Está previsto que el general Ashfaq Parvez Kayani, el hombre más poderoso de este país nuclear, deje su cargo en noviembre después de seis años. En septiembre (cuando se acabó de escribir este capítulo) todavía no se sabía quién podría sucederle o incluso si no intentaría seguir en el cargo.

⁷ ZAHRA-MALIK, M. y GOLOVNINA, M.: *Guessing game as Pakistan's powerful army chief prepares to retire*. Reuters, 17 de agosto de 2013.

⁸ RUTTIG, T.: *The democratic process needs more time. Interview with Ann Wilkens*. 4 de mayo de 2013. Disponible en <http://www.aan-afghanistan.org/index.asp?id=20>.

dose al movimiento talibán y a Al Qaeda y a los otros grupos terroristas, acabando con los asesinatos sectarios y mejorando las relaciones con la India, Afganistán y Estados Unidos.

El controvertido ISI

El servicio secreto más conocido de Pakistán es el todopoderoso Inter-Services Intelligence (ISI, servicio pakistaní de inteligencia militar), que coordina los otros servicios de inteligencia. Su función es recoger información de las Fuerzas Armadas y llevar a cabo operaciones de contrainteligencia. Los servicios de las Fuerzas Armadas son la Inteligencia Militar (MI) del Ejército de Tierra, la Inteligencia Aérea (IA) del Aire y la Inteligencia Naval (IN) de la Marina. El ISI no está bajo control civil. Tampoco suele trabajar junto a los Gobiernos democráticos, aunque se supone que tiene que responder ante ellos. El líder del ISI es nombrado para dos años y suele ser un general.

El ISI se creó en 1947 y adquirió un reconocimiento y un rol político mayores a raíz de la invasión soviética de Afganistán. La CIA trabajaba codo con codo con ese servicio, que recibía ayuda económica y armamento. Fue en esa época cuando se convirtió en el estamento más involucrado en la guerra de Afganistán. También estuvo detrás del levantamiento armado en Cachemira. Zia (el dictador) lo utilizó con fines militares y políticos, destruyendo los mecanismos institucionales de control de la institución que había creado Zulfikhar Ali Bhutto⁹.

Estados Unidos y sus aliados vieron en la formación y organización de una resistencia islamista armada la mejor manera de responder a la invasión soviética sin intervenir activamente. El islam se convirtió en el polo ideológico opuesto al comunismo. Pakistán desempeñó el papel de intermediario. Era coherente con sus propios objetivos estratégicos¹⁰.

Fue en este contexto en el que apareció Osama Bin Laden. En esa época, a finales de los ochenta, se estableció una estrecha amistad y alianza entre Bin Laden y el entonces jefe del ISI, Hamid Gul, considerado por no pocos como el «padrino del terrorismo» y sospechoso de tener relaciones con los talibanes y Al Qaeda.

La CIA ayudó a entrenar y a financiar lo que con el tiempo se convertiría en una red internacional de militantes islamistas altamente disciplinados, los “árabes afganos” o los “hijos de la yihad”, una nueva estirpe de terroristas. Cuando la Unión Soviética se marchó de Afganistán y la CIA cortó el suministro de armas a los muyahidines, Washington dejó tres decenas

⁹ BALLESTEROS, A.: *Pakistán*. Ed. Síntesis, Madrid, 2011, p. 62.

¹⁰ REQUENA, P.: *Afganistán*. Ed. Síntesis, Madrid, 2011, p. 78.

*de miles de luchadores árabes, asiáticos y afganos bien entrenados y bien armados, disponibles para nuevas yihads*¹¹.

Pakistán empezó a instrumentalizar a los líderes islamistas y a los militantes, primero bajo el Gobierno democrático de Zulfikar Ali Bhutto y más tarde bajo el régimen del golpista Zia ul Haq. Cuando la URSS invadió Afganistán en 1979, Pakistán ya había reunido a una parte de los grupos militantes que luego serían los muyahidines. Con el dinero de Estados Unidos y de Arabia Saudí se convirtieron en mucho más letales.

Así, después del 11-S, hubo una connivencia permanente y sistemática de los servicios secretos pakistaníes con sus viejos conocidos. El ISI proporcionó refugio a los dirigentes talibanes huidos de Afganistán y a sus aliados, como Gulbudin Hekmatiar, un pastún guilzai que había regresado de su exilio en Irán y estaba en la Provincia de la Frontera Noroccidental con la protección de los servicios secretos. Hekmatiar es el máximo dirigente de Hizbi Islami (Partido Islámico) y el más radical e intransigente de los islamistas. Fue también el favorito y «niño mimado» de la CIA. Es un ambicioso y oportunista incendiario, cuya única meta es ser el líder de Afganistán. Su grupo es uno de los tres principales que operan en Afganistán.

A Yalaludin Haqani, a quien el ISI promovió como posible talibán «moderado», se le dio un santuario en Waziristán del Norte, desde donde reconstruyó su red operativa, la llamada Red Haqani (Haqqani Network), el más activo y peligroso de los grupos terroristas de Afganistán. Los restos de otros grupos extranjeros, como el Movimiento Islámico de Uzbekistán, se establecieron en Waziristán del Sur.

El ya desintegrado MMA (Muttahida Majlis-e Amal, Consejo Unido para la Acción) fue el mayor partido islamista de Pakistán. Fue fundado en 2002 por los líderes de varios partidos político-religiosos que componían esta alianza, entre ellos la Yamaat-e-Islami (Sociedad Islámica, JI). La alianza tradicional militar-mulá los llevó al poder en Jaiber-Pastunjuá (antes Provincia de la Frontera Noroccidental) y Baluchistán. Se habló de radicalización y de talibización de la sociedad pakistaní, pero, en realidad, esa alianza obtuvo tanto apoyo porque Nawaz Sharif y Benazir Bhutto estaban en el exilio y se les impidió regresar y participar en las elecciones.

Pakistán se convirtió en la primera línea de la guerra global de Bush contra el terrorismo. El objetivo de Washington era atrapar a los líderes de Al Qaeda y exigieron la cooperación de Islamabad. Esto les iba muy bien a Musharraf y al Ejército porque Washington no podía pedir a la vez que frenasen a los yihadistas, que democratizasen el país, que reconstruyesen las instituciones nacionales y que apartasen a Pakistán del legado de la yihad que había cultivado el Ejército durante tres décadas.

¹¹ *Ibidem*, p. 78.

En el centro del rápido declive de Pakistán, del deterioro de sus relaciones con Occidente y con los países vecinos, y de su imagen como centro neurálgico del terrorismo mundial, se sitúa la delegación de funciones que el Ejército continúa realizando en diversas fuerzas yihadistas¹².

Sharif y el Ejército

El Ejército pakistaní considera su apoyo a los talibanes afganos como parte de los intereses estratégicos nacionales. Desde la retirada soviética de Afganistán en 1989, el ISI ha intentado que hubiese partidarios suyos en el poder en Kabul. Y ha apoyado a los pastunes del país vecino para ganarse el favor de la numerosa población pastún de Pakistán.

El presidente Asif Ali Zardari, viudo de Benazir Bhutto, entregó las decisiones en política exterior prácticamente al Ejército. Nawaz Sharif no parece que vaya a hacer lo mismo. Pero necesitará cooperar y contar con los militares.

No hay que olvidar que hasta ahora han sido los militares los que han llevado la voz cantante en la toma de decisiones sobre Afganistán, la India y Estados Unidos. Con un primer ministro fuerte esto puede cambiar. La de Sharif será una política exterior más pragmática, algunos de cuyos elementos planteó el 1 de junio de 2013 en Islamabad ante los jefes de legaciones diplomáticas: «A no ser que la región esté en paz, nuestros esfuerzos para el crecimiento y el desarrollo no tendrán éxito. Destaco la importancia de desarrollar un consenso regional apoyando un Gobierno estable y la paz en Afganistán».

Como asegura Ahmed Rashid, «el Ejército también sabe que el país está en un terrible desorden y que necesita mejorar las relaciones con sus vecinos. Puede ser que intenten ralentizarlo un poco porque al Ejército no le gustaría ir muy rápido con la India. Creo que en los dos casos, en Afganistán e India, Sharif ha llegado con un fuerte mandato y la gente espera que lo cumpla. Y, si el Ejército lo impide, creo que eso dañaría su propia reputación»¹³.

El factor Musharraf

El exgeneral y expresidente Pervez Musharraf regresó para las elecciones después de cuatro años de exilio autoimpuesto. Lo hizo a pesar de tener asuntos pendientes con la justicia y de las amenazas de los talibanes. Algunos han especulado con que juzgó mal su nivel de apoyo popular, otros

¹² RASHID, A.: *Pakistán ante el abismo. El futuro de EE.UU., Pakistán y Afganistán*. Península, Madrid, 2013, p. 79.

¹³ SIDDIQUE, A.: «Rashid On Sharif: "I Don't Think The Military Will Be A Hindrance To Him"». *Interview by Abubakar Siddique*. RFE/RL, 14 de mayo de 2013. Disponible en <http://www.rferl.org/content/pakistan-sharif-interview-rashid/24985934.html>.

sugieren que tenía nostalgia. Musharraf tendrá que responder ahora ante la justicia por cargos como la muerte de Benazir Bhutto, en 2007.

«Es muy probable que su procesamiento incremente las tensiones entre el Ejército, por un lado, y el Gobierno civil y el Tribunal Supremo de Justicia, por otro»¹⁴. El ex jefe del Ejército, en arresto domiciliario, ha negado todos los cargos.

Tanto Sharif como el actual presidente del Tribunal Supremo, Iftikhar Chaudry, destituido de su cargo por Musharraf en 2007, quisieran verlo en prisión. El caso Chaudry llevó a una confrontación de Musharraf con el poder judicial y a una crisis que al final lo obligó a dimitir. Musharraf dice que todo es una *vendetta* política contra él.

Las provincias fronterizas y la seguridad

*Atrapados también en Kunduz había docenas de oficiales del ISI pakistaní que se habían quedado atrás en Afganistán para ayudar a los talibanes. A mediados de noviembre, ante una petición especial de Musharraf, el presidente Bush autorizó a la fuerza aérea pakistaní a realizar un puente aéreo durante tres noches para sacar a los oficiales del ISI. Con ellos, los pakistaníes salvaron las vidas de muchos dirigentes talibanes y militantes centroasiáticos e incluso miembros de Al Qaeda*¹⁵.

Este grave error estratégico cometido a finales de 2001 tendría unas consecuencias terribles. Y para rematar se permitió a los terroristas extranjeros permanecer en Waziristán, la más indómita de las áreas tribales de Pakistán¹⁶. Hubo talibanes que regresaron junto a sus familias, que todavía vivían en campos de refugiados, otros retornaron a las madrazas pakistaníes donde los habían reclutado y los dirigentes, «protegidos» por el ISI, acabaron en Baluchistán y en la Provincia de la Frontera Noroccidental, donde el partido Jamiati Ulema Islam (JUI, Consejo Islámico de Ulemas), que había ayudado a crear a los talibanes en 1994, había ganado las elecciones de 2002¹⁷.

El incidente de Kunduz y la actuación de Pakistán cuando los talibanes y los miembros de Al Qaeda huyeron de Afganistán y se refugiaron en Pakistán explican sin duda lo que ha sucedido posteriormente.

Introducción

Las tribus pastunas de la frontera afgano-pakistaní se han labrado históricamente la fama de guerreras. Pero está claro que la crisis en la problemática

¹⁴ RASHID, A.: «Musharraf, acusado...».

¹⁵ RASHID, A.: *Descenso al caos*. Península, Madrid, 2013, p. 220.

¹⁶ REQUENA, P.: *Op. cit.*, p. 149.

¹⁷ *Ibidem*, p. 242.

frontera de Pakistán se está volviendo más compleja y complicada con el paso del tiempo. «Los ancianos de las tribus nunca antes fueron asesinados por jóvenes radicales, nunca se bombardearon las jirgas y, lo más importante, los mulás nunca tuvieron poder para decidir la suerte de sus tribus»¹⁸.

*La fuerza de los islamistas reside en su habilidad para mover recursos financieros y humanos. Los islamistas dirigen colegios, publican periódicos, es más, son capaces de llevar a la calle a sus cuadros organizados. Por eso, en ausencia de una toma de decisiones democrática, los islamistas pueden dominar el discurso político*¹⁹.

La decisión del actual Gobierno de Pakistán de restaurar la pena de muerte está pensada para meter miedo a los militantes más duros, pero la medida ha provocado amenazas de guerra de las facciones talibanas, ya que algunos de sus correligionarios se enfrentan a una inminente ejecución por ahorcamiento. Las amenazas provienen de líderes y portavoces de Tehrik-e-Taliban Pakistan (TTP), de Lashkar-e-Jhangvi y de Mujahedeen-e-Ansar. Durante el Gobierno de Zardari las ejecuciones fueron suspendidas.

Las raíces de la militancia en Pakistán pueden buscarse en muchos factores sociopolíticos: el tráfico de drogas, los refugiados afganos, la explotación religiosa a través de las madrazas y centros de entrenamiento, y factores externos como el juego de poder de la política a nivel internacional.

Las áreas tribales que bordean Afganistán fueron las primeras que vieron el aumento de las actividades de los yihadistas. La expansión de los talibanes y de otros grupos extremistas se puede atribuir a años de negligencia y falta de habilidad de Gobiernos sucesivos para elaborar una estrategia para su desarrollo.

Después de los ataques de Tora Bora, muchos acabaron en el lugar que ya conocían de la guerra contra los soviéticos. Algunos de ellos se habían casado con mujeres de las tribus y otros de Al Qaeda casaron a sus hijas con los hijos de hombres tribales a los que conocían desde hacía muchos años. Los yihadistas extranjeros prefieren quedarse en las áreas tribales porque ahí les dan refugio si pagan. Pero también hay otros, sobre todo árabes, que prefieren irse a ciudades como Karachi o Lahore.

Muchos de los talibanes más jóvenes se criaron y crecieron en el exilio y conocían poco o nada de la historia y de la cultura de su país. La mayoría no luchó contra los soviéticos. Procedían de los centenares de madrazas establecidas en los campos de refugiados afganos en Pakistán y en el cinturón tribal.

¹⁸ Pakistan's Troubled Frontier. The Jamestown Foundation, Washington, 2009.

¹⁹ HAQQANI, H.: *Pakistan. Between Mosque and Military*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2005.

Los talibanes pakistaníes

Desde 1994 hasta 2001, Pakistán fue el principal patrocinador de los talibanes afganos y de las madrazas, muchas financiadas por Arabia Saudí. Proporcionó equipamiento militar, capacitación táctica y asesoramiento. Esto permitió a los mulás y sus seguidores controlar el país²⁰. Y fue el germen para el surgimiento de los talibanes pakistaníes.

Los talibanes locales de las zonas tribales, de las regiones fronterizas y de algunos distritos de la provincia de Jaiber-Pastunjuá crearon, el 14 de diciembre de 2007, el movimiento Tehrik-e-Taliban Pakistan (TTP, Movimiento Talibán de Pakistán). Baitullah Mehsud —muerto en agosto de 2009 en un ataque estadounidense con *drones*— fue elegido emir principal de esta nueva organización talibana. Los objetivos de esta sangrienta insurgencia eran y son llevar a cabo una guerra conjunta contra las fuerzas de Estados Unidos y de la OTAN, realizar una yihad contra las fuerzas pakistaníes e implantar la sharía en las áreas tribales pakistaníes y en Jaiber-Pastunjuá.

Han asesinado a miles de civiles y miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. Sus santuarios están en el escabroso noroeste del país, a lo largo de la frontera afgana, incluyendo la semiautónoma región tribal y la antigua provincia del noroeste.

Durante la campaña electoral, el TTP hizo un amenazante llamamiento a los pakistaníes exigiendo que rechazasen el sistema democrático y optaran por uno basado en la sharía²¹.

Las FATA y la provincia de Jaiber-Pastunjuá

Las FATA



Las áreas tribales bajo administración federal (FATA, en sus siglas en inglés) tienen una extensión de 27.220 kilómetros cuadrados, un 2,6% del total de Pakistán. Su población es de más de tres millones de pastunes. De acuerdo a la Constitución, las FATA están bajo la autoridad ejecutiva de la federación. Se componen de once tribus grandes y muchas subtribus. Son fundamentalmente musulmanes, aunque hay una pequeña minoría de sijs e hindúes. El

²⁰ REQUENA, P.: *Op. cit.*, p. 138.

²¹ ANZALONE, C.: *The rhetoric of revolution*. Foreign Policy, 10 de junio de 2013.

analfabetismo es de casi un 82% entre los hombres y de más del 99% entre las mujeres.

Las siete agencias tribales son Jaiber, Kurram, Orakzai, Mohmand, Bajaur, Waziristán del Norte y Waziristán del Sur. Hay en total 28 millones de pastunes en Pakistán y 15 en Afganistán. Los miembros de las tribus de ambos lados de la frontera se casan entre sí, comercian, pelean y celebran conjuntamente las fiestas. Todos acatan el código de honor tribal y de conducta, el *pastunwali*. Hasta 1996 no contaron con sufragio universal, eran los líderes tribales los que seleccionaban a sus representantes al Parlamento. Los partidos políticos pakistaníes tenían prohibido actuar en la región, con lo que los partidos religiosos contaban con el monopolio de influencia bajo el manto de la religión.

Uno de los problemas fundamentales en las áreas tribales es que el Estado nunca ha dado respuesta a las necesidades más básicas. El desarrollo, la alfabetización y los servicios de salud tienen un nivel mínimo. Han estado abandonadas durante décadas por el Estado. Así que, cuando sus habitantes fueron puestos en la tesitura, después del 11-S, de elegir entre religión y Estado, rechazaron el Estado en el que no disfrutaban de todos los derechos constitucionales y optaron por su religión.

Las tribus de las FATA han sido particularmente receptivas a la radicalización porque acumulan una larga historia de pobreza, subdesarrollo y convicción religiosa, y porque están acostumbradas a hallarse en un estado de rebelión constante en reivindicación de sus derechos²².

Las Frontier Crimes Regulations (Regulaciones Fronterizas de Ofensas Criminales) no reconocían los derechos constitucionales, cívicos o políticos a los miembros de las tribus y estos no podían reclamar la protección de los tribunales pakistaníes. Las FATA eran y son inaccesibles para los periodistas, las ONG y las organizaciones de derechos humanos, sobre todo extranjeras. Su estatus es completamente anacrónico. Y todo ello ha facilitado y facilita que los talibanes, Al Qaeda y yihadistas varios campen a sus anchas.

La autoridad ejecutiva de las FATA está en manos del Gobierno de Jaiber- Pastunjuá, mientras que en cada agencia la autoridad está detenida por tres estamentos: los líderes tradicionales tribales; el oficial del Gobierno —denominado agente político—, junto a un grupo paramilitar llamado Cuerpo de Fronteras, cuya figura es fundamental para las buenas relaciones del Gobierno con las tribus; y, en tercer lugar, están los funcionarios religiosos.

En Waziristán hay dos tribus que jugaron un papel importante en la yihad contra los soviéticos y lo juegan actualmente también contra Estados

²² RASHID, A.: *Pakistán ante el abismo...*, p. 70.

Unidos, la OTAN y las fuerzas pakistaníes y afganas. Una de esas tribus son los waziris, que han estado bajo el control de aliados de Al Qaeda. La otra tribu son los Mehsud. La mayor parte de la tribu Mehsud está formada y orientada a los negocios, otra parte ha emigrado.

A partir de 2004, los talibanes se fueron reorganizando en distintos lugares, también en la capital de Baluchistán, Quetta. Su objetivo era Afganistán y su Gobierno. Esta vez estaban mucho mejor equipados que en 1994, contaban con teléfonos satélites y con centenares de motos para llevar a cabo ataques. Y también importaron equipos de visión nocturna de los Estados del Golfo²³. En los últimos años, el Gobierno de Pakistán ha cerrado acuerdos con las tribus locales y les ha pedido que no cooperen con Al Qaeda y los talibanes.

«La coordinación entre los militantes afganos, pakistaníes y árabes, establecida en los años ochenta del siglo XX, está todavía intacta y ahora están unidos contra las tropas estadounidenses en los territorios fronterizos y en Afganistán y Pakistán»²⁴. Está claro que algunos grupos pakistaníes yihadistas están cooperando con Al Qaeda y los talibanes.

En noviembre de 2001, el Gobierno de Pakistán se dio cuenta por primera vez del problema en las áreas tribales. Y empezó a tomar diferentes medidas. Construyó 186 puestos del ejército regular a lo largo de la frontera entre Pakistán y Afganistán e intentó convencer a las tribus para que no diesen refugio a los yihadistas, para los que el cinturón tribal se convirtió en el nuevo campo de batalla.

En marzo de 2004, las tropas pakistaníes lanzaron la primera operación militar a gran escala en Waziristán del Sur. Después de perder 400 soldados, el Ejército paró la operación Wana, y el 27 de marzo de 2004 llegó a un acuerdo no escrito, el acuerdo de Shakai, entre Nek Mohammad (que representaba a los yihadistas locales pro talibanes) y el Gobierno de Shakai, una aldea montañosa remota en Waziristán del Sur. Era un acuerdo de ocho puntos que incluía la retirada del Ejército pakistaní. En el fondo, parecía una renuncia del Gobierno, que optaba por una política de apaciguamiento: detenía las operaciones militares, retiraba el Ejército de las áreas tribales y aceptaba el derecho de los yihadistas extranjeros a vivir en esa zona por sus relaciones con las familias locales.

En el caso de Mehsud, el Gobierno colaboró al principio con él para acabar con los yihadistas extranjeros, pero a partir de julio de 2004 los Mehsud y los jóvenes de la tribu cogieron sus armas para luchar contra los militares a pesar de los llamamientos a la calma de sus mayores. Baitullah Mehsud era sospechoso de tener estrechos lazos con Al Qaeda y de estar

²³ RAMA, M. A. & GUNARATNA, R.: *Al-Qaeda Fights Back Inside Pakistan Tribal Areas*. Pak Institute for Peace Studies (PIPS). Islamabad, 2008, p. 47.

²⁴ *Ibidem*, p. 48.

envuelto en la ola de atentados suicidas, y jugaba un papel fundamental y prominente en la insurgencia contra las Fuerzas Armadas. Un informe de Naciones Unidas de septiembre de 2007 lo hacía responsable de un 80% de los suicidas.

El 22 de febrero de 2005, el Gobierno firmó un acuerdo con los Mehsud, incluido Baitullah, en las mismas condiciones que el acuerdo con otras tribus. Se llamó el acuerdo de Sararoga, y Baitullah se mostró de acuerdo en no cooperar con militantes extranjeros y en ayudar a los militares contra los guerreros santos. El Gobierno también decidió comprarle todas las armas pesadas a las tribus, pero estas vendieron las que ya no servían.

A partir de septiembre de 2005, las tropas pakistaníes comenzaron una operación en Waziristán del Norte porque los yihadistas no estaban cooperando con el Gobierno. Mehsud estableció comités de paz y una fuerza talibana en el área para parar las muertes e implantó la sharía. En realidad, Baitullah se empezó a presentar como el emir ul-Momineen y estableció su propio Gobierno paralelo y fue fortaleciendo su posición en el área.

«Hay 243 pasos ilegales en Waziristán del Norte para entrar en Afganistán, mientras que solo hay cinco puestos de control en la frontera en esta zona. Cada vez que el Ejército comienza una operación en estas áreas, los terroristas huyen desde la parte pakistaní»²⁵. La situación empeoró cada vez más. Waziristán del Norte se convirtió en un santuario para los yihadistas extranjeros, a pesar de las operaciones militares y los esfuerzos del Gobierno.

El 5 de septiembre de 2006, el Gobierno y los comandantes talibanes locales firmaron finalmente un acuerdo de paz en Miran Shah. El Ejército se comprometió a retirar todos los puestos de control en la región, que fueron ocupados por fuerzas tribales. El Gobierno dejó en libertad a los prisioneros y pagó compensaciones. Pero el tiempo ha demostrado que todos estos acuerdos y la política de Islamabad de concesiones y apaciguamiento no han acabado con los insurgentes ni los ha debilitado, más bien se han crecido y fortalecido.

Al final, siguen en esas zonas yihadistas extranjeros y se han implementado leyes islámicas mientras los talibanes se iban expandiendo. Tanto ellos como Al Qaeda han recuperado fuerza.

... las FATA se convirtieron en un pastel terrorista de varias capas. En la base del mismo estaban los miembros de las tribus pastunas pakistaníes, que pronto se convertirían en talibanes por derecho propio, y que proporcionaban escondrijos y apoyo logístico. Luego estaban los

²⁵ *Ibidem*, p. 81.

talibanes afganos que se habían establecido allí después del 11-S, seguidos por los militantes de Asia Central, Chechenia, África, China y Cachemira. Y encima de todos ellos estaban los árabes, que formaban un anillo protector en torno a Bin Laden. Las FATA se convirtieron en la “central terrorista” mundial²⁶.

La provincia de Jaiber-Pastunjuá

Jaiber-Pastunjuá (KP) es la antigua Provincia de la Frontera Noroccidental. Peshawar, su capital, es conocida porque en su día fue el centro de la resistencia afgana contra la invasión soviética y el lugar donde se creó Al Qaeda.

En las últimas elecciones, el exjugador de críquet y antiguo *playboy*, Imran Khan, ganó la mayoría en la asamblea provincial y gobierna en Peshawar. Durante la campaña, Khan repitió una y otra vez que acabaría con los ataques con *drones* de la CIA en el cinturón tribal y ordenaría al Ejército pakistaní derribarlos. También dijo que hay que negociar con los talibanes y no combatirlos. Ahora las áreas tribales están a su cargo.

Muchos temen que la política de Khan sea la de rendirse a las demandas de los talibanes para implantar la ley islámica, más que plantarles cara. Esta situación preocupa sin duda también a Estados Unidos, que lo ve como un simpatizante de los talibanes. Cuando el grueso de las tropas estadounidenses se retire en 2014 de Afganistán necesitarán utilizar la carretera que atraviesa esa provincia para llegar al puerto de Karachi.

Ya ha habido precedentes también en la Provincia de la Frontera Noroccidental de negociaciones con los talibanes que se habían hecho con alguna zona, como el valle de Swat. El 9 de mayo de 2008, el gobierno provincial, dirigido por el secular ANP, y los talibanes del valle de Swat, liderados por Maulana Fazlullah, llegaron a un alto al fuego. En el acuerdo los dos lados se comprometían a parar la violencia. El pacto no hizo sino provocar que los talibanes se creciesen, impusiesen la sharía y estableciesen un régimen de terror. Después decidieron seguir expandiéndose hacia otras zonas y, cuando los gobiernos provincial y federal vieron que habían ido demasiado lejos, el Ejército lanzó una ofensiva en Swat que provocó el masivo desplazamiento de la población. Al final, el Ejército consiguió hacerse de nuevo con el control de la zona. Aun así, los talibanes continúan en ella cometiendo atentados y agrediendo a las niñas que osan ir a la escuela²⁷.

²⁶ RASHID, A.: *Descenso al caos*, p. 341.

²⁷ El caso más conocido es el intento de asesinato, en octubre de 2012, de Malala Yousafzai, una activista pakistaní de 14 años que lucha por la educación y la paz.

Al Qaeda y otros grupos terroristas

La lealtad de los pastunes tribales a Al Qaeda estaba basada en el dinero. Al Qaeda los compraba con grandes sumas. Cada yihadista recibía alrededor de 250 dólares al mes. En las áreas tribales los habitantes aprovecharon para alquilarles casas y campos de entrenamiento.

La propia Comisión del 11-S también concluyó que es poco probable que Bin Laden hubiese podido ir a Afganistán si Pakistán lo hubiese desaprobado. Y que probablemente fueron los servicios secretos pakistaníes los que facilitaron su viaje. Pero llegó a Afganistán de la mano de Abdul Rasul Sayyaf²⁸. Luego, serían agentes del servicio secreto pakistaní los que presentarían a Bin Laden a los líderes talibanes en Kandahar. Islamabad pensaba sin duda que los campos de entrenamiento de Bin Laden podrían ser accesibles a sus guerreros santos cachemires.

En el este de Afganistán y en las zonas tribales del norte de Pakistán la reorganización de los insurgentes fue dirigida por grupos aliados de los talibanes. El más grande, la red Haqani, estaba liderado por el antiguo ministro talibán de Asuntos Tribales, Yalaludin Haqani. Cuenta con estrechos lazos con Al Qaeda y con el ISI pakistaní.

Otro grupo era el Hizbi Islami (HIG) de Hekmatiar, y estaba también Saif-ur Rahman Mansur, que había dirigido a las fuerzas talibanas y a los yihadistas árabes en la batalla contra los estadounidenses²⁹.

Y hay que considerar y tener en cuenta también la conexión entre Jamiat Ulema Islam (JUI) y Al Qaeda. El Jamiat es el partido islámico pakistaní más ideologizado y tiene estrechos vínculos con el Ejército y con los servicios secretos. En nombre del ISI había creado numerosos grupos extremistas y había ayudado a los militares a debilitar al Gobierno de Bhutto en los años noventa del pasado siglo. Los políticos de la oposición aseguraban que estaba protegiendo a los militantes de Al Qaeda, varios de cuyos miembros fueron arrestados en casas de miembros de Jamiat en Karachi y Lahore, y el líder de Jamiat, Qazi Hussain Ahmed, negaba que Al Qaeda existiese. Todos los partidos de este tipo mantienen que el 11-S fue un complot de la CIA y de Israel.

Baluchistán y los independentistas

Quetta, la capital de Baluchistán, apenas a cien kilómetros de la frontera con Afganistán, se ha convertido en un centro de actividades de los tali-

²⁸ Sayyaf es un antiguo muyahidín que estuvo aliado con Estados Unidos y podría ser uno de los candidatos en las elecciones presidenciales de abril de 2014 en Afganistán. Organizaciones de derechos humanos lo acusan de crímenes de guerra.

²⁹ REQUENA, P.: *Op. cit.*, p. 245.

banes, que celebran reuniones con donantes extranjeros y traficantes de armas.

La provincia de Baluchistán es la más extensa de Pakistán, ocupa 48% del territorio, pero también es la menos poblada, apenas suma un 5% de la población. Su territorio está repartido entre Irán, Afganistán y Pakistán. Es la segunda provincia proveedora de gas, pero la más pobre y con un bajo índice de alfabetización (23%, frente al 48% de la media pakistaní). La población baluchi dejó de ser mayoría tras la invasión soviética de Afganistán, al recibir dos millones de refugiados afganos pastunes. Y gran parte de esos refugiados acabaron siendo reclutados por miembros del JUI para estudiar en sus madrazas, lo que multiplicó el número de pastunes con ideología militante en la zona.

El Gobierno central utilizó estas madrazas para refugiar y revivir a los talibanes de Afganistán tras la ofensiva estadounidense de 2001. Por eso se promovió la reunificación de los talibanes en Quetta, la capital baluchi. La mayor parte de la ayuda gubernamental iba a parar a manos de los pastunes, lo que fue visto como una ofensa por parte de los jefes tribales baluchis.

Desde la creación de Pakistán ha habido cuatro guerras contra el Ejército en esta provincia, la más sangrienta, la última, de 1973 a 1975. Asimismo, parece que algunos Gobiernos han buscado deliberadamente no desarrollar la provincia para no romper el *statu quo* con los líderes tribales poderosos, que les facilitan el monopolio de los recursos.

Son varios los grupos insurgentes que operan allí: el Ejército de Liberación Baluchi, el Ejército de Baluchistán (Lashkar-e-Balochistan, LB), la Fuerza Bugti, los Amantes de Bugti, el Frente de Liberación de Baluchistán y el Ejército Republicano Baluchi. Además, están los talibanes. Se cree que el mulá Omar y otros dirigentes de los talibanes afganos habrían estado o estarían refugiados en Quetta.

Reclaman el reparto y la gestión de la riqueza de la provincia, ya sean los recursos minerales, el gas o los beneficios del puerto de Gwadar, y la separación de la provincia de Pakistán. La represión ha sido dura. Miles de miembros de estos grupos han desaparecido, han sido detenidos o encarcelados. En algunos casos, el ISI ha estado directamente implicado.

Hay grandes reservas de gas y petróleo en la provincia, muy necesarios dada la necesidad energética del país. Pero la situación no mejora y los servicios secretos parecen estar actuando a espaldas del Gobierno central. Los jóvenes pierden la fe en la negociación y en la vía política, y así se suman simpatías y voluntarios a la causa armada.

También ha habido en los últimos meses ataques contra la minoría chií, entre ellos una masacre de un centenar de sus miembros. El Gobierno central destituyó entonces al jefe de la provincia y se hizo con su con-

trol. La radicalización del sectarismo antichíí amenaza directamente a las instituciones democráticas en Pakistán, aunque la fractura sectaria suní-chíí no es nueva en el país.

El Punjab y Sind

El Punjab es la provincia más poblada de Pakistán, con 82 millones de habitantes. Es el feudo del actual primer ministro y el granero de Pakistán. Su población nutre las filas de la Administración federal y del Ejército.

Su capital, Lahore, ha sido y es el centro cultural e intelectual del país. Se encuentra cerca de la frontera con la India y no se libra de la violencia de los talibanes y otros grupos extremistas. Ha sido escenario de múltiples atentados.

En enero de 2011, fue asesinado su gobernador, Salman Tasir, que había criticado duramente la ley contra la blasfemia defendida por los partidos y organizaciones religiosas, y especialmente por los más radicales. Tampoco ahorró críticas a los talibanes y a los grupos extremistas que los apoyan. Unos meses después del asesinato de Tasir, en agosto, su hijo Sahbaz fue secuestrado. Y en la ciudad punyabí de Multan fue secuestrado el hijo del ex primer ministro Yousuf Raza Gilani durante un mitin en el último día de la campaña electoral.

Y es en Punjab donde se continúa albergando y alimentando a grupos yihadistas activos en Cachemira, como Lashkar-e-Taiba (LT, «Ejército de los Puros»). Su líder, Hafez Saeed, es comentarista en los medios de comunicación y una personalidad pública. Lashkar-e-Taiba es responsable de los ataques terroristas de noviembre de 2008 en Bombay, y cuenta con apoyos y protección dentro del ISI, recoge fondos abiertamente y celebra mítines, incluso disfruta de apoyo financiero público del gobierno provincial.

Al principio, Lashkar-e-Taiba estaba compuesto por muyahidines afganos y pakistaníes de la guerra de Afganistán y por algunos árabes, chechenos o centroasiáticos. Uno de los centros en los que estudiaban era el Dawat Rashad, que pertenecía a un grupo político del mismo nombre con 500 oficinas en Cachemira y otras 400 en Punjab. Hafez Saeed compró un terreno cerca de Lahore, donde estableció su cuartel general. El grupo terrorista construyó una facultad, un hospital, escuelas, una residencia para los empleados, además de contar con 135 escuelas secundarias y seis instituciones islámicas, un servicio de ambulancias, clínicas móviles, bancos de sangre, etc. Los fondos procedían de generosos donantes de dentro y fuera de Pakistán.

En este lugar, los yihadistas se entrenaban para la lucha en Cachemira o para unirse a los talibanes en Afganistán. Por él han pasado también

yihadistas europeos. Su ideología se ha expandido a través de varias publicaciones periódicas. Tras la ilegalización de esta organización por Musharraf, el 12 de enero de 2002, Lashkar-e-Taiba se transformó en asociación caritativa bajo el nombre de Yamaat ud-Dawa (Sociedad de Predicación, JD).

La provincia de Sind tampoco está exenta de violencia. Es la plaza fuerte de los Bhutto y del PPP. Su capital, Karachi, con 20 millones de habitantes, es el centro de negocios del país. En el plano político, el MQM ocupa una importante posición, aunque no salió muy bien parado en las últimas elecciones. Es el partido de los mohajir, los descendientes de los que abandonaron la India después de la Partición. Tiene su feudo en Karachi, donde desde hace tiempo se desarrolla una larvada guerra civil en la que están envueltos talibanes, separatistas baluchis, otros grupos étnicos y bandas mafiosas. Se sospecha que en la ciudad se refugian militantes talibanes —en algún momento incluso podría haber estado allí el mulá Omar— y de Al Qaeda.

Las madrazas

Parte de los fondos recibidos de Estados Unidos durante la guerra contra los soviéticos fueron destinados a la creación de madrazas suníes militantes en las zonas fronterizas de Pakistán con Afganistán. El ISI las supervisaba y gestionaba. Así, hubo en las áreas tribales y en la antigua Provincia de la Frontera Noroccidental un enorme aumento de estas escuelas coránicas fuertemente comprometidas con la causa afgana y la yihad.

De hecho, en 1971, solo había 900 madrazas en todo el país; en el verano de 1988, ya había 8.000 escuelas religiosas oficiales y se estima que otras 25.000 no registradas³⁰. Muchas de ellas siguen dedicadas a la causa de la guerra santa y de ellas siguen saliendo jóvenes que nutren las filas de los talibanes y otros grupos yihadistas.

La madraza más influyente —por la que pasaron muchos líderes talibanes y a la que se relaciona con Al Qaeda— es Dar-ul-Uloom Haqqania, cerca de Peshawar. Tiene financiación privada y es gratis para los estudiantes. Está dirigida por el maulana Sami ul Haq, el líder religioso y político de una de las facciones más importantes del JUI.

Las minorías amenazadas

Las minorías se sienten cada vez más amenazadas. Hay 2,9 millones de no musulmanes registrados en la Base Nacional de Datos y en la Autori-

³⁰ *Ibidem*, p. 78.

dad de Registro. El mayor número son hindúes (1,4 millones aproximadamente), seguidos de los cristianos (1,2 millones) y otros grupos, entre los que se incluyen ahmedíes, zorastras, bahais, sijs, budistas e incluso judíos³¹. El proceso de integración de las minorías ha sido inexistente y la actitud hacia ellas es de intolerancia violenta.

Docenas de chiíes han sido asesinados en los últimos tiempos en Baluchistán en una violencia que no cesa. Los atentados se suceden no solo en Baluchistán, sino en muchos otros lugares de Pakistán.

Los ahmedíes se encuentran más condenados al ostracismo y amenazados que antes por el creciente radicalismo. La comunidad cristiana también está en el punto de mira. En los últimos cinco años ha habido un notable incremento de los ataques a cristianos utilizando la ley de la blasfemia como excusa. Esa ley, de la época del dictador ul-Haq, condena a muerte a quien blasfeme al Profeta y frecuentemente es manipulada para resolver disputas personales o sobre tierras, especialmente por las mafias de tierras extendidas por todo el país³². Algunos miembros del PML-N de Sharif han estado supuestamente tras algunos ataques.

En el pasado, el primer ministro no destacó por la defensa de las minorías, pero ahora, dado el creciente número de ataques violentos contra ellas por los extremistas islámicos, tendrá que adoptar una actitud más activa.

Las relaciones con Afganistán

Las relaciones bilaterales entre Afganistán y Pakistán siguen estando gobernadas por sus rivalidades geopolíticas, que ayudan a la militancia talibana en la región. Como resultado, los dos Estados están ante el peligro de una «talibanización».

Los retos inmediatos a los que se enfrentan tienen que ver con cuatro factores: a) la infiltración a través de la frontera; b) una disputa territorial que se centra en la línea Durand, fijada por los británicos como frontera en el siglo XIX y que Kabul se niega a reconocer alegando que cuando Pakistán se convirtió en un nuevo Estado las fronteras de Afganistán tenían que haberse redefinido; c) la creciente influencia de la India en Kabul; y c) la política afgana de Pakistán abarca a todas las facciones en Afganistán, incluyendo los tayikos, los uzbekos, los hazaras, los nacionalistas pastunes e incluso los talibanes³³.

³¹ SIDDIQI, A.: *Minorities in a Naya Pakistan. Hindu*, 11 de mayo de 13. Disponible en <http://www.thehindu.com/opinion/lead/minorities-in-a-naya-pakistan/article4703142.ece>.

³² *Ibidem*.

³³ *Pakistan's Troubled Frontier*. The Jamestown Foundation, Washington, 2009, p. 60.

Además, las relaciones entre Afganistán y Pakistán son a su vez dependientes de las relaciones de cada uno de ellos con la India y con Estados Unidos.

El 24 de abril de 2013, el presidente afgano, Hamid Karzai, acudió a Bruselas para reunirse con los pakistaníes, en lo que se consideraba una última oportunidad. Fue un encuentro a tres bandas, con el secretario de Estado estadounidense, John Kerry, y el jefe del Ejército pakistaní, el general Kayani, cuya cooperación se considera esencial para cualquier acuerdo de paz tras 2014 con los talibanes. La expresión pétrea en sus rostros en la foto oficial mostró que el resultado no había sido muy positivo.

A finales de mayo, Karzai viajó a Nueva Delhi en busca de equipamiento militar. La India le dijo que enviaría una misión para comprobar cuáles eran las necesidades afganas. Después de una década de limitar su ayuda a Afganistán a asistencia al desarrollo y reconstrucción para no molestar a Pakistán, la India decidía cambiar de política. A los pakistaníes les resulta difícil ver Afganistán si no es a través de las lentes de la India. Y la política de Pakistán ha agotado la paciencia afgana hacia los pakistaníes.

El presidente afgano quiere resolver el conflicto con los talibanes antes de dejar el cargo en 2014. Espera poder contar con la cooperación de Pakistán, a pesar del riesgo político, porque el sentimiento antipakistaní va en aumento en Afganistán. Poco se avanzó en la visita de Karzai a Islamabad, el 26 y 27 de agosto de 2013.

Para el presidente afgano, el objetivo eran las conversaciones con los talibanes y que Pakistán tomase medidas para hacerlas posible. Para el primer ministro pakistaní se trataba más del comercio bilateral y ofreció buenas palabras más que apoyo real. El analista Borhan Osman, de Afghanistan Analysts Network considera que la cuestión sobre la disposición de Pakistán a ayudar puede que esté formulada de forma errónea y plantea que quizás el problema resida más bien en su capacidad para hacerlo³⁴. Nawaz insistió en que creía que el foco central de las relaciones debía estar en una alianza comercial y económica fuerte que sirva al interés común de los dos pueblos.

Para los afganos era fundamental la liberación del mulá Abdul Ghani Baradar, encarcelado en Pakistán. Su puesta en libertad se producía finalmente el 21 de septiembre de 2013. El Consejo de la Paz de Afganistán mostró su esperanza de que pudiese desempeñar un papel importante

³⁴ RUMI, R. y OSMAN, B. *What came out of the Peace Talks in Islamabad? An Afghan and a Pakistani take*. Afghanistan Analysts Network, 28 agosto 2013. Disponible en <http://www.afghanistan-analysts.org/what-came-out-of-the-peace-talks-in-islamabad-an-afghan-and-a-pakistani-take>.

en el proceso de paz. Ghani Baradar fue el segundo en el liderazgo talibán afgano y Kabul siempre lo consideró una pieza clave para las negociaciones de paz³⁵.

En cualquier caso, las relaciones afgano-pakistaníes siguen siendo tan complicadas como antes, con un Pakistán que continúa aparentemente dudando sobre si entrar en hechos concretos y un Afganistán que intenta conseguir el control del proceso de paz.

Para el analista y periodista de Islamabad Reza Rumi, el primer ministro pakistaní está al inicio de una gigantesca tarea como es la de hacerse cargo de las políticas de seguridad del país y dar la vuelta a la economía. Por eso, se centra más en la cooperación económica que en las conversaciones con los talibanes³⁶. Los intereses divergentes de los dos mandatarios fueron sin duda la causa de que la visita acabase sin resultados concretos.

En sus relaciones, ya tensas de por sí, se había sumado, en abril de 2013, otro problema en el que se vio cómo aumentaba el nivel de intransigencia entre Kabul e Islamabad a raíz de la nunca cerrada disputa fronteriza. Pakistán decidió construir una verja militar en la parte de la frontera que Afganistán considera como suya. Karzai respondió dando la orden de retirar la barrera y cualquier otra instalación militar pakistaní cerca de la línea Durand, la línea de demarcación entre los dos países.

El desafío de «Pastunistán»

Los pastunes están a uno y otro lado de la línea Durand, una frontera porosa que permite unas relaciones directas entre unos grupos que conforman una población de más de 40 millones.

La idea de «Pastunistán» estuvo dormida hasta la invasión soviética y no termina de calar en la población, aunque ha ido tomando vida en los últimos años frente al dominio punyabí. El aumento del islamismo en las zonas pastunas se debe también en parte a que sucesivos Gobiernos se encargaron de enfatizar la religión como manera de contrarrestar el atractivo del nacionalismo pastún y la influencia que Kabul podía ejercer como legítimo representante de esta población, ya que nunca reconoció esa frontera.

El investigador Selig S. Harrison advertía ya sobre los riesgos en 2008 en un artículo publicado por el Real Instituto Elcano: «Pakistán y Afganistán

³⁵ A petición de Kabul, a fecha 21 de septiembre de 2013, Islamabad había dejado en libertad en el último año al menos a 33 prisioneros talibanes. Pero no hay pruebas de que esas liberaciones hayan ayudado a las negociaciones de paz. Incluso se teme que algunos hayan retornado a la lucha contra el gobierno afgano.

³⁶ RUMI, R. y OSMAN, B: *Op. cit.*

son dos Estados multiétnicos frágiles. De manera irónica, al ignorar los factores étnicos y definir su lucha contra los yihadistas en términos militares, Estados Unidos está ayudando sin darse cuenta a Al Qaeda y a los talibanes a conseguir el liderazgo del nacionalismo pastún. El problema político central al que se enfrenta Pakistán, problema que ha estado oculto a la atención internacional distraída por la «guerra contra el terror», es cómo tratar las profundas tensiones entre la mayoría punyabí, que controla las Fuerzas Armadas, y las minorías baluchi, sindi y pastún a las que se les ha negado injustamente su parte en el poder económico y político³⁷.

Así que en el futuro nos podemos encontrar con que el islam puede acabar aunando los intereses de los islamistas de uno y otro lado en busca de una nueva entidad nacional: el «Pastunistán» islámico. No parece ser un problema extremadamente preocupante en estos momentos, pero nada es descartable en unas zonas tan peligrosas y volátiles como las fronteras pakistaníes y afganas, y no hay que bajar la guardia.

Afganistán y la profundidad estratégica

Para Pakistán, la retaguardia ante un posible conflicto con la India es fundamental. De ahí lo determinante que resulta su profundidad estratégica en sus relaciones con el país vecino.

Un Gobierno en Kabul con un gran peso de la Alianza del Norte —cuyo principal apoyo fue la India en su lucha contra los talibanes— era la peor pesadilla imaginable para Islamabad. Además, ha visto cómo crecía la influencia de la India, que reabría su embajada en la capital afgana y cuatro consulados en otras ciudades. La India también está llevando a cabo varios proyectos de infraestructuras y construcción de carreteras, como la de Kandahar a Irán, que puede reducir la dependencia de las carreteras pakistaníes. Se ha visto obligada a desplegar en territorio afgano fuerzas de seguridad debido a los ataques y sabotajes de los que son víctimas sus equipos de reconstrucción y de los que acusa, como es habitual, a Pakistán³⁸.

³⁷ HARRISON, S. S. «Pastunistán: un desafío para Pakistán y Afganistán». *ARI*, núm. 37, 21 de mayo de 2008. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/especiales/especial+ffaa-misiones+de+paz/afghanistan/publicaciones/ari37-2008.

³⁸ En BAJORIA, J.: *India-Afghanistan Relations*. Council on Foreign Relations, 22 de julio de 2009, se puede leer que, de acuerdo con oficiales indios, en aquel momento había unos 4.000 trabajadores y personal de seguridad en Afganistán trabajando en diferentes proyectos. Y cifraban en 500 el número de policías y personal de seguridad. Nota de autora: en ningún caso, que se sepa, ha habido soldados sobre el terreno. Es, de momento, una línea roja que Pakistán no dejaría traspasar. Sí que ha habido médicos militares y oficiales del Ejército indio enseñando inglés a oficiales afganos.

A su vez, Pakistán acusa a los servicios secretos afganos e indios de la insurgencia en Baluchistán y de las incursiones de militantes afganos en territorio pakistaní.

Washington y Moscú, con la desaparición de la Unión Soviética y la caída del Muro de Berlín, perdieron todo interés estratégico en Afganistán. No así Pakistán, que siguió interviniendo en defensa de determinados grupos de muyahidines, sobre todo de Hekmatiar. Cuando vio que este no conseguiría hacerse con el poder ni contar con apoyos, cambió de tercio y ayudó y protegió a los talibanes en su camino hacia la conquista del poder. Era su manera de conseguir la profundidad estratégica. Así, guardarse la «carta talibana» entra dentro de la lógica estratégica de Islamabad mientras el conflicto con la India siga abierto.

Su papel en las negociaciones con los talibanes

Pakistán es clave para el impulso de las negociaciones con los talibanes, que se muestran divididos. Los moderados aseguran incluso que podrían aceptar la presencia de las tropas internacionales mientras sean necesarias para lograr la paz, el bienestar y el desarrollo. No así el mulá Omar y sus huestes, que siguen exigiendo su retirada total para ponerse a hablar. Muchos ven estas negociaciones como la única salida a la guerra en Afganistán.

Algunos talibanes tienen una buena relación con la Dirección de Seguridad de Afganistán (NDS), la agencia de inteligencia interior del Gobierno de Kabul. Sin embargo, la NDS y el ISI pakistaní se aborrecen y desconfían uno del otro. La NDS se muestra extremadamente renuente a permitir que el ISI sea una parte central en las negociaciones.

El 30 de septiembre de 2011, Hamid Karzai suspendió las conversaciones de paz con los talibanes. Dijo que el factor clave era Pakistán, donde estaban los santuarios de los insurgentes afganos y de Al Qaeda y que era con ese país directamente con quien había que hablar. Aseguraba que no podían encontrar al mulá Omar y que entonces ¿con quién iban a negociar?

El presidente afgano tomó esta decisión días después del asesinato del expresidente afgano Rabbani, mediador y encargado del Alto Consejo para la Paz en las negociaciones con los insurgentes. El tayiko Rabbani murió en un atentado suicida en su casa de Kabul, el 20 de septiembre de 2011. Los servicios secretos afganos aseguraron que la acción fue gestada y planificada por el consejo talibán de Quetta, en Pakistán.

Una de las organizaciones que podrían hacer factibles esas negociaciones, JUI de Pakistán, también ha actuado de mediador. Pero su líder, el maulana Fazlur Rehman, ya decía el 3 de junio de 2013 que su partido ya

no estaba interesado en llevar a los talibanes a la mesa de negociaciones. Aseguraba que había llegado a la conclusión de que la clase dirigente no estaba a favor de ese proceso, aunque no descartó revisar su decisión dependiendo de la actitud que adoptase al respecto el nuevo Gobierno.

Está claro que Pakistán es un actor decisivo para que se produzcan esas conversaciones y lleguen a buen puerto. Lo que no parece claro es si los pakistaníes quieren desempeñar ese papel y cómo lo quieren desempeñar y a cambio de qué.

Estados Unidos: entre la cooperación y la falta de confianza

El pos-11-S y la «obligada» cooperación

Después del 11-S, Estados Unidos puso una serie de exigencias a Pakistán, al que no dejó opción a un no como respuesta. Necesitaba la colaboración de ese país en su guerra contra el terror y en el ataque contra Afganistán. Entre otras cosas, Islamabad tenía que permitir el sobrevuelo y aterrizaje de aviones estadounidenses, el acceso a sus bases navales, aeropuertos y fronteras y cooperar e intercambiar información entre los servicios de inteligencia, así como detectar envíos de armas y poner fin a cualquier tipo de apoyo logístico a Bin Laden, interrumpir el suministro de combustible y apoyo a los talibanes, y romper relaciones diplomáticas y condenar públicamente los atentados terroristas. En Washington como estaban decididos a atacar el país si no colaboraba:

El Gobierno pakistaní solicitó a Washington la retirada de todas las sanciones, la condonación de la deuda de 3.000 millones de dólares que tenía con Estados Unidos —una pequeña parte de los 32.000 millones a que ascendía la deuda externa total del país—, la reanudación de los suministros militares y el rápido desembolso de préstamos por parte de Estados Unidos y el Banco Mundial³⁹.

Islamabad dijo sí a las exigencias de Estados Unidos. Washington ha sido cada vez más consciente de que la insurgencia en las áreas tribales estaba alimentando la de Afganistán y de que el puzle afgano no se puede resolver sin hacer algo allí. Pero los errores cometidos en la «caza y captura» de Bin Laden y de los talibanes les dieron tiempo suficiente —sin duda, con la connivencia y apoyo del ISI— para establecer sus redes e infraestructuras en diversas zonas y ciudades pakistaníes.

Todo esto ha provocado que la seguridad en Pakistán también se haya deteriorado precisamente por su implicación en la guerra contra el terror. Para cualquier Gobierno pakistaní resulta tremendamente impopular seguir los dictados de Estados Unidos y a veces la forma de pedir-exigir de

³⁹ RASHID, A.: *Descenso al caos*, p. 40.

los estadounidenses muestra poca consideración con la frágil posición del Gobierno civil en Islamabad.

Durante la última década, Estados Unidos ha gastado 26.000 millones de dólares en Pakistán. Sin embargo, ese país ha jugado sus cartas y ha continuado apoyando a los talibanes afganos que han matado a estadounidenses y a sus aliados o ha seguido apoyando a grupos terroristas como Lashkar-e-Taiba/Jamaat ud-Dawa (LT/JD). Todo esto no ha hecho sino aumentar la desconfianza de Washington. También resulta desconcertante para los intereses de Estados Unidos el hecho de que Pakistán expanda su arsenal nuclear poniendo el foco ahora en armas nucleares tácticas.

Y no hay que olvidar el capítulo iraní. Sharif se enfrentará a la presión de Washington para que cumpla las sanciones de la ONU contra Teherán por el programa nuclear. Pero Pakistán está muy interesado en un acuerdo para la construcción de un gasoducto entre los dos países ante sus carencias de energía.

Quizás sería bueno plantearse otro tipo de política hacia Pakistán, que se basase no tanto en atractivos económicos y financieros, sino en ventajas políticas, porque lo que está claro es que la estrategia de Estados Unidos ha fallado y que la política de firmar cheques no ha dado un buen resultado. Pakistán ha hecho lo mínimo imprescindible, como detener a algunos dirigentes y miembros de los talibanes y de Al Qaeda, pero, al mismo tiempo, por detrás, seguía sus propios intereses.

La utilización de *drones* por parte de Estados Unidos tampoco ha contribuido a una mejora en las relaciones, pero, sobre todo, ha provocado un aumento del sentimiento antiestadounidense en la población pakistaní que, por otro lado, sí ve con buenos ojos la muerte de los terroristas que están desangrando el país.

En una muestra del cinismo por el que circulan muchas veces este tipo de políticas, recuerdo hace unos años en una conversación con un agente del ISI cómo este reconocía que eran los servicios secretos pakistaníes los que pasaban información a los estadounidenses sobre posibles objetivos de los *drones*. A la pregunta de por qué mostraban entonces tal enfado y duras críticas a su uso, contestó con ironía que lo que querían eran los *drones* para hacerlo ellos mismos. No se trata, por tanto, de no coincidir en el fin último, sino de intereses y de defensa de la soberanía.

En mayo de 2013, el Alto Tribunal de Peshawar declaró ilegales los ataques con *drones* de Estados Unidos en el cinturón tribal. Afirmó que tenían que ser considerados crímenes de guerra, puesto que mataban a personas inocentes. E instaba al Gobierno a que pidiese una resolución de Naciones Unidas contra estos ataques. Concluía que los ataques con

drones son contrarios a la soberanía nacional y un reto para la autonomía e independencia del país.

Durante los últimos once años, Washington y sus aliados de forma persistente han seguido una política que priorizaba Afganistán, incapaz de forjar una política tándem para manejar las dobles amenazas inherentes a Afganistán y Pakistán. La comunidad internacional tuvo una aparente estrategia para Afganistán, pero nunca formuló una para Pakistán⁴⁰.

La doctrina AFPAK

En su discurso inaugural, el 20 enero de 2009, el presidente estadounidense, Barack Obama, se refirió a las dos guerras que había heredado: «Empezaremos a dejar Irak, de manera responsable, en manos de su pueblo, y a forjar una merecida paz en Afganistán».

El 27 de marzo de 2009, desvelaba su estrategia para el país asiático. Aseguró que la región se había convertido en el lugar más peligroso del mundo y dejó claro que no se trataba solo de una guerra contra los insurgentes, sino que el futuro de Afganistán estaba inextricablemente unido al de su vecino, Pakistán. Advirtió también que Al Qaeda y sus extremistas eran un cáncer que amenazaba con matar a Pakistán desde el interior, lo que también quedaba patente en un informe sobre la cuestión⁴¹. El informe identificaba a Pakistán como un problema mucho más preocupante estratégicamente que Afganistán, porque los santuarios de los extremistas eran una amenaza mayor para Estados Unidos.

«Para centrarnos en la amenaza más grande para nuestra gente, América ya no puede negar recursos a Afganistán a causa de la guerra en Irak. Para mejorar la capacidad militar, económica y de Gobierno de Afganistán y Pakistán, tenemos que obtener apoyo internacional», dijo el presidente estadounidense.

También reconoció que no se había enviado a Afganistán lo que necesitaba por culpa de la guerra contra Saddam Hussein: «Durante seis años, a Afganistán se le han negado los recursos que pedía debido a la guerra de Irak. Ahora, hemos de establecer un compromiso que cumpla con nuestros objetivos». Y ordenó el despliegue de 17.000 soldados más en Afganistán que lucharían contra los talibanes en el sur y el este y «así nos darán una mayor capacidad para juntarnos con las fuerzas de seguridad afganas e ir tras los insurgentes a lo largo de la frontera». A esta nueva estrategia se la conoce como AFPAK. Se centraba en mejorar la

⁴⁰ FAIR, Ch.: «Can This Alliance Be Saved? Salvaging the U.S.-Pakistan Relationship». *Time*, 30 de abril de 2013.

⁴¹ REQUENA, P.: *Op cit.*, p. 260.

capacidad militar y económica de los dos países, aunque, en realidad, se confiaba poco o nada en sus presidentes, el pakistaní Asif Ali Zardari y el afgano Hamid Karzai⁴².

Se trataba de reforzar la misión en Afganistán y disminuir la presencia en Irak. La finalidad era desorganizar, dismantelar y derrotar a Al Qaeda en Afganistán y Pakistán e impedir su reaparición en el futuro. Era preciso actuar en varios frentes simultáneamente para acabar con los santuarios talibanes y de Al Qaeda y, a la vez, promover la democracia y el buen gobierno, reforzar los efectivos militares y civiles en Afganistán, desarrollar sus fuerzas de seguridad, promover la reconciliación y la gobernanza y lograr apoyo internacional⁴³.

Al periodista Bob Woodward, Obama le dijo en 2010: «Es muy fácil imaginarse una situación en la que, en ausencia de una estrategia clara, acabemos quedándonos en Afganistán otros cinco años, otros ocho años, otros diez años. Y no lo haríamos con claras intenciones, sino más bien por inercia. O por la falta de voluntad para hacer preguntas difíciles»⁴⁴. Se reafirmaba así en su decisión de comenzar a retirar las tropas en julio de 2011 y completarla para finales de 2014.

Pero los limitados objetivos de Washington encajaban perfectamente con la voluntad del Ejército pakistaní. Hacían posible una nueva alianza estratégica con Estados Unidos con un mínimo riesgo para el concepto de seguridad nacional que tenía y que descansaba sobre tres pilares: resistir la hegemonía en la región y promover la causa cachemir, proteger y desarrollar el programa nuclear, y promover la creación de un Gobierno pro pakistaní en Afganistán. Estos tres intereses contaban con el apoyo incondicional de los partidos fundamentalistas islámicos y de sus acciones más extremistas⁴⁵.

El capítulo no cerrado de Osama bin Laden

Las relaciones entre Estados Unidos y Pakistán, frías y distantes desde hacía tiempo, se tensaron todavía más con la operación que condujo a la muerte de Osama bin Laden. Los pakistaníes dijeron no saber nada de la operación y acusaron a Estados Unidos de haber violado su espacio aéreo. El ISI negó haber dado protección a Bin Laden y aseguró que había sido un tremendo fallo de información. Toda una humillación para el todopoderoso organismo. Aún así, no resulta creíble que no supiera nada. Esto ha hecho aumentar las sospechas de connivencia con Al Qaeda y los talibanes por parte de un sector del Ejército o de los servicios se-

⁴² *Ibidem*, p. 275.

⁴³ *Ibidem*, p. 276.

⁴⁴ WOODWARD, B.: *Obama's Wars*. Simon & Schuster, Nueva York, 2010, p. 376.

⁴⁵ RASHID, A.: *Descenso al caos*, pp. 283-284.

cretos pakistaníes. De hecho, Estados Unidos no habría informado de la operación a Islamabad por miedo a filtraciones, en una clara muestra de desconfianza.

El informe de la comisión pakistaní sobre los sucesos de Abbottabad es un bofetón en toda regla al poder. El resultado al que llega es que solo la incapacidad del Gobierno y de las fuerzas de seguridad permitió que Osama bin Laden viviese en Pakistán sin ser descubierto. «Es una clara muestra de la incompetencia colectiva y de la negligencia de las fuerzas de seguridad y de los servicios de inteligencia en la región de Abbottabad», se lee en el informe conseguido por la cadena de televisión árabe Al Jazeera⁴⁶.

En realidad, para Pakistán es una vergüenza, porque solo caben dos opciones: o parte del Gobierno y del Ejército eran cómplices de Bin Laden y lo encubrieron, o verdaderamente fueron incapaces de dar con el hombre más buscado del mundo, aunque lo tenían ante sus narices, a solo unos cientos de metros de la prestigiosa y protegida Academia Militar de Pakistán.

Sobre todo, sale mal parado el ISI. La comisión no descarta incluso que parte de los servicios secretos supiesen el lugar donde estaba Bin Laden y lo protegiesen. Ese apoyo se habría producido fuera de las estructuras formales de los servicios secretos, es decir, en el ámbito privado, aunque no existen pruebas que lo demuestren claramente. Pero la comisión también se muestra crítica con la mala colaboración entre la CIA y el ISI. No compartieron correctamente información ni su trascendencia.

Tampoco es descartable que Pakistán no quisiera reconocer de forma intencionada una posible colaboración con Estados Unidos ni en los *drones* ni en la operación que condujo hasta Bin Laden. Así evitaba represalias y venganzas y manifestaciones antiamericanas y de apoyo a Bin Laden.

Es evidente que Bin Laden disponía de una red de apoyo local, lo que no resulta extraño, dado que durante la guerra contra los soviéticos se movía por esta zona. La cuestión es saber si esa estructura de apoyo estaba en el Gobierno, el Ejército o la sociedad pakistaníes.

India: la eterna enemiga

La historia y el subconsciente

Pakistán tuvo un mal comienzo en su nacimiento. Los musulmanes fueron presentados como unos secesionistas incapaces de convivir con los hindúes. El nuevo país heredó los territorios más pobres y con la mayor

⁴⁶ Spiegel Online, 9 de julio de 2013. Disponible en <http://www.spiegel.de/politik/ausland/geheimbericht-pakistan-versagte-bei-jagd-auf-bin-laden-a-910146.html>.

amenaza de seguridad de la India británica. Los traumas de la Partición aún no se han superado. Fue un trágico episodio con la muerte de cientos de miles de ciudadanos inocentes y unos 12,5 millones de desplazados.

Desde el principio se dio gran importancia a la seguridad, factor que iba a terminar hipotecando su devenir, encajonado entre dos enemigos. Y otro elemento que hay que tener en cuenta es que tanto civiles como militares han utilizado el islam cuando les ha interesado para mantenerse en el poder y tapar su incompetencia.

Pero, al final, Pakistán está obligado a tratar con la India, su enemiga tradicional. Y se considera que Sharif lo puede hacer. En sus dos mandatos anteriores, en los años noventa del siglo pasado, ya hizo esfuerzos por la paz, pero se vieron frustrados por un Ejército agresivo e inflexible. Las circunstancias parecen ahora más favorables, con unas Fuerzas Armadas algo más flexibles.

Durante cinco décadas el Ejército pakistaní ha utilizado la amenaza que representaba la India como excusa para construir un Estado basado en la seguridad nacional en Pakistán y para justificar largos períodos de gobierno militar y enormes gastos militares. Todos los intentos de los líderes civiles democráticamente elegidos de hacer las paces con la India han sido deliberadamente obstaculizados por el Ejército⁴⁷.

El Ejército apelaba a los terribles recuerdos de la Partición y al subconsciente pakistaní de ver en la India a la enemiga recalcitrante para mantener la sartén por el mango y controlar el poder.

La inestabilidad permanente de una mala vecindad

Con el final de la Guerra Fría, el sur de Asia desapareció del radar del mundo. Poco importaba si Cachemira sufría terribles brotes de insurgencia, a pesar de que los servicios secretos estadounidenses sabían perfectamente que desde 1997 Al Qaeda y los talibanes habían entrenado a los militantes cachemires en Afganistán y que estaban promoviendo la yihad en Cachemira como parte de su yihad global. La disputa por Cachemira seguía siendo un factor clave de la enemistad entre Pakistán y la India.

Cuando se produjeron los atentados del 11-S, la India vio una gran oportunidad para convencer a Estados Unidos de que declarase a Pakistán Estado patrocinador del terrorismo. Pero Nueva Delhi subestimó la dependencia estadounidense de Pakistán en la persecución de Al Qaeda y en el abastecimiento de sus fuerzas en Afganistán.

La India pensaba que la política preventiva de Bush le daba derecho a emprender acciones militares unilaterales contra su vecino. Estados

⁴⁷ RASHID, A.: *Descenso al caos*, p. 161.

Unidos estableció una nueva relación con la India, convirtiéndola en su principal aliado en la región. Un acuerdo legitimó en 2007 el programa nuclear civil indio y promovió una cooperación mayor. La India se convirtió en una pieza fundamental para combatir el creciente poder de China.

Sharif entiende perfectamente lo improbable que es que sus tradicionales aliados occidentales, inmersos en una recesión global, ofrezcan a Islamabad mucho apoyo en el campo económico. La India, como inversor potencial, podría, sin embargo, desempeñar un papel importante para reavivar la economía pakistaní en bancarrota y superar así los conflictos, como el de Cachemira, de estas dos potencias nucleares.

El Ejército, ante un evidente colapso del Estado, parece esta vez más receptivo ante la idea de mejorar las relaciones con la India, aunque todavía le cuesta imaginar y dar el visto bueno a que empresas e inversiones indias echen raíces en Pakistán. Pero el país tiene poco donde elegir.

Si se quieren reconducir las relaciones con la India, hay que dejar de apoyar a los grupos terroristas que luchan en Cachemira y tratar también la cuestión afgana. La India y Pakistán han acabado llevando su guerra por el control de Cachemira a Afganistán, donde se enzarzan cada vez más a través de contendientes interpuestos.

Según Islamabad, Nueva Delhi utiliza su embajada y sus consulados en ese país para dar refugio, entrenar y financiar a los separatistas de Baluchistán. En el fondo, la gran preocupación india es que Pakistán ocupe una posición central en un diálogo entre los talibanes y Kabul. La India tiene varios objetivos en Afganistán: desestabilizar a Pakistán, crear un escenario de dos frentes para este país, denegarle vínculos económicos, comerciales y de energía con Asia Central, y prevenir el establecimiento de un régimen suní radical en Kabul que permitiese santuarios de grupos terroristas que amenazarían a la India⁴⁸. Y, a su vez, Pakistán tiene un objetivo prioritario y vital: la profundidad estratégica que le puede dar Afganistán.

El irresuelto conflicto de Cachemira

Cachemira es la piedra angular de la enemistad entre los dos vecinos y el obstáculo principal para normalizar sus relaciones. Y es también la motivación para la nuclearización de los dos países. Antes de la Partición, el territorio estaba gobernado por un maharayá hindú, Hari Singh, aunque la población era mayoritariamente musulmana (80%). Tras la Partición, Singh no acababa de decidirse por la India o Pakistán. Al final, se decantó por la india y Pakistán lo consideró una traición. La inestabilidad y el

⁴⁸ JONES, S. G.: *In the graveyard of empires*. W.W. Norton & Company, Nueva York, 2009, p. 272.

caos fueron en aumento. La India intervino y su Ejército entró en territorio cachemir. Después de dos guerras y escaramuzas varias y constantes, el 1 de enero de 1989 se negoció un alto el fuego bajo los auspicios de Naciones Unidas que incluía la demanda de la resolución del conflicto a través de un plebiscito bajo su supervisión. El Ejército indio expulsó a los pakistaníes del territorio, exceptuando a una parte. Cachemira se dividió: la mayoría del territorio quedó bajo control de la India (62,3%), aunque no integrado plenamente, y el resto (37,7%, sin contar las áreas del norte) bajo control pakistaní, aunque no integrado en sus instituciones. Los indios se quedaron con el principal acceso a Cachemira y con el control del sistema de irrigación de la zona.

El alto el fuego y el *statu quo* se quebraron a principios de mayo de 1999. Dos patrullas del Ejército indio en el sector de Kargil en Cachemira detectaron a unos intrusos bien armados que consideraron que se habían infiltrado desde Pakistán. La ofensiva había sido lanzada por Musharraf y un sector del Ejército y dejaba al primer ministro, Nawaz Sharif, en evidencia y aumentaba la desconfianza entre los vecinos. El Ejército pakistaní y los servicios secretos siempre han seguido su propia agenda, que no pasa por la negociación, sino por la obsesión de hacer daño al otro. Después del fracaso de Kargil aumentaron las incursiones de la insurgencia.

La India acusa a Pakistán de incapacidad para parar a estos grupos y de permisividad, lo que le resta credibilidad. Nueva Delhi considera además que los talibanes y Al Qaeda trabajan con los grupos terroristas que tienen sus bases en el Punjab pakistaní, como por ejemplo Lashkar-e-Taiba. Esos grupos han vuelto a infiltrarse en la Cachemira india para reanudar una guerrilla que prácticamente estaba inactiva desde 2004.

La carrera nuclear

La India inició su programa nuclear en los años cincuenta del siglo XX. Pensaba que en dos décadas podría tener ya capacidad atómica. En 1956, se convertía en el primer país asiático en tener un reactor nuclear. La naturaleza de su programa nuclear preocupaba a Pakistán, que comenzó también el suyo propio a nivel civil. Cinco años después, creó la Comisión de Energía Atómica de Pakistán. Tras la primera detonación nuclear de China en 1964, la India aceleró su programa.

En mayo de 1998, Nueva Delhi realizó cinco pruebas nucleares con éxito. Poco después, Pakistán respondió con seis pruebas. Fueron condenados por el Consejo de Seguridad y ambos países firmaron el Tratado de Prohibición de Ensayos Nucleares.

En septiembre de 1998, sus primeros ministros se encontraron en la Asamblea General de la ONU y acordaron restablecer el diálogo bilateral, se sentaron las bases para acordar ocho puntos, entre otros la intro-

ducción de medidas de fomento de confianza, paz y seguridad, de lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas, cooperación económica y comercial o la promoción de intercambios amistosos. Después, pactaron también evitar la guerra.

Se calcula que Pakistán tiene capacidad para entre 80 y 100 armas nucleares, y el mayor temor es que estas caigan en manos de los insurgentes. En realidad, Estados Unidos considera a la India una potencia nuclear responsable, mientras que Pakistán es considerado un paria. Islamabad siempre ha echado en cara a Washington no tanto el que se preocupase por el programa nuclear, sino que no presione de la misma manera a la India.

Pero la India es para los estadounidenses el principal aliado geoestratégico para combatir el creciente poder chino. Por eso, en el verano de 2007, llegaron a un acuerdo que legitimaba el programa nuclear civil indio.

En noviembre de 2008, el presidente pakistaní, Zardari, habló de un giro en la tradicional política de disuasión nuclear pakistaní y prometió no ser el primero en atacar con armas nucleares. Añadió que no se sentía amenazado por la India y que esta no debía sentirse amenazada por Pakistán, y enfatizó los mutuos lazos consanguíneos.

India en Afganistán

La política de Islamabad gira en torno a negar a la India cualquier posible ventaja en Afganistán. Los talibanes eran enemigos acérrimos de los indios que apoyaron a Karzai, establecieron una importante presencia diplomática en Kabul y proveyeron centenares de millones de dólares en asistencia financiera. También enviaron dinero a candidatos en las elecciones presidenciales de 2004 y en las parlamentarias de 2005 o ayudaron a financiar la construcción del nuevo Parlamento. Kabul se convirtió en el nuevo campo de batalla de la rivalidad entre los dos países⁴⁹.

Tampoco se ha conseguido en estos años un consenso a escala regional, cuando la solución regional es la única viable a largo plazo. Pakistán y la India no han avanzado en el arreglo pacífico del conflicto sobre Cachemira y, mientras no se den pasos en el buen sentido en las relaciones entre los dos enemigos, será imposible arreglar Afganistán, porque Pakistán siempre se guardará la baza de los talibanes, al considerar al país vecino su retaguardia ante una posible guerra con la India.

⁴⁹ REQUENA, P.: *Op. cit.*, p. 262.

Pakistán y sus relaciones con otros países

Pakistán comparte su frontera este con la India, con Cachemira como fuente de conflicto en sus relaciones. Al oeste está Irán, con quien comparte la comunidad étnica y lingüística baluchi y el conflicto confesional suní-chií. Al noroeste, queda Afganistán, con su población pastún dividida entre ambos territorios. Al norte, linda con China, con aspiraciones hegemónicas continentales.

China

Para Pakistán, su relación con China es la piedra angular de su política exterior, mientras que las relaciones de China con Pakistán son parte de su política general para el sur de Asia, que todavía está en proceso de desarrollo⁵⁰.

Las relaciones de Pakistán y China están basadas en el interés mutuo. Siempre han mantenido relaciones de amistad y Pekín es el mayor aliado de Islamabad en la región. Los dos están interesados en frenar las ambiciones indias. Pakistán fue uno de los primeros países en reconocer a la República Popular de China en 1950. Tras la crisis de los misiles de Cuba, en plena Guerra Fría, Estados Unidos creyó necesario controlar el poder chino vendiendo armamento a la India a gran escala, lo que fue visto por la Administración pakistaní como una traición y una agresión y marcó un giro en la visión pakistaní de su relación con Estados Unidos. Se estableció el diálogo para la asistencia económica, técnica y militar con China. Y se han firmado diversos acuerdos comerciales. De hecho, China es el mayor consumidor de algodón pakistaní. Pakistán, en realidad, necesita a China más que China a Pakistán, ya que es uno de sus mayores receptores de ayuda.

El país cuenta con material nuclear, misiles balísticos de corto y medio alcance, los dos producen juntos aviones de combate y armamento, además de la inversión china en la industria armamentística pakistaní. Han cooperado en la construcción de infraestructuras, en la explotación de recursos minerales y energéticos y en temas nucleares.

La cooperación antiterrorista entre China y Pakistán empezó bastante antes del 11-S. Pekín se enfrenta a la amenaza del separatismo, el extremismo y el terrorismo de la organización clandestina uigur que busca la secesión de la provincia occidental china de Xinjiang, de mayoría musulmana. Y ha mostrado su preocupación al ver que Islamabad cedía al extremismo y ante los talibanes. Le preocupa especialmente porque

⁵⁰ UR-RAHMAN, F.: *Traditional and emerging areas of strategic cooperation between Pakistan y China*. The Institute of Strategic Studies, Islamabad, vol. XXIX, núms. 2 y 3 (Summer & Autumn), 2009, p. 41.

los militantes uigures reciben entrenamiento en Pakistán. Los dos países comparten una percepción común sobre la situación en Afganistán. Buscan a escala regional la seguridad, la estabilidad y la reconstrucción y tienen fuertes intereses económicos, especialmente en sectores como la energía o los recursos minerales. Pakistán está ubicado en una encrucijada de caminos, lo que hace que pueda ser un nudo importante de conexión para el transporte de recursos y para gasoductos y oleoductos.

Irán

En cuanto a Irán, a Sharif le pueden venir bien sus estrechos vínculos con Arabia Saudí, donde ha pasado parte de su exilio. Es posible que intente equilibrar las relaciones entre ese país y el mundo árabe. Y no querrá verse envuelto en el boicot y las sanciones estadounidenses contra Irán, que tiene potencial para ser el proveedor más rápido de gas a Pakistán.

Irán tiene en Pakistán numerosos centros culturales a través de los cuales mantiene un estrecho vínculo con los chiíes pakistaníes. La influencia iraní se hace patente sobre todo en el norte. El mayor obstáculo en sus relaciones es la frontera que comparten en torno a las provincias de Sistan-Baluchistán (Irán) y Baluchistán (Pakistán). Son 700 kilómetros sin vallar. Se trata de otra de esas fronteras porosas difíciles de controlar. Los mayores problemas son el tráfico de drogas y de seres humanos.

La voluntad de mantener buenas relaciones se ha materializado en repetidas ocasiones, pero no están exentas de cierta tensión por los ataques que sufre la minoría chií en Pakistán. Islamabad, por su parte, acusa a Irán de financiar a las guerrillas baluchis.

Conclusiones

Una vez repasada y expuesta la inestable situación de Pakistán y sus enormes problemas internos y de seguridad, junto a su arriesgada política exterior basada en no pocas ocasiones en un juego a varias bandas, queda patente la necesidad de que ese país encauce su camino y reconduzca sus relaciones con los extremistas y su diplomacia, si no quiere caer en el abismo. Es evidente el importante y determinante papel que puede desempeñar en el conflicto afgano, pero, para ello, debe abandonar su obsesión india y mejorar sus relaciones con su vecino. Bien es cierto que la India también tiene que poner de su parte y Estados Unidos debería jugar la baza de la estabilidad y no privilegiar a un país sobre el otro por su propio interés.

No sirve echar la culpa de la propia inestabilidad interna a otros, como han hecho sucesivos Gobiernos pakistaníes. Pakistán está aislado y sus

vecinos sienten aversión por él. No le va a resultar fácil reconstruir su reputación, pero es una tarea que ha de acometer cuanto antes.

Es en su propio interés lograr la paz y la estabilidad en la región, especialmente con la India y Afganistán. En el ámbito interno, los talibanes de cuño pakistaní tienen al Estado en jaque, llevan a cabo una insurgencia sangrienta desde hace años y persiguen establecer la ley islámica y romper la alianza con Estados Unidos. Han asesinado a decenas de miles de civiles, militares y policías. Pakistán está pagando un alto precio en sangre.

Es preocupante para su carácter secular el que cerca de un 40% de la población sea favorable a la sharía y que más de la mitad de la juventud crea que la democracia no ha sido buena. Son las conclusiones del informe *Next Generation Goes to The Ballot Box*⁵¹ («La nueva generación acude a las urnas»), del British Council. Muestra además que solo uno de cada cinco jóvenes espera que su situación económica mejore en el próximo año. Además, una mayoría (96%) dice que el país va en la dirección equivocada y un tercio preferiría un régimen militar. Solo un 29% considera la democracia como el mejor sistema para Pakistán.

«Si vas a los colegios y a los institutos es lo que la gente cree, incluso en lugares como la Universidad de Lahore o centros de enseñanza superior. Es lo que dice la gente joven. Es normal. En los últimos cinco años no ha habido un Gobierno político que le haya dado al país una dirección clara. Ha habido una falta de gobierno y un gobierno erróneo y lo que contaba al final era el Ejército», me comentaba Ahmed Rashid⁵².

El gran reto es evitar que Pakistán caiga definitivamente en el abismo, que su sociedad, especialmente su juventud, abrace el islam más radical y acabe convirtiéndose en un Estado fallido. No sería bueno para ese país, que se convertiría en una amenaza todavía mayor, toda vez que además es un país nuclear. Pero tampoco sería bueno para la región ni para el mundo y sería terrible para el Afganistán pos-2014.

*Pakistán no es un estado fallido. Pakistán tiene un Estado, aunque funcione deficientemente en algunos aspectos. No tiene intención de desaparecer, ni de volver a dividirse, como ocurrió con Bangladesh en 1971*⁵³.

Eso sí, «se ha convertido en un Estado obsesionado por la seguridad nacional en el que el Ejército ha monopolizado el poder y ha considerado que el interés nacional dependía de mantener a raya a su archienemigo, la India; de desarrollar armas nucleares; y de tratar de instalar un Go-

⁵¹ *Next Generation Goes to the Ballot Box*. British Council, marzo de 2013. Disponible en <http://www.britishcouncil.org/pakistan-next-generation-ballot-box-report.pdf>.

⁵² Entrevista personal con la autora. Madrid, abril de 2013.

⁵³ BALLESTEROS, A.: *Op. cit.*, p. 18.

bierno amigo en Afganistán. El desarrollo de instituciones políticas, una constitución, la democracia y una economía floreciente —los auténticos indicadores de la seguridad nacional— se han considerado secundarios. Dos relaciones han dominado la política del país: la existente entre el poder militar y la sociedad civil y la existente entre el islam y el Estado»⁵⁴.

De la actitud que adopten a corto y medio plazo el nuevo Gobierno de Sharif, el Ejército y los servicios secretos dependerá el futuro de Pakistán y, por ende, el de Afganistán y el de la región.

⁵⁴ RASHID, A.: *Descenso al caos*, p. 43.

El escenario centroasiático

Ricardo Esteban Cabrejos

Capítulo quinto

Resumen

No sería posible completar el panorama de Afganistán sin la pieza clave del escenario centroasiático, al que se encuentra vinculado por lazos geopolíticos indisolubles. Transcurridas dos décadas desde la independencia, las cinco ex repúblicas soviéticas (Kazajistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Tayikistán y Kirguistán) continúan buscando su espacio en el contexto internacional. La geografía impone sus realidades, así que la lejanía de todos los mares y las intrincadas líneas fronterizas condicionan su trayectoria vital. Si a ello sumamos el carácter de encrucijada entre Oriente y Occidente y el atractivo de sus recursos energéticos y minerales estratégicos obtendremos un conjunto de variables de difícil gestión, en lo que se ha venido a llamar el «Nuevo Gran Juego». Además existen importantes riesgos y amenazas transnacionales: crimen organizado, tráfico de drogas, radicalismos y problemas medioambientales. Todos ellos exigen una aproximación integral que está muy lejos de conseguirse, puesto que todos los países centroasiáticos se encuentran más cómodos en el plano bilateral, de acuerdo a los intereses de las élites gobernantes. De lo que no cabe duda es de que existe un yugo común que los obliga a considerar que su evolución y futuro dependen en gran medida de la estabilidad en el país afgano.

Palabras clave

Nuevo Gran Juego, Nueva Ruta de la Seda, valle de Ferganá, Tierra-Corazón, reinos de taifas centroasiáticos.

Abstract

It would not be possible to complete an overview of Afghanistan without the cornerstone of the Central Asia scenario, to whom is linked by insoluble geopolitical links. Two decades after their independence, the five former soviet republics (Kazajstan, Turkmenistan, Uzbekistan, Tajikistan and Kirgizstan) are still searching for their own role in the international framework. Geography imposes its facts, so the remoteness to the sea and the intricate frontiers condition their vital path. If we consider their past as crossroads between the Eastern and Western civilizations and the magnetism of their energy resources and strategic minerals as well, we will obtain a compendium of variables of an extremely difficult management, which has been called the «New Great Game». Besides, there are important threats and transnational risks: organized crime, drug trafficking, radicalism and environmental problems. Each one of them demands and integral approach which is very far from being achieved, as all Central Asia countries are more comfortable in the bilateral spectrum, in accordance to the interests of their governmental elites. There is no doubt that their common yoke forces them to consider that their evolution and future depend on a great basis on the stability of Afghanistan.

Key Words

New Great Game, New Silk Road, Fergana Valley, Heartland, Central Asia Taifa Kingdoms.

Introducción: las repúblicas de Asia central

Miguel Strogoff, el correo del zar, es uno de los personajes más conocidos de Julio Verne, que se enfrentaba en la novela del mismo nombre con el malvado Ogareff. Este último, militar retirado y licenciado con deshonor del Ejército del zar, fragua su venganza convenciendo a los kanes del Turquestán, lo que hoy conocemos como Asia Central, para invadir Siberia. La misión casi imposible del correo del zar es avisar al hermano del zar cruzando toda Siberia hasta su límite oriental en Irkutsk, enfrentándose a todo tipo de peligros y a los feroces tártaros invasores de Asia Central. Si la novela se publicaba en el último cuarto del siglo XIX, nada más comenzar el siglo XX un geógrafo inglés, H. J. Mackinder, enuncia su visión geopolítica en su famoso discurso sobre el «pivote geográfico de la historia», en el cual la «tierra corazón»¹ se erigía en la zona cuyo dominio garantizaría a su poseedor el control del mundo: nada más y nada menos que las tierras de Asia Central, lejos de todos los mares y con grandes posibilidades de expansión para el medio de transporte predominante en la época, el ferrocarril.

Puede que ambas referencias, la romántica del siglo XIX y la geográfica del principio del siglo XX, hayan conformado el estereotipo más asentado en la cultura occidental acerca de las tierras de Asia Central, por lo menos hasta la caída de la Unión Soviética a finales del siglo pasado. Porque no es hasta 1991 cuando la inesperada independencia de las repúblicas de Asia Central empieza a situarlas dentro del revuelto escenario geopolítico mundial como actores con idiosincrasia propia, los cinco *-stan*: Kazajistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Tayikistán y Kirguistán. El segmento *-stan* es el sufijo en lengua persa (farsi) para expresar «territorio de», y, aunque Afganistán y Pakistán comparten lingüísticamente el vocablo y están geográficamente adyacentes, por su historia y evolución no comparten similitudes con las ex repúblicas de Asia Central, herederas todas ellas de los antiguos *kanatos*, de origen turco, a excepción de Tayikistán, de origen persa. Sin embargo, los imperativos geopolíticos hacen que las vicisitudes del espacio centroasiático tengan influencia en Afganistán y a la inversa. A pesar de que solamente tres países centroasiáticos comparten frontera con Afganistán (de oeste a este: Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán), los cinco forman un bloque regional desde un punto de vista geopolítico. De ahí la necesidad de completar el análisis de los capítulos anteriores con la obligada referencia a las cinco ex repúblicas soviéticas como modo de obtener una visión completa del Afganistán pos-2014.

¹ «Heartland» en la obra original *Democratic Ideals and Reality* (1919).

MAPA GEOGRÁFICO DE ASIA CENTRAL



Fuente: U.S. Central Intelligence Agency

Períodos de tiempo

En relación con el tiempo transcurrido a partir del desmembramiento soviético se puede establecer que existen tres períodos, prácticamente coincidentes en duración con décadas, para enmarcar el estudio del escenario centroasiático:

- De 1991 hasta 2000-2001: Aparición en el tablero geopolítico de Asia Central e influencia estadounidense.
- De 2000-2001 a 2011: Enfrentamiento de Rusia y Estados Unidos en Asia Central.
- A partir de 2012: Emergencia de China y tensión con Rusia.

Durante el primer período se transita de un mundo bipolar hacia la hegemonía estadounidense, que empieza a situar sus piezas en todo el tablero geopolítico mundial, incluida Asia Central. Y este proceso encontró su justificación en las tesis geopolíticas que expone el politólogo Zbigniew Brzezinski en su libro *El gran tablero mundial*². En su obra bautiza el espacio centroasiático surgido de la desintegración soviética como «un gran agujero negro» que debía ser estabilizado para evitar una anarquía política con efectos devastadores en la región. A mediados y finales de la década de los noventa, durante la administración Clinton, se extendieron los intereses estadounidenses de seguridad nacional desde el golfo Pérsico hacia la cuenca del Caspio y Asia Central. Y ello porque las

² BRZEZINSKI, Zbigniew: *El gran tablero mundial: La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Editorial Paidós, Barcelona, 1998. El autor ejerció de consejero de Seguridad Nacional con el presidente Carter (1977-1981).

prospectivas surgidas acerca de los recursos y reservas energéticas de la región otorgaban una alternativa estratégica a la tradicional dependencia de Oriente Medio. De este modo, se materializó un nuevo interés estratégico, y se estimularon los contactos y las colaboraciones de los departamentos de Estado estadounidenses con los países de Asia Central. Inicialmente estos fueron de carácter militar, aunque evolucionaron luego hacia otros sectores para intentar mejorar la gobernabilidad y la seguridad, pero siempre con un trasfondo energético, como medio de garantizar la salida del potencial energético hacia los mercados exteriores. Es particularmente interesante la visión de este proceso que hace Michael T. Klare en una de sus obras³. Durante todo este tiempo, Rusia apenas consigue mantenerse como actor de relevancia geopolítica ante la pérdida de influencia en todos los países antaño satélites, cuando no provincias, de la extinta URSS.

Sin embargo, todo esto cambia a partir del inicio del segundo período, con la llegada al poder en Rusia de Vladimir Putin en el año 2000, meses después del conflicto de Kosovo, donde la OTAN actuó menospreciando la influencia rusa en una zona considerada parte del alma eslava, Serbia. Putin, antiguo miembro del KGB, irrumpe en la escena política rusa con ideas claras para recuperar la posición de Rusia en el concierto mundial. Tal y como dice George Friedman, tres principios para impulsar esta idea: el primero, considerar el sistema de seguridad como el corazón del Estado; el segundo, otorgar a Moscú el carácter de corazón de Rusia; y, el tercero, erigir a la propia Rusia como el corazón de los países pertenecientes a la antigua Unión Soviética. Y para ello una estrategia basada en construir un sistema de relaciones con todos los Estados satélite y provincias que formaban la URSS, como medio de obtener un mercado económico y profundidad estratégica, pero, y he aquí lo importante, sin tener responsabilidades sobre sus problemas y políticas internas⁴. Con este ideario claro, y sustentado gracias al respaldo económico procedente de la exportación de fuentes de energía, se trazan las líneas maestras de la política exterior y una nueva doctrina militar. En este momento de resurgimiento ruso un acontecimiento de alcance global marca el comienzo de una nueva era en las relaciones internacionales: el atentado del 11 de septiembre sobre las Torres Gemelas en Nueva York y la consecuente guerra al terrorismo desencadenada por Estados Unidos y sus aliados.

Cuando Estados Unidos invade Afganistán y obtiene una victoria fulminante sobre el régimen talibán, a continuación Rusia se siente en cierto modo asaltada por su «patio trasero», como considera a Asia Central, además de ver cómo su adversario de la época bipolar triunfa allí donde

³ KLARE, Michael T.: *Guerras por los recursos*. Ediciones Urano, Barcelona, 2003. Especialmente interesantes son los capítulos I y IV.

⁴ FRIEDMAN, George: *Russia's Strategy*. Stratfor, Global Intelligence, abril de 2012. Disponible en <http://www.stratfor.com/weekly/russias-strategy>.

comenzó el principio del fin para la URSS. La creciente influencia del primer período toma ahora una consistencia física, puesto que prácticamente todos los países de Asia Central se prestan a apoyar a Estados Unidos, buscando, eso sí, su propio beneficio. Durante este segundo período las tensiones acumuladas entre Estados Unidos y Rusia adquieren carta de naturaleza y comienza una nueva «guerra fría» en esa zona del mundo⁵. Estados Unidos no solamente utiliza rutas y espacios aéreos de las ex repúblicas soviéticas, sino que monta bases militares que perturban la tradicional influencia rusa en la zona. No hay mejor ejemplo que la base aérea rusa de Kant, en Kirguistán, que tiene que soportar la presencia de una base estadounidense en la parte militar del vecino aeropuerto de la capital, Manás, que los estadounidenses denominan Ganci. Esta década se caracteriza entonces por la lucha del Kremlin por revitalizar sus relaciones e influencia en Asia Central, utilizando todos los medios a su alcance. Uno de los más eficaces ha sido la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC), proyecto ya nacido en los noventa, pero que es en el año 2002 cuando se convierte en organización mediante una carta, al estilo de la OTAN. Esta organización con especialización en seguridad y con una dimensión puramente militar entra en vigor finalmente en 2002, con Rusia, Bielorrusia, Armenia, Kazajistán, Kirguistán y Tayikistán, y la adhesión de Uzbekistán en el año 2006⁶. Se avanzó todavía más allá en 2006 con la creación de una Fuerza Colectiva de Intervención Rápida (CRRF), muy al estilo de la NATO Response Force (NRF). Es también durante este período cuando se produce el asentamiento de la OTAN al asumir la misión ISAF en Afganistán, y con la incorporación de fuerzas de casi todos los países miembros y muchos de los asociados. La tensión con la OTAN se eleva de tono hasta el clímax de 2008, cuando Georgia entra en el proceso previo de adhesión y se cruza la línea roja establecida desde Moscú⁷, lo que desembocó en el conflicto relámpago con Georgia. Rebasado este punto, en 2010 se publica una nueva doctrina militar rusa en la que se dejan patentes tanto la oposición a la OTAN como las aspiraciones rusas de defender sus intereses con alcance global, mostrando implícito el apoyo a sus aliados regionales, léase antiguas provincias y países satélites, incluso con armas nucleares. Sin embargo, una nueva tendencia estratégica se va abriendo paso en Estados Unidos después

⁵ ESTEBAN CABREJOS, Ricardo: *Enfrentamiento de Rusia y EEUU en Asia Central*. Boletín de Información (Ministerio de Defensa), núm. 288, 2005.

⁶ Abandonó finalmente la organización en 2012, anunciando la suspensión en agosto de ese año y ratificándola en la posterior cumbre de diciembre.

⁷ Los únicos países pertenecientes a la OTAN con frontera directa con Rusia son Noruega, con unos escasos 200 kilómetros en las heladas tierras más al norte, en el Mar de Barents, y dos repúblicas bálticas: Estonia y Letonia, con apenas unos 600 kilómetros. No consideramos el enclave de Kaliningrado, que tiene frontera con Polonia y Lituania. Rusia considera una «línea roja» de su política exterior que países como Ucrania o Georgia, de su antigua órbita y con frontera directa, se conviertan en miembros de la Alianza del Atlántico Norte.

de diez años de presencia ininterrumpida en Afganistán. Este cambio de tendencia se escenifica en el tradicional discurso anual del secretario de Estado en West Point, en febrero de 2011. En este discurso se anuncian muchas de las claves de la política de defensa estadounidense y, entre otras, se planteó la necesidad de abandonar en el futuro cualquier guerra que suponga el despliegue de potentes fuerzas expedicionarias terrestres, y se anticipó que el futuro de los enfrentamientos de Estados Unidos serán de tipo naval y aéreo, en zonas de Asia-Pacífico y el golfo Pérsico. Es, pues, este momento en el que se puede decir que Estados Unidos desiste, al menos ideológicamente, de su presencia en Afganistán en un futuro a corto plazo.

Y por eso marcamos en 2012 el comienzo del siguiente período, con el cambio de estrategia global de los Estados Unidos del presidente Obama, basculando el centro de gravedad hacia Asia-Pacífico en el nuevo escenario pos-Afganistán, y enfocándose hacia el adversario del siglo XXI que le disputará la hegemonía global: China⁸. Ahora es China quien cobra protagonismo en Asia Central, revelándose como el auténtico poder que debe enfrentar Rusia para mantener su influencia, y que además utiliza unas herramientas (sobre todo de tipo económico y diplomático) y unos plazos de tiempo (no está sujeto a períodos cuatrienales de elecciones democráticas) que le dan toda la ventaja sobre la federación rusa.

Llegados a este punto presentaremos el escenario centroasiático acudiendo al estudio clásico de tipo geopolítico, por factores, pero abordándolos desde el punto de vista de los principales riesgos y amenazas con repercusión en el vecino Afganistán.

Factor físico: estepas, desiertos y montañas lejos de todos los mares

Si observáramos a vista de satélite las repúblicas del Asia Central desde una altura que nos permitiera alcanzar toda su extensión, apreciaríamos en primer lugar como característica, por su inmensidad, una eterna estepa (aproximadamente unas cinco veces la extensión de la península Ibérica). A medida que bajásemos la vista hacia el sur la estepa iría degradándose hasta convertirse en uno de los desiertos arenosos de dunas clásicas de mayor extensión del mundo, el Karakum. Finalmente en un vistazo hacia el este, nos encontraríamos con las cordilleras formadas por los últimos retazos del Himalaya: los montes de Pamir y la cordillera de Tien Shan, no por su condición de estribaciones menos impresionan-

⁸ *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*. Documento de nivel estratégico publicado en enero de 2012 por el Departamento de Defensa y firmado por el presidente Barack Obama, que anuncia las nuevas líneas estratégicas estadounidenses para el futuro.

tes, al tener muchas alturas por encima de los siete mil metros. Y entre ambas cordilleras, un profundo y fértil valle que se asemeja a una tierra prometida: el valle de Ferganá.

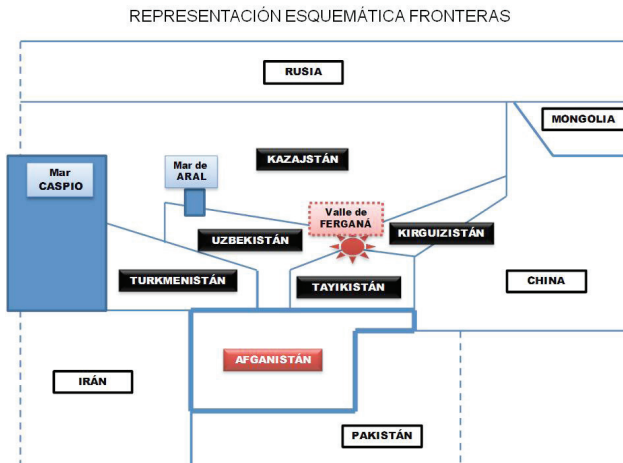
Y si tuviéramos que identificar un paisaje característico para cada uno de los países de Asia Central, entonces la estepa sería de Kazajistán; el desierto, de Turkmenistán; la transición entre ambos, para Uzbekistán y las montañas, para Kirguistán y Tayikistán. Nos quedaría nuestra «tierra prometida», que, como una herencia maldita, estaría repartida entre tres: Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán, pugnando todos ellos por dominarla en su propio beneficio. Por extensión, el gigante es Kazajistán, entre los diez países más grandes del mundo, similar en tamaño a Argentina. A continuación, los dos medianos, Turkmenistán y Uzbekistán, y cerrando la fila los dos pequeños y montañosos, Kirguistán y Tayikistán.

Sin embargo, la esencia de la naturaleza física de Asia Central es precisamente estar lejos de todos los mares del mundo, con una abrumadora escasez de agua dulce. Y eso a pesar de considerar el mar Caspio, frontera natural al oeste del espacio descrito, que, aunque es la mayor masa de agua dulce interior y tiene costa en Turkmenistán y Kazajistán, no tiene impacto sobre los países ribereños en cuanto a aprovechamiento interior. Otra gran masa de agua dulce interior, o al menos lo fue antaño, es el mar de Aral, compartido por Uzbekistán y Kazajistán y actualmente el paradigma del desastre medioambiental a causa de la pésima gestión del agua en la zona. Los ríos tienen una escasa presencia, y son los más importantes el Sir Daria y el Amu Daria. Ambos nacen en las montañas y cruzan desiertos para conseguir, a duras penas, tributar en el mar de Aral. El Amu Daría es el río con mayor caudal de Asia Central y con gran importancia geopolítica, no solamente por las fronteras que constituye, sino por el reparto y la gestión de su caudal: río arriba, en las cabeceras, las presas gigantescas, y, río abajo, la gran presión hídrica del cultivo del algodón. En la época soviética la gestión de este espacio era común, y de ahí las grandes extensiones de cultivo del algodón, con grandes exigencias de agua, sin tener en cuenta consideraciones medioambientales para obtener la máxima producción. Sin embargo, la aparición de fronteras ha generado grandes disputas en el reparto y aprovechamiento del agua, lo que ha provocado conflictos de carácter transnacional que no han hallado hasta ahora un ámbito de resolución y pueden derivar a corto y medio plazo en crisis y más conflictos, especialmente en Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán.

Precisamente estos tres últimos son los que más nos interesan del escenario centroasiático por compartir frontera con Afganistán y estar afectados de forma directa por los sucesos y evolución del país a partir de 2014. Pero sin dejar de lado a Kirguistán, que por cercanía y por implicación en la cuestión afgana ha de ser considerado, aunque carezca de frontera directa con Afganistán.

Además del problema del agua persisten los que afectan al medio ambiente, heredados de la irresponsable utilización, por parte de la URSS, de estos territorios para ensayo de armas nucleares y químicas. La profundidad estratégica de Asia Central la convertía en terreno ideal para la acumulación del arsenal nuclear, químico y biológico en la época de la «guerra fría». La contaminación atómica es todavía un problema no resuelto en el desmantelado polígono de Semipalátinsk en Kazajistán. Y los fondos desecados del mar de Aral han dejado al descubierto arenas contaminadas por el súbito abandono de las instalaciones de producción de armamento biológico, en la isla de Vozrozhdenlye⁹.

Factor humano: tensiones fronterizas e islamismo radical



Fuente: Elaboración propia

Valle de Ferganá

Hablar de Asia Central y no referirse al valle de Ferganá es ignorar el complicado contexto geopolítico del área. El dictador Stalin trazó las fronteras de las antiguas provincias de la URSS siendo consciente de los conflictos que se generan entre etnias mediante la división con líneas fronterizas, y de este modo quiso aprovecharse de las tensiones para imponerse sobre todas ellas. Por supuesto, no consideró la posibilidad de su independencia como un factor a sopesar en el trazado, pero esta se hizo realidad de forma repentina al desmembrarse la URSS. Y el valle

⁹ En la actualidad, la retirada de las aguas la ha convertido en una península compartida entre Uzbekistán y Kazajistán. En 2002 se llevó a cabo un programa de descontaminación por Estados Unidos, asistido por Uzbekistán.

de Ferganá quedó atrapado no solamente por las altas montañas de las cordilleras que lo circundan, sino por las taimadas líneas estalinistas dibujadas en un lejano mapa de Moscú¹⁰. Quizás todo hubiera quedado en otro conflicto fronterizo más, como todos los que surgieron de la descolonización de África, en tierras lejanas y carentes de interés económico o político. Sin embargo, el valle de Ferganá es un punto caliente dentro del «agujero negro» centroasiático, como fue bautizado por Brzezinski, debido a multitud de elementos, económicos, políticos, geográficos, étnicos y culturales. En este espacio físico se dan condiciones idóneas para la agricultura intensiva, puesto que abunda el agua de fuentes subterráneas y del propio río Sir Daria, lo que explica que aglutine la mayor concentración de población de Asia central, entremezclando etnias y fronteras. La elevada densidad de población, la sobreexplotación de los recursos y el devenir histórico y religioso de la zona, hace que se convierta en un foco permanente de conflictos, con secuelas sobre toda el área, incluyendo Afganistán. Algunos de estos conflictos mantienen una presencia latente y continua, como la expansión del islamismo radical o el minado de las fronteras. Otros adquieren súbitamente la categoría de disturbios violentos con repercusión mediática mundial. Dentro de estos últimos hay que destacar los acontecimientos de Andiyán en 2005 y los de Osh en 2010.

La masacre de Andiyán, en el valle de Ferganá, ha sido el particular Tiananmen de Uzbekistán, y el punto de inflexión, durante el segundo período de nuestra exclusiva compartimentación cronológica, para la política exterior uzbeqa. Con la intención de controlar la prosperidad del valle a toda costa, el presidente uzbequo Islam Karimov encarceló, al viejo estilo estalinista, a un grupo de hombres influyentes de la zona. A continuación, una inesperada reacción popular ante semejante arbitrariedad, en populosa manifestación, reclamó la libertad de los arrestados. La reacción de las fuerzas de seguridad fue brutal, disolviendo a tiros la concentración, en una masacre que en la actualidad sigue sin estar totalmente aclarada, pero que es continuamente denunciada por las organizaciones en pro de los derechos humanos.

Un lustro después, en la ciudad de Osh, en la parte kirguiza del valle, se vivieron intensos enfrentamientos étnicos entre la minoría uzbeqa y los kirguizos, con el resultado de una limpieza étnica que provocó un éxodo masivo de la minoría uzbeqa hacia Uzbekistán, con Andiyán como destino. Y todo ante la impotencia del propio Gobierno kirguizo, en un momento de segunda transición política, o de revolución «blanda» al menos¹¹, y

¹⁰ Para más información sobre el «remolino fronterizo» y la problemática de los enclaves alrededor, consúltense los siguientes enlaces: <http://cominganarchy.com/2005/12/23/enclaves-iii-the-fergana-valley/> y <http://www1.american.edu/ted/ICE/ferghana.html>.

¹¹ Una primera transición se produjo en 2005 tras la «revuelta de los tulipanes» y sustituyó al «heredero de la URSS», Askar Akayev, por Kurmanbek Bakiyev. En abril

de la inoperante actuación de la OTSC, única con capacidad de intervención militar, al menos de forma nominal.

En la actualidad perduran las condiciones que mantienen el valle de Ferganá como factor polemológico de primer orden en el «remolino fronterizo» centroasiático, y únicamente una gestión centralizada y eficaz de los recursos disponibles, la limpieza y apertura de los límites fronterizos y la creación de un espacio autonómico de común acuerdo entre los tres países podrían paliar de algún modo la tensión permanente del área.

El vínculo del islam

Tras la caída del comunismo, un resurgimiento islámico prende rápidamente por toda Asia Central, recuperándose las tradiciones del islam que, si no estaban perdidas, al menos habían permanecido ocultas y reprimidas por el régimen comunista. Quizás sea este factor el único denominador común de las ex repúblicas soviéticas, antes y después de la existencia de la URSS. Sin embargo, el islam de Asia central, aunque se puede adscribir a la tradición mayoritaria sunita, ofrece unas particularidades como resultado de la fusión con el modo de vida que practicaba la mayoría de la población durante la época de la conversión, cuando los kanatos túrquicos fueron conquistados en el apogeo de la expansión árabe del siglo VIII. Posteriormente, la expansión mongola del siglo XIII entró en colisión con la cultura islámica precisamente en Asia Central, y aportó muchas de sus costumbres nómadas. En consecuencia, se puede hablar de un islam menos ortodoxo que el originario de la península Arábiga, y la práctica de algunos preceptos es más relajada que en la cultura árabe, como el consumo de alcohol o las abluciones previas al rezo. Incluso presentan notorias particularidades, como la no implantación de uno de los pilares del islam: la peregrinación a la ciudad santa de La Meca. Y, si hablamos de siglos de tradición islámica, el limitado paréntesis del dominio ruso y el aún más corto en el tiempo de la imposición comunista apenas consiguieron secularizar a la población autóctona, al menos en su raíz. Es decir, que con la independencia las aguas volvieron a su cauce, excepto para las minorías de origen ruso que quedaron atrapadas no solamente en países nuevos, sino en el vacío practicante de la caída del comunismo.

En el nuevo contexto de libertad religiosa del primer período (1991-2001) varias corrientes de influencia hicieron su aparición. En primer lugar, las externas procedentes de los países que ostentan el liderazgo en cada una de las corrientes principales del islam: Arabia Saudí por la parte su-

de 2010, las revueltas en la capital kirguiza, Biskek, forzaron el exilio del presidente Bakiyev y propiciaron el advenimiento de un Gobierno de transición con Otumbaeva, hasta las elecciones de diciembre de 2011, que otorgaron democráticamente el poder a Almazbek Atambaev.

nita, e Irán por la chiita. Los primeros, autodenominados depositarios de los pilares del islam auténtico y, desde luego, mayoritario, impulsaron mediante importantes desembolsos económicos la creación de mezquitas y escuelas coránicas, de corte wahabita, por toda Asia Central. El wahabismo es la escuela más ortodoxa del islam sunita y su introducción progresiva ha ido radicalizando las relajadas posturas islamistas propias de Asia Central. Los segundos, con vínculos étnicos y culturales con Tayikistán, potenciaron el Partido del Renacimiento Islámico, único partido islamista cuya existencia fue permitida durante el período soviético. En segundo lugar, las corrientes internas, con doble origen, de un lado los movimientos islamistas organizados, especialmente el Movimiento Islámico de Uzbekistán (IMU, en sus siglas en inglés)¹², y de otro la visión de los nuevos Gobiernos surgidos tras la independencia. Estos Gobiernos aceptaron sin remilgos las inyecciones de capital que hacían las potencias externas aludidas, aunque suponían una peligrosa semilla para el radicalismo en la sociedad, cuya primera manifestación no deseada fue la guerra civil tayika que comenzó en 1992 y no finalizó hasta 1997. Y, casi al mismo tiempo, y nada es casualidad, en el vecino Afganistán emergieron con la fuerza de una erupción volcánica los talibanes, que se apoderaron del país en 1996.

El conflicto tayiko provocó que los Gobiernos circundantes tomaran conciencia del peligro del radicalismo islamista, sobre todo Uzbekistán, en cuyo territorio se asentaban las raíces del IMU, precisamente en el valle de Ferganá. Y se puede decir que a partir de ese momento la presión ejercida por el Gobierno sobre el IMU generó a su vez un efecto contrario de resistencia y afiliación de partidarios jóvenes e idealistas que supuso un peligro real para la continuidad del régimen. A todo ello contribuía también el éxito del radicalismo talibán en Afganistán. Pero los atentados de Nueva York de septiembre de 2001 desencadenaron una guerra global contra el terrorismo que favoreció en gran medida la represión uzbeke sobre el IMU, con el apoyo explícito de Estados Unidos y sus aliados. Este hito, punto de partida para el segundo período de nuestro estudio, significó a los pocos años la presencia de la ISAF en Afganistán. De este modo, los movimientos radicales islamistas de Asia central estuvieron sometidos a acoso desde todos los frentes y, en consecuencia, experimentaron un retroceso y debilitación extrema, pero no su desaparición completa. Hacia el final del segundo período, los éxitos de la estrategia de la ISAF en Afganistán no son los esperados y se acrecientan las dudas entre los aliados, que empiezan a sufrir grietas en la cohesión, que, por otro lado, fortalecen la resistencia y el resurgir del movimiento talibán. Y a su sombra los partidarios de Asia Central, no solamente el IMU, sino

¹² Movimiento que propugna una visión del islam que busca devolver el esplendor del antiguo califato desde una perspectiva yihadista y de apoyo al movimiento talibán en Afganistán.

el movimiento de la Oposición Tayika Unida (UTO, por sus siglas en inglés), que concentra la oposición al Gobierno alrededor del Partido del Renacimiento Islámico, por supuesto en Tayikistán, país que presenta la frontera más débil y permeable con Afganistán. Aunque después de la guerra civil tayika se permitió la presencia de este movimiento en el Gobierno, progresivamente ha sido desplazado, lo que ha propiciado de nuevo la radicalización y la lucha contra el poder establecido. Y de nuevo la geografía manda, puesto que la zona tayika que representa el bastión del movimiento es precisamente la región de Rash, la parte más estrecha del país, con frontera al norte con Kirguistán y al sur con Afganistán, y, por ello, obviamente, punto de paso obligado para cruzar desde allí hacia toda Asia Central. Los intentos del débil Gobierno tayiko de ejercer control sobre la región sufrieron un duro y publicitado revés tras una cruenta emboscada a un convoy militar en septiembre de 2010, que reveló la ineficacia y vulnerabilidad de las fuerzas del Gobierno¹³.

La estrategia de salida de Afganistán anunciada al principio de nuestro tercer período supone un estímulo para el resurgir de estos movimientos, que empiezan a asentarse y moverse con facilidad en la porosa frontera entre Afganistán y Asia Central, sin dejar de crecer en poder y recursos. Uzbekistán, y sobre todo Tayikistán, son los que tienen que soportar la amenaza, que puede evolucionar exponencialmente en cuanto las fuerzas de la ISAF abandonen Afganistán.

Tráfico de drogas

Hasta los menos interesados en Afganistán son conscientes de que este país es el principal productor y exportador de opio del mundo. Y para todos aquellos que han prestado servicio en las tropas de la OTAN dentro de la ISAF es bastante obvio que el control y la erradicación de los campos de cultivo nunca han estado dentro de los objetivos y prioridades de la misión¹⁴. Si una amenaza tan localizada en el espacio está, además, rodeada por el mayor despliegue militar del siglo XXI, es difícil justificar que no solamente no haya sido suprimida, sino que incluso haya aumentado de proporciones en todas sus dimensiones: producción, tráfico, consumo y, por supuesto, beneficios económicos. La principal razón es que, como casi todos los riesgos y amenazas que se ciernen sobre el escenario centroasiático, el tráfico de drogas es de carácter transnacional y multidimensional: muchos actores son beneficiados, muchos los perjudicados y todos elaboran estrategias, de tipo antagónico normalmente,

¹³ International Crisis Group: *Tajikistan: The Changing Insurgent Threats. Asia Report*, núm. 205, 24 de mayo de 2011.

¹⁴ La ISAF tiene cometidos de apoyo al gobierno afgano en la lucha contra el narco-tráfico; la acción directa solamente está autorizada si se localizan laboratorios o depósitos, nunca contra las plantaciones.

pero, aunque en algún caso sean de tipo coincidente, está claro que de ningún modo están coordinadas. La Agencia de la Naciones Unidas sobre Crimen y Drogas (UNODC) ha publicado varios estudios asesorando sobre la amenaza del opio en Afganistán, y es el análisis de 2012 el que utilizaremos para fundamentar algunas de las afirmaciones que se desarrollan posteriormente¹⁵.

Si además circunscribimos el negocio del opio en las fases de estudio para Asia Central ya expuestas, nos encontramos también con tres fases. En la primera, se evoluciona de un cultivo tradicionalmente arraigado en Afganistán, pero sin una repercusión global, se produce un incremento potenciado por intereses externos durante el apogeo del poderío talibán¹⁶ y, finalmente, la prohibición expresa del régimen talibán sobre su cultivo a finales de esta fase, lo que produjo un descenso histórico. En la segunda fase, y tras la caída de los talibanes, se experimentó de nuevo un repunte para volver a decaer con la implantación plena de la ISAF a mediados de la primera década de este siglo. A partir de finales de esa década empieza a aumentar ligeramente la producción, lo que representa precisamente el comienzo de la tercera fase, cuando se experimenta un brusco repunte de los precios que inmediatamente se traslada al incremento del cultivo y producción, con el impacto que este acontecimiento tiene en los actores implicados.

La principal razón de los afganos para cultivar el opio es una combinación entre falta de seguridad y de apoyos para agriculturas alternativas, añadido al aumento del precio del cultivo. A partir de ahí los beneficios se van incrementando según se progresa con intermediarios: señores de la guerra locales, organizaciones criminales, movimientos extremistas y finalmente los traficantes en los mercados de consumidores. En cuanto a los mercados, si bien el alcance de la heroína, producto final del opio, es global, dos tendencias a lo largo de la última década parecen confirmarse por los datos disponibles: que la zona de Asia Central ha evolucionado de corredor de tránsito a mercado consumidor y que Rusia es la sociedad occidental donde el impacto de la droga, en concreto la heroína, producto del opio, es mayor¹⁷. Así pues, lo que ocurra a partir de 2014 en Afganis-

¹⁵ United Nations Office on Drug and Crime (UNODC). *Afghanistan Opium Survey 2012*. Abril de 2012.

¹⁶ Intereses de actores opuestos al régimen talibán, especialmente desde Estados Unidos, depositando algunos informes mucha responsabilidad en la CIA, que lo instrumentalizaba como medio de financiar la oposición a los talibanes de movimientos como la Alianza del Norte (MADSEN, Wayne: *CIA Involvement with Drug Trade Resulted in Dead Threats Against US Senator*. Febrero de 2010. Disponible en <http://www.waynemadsen-report.com/articles/20100212>).

¹⁷ En el Consejo OTAN-Rusia, celebrado en marzo de 2010, después de un largo paréntesis y muchos desencuentros, el director de la Agencia Federal Rusa para el Control de Drogas, Víctor Ivanov, afirmó que más de un millón de personas habían muerto por sobredosis de heroína en los últimos diez años, según datos de Naciones Unidas. Sen-

tán es seguro que tendrá una repercusión sobre el negocio de la droga y, consecuentemente, sobre el consumo y tránsito por Asia Central en su camino hacia Rusia, especialmente en los países con mayores implicaciones: Uzbekistán y Tayikistán, por compartir frontera con Afganistán, y Kirguistán por inmediatez. Además, durante la última década se ha constatado el aumento del consumo en Asia Central y no solamente en el propio Afganistán¹⁸, hasta convertirse en un problema de salud pública sobre todo en Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán. En estos dos últimos países, agravado, porque la mayoría de los consumidores son adictos a la heroína inyectada, lo que favorece la transmisión del virus del sida. En Turkmenistán también existe, aunque en menor medida, el problema de la droga como mercado consumidor, y es corredor de tránsito hacia Rusia y Europa, pero en esa zona el verdadero mercado exterior es Irán, que se alimenta directamente por la frontera occidental de Afganistán.

Uzbekistán es el país con fuerzas de seguridad y militares más potentes en la frontera norte con Afganistán, aparte de los intereses explícitos de su Gobierno de reducir cualquier posible fuente de financiación para los movimientos extremistas, o, en todo caso, controlar el tráfico en beneficio propio. Tayikistán adolece, sin embargo, de capacidad coercitiva en todo su Estado, pero especialmente en la agreste y montañosa frontera con Afganistán. Y esto suponiendo que existiera un propósito gubernamental de control sobre el tráfico, puesto que la mayoría de los observadores indican, por el contrario, que la corrupción política a alto nivel está directamente involucrada en el tráfico a lo largo de la frontera¹⁹, y algunos analistas incluso llegan a calificar a Tayikistán de un auténtico «narco-Estado». Por si esto fuera poco, la minoría más grande en Afganistán es precisamente la tayika, algo más de un tercio de la población total. Y esta minoría se concentra en el lado afgano de la frontera tayika, donde el antiguo señor de la guerra antes de los talibanes, Rashim Dostum (de etnia uzbeka, sin embargo), que ya controlaba el negocio de la heroína en aquellos tiempos, ocupa ahora la jefatura de la Junta de Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas de Afganistán en el Gobierno de Karzai²⁰. Los datos de Naciones Unidas de 2010 estiman que un 25% de la producción de opio afgana cruza Asia Central, la mayoría a través de Tayikistán,

tenció a continuación que esta era una amenaza mundial a la paz y seguridad. (Fuente: *Russia and NATO divided over Afghan opium*. Ria Novosti, 25 de marzo de 2010).

¹⁸ En el *World Drug Report 2011*, elaborado por la UNODC, se estima que en la población de Afganistán entre 15 y 64 años el incremento de consumidores en el intervalo de 2005 a 2009 ha pasado del 1,4% al 2,7%.

¹⁹ International Crisis Group: *Op. cit.*

²⁰ Cargo con funciones exclusivamente protocolarias y sin poder real, aunque la influencia en sus antiguos territorios al norte y noroeste de Afganistán, como señor de la guerra, sigue siendo relevante.

en la frontera que materializa el río Pang²¹, con destino final prioritario en el mercado ruso²². Siendo Rusia la principal afectada, no es de extrañar que el mayor número de tropas rusas fuera del país esté precisamente localizado en Tayikistán. En 2004 se firmó entre ambos países un acuerdo que facilitó la instalación de la mayor base fuera de Rusia, la 201, nombre recibido en memoria de la división destacada en esa zona durante la época soviética y que actualmente aloja a más de 7.000 militares. Aunque ya no se realicen, al menos de forma manifiesta, las misiones de patrulla fronteriza asignadas en la época de la URSS, sí que al menos se contribuye a la cooperación y modernización de las débiles fuerzas militares tayikas. Kirguistán también interesa desde el punto de vista del tráfico de drogas, puesto que muchas rutas atraviesan su territorio, en el que Rusia también tiene una presencia militar relevante con la base militar de Kant, muy cerca de la capital Biskek, y, entre otras instalaciones de menor entidad, un centro de prueba de armas antisubmarinas a orillas del lago Issyk Kul. Otros actores externos que tratan de contribuir a frenar la expansión del tráfico de drogas son la Unión Europea y Estados Unidos. Los primeros, a través de un programa de apoyo en el control de las fronteras (BOMCA)²³, y, los segundos, mediante apoyo militar en bases con fuerzas especialmente entrenadas en antiterrorismo y control de fronteras, tanto en Tayikistán como en Kirguistán²⁴. Sin embargo, todos estos esfuerzos, aparte de no estar coordinados, no afrontan el origen del problema, que está en el propio Afganistán: la ausencia de un poder central con autoridad para implementar las políticas antidrogas y unas alternativas económicas al cultivo del opio.

²¹ El río Pang es el principal tributario en la cabecera del Amu Daria en su paso por Tayikistán, y constituye casi la totalidad de su frontera con Afganistán, de unos 1.200 kilómetros.

²² *World Drug Report 2011*, confeccionado por la UNODC.

²³ Iniciado en 2002, el Border Management Program in Central Asia (BOMCA) es uno de los programas más amplios desarrollados por la Unión Europea en Asia Central, implementado por el United Nations Development Programme (UNDP) mediante la oficina situada en Biskek. El BOMCA ha dispuesto de 36,5 millones de euros para el período 2003-2014, la mayoría aportados por la Unión Europea. Más información en http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/border-management-fight-against-drugs/bomca_en.htm

²⁴ En Tayikistán, cerca de la capital, Dusambé, se entrenan miembros tayikos de fuerzas especiales y de fronteras desde 2007, en el centro de adiestramiento de Fakhrrabad (información disponible en http://www.upi.com/Business_News/Security-Industry/2007/01/30/US-trains-Tajik-forces-in-anti-terrorism/UPI-37461170165106/). En Kirguistán en la provincia de Batken, en las inmediaciones del valle de Ferganá, se acordó con Estados Unidos en 2010 el establecimiento de una base con ayuda estadounidense para adiestrar también a fuerzas de tipo antiterrorista y de control de fronteras (información disponible en <http://www.eurodialogue.org/US-Assists-Kyrgyzstan-in-Constructing-Anti-Terrorist-Center-in-Batken>).

Factor político: reinos de taifas del siglo xxi

Las dinastías de los sultanes

Durante el año 2012 se celebró en las repúblicas del Asia Central el vigésimo aniversario de su independencia de Moscú. Es poco tiempo en la vida de una nación, pero también es un plazo significativo para haber experimentado cambios sustanciales, o al menos haber construido las bases para evolucionar hacia modelos de Estado más sólidos. Desafortunadamente, no se puede afirmar que estos cambios se hayan producido, especialmente si atendemos a sus élites políticas, auténticas oligarquías que asfixian el desarrollo económico a través de un nepotismo basado en los clanes. Aspecto tribal que, por otro lado, es una de las señas de identidad de la esencia centroasiática y del propio Afganistán, y que supone la mayor oposición para transitar hacia el mundo de la democracia, los derechos civiles y las libertades de todas estas sociedades.

DATOS SOCIOPOLITICOS

	KAZAJASTÁN	UZBEKISTÁN	TAYIKISTÁN	KIRGUIZISTÁN	TURKMENISTÁN
Capital	ASTANA	TASHKENT	DUSHANBE	BISHKEK	ASHGABAT
Extensión (km²)	2.724.900	447.400	143.100	199.951	488.100
Población (July 2013 est.)	17.736.886	28.661.637	7.910.041	5.548.042	5.113.040
Grupos étnicos	Kazaj 63.1% Rus 23.7% Uzbek 2.8%	Uzbek 80% Rus 5.5% Tajik 5%	Tajik 79.9% Uzbek 15.3% Rus 1.1% Kirgiz 1.1%	Kirgiz 64.9% Uzbek 13.8% Rus 12.5%	Turkmen 85% Uzbek 5% Rus 4%
Religión	Islam Sunnita 70.2% Rusos Ortodox 23.8%	Islam Sunnita 88% Rusos Ortodox 9%	Islam Sunnita 85% Islam Chilita 5%	Islam Sunnita 75% Rusos Ortodox 20%	Islam 89% Rusos Ortodox 9%
Presidente	Nursultan NAZARBAYEV	Islam KARIMOV	Emomali RAHKMONOV (hasta 2007 RAHKMONOV)	Almazbek ATAMBAEV (dic 2011)	Gurbanguly BERDIMUHAMEDOV (feb 2007)
Democracy Index 2011 (The Economist Unit / RU)	Régimen AUTORITARIO	Régimen MUY AUTORITARIO	Régimen AUTORITARIO	Régimen HÍBRIDO (En progresión hacia democracia)	Régimen MUY AUTORITARIO
Informe de Libertad 2011 (Freedom House / EEUU)	NO LIBRE	NO LIBRE	NO LIBRE	PARCIALMENTE LIBRE	NO LIBRE
Índice de Libertad Económica 2012 (Fundación Heritage y Wall Street Journal / EEUU)	MODERADAMENTE LIBRE	MAYORMENTE NO LIBRE	MAYORMENTE NO LIBRE	MODERADAMENTE LIBRE	REPRIMIDO

Fuente: Elaboración propia con datos del CIA World Fact Book, The Economist Unit, Freedom House y Heritage Foundation / Wall Street Journal.

Si atendemos a los índices de libertades cívicas, derechos políticos o libertad económica, elaborados por diferentes organismos y países, de la anterior tabla, rápidamente llegaremos a la conclusión de que solamente una de las naciones ha conseguido entrar en la senda de la evolución hacia la democracia, Kirguistán, mientras que el resto permanecen sumidos en regímenes autoritarios de diferente grado. Desde los tímidamente aperturistas a corrientes opositoras, como Kazajistán y Tayikistán, hasta los más extremos, como Uzbekistán y el aislacionista Turkmenistán. En Kazajistán, Uzbekistán y Tayikistán permanecen en el poder los líderes que se forjaron bajo los auspicios de la extinta URSS, mientras que en Turkmenistán, el más excéntrico de esta estirpe de «sultanes»,

Saparmurat Niyazov dejó paso en 2006, tras su extraña defunción, a un inesperado líder, Berdimuhamedov, sospechosamente parecido en el físico a su predecesor²⁵. Para un breve análisis los agruparemos en pares, atendiendo a un razonamiento de tipo geopolítico: Kazajistán-Uzbekistán, Tayikistán-Kirguistán y, por su carácter aislacionista y cerrado, consideraremos inicialmente y de forma separada a Turkmenistán.

Turkmenistán es uno de los países más cerrados y aislacionistas del mundo, a semejanza de Corea del Norte, pero sin las implicaciones militaristas y amenazantes del régimen de Pionyang. Ausente de cualquier iniciativa u organización internacional, mantiene una neutralidad a ultranza. Su líder postsoviético, Niyazov, llevó el culto a la personalidad hasta el extremo, autoproclamándose turkmenbashi, padre de todos los turkmenos, y escribiendo un compendio filosófico, el *Ruhnamá*, de obligado conocimiento por todo el pueblo, a modo de texto casi sagrado, y, por tanto, en aparente blasfemia hacia el Corán. Su muerte y sucesión siguieron el mismo proceso ausente de transparencia de todas las actividades gubernamentales, erigiéndose Gurbanguly Berdimuhamedov en el nuevo presidente después de haber ejercido como ministro de Salud con Niyazov. Ha mantenido el exacerbado culto a la personalidad, denominándose «héroe de Turkmenistán» y ha demostrado muy pocos signos aperturistas. Sin embargo, el tesoro turkmeno codiciado por vecinos y por potencias extranjeras, que hace que el país no sea geopolíticamente inexistente, es el gas natural. Sus reservas de carácter estratégico, aunque difícilmente comprobables, son apetecidas por China, Rusia y Europa. Y más difícil todavía es proporcionar una ruta de salida alternativa al tendido ruso, como explicaremos más adelante.

Respecto a los pares anteriormente enunciados, el formado por Kazajistán-Uzbekistán está a la cabeza, no solamente por extensión, población y recursos, sino por ser sus líderes actuales los mismos que designó el extinguido Soviet Supremo de la URSS como dirigentes de las entonces repúblicas de la URSS, con manifiestas intenciones de perpetuarse en el poder, y hacerlo además hereditario a través de sus clanes familiares. Además de considerar el papel estratégico que, como naciones, por su evolución y vinculación, están llamados a desempeñar a medio plazo. El politólogo Brzezinski enunciaba en su ya mencionada obra que un país se consideraba como «pivote geopolítico» si los cambios y la evolución que experimentaba tenían repercusiones, al menos en su entorno regional, de una forma concluyente. Y otorgaba en el caso de Asia Central esta credencial precisamente a Uzbekistán, por tener la mayor población (casi el 50% del total de Asia Central), el Estado más desarrollado y coercitivo, recursos energéticos y minerales, y frontera con todos los países de Asia Central y con Afganistán. Estos veinte años han demostrado que no

²⁵ Varios artículos y libros se hacen eco de los rumores populares que otorgan al actual presidente el carácter de hijo ilegítimo de Niyazov.

estaba en lo cierto, puesto que no contaba con la carismática y omnipresente figura de su líder, Islam Karimov, que ha ido oscilando y navegando por las procelosas corrientes geopolíticas de su complicado entorno para sacar partido de las grandes potencias, de las organizaciones internacionales y de su entorno regional, con el único objetivo de eternizarse en el poder a toda costa. Tanto es así que supo inicialmente desvincularse de la fracasada CEI²⁶ para aprovechar la «guerra contra el terrorismo» de Estados Unidos y sus aliados, y, de este modo, beneficiarse del apoyo para ejercer su propia represión interior con la justificación del extremismo islamista. Cuando más adelante la matanza que provocó en 2005 en Andiyán hizo que este apoyo se retirase, entonces basculó de nuevo hacia Rusia, y ratificó en 2006 el ingreso en la organización de defensa auspiciada por Rusia, la OTSC, el cual tenía en suspenso desde 1999. Y cuando ha percibido que la retirada estadounidense podría beneficiarle en términos de recepción de material militar y apoyo logístico, ha optado por la retirada en 2012 de la OTSC. Y todo lo anterior sin abandonar la otra gran organización de cooperación de seguridad multidimensional de la zona, la SCO, iniciativa china que no exige contrapartidas democráticas al apoyo económico y militar. Desde un punto de vista interno, la represión, el carácter de Estado policial y el absoluto control de la economía ejercido por el clan familiar de Karimov garantizan que Uzbekistán no podrá evolucionar en ningún modo hasta la desaparición, de una forma u otra, de su líder.

Kazajistán todavía tiene, al igual que Uzbekistán, un líder surgido de la URSS que, sin embargo, ha sabido acompañarse mucho mejor a los tiempos. Inicialmente tuvo la perspicacia de percibir que la gestión del desmantelamiento de su arsenal nuclear, heredado de improviso con la independencia, constituiría la piedra de toque para certificar su fiabilidad de cara a la comunidad internacional, como así fue, al ser ejemplar, sobre todo para Estados Unidos, que apoyó directamente el proceso. A partir de ahí, marcar la distancia con el gigante ruso, con el que tiene una frontera de casi siete mil kilómetros, ha guiado la pauta de su Gobierno, hasta el punto de cambiar la antigua capital, Almaty, en el sur del país y cerca de Kirguistán, por una nueva erigida prácticamente de la nada en la estepa del norte, Astaná, mucho más cerca de Rusia, con el objetivo de deslumbrar y dejar patente la pujanza kazaja. Además, ha tratado de aplicar una política de sustitución a medio plazo de las minorías rusas²⁷ que gestionaban el aparato del Estado en la época soviética, para apostar decididamente por los kazajos mediante un plan de «kazajificación», potenciando la lengua y la identidad kazajas y, entre otros programas,

²⁶ Comunidad de Estados Independientes, instigada por la federación rusa en un intento de mantener los antiguos vínculos de la URSS.

²⁷ Kazajistán tiene la mayor minoría dentro de los países centroasiáticos de población de origen ruso, con un porcentaje por encima del 20%.

la educación de excelencia. Actualmente los frutos están recogiendo y apreciándose en la consolidación de la economía, las reformas del sistema financiero, la búsqueda de la diversificación de los beneficios de los recursos naturales y la mejora de la competitividad. Kazajistán posee actualmente la sociedad más estable y la economía más saneada de la zona, con un PIB *per capita* de 14.000 dólares, que dobla al que le sigue del conjunto analizado, Kirguistán. Forma parte tanto de la OTSC como de la SCO, es miembro del Partenariado para la Paz de la OTAN y de la OSCE (cuya presidencia ha ejercido en 2010, con la organización de su cumbre anual en su radiante capital, Astaná)²⁸, y ha estado asimismo, en junio de 2013, en la fase final de la etapa de adhesión a la Organización Mundial del Comercio. A todo el panorama anterior hay que añadir la gran acumulación de recursos naturales en su territorio, tanto energéticos (petróleo y gas), como estratégicos (oro y uranio, sobre todo), que lo convierten, por su abundancia (actual y en prospectiva) y por su situación (lejos de todos los mercados, pero también en medio de ellos), en el objetivo geopolítico tanto de Oriente como de Occidente. Desarrollaremos este tema de los recursos en un apartado posterior. Pero no podemos finalizar sin apreciar que el binomio kazajo-uzbeko ofrece garantías, en caso de fraguar una verdadera asociación estratégica²⁹, para convertirse ambos en el auténtico «pivote geopolítico» cuyas reformas y transiciones consigan un efecto contagio en Asia Central.

El segundo binomio que hay que considerar es el formado por los dos países más débiles, en extensión, población y recursos, pero que han iniciado, más claramente en un caso que en el otro, el cambio hacia sociedades más modernas y compensadas: Tayikistán y Kirguistán. El denominador común que les otorga cierta relevancia regional es su situación geográfica, que los hace dueños de las cabeceras de los dos caudales más importantes de Asia Central, el Amu Daria y el Sir Daria, donde desarrollan importantes y gigantescos proyectos hidroeléctricos con impacto en todos los países fronterizos, incluido Afganistán. Tayikistán es el único de todos los países centroasiáticos que ha pasado por el trance de una siempre dolorosa y cruenta guerra civil³⁰. Tras ella permaneció en el poder el antiguo líder, Emomali Rakhmon, pero a cambio de aceptar una represen-

²⁸ Para un mejor análisis de los resultados de la presidencia kazaja de la OSCE, primer país centroasiático en ejercerla, consúltese http://www.fride.org/descarga/PB_15_EUCAM.pdf.

²⁹ En el momento de escribir estas líneas, julio de 2013, se acaba de firmar un Tratado de Asociación Estratégica (Treaty on Strategic Partnership, TSP) entre Kazajistán y Uzbekistán. Información disponible en <http://www.cacianalyst.org/publications/analytical-articles/item/12776-astana-and-tashkent-become-strategic-partners.html>.

³⁰ Transcurrió desde 1992 hasta 1997, y ocasionó un número de muertos estimado entre 50.000 y 100.000. La oposición estaba representada por el movimiento Oposición Tayica Unida (UTO), que aglutinaba diversos grupos, y una importante representación del Partido del Renacimiento Islámico (IRP).

tación de la oposición en el Gobierno. Esto no ha supuesto un obstáculo para que en la máxima expresión del típico nepotismo centroasiático, combinado con una corrupción generalizada, su familia y allegados controlen los mayores y únicos recursos del país: el aluminio y los proyectos hidroeléctricos. La vinculación de tipo lingüístico y étnico con Irán apenas se ha traducido en apoyos puntuales en ciertas infraestructuras. Así pues, Tayikistán es el más débil de todas las repúblicas centroasiáticas en casi todos los aspectos: en libertades, en fuerzas de seguridad y militares, en desarrollo económico (la renta *per capita* más baja del área, con 2.000 escasos dólares), y es el que tiene la frontera más extensa (1.200 kilómetros) y agreste con Afganistán³¹. De modo que tanto si hablamos de tráfico de drogas o armas como de movimientos insurgentes, extremistas o simplemente criminales, la salida natural y propicia desde Afganistán es el sumidero de la frontera tayika. Y la situación no parece mejorar, máxime cuando no existe una oposición real ni una alternativa a la figura del presidente, de manera que no se vislumbra una evolución del *statu quo*, a menos que en el escenario Afganistán pos-2014 los riesgos y amenazas antes contenidos se expandan de manera natural hacia Asia Central, precisamente por la frontera tayika, provocando un colapso del país con la posibilidad de un efecto dominó sobre sus vecinos, especialmente Kirguistán. Es precisamente en este último donde parece que empiezan a arraigar las corrientes democratizadoras, aunque a costa de pasar dos revoluciones: la de los «tulipanes» en 2005, y otra más próxima en el tiempo, en 2010. Gracias a la primera consiguieron desembarazarse del «sultán» heredado de la URSS, Askar Akaev, en beneficio de Kurmanbek Bakiyev, que en apenas cinco años dilapidó su crédito a causa del nepotismo familiar en las instituciones y en la gestión de los recursos del país. Los kirguizos, hastiados de su desastrosa gestión y tras un alza injustificada del precio de la energía y las telecomunicaciones, se levantaron en revuelta popular y, dirigidos en su oposición de forma inteligente y eficaz por Otunbayeva³², que además contaba con el apoyo ruso, derrocaron a Bakiyev. Se llevó a cabo un proceso de transición, con la redacción de una nueva constitución y unas elecciones democráticas, que en 2011 llevaron al poder al presidente Atambaev. Durante este turbulento proceso, que ha oscilado entre apoyos de Estados Unidos y Rusia, China se ha mantenido especialmente alerta. Inicialmente, y tras el establecimiento de la base estadounidense de Manás, en suelo kirguizo, China reaccionó con

³¹ La frontera de Afganistán con Turkmenistán (744 kilómetros) y Uzbekistán (137 kilómetros) está en un terreno mayoritariamente desértico y despejado, con mayores facilidades para su control, especialmente en el caso uzbeko, con potentes fuerzas militares, reducida frontera y además una barrera física, el río Amu Daria, que materializa la línea fronteriza.

³² Rosa Otunbayeva, antigua dirigente comunista, tras la independencia se convirtió en la primera embajadora kirguiza en Estados Unidos y posteriormente fue asistente especial del secretario de las Naciones Unidas Kofi Annan.

la creación de la SCO (en 2001 y tres meses después del 11-S, con seis miembros iniciales: China, Rusia, Kazajistán, Tayikistán y Kirguistán, los «cinco de Shanghái», a los que se unió Uzbekistán). No hay que perder de vista que Kirguistán tiene una amplia frontera con una de las zonas más sensibles de China, la provincia de Xingjiang, tanto por la conflictividad de la etnia uigur, musulmán, como por constituirse físicamente en la puerta de entrada de los recursos de Asia Central hacia China. Para potenciar este vínculo se ha puesto en marcha un ambicioso plan de autovías y líneas férreas sufragado económicamente por el Gobierno de Pekín, de modo que las relaciones comerciales, que ya son abundantes y fluidas, sean el verdadero lazo chino de influencia sobre el débil Kirguistán.

Cooperación interregional de seguridad

Si atendemos a los cuatro principales actores del escenario geopolítico mundial, esto es, Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia y China, podríamos adscribir a cada uno de ellos una organización multilateral internacional, basada esencialmente en la cooperación en materia de seguridad, sobre la cual ejercen un papel de liderazgo, o al menos de influencia principal: la OTAN, la OSCE, la OTSC y la SCO, respectivamente. En todas las anteriormente citadas los países centroasiáticos participan de una manera u otra, y con diferentes grados de implicación que pasamos a analizar a continuación.

Respecto a la OTAN, ninguno de los países de Asia Central está presente como miembro de pleno derecho, pero todos ellos, incluyendo el siempre aislacionista Turkmenistán, participan en el programa de Asociación para la Paz (Partnership for Peace, PfP). Esta es una situación cómoda para ellos, puesto que les permite adscribirse a las operaciones y ejercicios militares que consideran convenientes en función de sus intereses particulares en cada momento, a la vez que permite en ocasiones la presencia de observadores de la OTAN en sus propias fuerzas militares. El impacto de la organización es, pues, mínimo y existe más interés por parte de la OTAN que del otro lado, para de este modo ampliar el nuevo concepto de «seguridad cooperativa» que surgió del concepto estratégico aprobado en 2010. En cuanto a la OSCE, las cinco ex repúblicas soviéticas son miembros de esta organización, que aboga sobre todo por el progreso de los derechos humanos, la democracia y las libertades civiles. Haciendo uso especialmente de la diplomacia y programas de formación de instituciones básicas del Estado, en aplicación del *soft power*, están presentes en todos los países centroasiáticos, a modo de testigos permanentes de la evolución hacia estadios de desarrollo con mayores cotas democráticas. Sin embargo, la carencia de medios y personal impide que su huella sea verdaderamente renovadora, y existe actualmente en un estado de lánguida decadencia.

Distinto es el caso de las dos organizaciones restantes, auspiciadas por las potencias regionales circundantes, Rusia y China, con mayor impacto y proyección sobre Asia Central. La OTSC constituye el intento ruso por implementar una alianza euroasiática a imitación de la OTAN, al menos en declaración de intenciones y símbolos externos: defensa colectiva, dimensión mayoritariamente militar, carta fundacional, cláusula de asistencia obligatoria en caso de agresión, secretario general y hasta escudo con cierta similitud al de la Alianza del Atlántico Norte. A Rusia, Bielorrusia y Armenia se le unieron inicialmente todos los países centroasiáticos, con la excepción de Turkmenistán. Se orienta hacia amenazas de tipo terrorista, acciones subversivas y violaciones fronterizas, e incluso ha constituido una fuerza de intervención rápida (CRRF)³³, tratando de imitar el modelo de la NATO Response Force (NRF). Rusia ha utilizado este marco para tratar de forma bilateral con cada uno en el plano puramente militar, tanto en asistencia como en comercio de material bélico, buscando ante todo su propio beneficio y maximizar su influencia en el campo de la seguridad. La cumbre informal celebrada en Biskek en mayo de 2013 ha supuesto la confirmación de Rusia de la CRRF como herramienta de intervención ante amenazas a la seguridad procedentes de Afganistán, en el próximo contexto pos-2014, especialmente en la conflictiva frontera con Tayikistán, aunque siempre como herramienta multilateral de intervención (mediante transferencias de material militar y adiestramiento de fuerzas, principalmente de tropas de operaciones especiales) y nunca como pretexto para un despliegue exterior de fuerzas rusas. El adiestramiento y equipamiento de fuerzas especiales sería el método más razonable y sensato para fortalecer los débiles ejércitos centroasiáticos, sobre todo frente a la amenaza procedente del sur, bien sea crimen organizado, movimientos insurgentes o radicalismos extremos. Y, además, lo más beneficioso y práctico para Rusia, tanto de cara a la comunidad internacional como en el ámbito interno, al utilizar la multilateralidad de la OTSC, ejerciendo el liderazgo de la organización. En este escenario la nota discordante ha sido interpretada por Uzbekistán, que en un primer momento se adhirió a la OTSC, pero mantuvo una suspensión entre los años 1999 y 2006, hasta que la condena de la comunidad internacional por la masacre de Andiyán lo hizo bascular hacia la OTSC, con la que confirmó su adhesión, aunque con una implementación escasa en la práctica. Al comenzar la tercera etapa de nuestra particular división de períodos de tiempo para Asia Central, con la nueva estrategia de salida de Afganistán por parte de la OTAN, Uzbekistán ha constatado la importancia de su territorio por su posición como salida de las rutas terrestres de evacuación, y de nuevo ha oscilado, al anunciar su retirada de la OTSC en julio de 2012. Este anuncio se hizo firme en diciembre de ese mismo

³³ Creada en 2002 y ratificada recientemente en la cumbre de la OTSC celebrada en Biskek, en mayo 2013, como medio de reforzar la seguridad en previsión de la retirada de la ISAF en 2014.

año, durante la cumbre anual de la organización, poniendo de manifiesto la voluntad de Uzbekistán de marcar distancias estratégicas con Rusia y, simultáneamente, aprovecharse de la situación pos-2014 en Afganistán para sacar partido del posible tránsito por su territorio³⁴ y de la recepción de material militar, sobre todo estadounidense, no susceptible de ser repatriado hasta sus lejanos territorios de origen. Con este nuevo estatus, tampoco habría que descartar la posibilidad de alcanzar un acuerdo con Estados Unidos para el establecimiento de una base militar de tránsito, al estilo de Manás en Kirguistán.

La otra gran organización del área, con participación mayoritaria de países centroasiáticos (a excepción una vez más de Turkmenistán), es la SCO. Además de los centroasiáticos, figuran las dos potencias regionales, Rusia y China, y algunas naciones asiáticas como observadores: Mongolia, Irán, India, Pakistán y Afganistán. China es la verdadera inspiradora de la seguridad multidimensional que plantea la SCO, que se expande del ámbito puramente militar para potenciar la cooperación política, comercial y económica. Como amenazas más importantes se propone combatir el terrorismo, el separatismo y el extremismo, tríada que centra los esfuerzos chinos en sus provincias más conflictivas, Tíbet y, sobre todo, la fronteriza con el espacio centroasiático, Xingjiang. Aunque la tríada de amenazas es compartida por Rusia, existe en esta organización, por iniciativa china, por supuesto, una mayor trascendencia de los factores económicos y comerciales, sin exigir contrapartidas de tipo democrático al estilo occidental, y sin ninguna imposición en las políticas de asuntos internos, cualesquiera que estas sean. De este modo, China ha incrementado en la última década sus intercambios comerciales con los países centroasiáticos, superando al tradicional mercado ruso de exportaciones e importaciones en importancia y volumen. Además, siguiendo la máxima china de «si quieres desarrollo, construye una carretera», el gigante asiático ha acometido un ambicioso programa de infraestructuras en los territorios centroasiáticos, no solamente para fuentes de energía (gasoductos y oleoductos), sino carreteras y líneas férreas, que explicaremos en el siguiente apartado, pero que sin ninguna duda contribuyen eficazmente a la preponderancia comercial china sobre Rusia en la zona. El escenario Afganistán pos-2014 ha supuesto una revisión y actualización de la SCO como vehículo para implementar las políticas chinas de seguridad que garanticen la protección de los recursos transportados y las infraestructuras levantadas en Asia Central. Y por supuesto, la estabilidad en Asia Central es la forma de sustentar el otro gran interés chino de su propia política regional en la provincia de Xingjiang, donde precisamente se encuentra localizada la tríada de amenazas que pretende conjurar con la SCO. La multilateralidad de la organización es el único ámbito de

³⁴ Una de las rutas conocidas como Northern Distribution Network (NDN) atraviesa el territorio uzbeko, como se explicará más adelante.

influencia e intervención sobre el resto de miembros de la SCO, porque, al igual que Rusia, cualquier escenario que suponga una intervención exterior de sus fuerzas militares es muy poco probable.

Factor económico: el nuevo gran juego de los recursos y las rutas terrestres

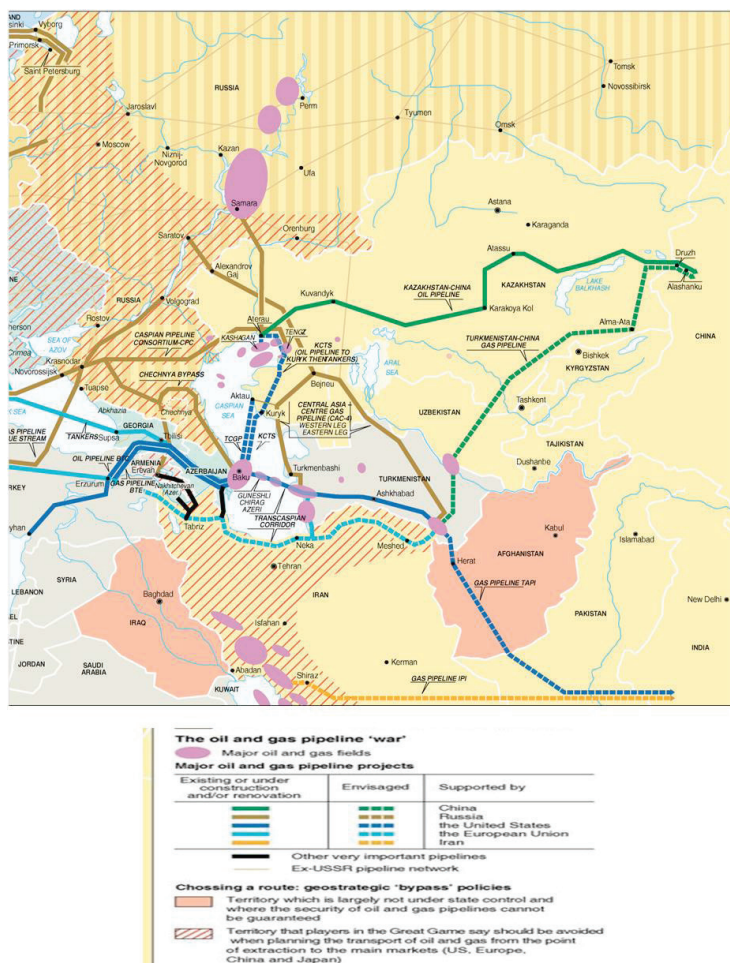
Petróleo y gas

Desde un punto de vista geológico, la cuenca del mar Caspio es una de las zonas de concentración de hidrocarburos del mundo, con una fama situada a un paso detrás del golfo Pérsico, aún cuando los datos de reservas probadas han evolucionado a la baja durante los últimos tiempos, después de una desmedida ilusión provocada por las expectativas de finales de la década de los noventa, precisamente tras la desaparición de la URSS. Tras el desmembramiento soviético, las nuevas naciones, antes dependientes de la planificación centralizada de Moscú, se vieron dueñas de los recursos, pero no de las rutas para llevarlos a los mercados exteriores, que seguían perteneciendo a Rusia. Y por eso durante las dos últimas décadas estos mercados exteriores —la Unión Europea, Estados Unidos y China—, han pugnado en ofrecer y desarrollar alternativas al «peaje ruso» para abastecerse, siempre de una forma alternativa, eso sí, como demostraremos con datos, del petróleo y el gas natural de la cuenca del Caspio. Esta competición, mayormente económica y diplomática, se convierte, pues, en una reedición del antiguo «gran juego» que llevaron a cabo en el siglo XIX el imperio ruso y el británico, pero ahora centrado en los recursos naturales y con un nuevo gran actor regional, cuya pujanza es incuestionable en el presente siglo: China. Esta pujanza se asienta sobre una economía que ha crecido en la última década a un ritmo imparable, y, aunque parece que los datos actuales presentan cierto estancamiento, en cualquier caso permanece sedienta de recursos energéticos para alimentarla. De tal modo que, en el año 2009, el consumo de energía primaria de China iguala al de Estados Unidos, y este mismo año sobrepasa el consumo interno chino su producción interna de carbón, petróleo y gas natural³⁵, de modo que el aprovisionamiento de fuentes energéticas exteriores se convierte en un imperativo estratégico para China.

Volviendo a nuestro escenario centroasiático, tenemos que descartar la ribera occidental del mar Caspio, donde los recursos de Azerbaiyán tienen escapatoria y diferentes alternativas a los mercados principales (tanto el ruso como el europeo). Sin embargo, Azerbaiyán, en palabras de Khanna, es el «tapón de corcho»³⁶ de los recursos de hidrocarburos del

³⁵ Según datos de *BP Statistical Review 2010*.

³⁶ KHANNA, Parag: *El segundo mundo*. Editorial Paidós, Barcelona.



Fuente: Philippe Rekacewicz, 2007: <http://www.cartografareilpresente.org/article150.html>.

Caspio, tanto de petróleo como de gas. Del petróleo, a través del oleoducto BTC (Bakú-Tiflis-Seyhan), con punto de partida en el Caspio, atravesando Georgia y llegando al Mediterráneo en Seyhan, cruzando toda Turquía; y del gas mediante la unión del existente gasoducto BTE (Bakú-Tiflis-Erzurum) con el proyecto TANAP (Trans-Anatolia Gas Pipeline Project), firmado en junio de 2012 entre Turquía y Azerbaiyán para el transporte del gas del Caspio hasta los mercados europeos.

Entonces el problema es dar salida a los recursos concentrados en la ribera oriental, en territorio de Turkmenistán y Kazajistán, y en menor medida hacia el interior, en Uzbekistán. El propio mar Caspio se convierte en

una barrera hacia Occidente, más que por su naturaleza líquida, por la indefinición de su estatus, que impide alcanzar acuerdos a los países ribereños para el tendido de oleoductos y gasoductos³⁷. Hacia el norte se encuentra Rusia, precisamente el antiguo dominador y explotador que ejercía, mediante sus infraestructuras, de yugo para los países centroasiáticos. Hacia el sur tenemos a Irán y Afganistán, el primero vetado por Estados Unidos desde la revolución que derrocó al sha y actualmente también por la comunidad internacional a causa de su controvertido programa atómico; el segundo, pendiente de alcanzar la estabilidad y expectante en la próxima evolución tras la retirada prevista de la ISAF en 2014. Y hacia el este, el voraz gigante de China, que tiende sus brazos abiertos al estilo milenarismo chino, sin plazos de tiempo y sin imposiciones.

PETRÓLEO Y GAS EN ASIA CENTRAL

(Datos año 2012)	PETRÓLEO			GAS NATURAL			
	PRODUCCIÓN	RESERVAS	R/P RATIO	PRODUCCIÓN	RESERVAS	R/P RATIO	EXPORTACION
	(% sobre mundial)			(% sobre mundial)			(por gasoducto; 10 m ³)
KAZAJASTÁN	2,0 %	1,8 %	47,4	0,6	0,7	65,6	Rusia / 11,0
UZBEKISTÁN	0,1 %	*	24,0	1,7	0,6	19,7	China / **
TURKMENISTÁN	0,3 %	*	7,4	1,9	9,3	**	Rusia / 9,0 Irán / 9,0 China / 21,3

* (menos del 0,05 %).

** (no disponible).

Fuente: Elaboración propia con datos del *BP Statistical Review 2013*.

De la tabla anterior (figura 5) se desprende la importancia relativa de la cuenca oriental del Caspio en cuanto a producción y reservas de petróleo en el concierto mundial. En términos de producción, el país con importancia es Kazajistán, con una cuota mundial que lo sitúa como intermedio, al nivel de Catar, Argelia, Angola o Noruega, a lo cual se añade la tasa R/P³⁸, con unos nada desdeñables 47,5 años. En términos de reservas probadas, los países centroasiáticos (incluso si añadimos la ribera occidental, esto es, Azerbaiyán), apenas sobrepasan el 2% mundial, lo que es

³⁷ Dependiendo de su consideración como lago o como mar cambian las fronteras y el ordenamiento jurídico, indefinición que interesa principalmente a Rusia, como medio de evitar un tendido submarino alternativo a los oleoductos y gasoductos propios, que podría enlazar con otros proyectos no rusos como el TANAP.

³⁸ R/P, o tasa ratio/producción, que cuantifica en años la duración de las reservas probadas, suponiendo un ritmo de extracción basado en las técnicas disponibles en el momento del cálculo del dato.

aproximadamente lo mismo que las reservas probadas de Libia, Nigeria o Estados Unidos, que, consideradas por separado, también sobrepasan el umbral del 2%. Es decir, que, si hablamos de petróleo, la relevancia estratégica de la zona se puede considerar como media, y siempre considerando el impedimento de las rutas de salida hacia los mercados, que pasamos a exponer a continuación. Para Kazajistán, las rutas desde sus campos principales (Kashagan y Tengiz, en el norte del mar Caspio) hacia Rusia y Europa dependían hasta los últimos años exclusivamente de las infraestructuras rusas, puesto que, como ya se ha dicho, los proyectos a través del Caspio, que supondrían un *by-pass*, están de momento congelados. Hacia el sur no solamente queda muy lejano en espacio, sino en cuanto a estabilidad política, puesto que implicaría atravesar Afganistán y Pakistán, hasta un puerto, que podría ser Karachi o Gwadar, este último financiado en infraestructuras por China. Así que, a pesar de la distancia, es el mercado chino hacia el este el que ha dispuesto voluntad y medios económicos, encauzados a través de sus compañías petrolíferas nacionales, e incluyendo no solamente el transporte, sino la producción, para abastecerse del petróleo kazajo. Para ello ha materializado un larguísimo oleoducto desde los campos principales, cruzando las estepas kazajas, hasta su provincia fronteriza de Xingjiang, y en julio de 2009 fue inaugurado el último tramo de más de mil kilómetros, desde el centro de Kazajistán (Atassu) hasta el nudo petrolífero de Alashankou, ya en territorio chino³⁹. La implicación china en el negocio energético kazajo es cada vez mayor, lo cual se confirma mediante la creciente presencia de personal cualificado y empresas chinas en el entramado kazajo, algo fácilmente observable en la capital, Astaná, y en Almaty.

Si hablamos de gas natural y con los datos de la tabla, observamos que esta vez el actor principal euroasiático es Turkmenistán, por producción (está prácticamente al mismo nivel que Argelia, Egipto o Nigeria), pero sobre todo por reservas, que casi alcanzan un 10% del total mundial, lo cual les otorga un valor geoestratégico (ocupan en este campo el cuarto lugar mundial detrás de Rusia, Irán y Catar). Pero también tienen el mismo problema en cuanto a su salida a los mercados. Por el occidente, el problema del mar Caspio les impide conectarse con Azerbaiyán (por un hipotético corredor submarino transcaspiano), y por el norte su salida es controlada por el gigante ruso, que incluso ha desarrollado dos nuevos gasoductos (el tramo oriental y occidental del Central Asia-Centre Gas) para garantizar la utilización de su red. Por el este, de nuevo China ha hecho valer su poderío económico para sufragar un larguísimo gasoduc-

³⁹ El oleoducto completo recibe el nombre de China-Kazakhstan Oil Pipeline. Comenzó su construcción en 2005 y el tramo final referido, completado en 2009, tiene una capacidad de diez millones de toneladas al año. Es propiedad a partes iguales de la China National Petroleum Company (CNPC) y KazMunaiGaz, compañía nacional de hidrocarburos kazaja.

to que conecte la red turkmena con la entrada a China por Xingjiang, el conocido como Turkmenistán-China Gas Pipeline: casi dos mil kilómetros completamente financiados por China e inaugurados en 2009, que cruzan Uzbekistán y tiene posibilidades de realizar ramificaciones hacia Tayikistán y Kirguistán sin demasiadas dificultades. Este gasoducto reviste quizás mayor importancia estratégica para China que el oleoducto, porque está incrementando cada vez más su necesidad de gas natural, y tiene menor diversificación de este recurso que del petróleo. Por el sur, sin embargo, Turkmenistán tiene vetado el acceso a la extensa red de gasoductos iraní, y en cuanto a Afganistán, debería atravesar el complejo e inseguro oeste afgano para cruzar Pakistán hasta el mar. Este último proyecto de gasoducto se conoce como TAPI (Turkmenistán-Afganistán-Pakistán-India), cuenta con el apoyo principal de Estados Unidos y la oposición china, y su viabilidad en el futuro pos-2014 abriría una importante fuente tanto de abastecimiento energético como de ingresos por peaje para el gobierno afgano. Para ello es absolutamente necesario que exista seguridad en el trazado y garantías de estabilidad, factores ambos pendientes de desarrollo en el inmediato futuro de Afganistán tras la retirada de la ISAF y, por supuesto, acuerdo en el resto de países implicados hasta su llegada al mar.

La Nueva Ruta de la Seda y la Northern Distribution Network (NDN)

Se identificaba la ruta de la seda en la antigüedad con las vías que en larguísima travesía utilizaban los comerciantes para unir la cuenca del Mediterráneo oriental con el Extremo Oriente, cruzando Oriente Medio y Asia Central antes de introducirse en China, por la actual región de Xingjiang, para alcanzar finalmente las costas del Pacífico e incluso Japón. Marco Polo fue uno de tantos que consiguió realizarla, pero el que más contribuyó a su conocimiento popular mediante el libro que escribió de sus viajes; no obstante, quien bautizó la ruta fue, posteriormente, el geógrafo alemán Von Richthofen en 1870. Utilizada a partir del siglo VII, cuando las realidades políticas, económicas y culturales de Occidente y China fueron propicias al establecimiento de relaciones comerciales, consiguió perdurar hasta el siglo XV, momento en el que las rutas marítimas impusieron su ventaja sobre las rutas terrestres. Pero en ese amplio período sirvió como vehículo transmisor no solamente de artículos comerciales, sino de elementos culturales y religiosos que todavía se mantienen. Y precisamente podemos considerar el sur de Asia Central como el punto medio de la ruta, que transcurre por el actual Turkmenistán, Uzbekistán y Kirguistán, antes de presentarse en Kashgar (actualmente Kashi en China, región de Xingjiang), que era la puerta al inmenso desierto de Takla Magán, antesala a su vez del imperio chino de la época. Las legendarias ciudades de Bujará y Samarkanda, en actual territorio uzbeko, eran paradas importantes de la ruta antes de cruzar el valle de Ferganá, para

adentrarse en las montañas hacia el único paso posible, el de Torugart, hoy frontera entre Kirguistán y China, a casi cuatro mil metros de altitud, y de obligado cruce antes de llegar a Kashgar. En nada se han modificado los pasos posibles desde Asia Central hacia China desde entonces, apenas mejorados por carreteras pavimentadas y débiles líneas férreas. Al sur del mencionado paso de Torugart se encuentra el corredor de Wahan, el estrecho acceso a China por tierras afganas y zona artificial de contención creada entre los imperios británico y ruso en el siglo XIX. Y al norte, ya en Kazajistán, las «puertas de Zungaria», auténtica brecha natural en la formidable barrera montañosa que constituye el único paso posible entre Kazajistán y la región China de Xingjiang, aprovechada para el cruce de carretera, ferrocarril y el oleoducto y gasoducto financiados principalmente por China, de los cuales ya se ha hablado, y que cruzan hasta el lado chino por Alashankou. Es por ello que Asia Central y Afganistán pueden considerarse como una auténtica encrucijada entre Oriente y Occidente, el norte y el sur, lo que les otorga un valor estratégico desde el punto de vista de las comunicaciones. Y el valor añadido viene como consecuencia de la retirada de la misión de la ISAF en 2014, puesto que el uso eficiente de las rutas y comunicaciones para el comercio y la energía se convierte en la mejor alternativa para el desarrollo económico de la zona. Esto implica la creación de foros de trabajo y asociaciones económicas regionales, la supresión de aduanas y barreras comerciales y el mantenimiento de un entorno seguro y estable, entre otras medidas. Esta es la visión que propugna la iniciativa estadounidense conocida como New Silk Road Strategy⁴⁰, factible al menos desde un punto de vista teórico, pero difícil de implementar en la realidad actual centroasiática y, sobre todo, de coordinar con los otros dos actores preponderantes regionales, Rusia y China.

Por otro lado, y como plan alternativo de ruta terrestre pakistaní para abastecer a las tropas multinacionales en Afganistán, durante el año 2008 surgió en el Pentágono el diseño de una ruta terrestre desde Afganistán hacia Europa, transitando por Asia Central, para el transporte de todos aquellos medios no militares necesarios para las operaciones de la ISAF. También se incluía la planificación de rutas aéreas. Al conjunto se lo denominó Northern Distribution Network (NDN), y se puede considerar que en febrero de 2009 la ruta estaba operativa, con dos alternativas para la entrada y salida de material, con origen por supuesto en la Ring Road afgana, y, una vez cruzada la frontera al norte (paso fronterizo de Hairaton, sobre el río Amu Daria), ambas con un punto de partida común

⁴⁰ Esta estrategia fue explicada por la secretaria de Estado Hillary Clinton en el discurso «*India and the United States: A Vision for the 21st Century*», pronunciado el 20 de julio de 2011 en Chennai (India). También hubo una reunión en Nueva York, en septiembre de ese mismo año, conocida como New Silk Road Ministerial Meeting, donde se recalcó la importancia para este asunto de la cooperación multilateral en Asia Central.

desde Termez, en Uzbekistán (donde se ubica una base militar uzbeka, Kharsi-Kanabad). La primera de estas alternativas partiría de este punto, atravesando sucesivamente Tayikistán y Turkmenistán (por carretera), para luego girar al noroeste y enlazar con las rutas por Kazajistán hasta unirse con las carreteras y líneas férreas rusas que parten del norte del mar Caspio, para alcanzar el puerto báltico de Riga, en Letonia. La segunda atravesaría longitudinalmente Uzbekistán hasta la frontera kazaja, para tocar el Caspio en el puerto kazajo de Aqtau, y de allí cruzar hasta Bakú, en Azerbaiyán. Una vez allí, salvaría Azerbaiyán y Georgia hasta llegar al mar Negro, en el puerto georgiano de Supsa, precisamente la terminal petrolífera donde convergen los oleoductos que parten de Bakú. A finales de 2011, informes oficiales estimaban en un 75% el porcentaje de lo transitando por la NDN sobre el total de lo enviado vía terrestre. Y las mismas fuentes evalúan en 120.000 el número de contenedores necesarios para evacuar de Afganistán el material militar de la ISAF.

NORTHERN DISTRIBUTION NETWORK: NDN



Fuente: http://1.bp.blogspot.com/-zRMgPKI_AEs/TtegnKQXR2I/AAAAAAAAACKg/Abi55M_cWOM/s1600/NDN_Afghanistan.jpg.

Uzbekistán ha sacado partido en esta situación a pesar de su condición de país doblemente encerrado (necesita atravesar al menos dos fronteras antes de alcanzar cualquier puerto marítimo). Así que, a pesar del desprecio hacia los derechos y libertades civiles, y de la predominante corrupción económica, para Estados Unidos no ha habido otra opción que negociar. En 2011 se ofreció a Uzbekistán la posibilidad de recibir material militar no esencial de Estados Unidos de la misión ISAF a cambio de facilitar el tránsito y operación en la parte de la NDN por su territorio, lo cual podría haber sido razón suficiente para la ya mencionada retirada del país de la OTSC. De igual modo, aunque ambas rutas de la NDN parten

de Uzbekistán, han de pasar necesariamente por Kazajistán, tanto si van al norte hasta Riga como si van al oeste hasta el mar Negro, lo que otorga al país un papel preeminente a la hora de fijar tasas y peajes de paso por su territorio. Y el tercer gran beneficiado de la zona es Turkmenistán, puesto que, aunque no cruza la NDN sus territorios, la mayor parte del combustible utilizado en la ruta procede de su territorio⁴¹. Dejando a un lado la fluctuante política uzbeka y la tradicionalmente aislacionista turkmena, Kazajistán es el país más interesado en impulsar la NDN, junto con Azerbaiyán y Letonia (cuyos puertos son el nexo de unión con las vías terrestres de la NDN), para seguir aprovechando las indudables ventajas que ofrece esta ruta en un escenario Afganistán pos-2014.

Conclusiones: posible evolución e impacto sobre el Afganistán pos-2014

No cabe duda de que los países de Asia Central están indisolublemente unidos en su trayectoria vital futura a la evolución de Afganistán tras la conclusión de la misión de la OTAN, la ISAF. En gran parte debido a su particular situación geográfica y derivada de ella por su contexto geopolítico, que hemos tratado de analizar a través de la exposición de los apartados anteriores durante las dos últimas décadas. Trataremos ahora de alcanzar unas conclusiones progresando por varios niveles, comenzando en el plano nacional, siguiendo por el regional y a continuación internacional, para alcanzar finalmente el de las organizaciones internacionales.

En el nivel nacional, los países centroasiáticos tienen pendiente la transición hacia nuevos líderes políticos que estén libres de la herencia de la extinta Unión Soviética. A excepción de Kirguistán, que ha iniciado este camino de forma lenta, pero inexorable, el resto han de buscar sus propias soluciones para las próximas dos décadas en figuras que, si bien no surjan de procesos democráticos, al menos puedan desvincularse de los círculos de poder familiares y casi tribales que atenazan con el nepotismo y la corrupción cualquier atisbo de evolución democrática. En los más dominados y oprimidos (Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán) es difícil que surjan de procesos revolucionarios, pero en Kazajistán las aperturas políticas y económicas están trazando una senda de estabilidad y bienestar que sirve de ejemplo a seguir. En cualquier caso, no será un proceso a corto o medio plazo, puesto que son las nuevas generaciones post-soviéticas las que deben adquirir la consciencia suficiente para generar el cambio, y su capacidad para ello se producirá dentro de las próximas

⁴¹ Según los datos de la Defense Logistics Agency estadounidense, en 2012 Turkmenistán recibió del total del gasto para suministros de las tropas de Estados Unidos destinado a los países de Asia Central 820,5 millones de dólares (más del doble que el resto de las cuatro ex repúblicas soviéticas juntas); entre todos supusieron un incremento del 700% con respecto a la inversión del año 2011.

dos décadas, y debería acontecer antes de conseguir otros objetivos en niveles superiores.

En el nivel regional es donde se encuentra la verdadera fortaleza del espacio centroasiático, derivado una vez más de su posición geográfica de conjunto. Un gran espacio regional centroasiático unido gozaría de entidad propia como actor geopolítico ante vecinos tan influyentes como Rusia, China o la India. Sin embargo, es necesario superar los personalismos nacionales en una fase previa. En este plano, el verdadero pivote geopolítico no lo constituye un solo país, como propugnaba Brzezinski para Uzbekistán, sino una asociación estratégica de este con Kazajistán, de manera que se conviertan en el verdadero motor de cambio regional. El primero, por la pujanza de su población, la influencia sobre todas las fronteras centroasiáticas y la fortaleza de sus cuerpos y fuerzas de seguridad. El segundo, por su estabilidad económica, su moderada transición hacia un nuevo modelo y su potencial estratégico en hidrocarburos y minerales estratégicos (uranio y oro, entre otros). Un primer y decisivo paso se ha materializado con la firma en junio de 2013 de un tratado que los convierte en socios estratégicos, el Treaty on Strategic Partnership. El segundo binomio que debe adquirir consciencia de su fortaleza potencial mediante su asociación estratégica es el formado por los dos pequeños países aguas arriba, Tayikistán y Kirguistán. Aún si se alcanza este grado de asociacionismo en Asia Central permanece el peligro de llegar a una situación de polarización regional entre ambas asociaciones, que debería evitarse a toda costa. Además, si esta segunda asociación se produce, será más fácil que el tradicional y férreo aislacionismo de Turkmenistán pueda finalmente deshacerse en beneficio del bloque centroasiático en su conjunto, aunque esto es una verdadera incógnita. Este proceso de asociación estratégica incide particularmente en Afganistán, puesto que comparte frontera con los países que agrupamos por binomios estratégicos y con la neutral Turkmenistán, y es la frontera tayika la más porosa a las amenazas de un país inestable. Y una amenaza regional, a considerar frente a todas las demás, que tiene la capacidad de desestabilizar todo el conjunto, sería un auge del islamismo radical, de modo que solamente una aproximación regional a esta amenaza surtiría efecto para neutralizarla. Un Afganistán inestable alimentaría esta amenaza, mientras que, por el contrario su estabilidad, proyectada hacia el norte en un espacio regional centroasiático igualmente estable, propiciaría un beneficio económico al ser considerado como encrucijada hacia el mercado euroasiático desde el sur (India y Pakistán).

En el siguiente nivel, el internacional, son el resto de actores geopolíticos, con vocación de influencia regional y mundial, quienes deben decidir la manera de afrontar sus relaciones con los países centroasiáticos en un ambiente de multipolaridad, puesto que ninguno de ellos gozará de hegemonía suficiente para imponerse al resto. Y, sobre todo, después de

la retirada estratégica de Estados Unidos de la región. Es de este modo decisivo si Rusia y China, los principales actores regionales, deciden magnificar las diferencias entre las naciones centroasiáticas tratando bilateralmente con ellas o, por el contrario, tienden a considerar el conjunto como espacio común. Parece que China es más partidaria de esta última opción, con un enfoque economicista basado en la practicidad de las relaciones comerciales, como una herramienta que fortalezca la seguridad y reduzca el peligro de los extremismos y separatismos. Y Rusia, una vez que se retiren las fuerzas de la OTAN, no debería encontrar ninguna ventaja en la inestabilidad en Afganistán, con un más que probable efecto contagio sobre las repúblicas centroasiáticas, así que contribuir a la estabilidad centroasiática fortalece las opciones afganas para permanecer igualmente estable.

Finalmente, llegamos al nivel superior de las organizaciones internacionales, cuyas estrategias han de buscar una alianza sobre todo en el caso de convergencia de intereses. En el plano de la seguridad, tras el nuevo concepto estratégico de la OTAN en 2010, se acuñó una nueva dimensión de seguridad que se denominó «seguridad cooperativa», de manera que a través de la asociación se aumentase la seguridad. En el caso centroasiático es paradigmático que los cinco países sean miembros de la Asociación para la Paz (Partnership for Peace, PfP). Del mismo modo, la implicación de la OTAN en el futuro de Afganistán tras 2014 necesita mantener algún tipo de vínculo que evite una deriva futura hacia un régimen del tipo talibán de principios del siglo XXI. Pero la auténtica convergencia se debería producir también en el plano de la gobernabilidad y el desarrollo de derechos y libertades civiles, que lidera la Unión Europea (con una gran mayoría de países que también pertenecen a la OTAN) a través de la OSCE, con diversos programas en Asia Central y en el propio Afganistán. Este es el mejor ejemplo de intereses comunes que no encuentran la manera de hacer una coincidencia efectiva que produzca resultados tangibles en la zona. Más difícil, si no utópico, resultaría que las dos organizaciones con relevancia regional ya comentadas (OTSC y SCO) adoptasen un enfoque común y pragmático hacia el espacio centroasiático, y en todo caso dependerá del enfoque que adopten las naciones inspiradoras, Rusia y China, respectivamente.

Composición del grupo de trabajo

- Coordinador:** **D. JAVIER CABEZA TABERNÉ**
General de división (ET)
Ex comandante adjunto (IJC/ISAF) (Enero de 2012-enero de 2013)
- Vocal Secretario:** **D. MARIO LABORIE IGLESIAS**
Coronel (ET)
Instituto Español de Estudios Estratégicos
- Vocales:** **D. JOSEP BAQUÉS**
Profesor de Ciencia Política
Universidad de Barcelona
- D. JOSÉ L. ANTOLÍN GARCÍA**
General de brigada (ET) (ARTIC-JCISAT)
Exdirector de comunicación (ISAF/IJC) (Enero de 2012-enero de 2013)
- D.ª PILAR REQUENA**
Reportera de En Portada (TVE)
Profesora asociada de la Universidad Complutense de Madrid
- D. RICARDO ESTEBAN CABREJOS**
Teniente coronel (ET)
Investigador externo de Asia Central

Cuadernos de Estrategia

- 1 La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica
- 2 La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la defensa nacional
- 3 La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única
- 4 Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional
- 5 La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988)
- 6 Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental
- 7 Los transportes en la raya de Portugal
- 8 Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos
- 9 Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética
- 10 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I)
- 11 La gestión de los programas de tecnologías avanzadas
- 12 El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II)
- 13 Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la defensa nacional
- 14 Ideas y tendencias en la economía internacional y española

- 15 Identidad y solidaridad nacional
- 16 Implicaciones económicas del Acta Única 1992
- 17 Investigación de fenómenos belígenos: método analítico factorial
- 18 Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90
- 19 La profesión militar desde la perspectiva social y ética
- 20 El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo
- 21 Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas
- 22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional
- 23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica
- 24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas)
- 25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida
- 26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur
- 27 El Espacio Económico Europeo. Fin de la Guerra Fría
- 28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I)
- 29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT)
- 30 La configuración de Europa en el umbral del siglo XXI
- 31 Estudio de «inteligencia operacional»
- 32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española
- 33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE
- 34 La energía y el medio ambiente
- 35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas defensa
- 36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90
- 37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990
- 38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas
- 39 Las fronteras del mundo hispánico
- 40 Los transportes y la barrera pirenaica

- 41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX
- 42 Las expectativas de la I+D de defensa en el nuevo marco estratégico
- 43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III)
- 44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II)
- 45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental
- 46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa
- 47 Factores de riesgo en el área mediterránea
- 48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990)
- 49 Factores de la estructura de seguridad europea
- 50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS
- 51 Los transportes combinados
- 52 Presente y futuro de la conciencia nacional
- 53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa
- 54 Evolución y cambio del este europeo
- 55 Iberoamérica desde su propio sur. (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica)
- 56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro
- 58 La sociedad y la defensa civil
- 59 Aportación de España en las cumbres iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992
- 60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este
- 62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas
- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial
- 64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español
- 65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario
- 66 Los estudios estratégicos en España

- 67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa
- 68 Aportación sociológica de la sociedad española a la defensa nacional
- 69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos
- 70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental
- 71 Integración de la red ferroviaria de la península ibérica en el resto de la red europea
- 72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder
- 73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993)
- 74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana
- 75 Gasto militar e industrialización
- 76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante
- 77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE)
- 78 La red de carreteras en la península ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes
- 79 El derecho de intervención en los conflictos
- 80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la defensa nacional
- 81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa
- 82 Los cascos azules en el conflicto de la ex-Yugoslavia
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo XXI
- 84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos
- 85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes
- 88 El mar en la defensa económica de España
- 89 Fuerzas Armadas y sociedad civil. Conflicto de valores
- 90 Participación española en las fuerzas multinacionales
- 91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos
- 92 Balance de las primeras cumbres iberoamericanas
- 93 La cooperación hispano-franco-italiana en el marco de la PESC

- 94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones
- 96 Panorama estratégico 1997/98
- 97 Las nuevas Españas del 98
- 98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio
- 100 Panorama estratégico 1998/99
- 100 1998/99 Strategic Panorama
- 101 La seguridad europea y Rusia
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX
- 103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa
- 106 Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010
- 106-B Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
- 107 Panorama estratégico 1999/2000
- 107 1999/2000 Strategic Panorama
- 108 Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa
- 109 Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso
- 110 El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español
- 111 Ideas sobre prevención de conflictos
- 112 Panorama Estratégico 2000/2001
- 112-B Strategic Panorama 2000/2001
- 113 Diálogo mediterráneo. Percepción española
- 113-B Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole
- 114 Aportaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica
- 115 La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia
- 116 El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz
- 117 Panorama Estratégico 2001/2002

- 117-B 2001/2002 Strategic Panorama
- 118 Análisis, estrategia y prospectiva de la Comunidad Iberoamericana
- 119 Seguridad y defensa en los medios de comunicación social
- 120 Nuevos riesgos para la sociedad del futuro
- 121 La industria europea de defensa: presente y futuro
- 122 La energía en el espacio euromediterráneo
- 122-B L'énergie sur la scène euroméditerranéenne
- 123 Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica
- 124 Nihilismo y terrorismo
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico
- 125-B The Mediterranean in the New Strategic Environment
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional
- 128 Comentarios de estrategia y política militar
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades
- 130 El papel de la inteligencia ante los retos de la seguridad y defensa internacional
- 131 Crisis locales y seguridad internacional: El caso haitiano
- 132 Turquía a las puertas de Europa
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas
- 135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos
- 137 Irán, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno
- 139 Security Sector Reform: the Connection between Security, Development and Good Governance
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo

- 143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas
- 144 La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad
- 145 La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa
- 145 B The European Security and Defense Policy (ESDP) after the entry into Force of the Lisbon Treaty
- 146 Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África
- 146 B European and African Response to Security Problems in Africa
- 147 Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis
- 148 Conflictos, opinión pública y medios de comunicación. Análisis de una compleja interacción
- 149 Ciberseguridad. Retos y amenazas a la seguridad nacional en el ciberespacio
- 150 Seguridad, modelo energético y cambio climático
- 151 Las potencias emergentes hoy: hacia un nuevo orden mundial
- 152 Actores armados no estables: retos a la seguridad
- 153 Proliferación de ADM y de tecnología avanzada
- 154 La defensa del futuro: innovación, tecnología e industria
- 154 B The Defence of the Future: Innovation, Technology and Industry
- 155 La Cultura de Seguridad y Defensa. Un proyecto en marcha
- 156 El gran Cáucaso
- 157 El papel de la mujer y el género en los conflictos
- 157 B The role of woman and gender in conflicts
- 158 Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica
- 159 Los potenciadores del riesgo
- 160 La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global
- 161 Seguridad alimentaria y seguridad global
- 161 B Food security and global security
- 162 La inteligencia económica en un mundo globalizado
- 162 B Economic intelligence in a global world
- 163 Islamismos en (r)evolución: movilización social y cambio político