

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 escapa 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 SRSR). 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.voia.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 energéticos⁶⁹.

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.ojg.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.sectesco.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.todayzaman.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>.

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/sgp/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 consultorio 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 indostadounidenses. 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/jct/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>.

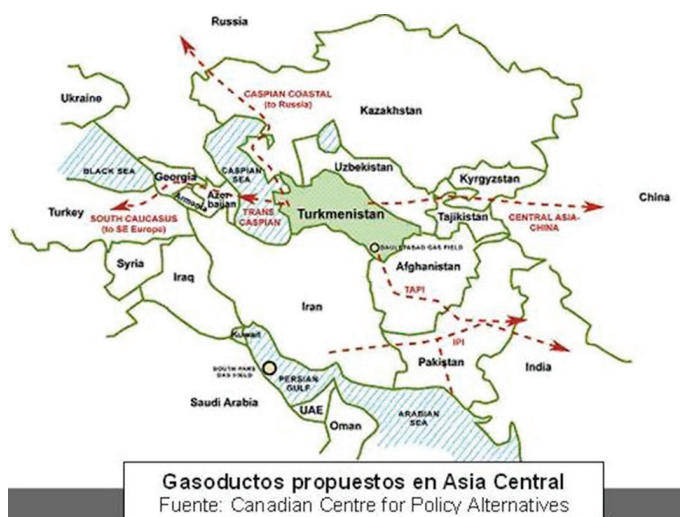
¹³⁹ LABORIE IGLESIAS, Mario: «Seguridad internacional y crisis», en *Revista Ejército*, núm. 856, julio/agosto de 2012.

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-uigur 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». Cimicweb.org, 6 de junio de 2012. Disponible en: https://www.cimicweb.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_2011AnalisisGeopoliticoAfganistan.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 IIEE, 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.