

# La crisis afgana: Dimensiones regionales e internacionales



Seminario celebrado en Madrid  
30 de marzo 2009

Robert Matthews  
Fionnuala Ní Éigearthaigh

10

Conference Report / Informe de Conferencia  
2009

Conference Report / Informe de Conferencia

## Acerca de FRIDE

---

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

## Informes de Conferencia

---

La serie Informes de Conferencia de FRIDE ofrece información concisa sobre los principales debates y conclusiones de los grandes eventos que abordan cuestiones y tendencias de interés central para Europa y el mundo.

# La crisis afgana: Dimensiones regionales e internacionales

Un seminario para tratar las cuestiones geopolíticas más amplias que rodean la crisis en Afganistán

Robert Matthews y Fionnuala Ní Éigeartaigh

Seminario celebrado en Madrid, 30 de marzo de 2009

Robert Matthews es investigador asociado de FRIDE.

Fionnuala Ní Éigeartaigh es traductora y editora, y trabaja en el campo de las relaciones internacionales.

Participó en la conferencia en calidad de relatora.

Este evento fue organizado por FRIDE y el Norwegian Peacebuilding Centre (Noref), con el apoyo de las embajadas de Canadá, Holanda y Francia en Madrid.

Foto de portada: MATEUS\_27:24&25/Flickr

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2009.

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

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

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

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

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

## Resumen ejecutivo

El seminario celebrado en Madrid sobre las dimensiones regionales de la crisis de Afganistán y Pakistán examinó las posibilidades y dificultades para desarrollar un enfoque regional hacia los crecientes conflictos en esas naciones sudasiáticas. Un elemento clave consistió en evaluar la formación de un grupo de contacto que, con la coordinación y el respaldo de la comunidad internacional, podría desarrollar una diplomacia regional para abordar la cada vez peor situación de seguridad en ambos países.

En esta coyuntura, la aparentemente eterna guerra en Afganistán y la creciente inestabilidad en Pakistán han obligado a Estados Unidos a revisar su estrategia y a tener en cuenta problemas regionales hasta ahora ignorados. Los Talibán y Al Qaeda han expandido sus redes a lo largo de la región y Pakistán e India están prácticamente en guerra en Afganistán. La pregunta es si un enfoque regional multidimensional contribuirá a la consecución de los objetivos de crear un Afganistán estable y, durante ese proceso, aliviar las perdurables tensiones regionales que dificultan la estabilidad y el desarrollo económico.

Estados Unidos ha enfocado su ayuda a Pakistán en la seguridad interna y ha enviado miles de millones de dólares a los cofres militares paquistaníes. Sin embargo, la crecientemente inestable situación política y económica en Pakistán ha subrayado la necesidad de fortalecer los procesos de gobernanza y democratización. Las causas subyacentes de la creciente "talibanización" de la sociedad paquistaní pueden encontrarse en la incapacidad del Estado de proporcionar servicios básicos y desarrollo, junto a una corrupción generalizada. El fundamento del ejército paquistaní para apoyar a los Talibán ha sido reafirmar su dominio político en Afganistán y frustrar la influencia india. En última instancia, Pakistán ve a Afganistán como una extensión de su problema con India; por lo tanto, abordar la disputa por Cachemira podría aliviar las tensiones entre ambos países.

La alianza internacional en Afganistán podría seguir un enfoque más integral que adoptara la cooperación regional transfronteriza, incluyendo la tan necesaria inversión en comercio e infraestructura. Con todo, la cooperación está obstaculizada por la volatilidad política de algunos países centroasiáticos. El apoyo público de Occidente a la intervención está decayendo y los países de la Unión Europea (UE) son reticentes a enviar tropas. Los Estados del Golfo y otros *stakeholders* deberían compartir la carga en materia de contribuciones financieras. Existe consenso sobre que el incremento de tropas debería ir de la mano de un "incremento de la gobernanza" por parte de Kabul y el año 2011 se considera crucial para evaluar el progreso o deterioro relativo de la situación en Afganistán y Pakistán. La expansión de las fuerzas de seguridad afganas será también una cuestión clave para la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en el transcurso de los próximos dos años. La experiencia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Afganistán, incluyendo el conocimiento de los lenguajes y actores locales, debería explotarse de un modo más efectivo y podría ser más útil que el establecimiento de nuevas iniciativas diplomáticas. Las bajas civiles como consecuencia de las operaciones militares occidentales siguen causando polémica en la medida en que socavan la legitimidad de la intervención internacional y aumentan el resentimiento de la población.

La seguridad, las drogas y los refugiados son los temas que Irán desea abordar en el contexto de las conversaciones regionales sobre Afganistán. La cuestión nuclear, que preocupa a Occidente, debería tratarse separadamente en tanto que no es relevante para Afganistán. La ruta de Chabahar a través de Irán es el camino más práctico para el transporte de las provisiones de la OTAN hacia Afganistán y la participación de Irán en las conversaciones regionales podría facilitar un acuerdo respecto de este tema.

Los países de Asia Central están ejercitando su músculo diplomático haciendo que diferentes poderes se enfrenten unos contra otros, tal como lo evidenciaron las maniobras sobre la base aérea de Manas en

Kirguistán. Sin embargo, la extrema pobreza ha conllevado una crisis social en las áreas fronterizas con Afganistán, creando un terreno ideal para la expansión de los militantes islámicos. Tanto Rusia como Irán tienen preocupaciones de seguridad regional complejas que dificultan y prolongan la intervención de Estados Unidos y de la OTAN en Afganistán. En estos casos, las conversaciones bilaterales sobre cuestiones concretas pueden resultar productivas para avanzar con una solución regional.

China tiene un interés de largo plazo en la región que proviene tanto de la necesidad económica de recursos como de problemas de seguridad en su territorio occidental. La insurgencia que amenaza al Estado de Pakistán va en detrimento de los intereses chinos puesto que podría contribuir a la desestabilización de la Región Autónoma de Xinjiang, donde las preocupaciones se centran en la resistencia separatista de los uigures y otros musulmanes. Sin embargo, la cooperación con Pakistán ha protegido los intereses chinos de una posible represalia Talibán por la supresión de la población musulmana en China. Los chinos, al igual que la coalición occidental, desean evitar un gobierno yihadista hostil en Afganistán; por lo tanto, debería ser posible alcanzar un compromiso constructivo por parte de los chinos en los esfuerzos regionales para asegurar la estabilidad.

El conflicto indo-paquistaní en Afganistán está correlacionado con otro en el Golfo Pérsico: el antagonismo entre Irán y Arabia Saudí. Los sauditas temen que Irán esté aumentando su presencia en Afganistán y si Irán se involucra en el diálogo regional, los saudíes también querrán formar parte. Pakistán también se considera a sí mismo como un interlocutor válido en las conversaciones entre los Talibán y Kabul. Arabia Saudí podría desempeñar un papel en deslegitimar el extremismo en Pakistán, dado que tiene conexiones políticas estrechas con ese país.

La comunidad internacional ahora propone la creación de un grupo de contacto regional, compuesto por vecinos de Afganistán, con vistas a llevar a cabo esfuerzos diplomáticos entre las diferentes partes. Las cuestiones regionales estratégicas relativas a Afganistán podrían aislarse y tratarse por separado. Un grupo de contacto más amplio podría incluir importantes actores, tales como China, Rusia, Arabia Saudí y Japón. El tejido común que podría unir a todos estos actores es que todos ellos se encuentran amenazados por los Talibán y Al Qaeda, de una u otra forma.

Hay muchas ventajas en crear un grupo de contacto. Sin embargo, la tarea más importante es abordar las preocupaciones de seguridad de Pakistán como una precondition para alcanzar la cooperación militar en el control de las áreas de su frontera occidental con Afganistán y repensar su apoyo en el pasado a los Talibán afganos. El diálogo regional podría resultar en un enfoque más creativo y flexible y debería al menos intentarse, dados los fracasos de las alternativas de los últimos ocho años. Si el grupo de contacto avanza, debería probablemente mantenerse reducido y las discusiones deberían llevarse a cabo lejos del escrutinio público.

Los obstáculos del grupo de contacto incluyen debilidades inherentes a los Estados vecinos de Afganistán, los cuales son complejos y están fragmentados; dichos Estados podrían también competir por recursos y manifestar desconfianza y resentimiento mutuo. Independientemente de las posibilidades de éxito, el grupo de contacto podría verse limitado por obstáculos regionales y las realidades de una intensificación de las operaciones militares de Estados Unidos y la OTAN en Afganistán y los ataques aéreos en Pakistán. Éstos podrían erosionar el diálogo regional mejor intencionado sobre Afganistán y Pakistán.

---

# Índice

Resumen ejecutivo	V
Acrónimos	VII
Introducción	1
Panel I: El factor pakistaní	2
La expansión de los Talibán	2
El Estado y los Talibán	4
La sociedad civil y la crisis de gobernanza	5
La estrategia de Estados Unidos y Pakistán	6
Panel II: La OTAN, la ONU y la alianza internacional en Afganistán: ¿Agendas conflictivas o coordinadas?	7
Coordinación internacional	8
La OTAN	9
La ONU	9
La Unión Europea	10
Panel III: El papel de los actores regionales al abordar la crisis de Afganistán y Pakistán	10
Irán	10
Rusia y Asia Central	12
China	13
Arabia Saudí	15
Organizaciones regionales	15
El grupo de contacto regional	16
Consideraciones finales	18
Ventajas de un enfoque regional	19
Advertencias para la búsqueda de un enfoque regional	19

# Acrónimos

<b>CEE</b>	Comunidad Económica Euroasiática
<b>CSTC-A</b>	Comando de Transición de Seguridad Combinado-Afganistán
<b>DDR</b>	Desarme, Desmovilización y Reintegración
<b>ENA</b>	Ejército Nacional Afgano
<b>FATA</b>	Áreas Tribales Federalmente Administradas
<b>FIAS</b>	Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad
<b>FNSA</b>	Fuerzas Nacionales de Seguridad Afgana
<b>ISI</b>	Inter-Services Intelligence
<b>MIU</b>	Movimiento Islámico de Uzbekistán
<b>OCE</b>	Organización de Cooperación Económica
<b>OCS</b>	Organización de Cooperación de Shangai
<b>OLD</b>	Operación Libertad Duradera
<b>OMLT</b>	Equipos Operativos de Instrucción y Enlace
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte
<b>OTSC</b>	Organización del Tratado de Seguridad Colectiva
<b>PESD</b>	Política Europea de Seguridad y Defensa
<b>PFN</b>	Provincia de la Frontera del Noroeste
<b>PNA</b>	Policía Nacional Afgana
<b>PRT</b>	Equipos de Reconstrucción Provincial
<b>UNAMA</b>	Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán

# Introducción

La necesidad de profundizar el entendimiento sobre el rol potencial de los países de la región para abordar las crisis política, militar y social en Afganistán y Pakistán constituyó el principal fundamento de este seminario, que tuvo tres objetivos inmediatos: 1) proporcionar un marco analítico para comprender la actual coyuntura en Afganistán dentro de su contexto geopolítico más amplio; 2) explorar los temas relevantes que circundan el avance del diálogo regional e identificar enfoques positivos para mejorar la cooperación regional; y 3) extraer deducciones, obtener algunas conclusiones y ofrecer sugerencias acerca de cómo los actores internacionales y regionales podrían promover tal participación regional y diplomática para ayudar a resolver la crisis dual en Afganistán y Pakistán.

El contexto para el seminario fue la guerra irresoluble en Afganistán y la creciente inestabilidad en Pakistán, que está enfrentando su propio desafío de militancia islámica y terrorismo interno creciente. La guerra en Afganistán lleva 30 años, un período de tiempo comparable al comprendido por el comienzo de la Primera Guerra Mundial y el final de la Segunda Guerra Mundial. A pesar de la duplicación de tropas y operaciones afganas y de la OTAN en los últimos cuatro años, la situación militar de la coalición occidental se ha deteriorado de manera continua, así como también la legitimidad del gobierno. La violencia lleva ocho años de alta intensidad y la credibilidad de Hamid Karzai y el gobierno central lleva siete años en baja. La situación en Afganistán parece enmarañarse, aumentando el riesgo de guerra civil y colapso estatal.

En Pakistán la estabilidad social y política también se ha desintegrado notablemente; en la actualidad el país se encuentra justo detrás de Afganistán en las evaluaciones sobre los Estados fallidos del mundo. Al Qaeda se ha atrincherado y los Talibán han expandido su presencia de forma exponencial en los últimos cinco años. Con sus armas nucleares y la presencia terrorista, el Estado ha sido calificado de modo ominoso como “el

país más peligroso de la tierra”. Las crisis gemelas de Afganistán y Pakistán han llegado a las puertas de la OTAN, siendo quizás su mayor desafío actual. Y se ha transformado en una cuestión cada vez más crítica para Estados Unidos, Europa y Asia del Sur.

La estrategia actual de Estados Unidos y la OTAN para ambos países contempla componentes militares, políticos y de gobernanza y también de desarrollo, junto a un nuevo énfasis en la diplomacia regional. No tiene por objetivo la victoria militar sobre los Talibán afganos, la cual, según casi todos los observadores, es ahora inalcanzable. Por el contrario, la estrategia está diseñada para estabilizar Afganistán como una precondición para un proceso de reconciliación y reintegración más amplio e integral con los Talibán. Un proceso de conciliación y negociación cuidadosamente articulado, liderado por Kabul y respaldado por Estados Unidos y la OTAN, parece ofrecer posibilidades para revertir la tendencia negativa. Así, la nueva estrategia podría transformarse en un prelude para acotar las misiones militares internacionales y para una consiguiente estrategia de salida.

Mientras esta estrategia revisada es más compleja y sofisticada que el enfoque de los últimos ocho años, su pieza central todavía es militar: un aumento, duplicando el número de soldados estadounidenses, junto con incrementos menores y más temporales de las fuerzas armadas de los países de la OTAN. La estrategia, diseñada en Washington, también demanda estrategias más efectivas y coordinadas a lo largo de la crítica frontera Afganistán-Pakistán, que es el locus de buena parte de la actividad de los Talibán y de su infiltración en Afganistán. La ofensiva militar intensificada está diseñada para retomar, asegurar y controlar áreas actualmente bajo mando Talibán mientras se contribuye a la estabilización, protección y desarrollo en curso de esas zonas. Como mínimo, se espera que el nuevo componente militar fortalezca la posición de la OTAN en cualquier futura negociación con la insurgencia.

Más aún, el desequilibrio previo entre la ayuda militar y civil será revisado y se destinará una mayor cantidad de dinero para el desarrollo económico, político e ins-

titucional. La estrategia también prevé un cambio en el liderazgo de esos programas, que pasará de la comunidad internacional a las organizaciones locales bajo un programa efectivo de "afganización".

Finalmente, y siendo una de las motivaciones de este seminario, la nueva administración en Washington y las de otros gobiernos de la OTAN han subrayado el valor del diálogo entre los vecinos de Afganistán y la formación de un "grupo de contacto" que pudiera lidiar con la escalada de la crisis de Afganistán. Idealmente, el grupo de contacto se mantendría relativamente pequeño y bajo los auspicios de la ONU. Sin embargo, Estados Unidos promoverá su propia versión de una dimensión regional e internacional en su estrategia para Afganistán en los próximos meses. Es probable que estas iniciativas tengan más posibilidades de éxito con la participación y apoyo internacional, especialmente de Pakistán. De hecho, el objetivo final es conseguir la colaboración plena de los militares y los servicios de inteligencia pakistaníes (ISI, por sus siglas en inglés) con el fin de desanimar a la insurgencia en Afganistán.

El seminario de Madrid se centró en la guerra de Afganistán en su contexto regional, examinando el rol que sus vecinos juegan en la región y evaluando las posibilidades y las limitaciones para la creación de un marco regional con vistas a una solución negociada a las crisis gemelas en Afganistán y Pakistán. Siguen pendientes las preguntas sobre cuánta cooperación es posible. ¿Puede la diplomacia regional, bilateral o mediante un grupo de contacto entablar un diálogo beneficioso con actores afganos y pakistaníes, crear el camino para la construcción de la paz y facilitar una consiguiente estrategia de salida para la OTAN? ¿Podrá avanzar dicho enfoque regional hacia la consecución del objetivo principal que es la creación de un Afganistán y un Pakistán estables en base a soluciones locales y compromisos políticos?

El seminario, de una jornada de duración, fue organizado conjuntamente por FRIDE y el Norwegian Peacebuilding Centre (Noref). Con la presencia de 70 participantes, el evento contó con ponencias realizadas

por importantes expertos pakistaníes, afganos, iraníes, saudíes, canadienses y europeos, provenientes de la academia, los medios de comunicación, *think tanks* y organismos gubernamentales. A continuación se presenta una síntesis narrativa de las ponencias y debates que tuvieron lugar bajo la *Chatham House Rule*. Para mantener la coherencia temática, ciertas ideas expresadas en un panel de debate pueden haberse ubicado bajo otro panel. La mayoría de las referencias al grupo de contacto regional fueron recogidas bajo un encabezado único en la sección final.

---

## Panel uno: El factor pakistaní

Tras el ataque en Mumbai en 2008, Pakistán reapareció en el radar internacional; hasta entonces, se había prestado muy poca atención a la realidad política interna del país. Washington ha enviado miles de millones de dólares al país desde 2001, principalmente para apoyar a los militares como custodios de la seguridad y estabilidad en Pakistán. Sin embargo, se prestó escasa atención a las consecuencias políticas de largo plazo de esta estrategia. La atención internacional y doméstica en la seguridad pakistaní ha resultado perjudicial para las cuestiones más amplias de democratización y gobernanza.

### La expansión de los Talibán

La aprobación del Presidente Prevé Musharraf de la guerra global contra el terrorismo liderada por Estados Unidos fue recibida con creciente descontento por la sociedad pakistaní y se transformó en un caldo de cultivo para posiciones extremistas. El apoyo tácito, y a veces activo, del Estado a los grupos extremistas, junto a la "islamización" de la educación y los temas sociales, ayudaron a consolidar el extremismo islámico. La radicalización religiosa de la sociedad ha ahora estallado en áreas tradicionales como la Provincia de la Frontera Noroeste (PFN) y Cachemira y está afectando a todo el país. Más aún, la incapacidad del Estado

para proporcionar servicios básicos y desarrollo, el “déficit democrático” de Pakistán y la corrupción generalizada han aumentado el atractivo de estos grupos.

El crecimiento del conservadurismo religioso puede, en consecuencia, interpretarse como la respuesta de la sociedad a la decepcionante actuación del Estado, tanto en términos de su eficacia como de la percepción sobre su legitimidad. Los intentos de delegar el poder al nivel local aparentemente han fortalecido a hombres poderosos, particularmente en las áreas más marginales donde los Talibán tienen mayor influencia. Como resultado, el control de estas áreas por parte del gobierno central parece haberse consolidado a expensas de las asambleas provinciales cuyo rol consiste en mantener cierto grado de vigilancia. Incluso en Baluchistán, que tradicionalmente no se ha destacado por su fanatismo religioso, la gran presencia militar pakistaní ha creado descontento y frustración, y el proyecto Talibán es visto por muchos como una alternativa atractiva a la escasa o inexistente prestación de servicios públicos.

La permisividad para con los Talibán por parte del ejército pakistaní es un problema crítico, que da lugar a olas de reclutamiento, la acumulación de provisiones y la construcción de redes de apoyo. Así, no se pueden tomar en serio las declaraciones del ejército sobre que está luchando seriamente contra la insurgencia. Ninguna insurgencia puede derrotarse mientras los insurgentes tengan un refugio seguro. Esta lección parece haber sido ignorada por la comunidad internacional en los últimos ocho años, llevando a la calamitosa situación actual. Las tácticas coercitivas de los Talibán no fueron afrontadas y como resultado las estructuras alternativas de poder local han sido eliminadas. En el Valle de Swat, Maulana Fazlullah ha creado una estación de radio FM desde donde transmite fuertes amenazas dirigidas tanto a la población local como al Estado pakistaní, pero el gobierno de Musharraf nunca cerró la estación ni intentó impedir las transmisiones. En gran medida, como resultado, cerca del 60 por ciento de los mullahs en las áreas fronterizas, que controlan el poder en esa región, han sido asesinados en los últimos años, dejando estas regiones abiertas al dominio Talibán.

Cuando en febrero de 2009 el gobierno provincial de la Frontera Noroeste firmó un acuerdo con el movimiento Talibán en el Valle de Swat, permitiéndoles imponer la estricta ley islámica (sharia) en las cortes de Swat, los observadores advirtieron que el acuerdo constituía una capitulación importante que contradecía la ley constitucional. La interpretación Talibán de la sharia es abiertamente punitiva, permitiendo la flagelación y la destrucción de hogares y de las escuelas para niñas. Los Talibán pronto tomaron control de la administración local, la policía y las escuelas, dominando la administración de Swat. Este proceso después se expandió a otras áreas, tal como se ha visto en el avance Talibán en Buner y Dir en abril. Habiendo ganado Swat, los Talibán dejaron claro que su intención final era derrocar al gobierno nacional.

En el verano de 2009, el ejército pakistaní afirmó haber recuperado el Valle de Swat de manos de los Talibán, mediante una ofensiva militar que desplazó alrededor de dos millones de personas. Sin embargo, hay indicaciones de que los Talibán abandonaron el área sin mayores enfrentamientos, posiblemente con la intención de regresar cuando el ejército se retire en el futuro, o de luchar en otra parte. El ejército no ha proporcionado evidencia sólida de que haya eliminado o capturado a líderes Talibán y el control militar se limita a los centros y carreteras urbanos. El apoyo popular inicial a la campaña militar se está desvaneciendo, mientras la lucha perdura y la población permanece en abarrotadas tiendas de campaña. La población también desconfía de las promesas del ejército de reconstruir pueblos, dado su historial en otras regiones tales como Bajaur donde las aldeas todavía permanecen en ruinas, ocho meses después de haber sido destruidas por el ejército que derrotó a los Talibán.

El dilema subyacente es la necesidad urgente de proporcionar servicios judiciales, de policía, de salud y escolares a tiempo. El fracaso en esta cuestión dejará el área vulnerable para ser recuperada por los Talibán. A estas alturas, el gobierno civil de Swat no tiene ni dinero ni capacidad de reconstrucción, y sus planes para proporcionar servicios parecen estar creando antagonismo y sospecha entre los militares. La pregun-

ta candente es si las autoridades tendrán la voluntad y la capacidad de asegurar Swat, así como de prevenir la recuperación del control por parte de los Talibán. Los analistas militares temen que Swat permanezca todavía durante algún tiempo bajo la amenaza continua del extremismo islámico.

## El Estado y los Talibán

Pakistán ha capitalizado el flujo de asistencia militar, así como de otras ayudas, proveniente de Estados Unidos desde el 11 de septiembre de 2001 (11-S) y, de hecho, podría estar manteniendo viva la cuestión para maximizar los beneficios del país como socio estratégico en la guerra antiterrorista. Asimismo, la mayor parte de la ayuda militar se destinó a armamentos para una guerra convencional con India. Es posible que el alto nivel de asistencia a Pakistán también haya evitado que Estados Unidos estableciera una asociación más integral con India.

Pakistán ve a Afganistán como una extensión de su problema con India y el ejército interpreta su apoyo a los Talibán como un medio de combatir la influencia india en el país y recuperar el poder político que tuvo en la década de los noventa. En años recientes, Nueva Delhi ha realizado fuertes inversiones en materia de desarrollo y construcción en Afganistán y ha establecido una presencia consular importante en el país, especialmente a lo largo de la frontera occidental de Pakistán, hecho que reviste una seria preocupación para Islamabad. Afganistán, por su parte, históricamente ha mantenido lazos con India para contrabalancear la influencia de sus dos vecinos cercanos, Pakistán e Irán. Durante los siete años de gobierno Talibán en Afganistán, la influencia de India fue insignificante y los Talibán estuvieron prácticamente controlados por las autoridades pakistaníes. A su vez, Kabul no planteó temas sensibles con Islamabad, como la Línea Durand, que Afganistán no acepta.

Después del 11-S, no se produjo el cambio de sentido esperado en la política pakistaní. Percibido como un aliado indispensable de Estados Unidos y la OTAN, con casi un monopolio sobre las rutas de suministro hacia

Afganistán (que no tiene acceso al mar), Pakistán ha jugado un doble juego en el que parece estar luchando contra el terrorismo mientras protege a los Talibán. Algunos elementos dentro del ejército y del ISI continúan trabajando con los Talibán y contribuyen, de esta manera, a su expansión, a pesar de los vínculos de éstos últimos con Al Qaeda. Además de las preocupaciones directas acerca de la influencia india en su zona occidental, Pakistán continúa apoyando a los Talibán desterrados debido a su desconfianza del gobierno de Hamid Karzai, dominado por la Alianza del Norte. Esta política sirve como un seguro contra la retirada de Estados Unidos y la OTAN, y posiciona a Pakistán como un socio futuro en Afganistán.

El objetivo estratégico de Al Qaeda es adquirir territorios y recursos para construir bases en Pakistán, preferiblemente tierra adentro, lejos de los ataques de los aviones teledirigidos estadounidenses, y finalmente en Afganistán. Los ceses al fuego del ejército pakistaní con los militantes locales y la diversión de su atención hacia la frontera este con India contribuyen a alcanzar este objetivo. La consolidación real de Al Qaeda y los Talibán tuvo lugar en 2002, cuando todo el ejército pakistaní se alineó contra el ejército indio. Posteriormente, debido a los ataques de Mumbai en 2008, un gran porcentaje de las tropas pakistaníes fue desplazado de las Áreas Tribales de Administración Federal (FATA, por sus siglas en inglés) y de la Provincia de la Frontera Noroeste hacia la frontera con India, dejando a las áreas tribales prácticamente en manos de los Talibán. El ejército pakistaní se encuentra mal preparado para enfrentarse a los militantes y ha rechazado consistentemente las ofertas de Estados Unidos para el entrenamiento en contrainsurgencia, alegando que el principal propósito del ejército es luchar contra India en una guerra convencional en su frontera oriental.

Por otra parte, el gobierno pakistaní parece receptivo a la idea de llevar adelante un proceso de negociación entre Kabul y los Talibán aunque, por el momento, el canal de diálogo respaldado por los saudíes ha impedido esta posibilidad. El ISI y el ejército pakistaníes desean ser los principales interlocutores en cualquier

diálogo entre los Talibán y Estados Unidos o el gobierno de Karzai.

Hay diferencias significativas entre los procesos de negociación con los Talibán en Afganistán y aquéllos en Pakistán. Karzai ha convencido a alrededor de 6.000 Talibán y varios comandantes líderes. Los Talibán afganos no han reconocido la Constitución afgana o el Estado de derecho. Al mismo tiempo, a los ex comandantes Talibán, que fueron nombrados gobernadores regionales, no se les ha permitido imponer la sharia. En Pakistán, sin embargo, el modelo de hacer grandes concesiones a los militantes del oeste sólo ha profundizado su activismo y ha fomentado su expansión.

Para abordar a los Talibán en Pakistán, ni una solución puramente política ni una puramente militar se considera viable. Pero, para que Occidente y el gobierno afgano tengan alguna posibilidad de éxito, es esencial ganar la lealtad de la población. La misma fórmula de contrainsurgencia que se aplica ahora en Afganistán debería aplicarse en Pakistán: recuperar el territorio perdido y asegurarlo para la población civil de modo que el desarrollo pueda implementarse. Es por lo tanto esencial que el ejército pakistaní lleve a cabo un cambio estratégico en su política hacia los Talibán y que la OTAN establezca indicadores para que el ejército demuestre que ha retirado su apoyo a esos militantes tanto en Pakistán como en Afganistán.

## Sociedad civil y la crisis de gobernanza

La sociedad pakistaní sufre de una pérdida aguda de gobernanza y la situación se ha deteriorado de manera significativa recientemente. La ausencia de un gobierno y de instituciones eficaces, las bajas militares, una economía débil y la creciente pobreza han contribuido en conjunto al tipo de descontento que lleva al extremismo. La lucha por el poder entre las élites está dejando una enorme ventana de oportunidad para que los militantes religiosos convoquen a aquellos miembros de la sociedad alienados y marginados. El Presidente pakistaní Zardari es considerado débil e

impopular y el temor ahora es que si los Talibán continúan infectando otras áreas del país Washington pueda decidir que un gobernante militar podría ser más eficaz, tal como lo hizo en la era Bush.

En Pakistán existen dos ideas opuestas y contradictorias acerca de lo que debería ser el Estado-nación pakistaní: el idioma de la seguridad nacional militar, que se centra en un nacionalismo liderado por el ejército y en repeler a India; y el paradigma civil, que siempre se ha caracterizado por la democracia, el comercio, la inversión y el desarrollo económico. Esta contradicción estructural subyace en la inseguridad crónica que sienten el gobierno y el pueblo pakistaníes.

En teoría, Pakistán cuenta con todas las instituciones necesarias para una democracia en pleno funcionamiento. Sin embargo, las instituciones son en buena medida fachadas formales. Aunque hay un parlamento en funciones, la población rutinariamente cuestiona las acciones del gobierno y el nivel de compromiso de sus miembros. Los procesos y dinámicas informales son decisivos en la manera de operar de la sociedad y es necesario reconocerlos y analizarlos para abordar las limitaciones políticas de Pakistán.

Actualmente, ha surgido en Pakistán una sociedad civil cada vez más estructurada e influyente que se ha convertido en uno de los principales interlocutores para la reforma, tal como lo evidencia el movimiento de abogados. La comunidad internacional necesita crear y apoyar el espacio para estos agentes de cambio progresistas, a pesar de los posibles efectos desestabilizadores de corto plazo. De hecho, un gobierno civil fortalecido podría servir como interlocutor con el ejército y convertirse en el medio más efectivo para combatir a los Talibán y los terroristas internacionales que operan en Pakistán, Afganistán y en la región. Abordar el desarrollo en Pakistán incluye reformar el sistema político y aflojar el estrecho control del ejército sobre los procesos políticos. Una sociedad civil influyente podría también contribuir a resolver las cuestiones con India y Afganistán. El compromiso sostenido de la comunidad internacional con la sociedad civil y los partidos políticos es esencial, incluyendo el apoyo económico y

político. La Unión Europea y los gobiernos europeos deberían igualar la asistencia de Estados Unidos para el desarrollo y la reforma política, pero, sobre todo, deben comprometerse en el largo plazo.

La lección más importante consiste en que la comunidad internacional debe coordinar su estrategia hacia Pakistán tal como ahora reconoce que debe hacer con Afganistán. Un mejor entendimiento del contexto político de Pakistán es esencial, incluyendo una diferenciación entre los grupos militantes y atender los desafíos de la gobernanza que enfrenta Pakistán. El Parlamento Europeo está planeando actualmente iniciar programas de capacitación con el parlamento pakistaní; este tipo de iniciativas debería ser asumido por otros actores de la comunidad internacional.

## La estrategia de Estados Unidos y Pakistán

La estrategia actual del Presidente Obama, aunque está todavía muy centrada en el aumento de la presencia militar, tiene el objetivo de encontrar un equilibrio entre el apoyo militar y la ayuda al desarrollo. Pero todavía está por verse si este enfoque amplio, diseñado para mejorar la seguridad y estabilidad del país, se transformará o no en una estrategia exitosa que obtenga la aceptación interna del papel militar de Estados Unidos y la OTAN en el país.

Estados Unidos debe darse cuenta de que su enfoque hacia Pakistán no ha logrado hasta ahora estabilizar el país por varias razones. Primero, los ataques unilaterales con misiles teledirigidos sobre el territorio pakistaní desde 2008 a menudo no han distinguido entre grupos tribales y terroristas y han resultado en muchas bajas civiles. Segundo, unos once mil millones de dólares que se usaron principalmente para apoyar a las fuerzas armadas pakistaníes han sido desviados para preparar para una guerra contra India más que para luchar contra sus propios militantes. Tercero, el enfoque de Washington centrado en la seguridad es percibido como contradictorio al objetivo declarado de promover la democracia, alienando a muchos pakistaníes respec-

to de los objetivos de Estados Unidos en la región. Cuarto, entre 2005 y 2007, la ayuda económica se concentró en gran medida en el apoyo presupuestario que, dada la corrupción endémica en Pakistán, raramente llegaba a la población objetivo y ha sido cuestionada por la comunidad internacional. Finalmente, otras medidas estratégicas en la región, como el acuerdo nuclear con India, aprobado por el Congreso de Estados Unidos en octubre de 2008, han acentuado los temores de Pakistán sobre una hegemonía regional india y han acrecentado el riesgo de acuerdos entre Pakistán y China en represalia.

La política de Occidente hacia Pakistán es inconsistente y tiende a ser una política monotemática (antiterrorismo), dejando gran margen de influencia para que el gobierno pakistaní persiga sus propios intereses. En última instancia, esto deja a Occidente con poca influencia en el desarrollo de estrategias o la toma de decisiones en Islamabad.

Los participantes resumieron una serie de medidas concretas relativas a Pakistán que ayudarían a mejorar la situación tanto en Afganistán como en Pakistán: 1) es necesario debilitar el cuasi monopolio de Pakistán sobre las rutas de suministro de la OTAN; 2) la coordinación internacional sobre Pakistán debería estrecharse; 3) deberían promoverse medidas para establecer el control civil sobre el ejército; 4) la asistencia militar al aparato de seguridad debería ser más transparente; 5) el fortalecimiento del control pakistaní sobre las FATA es crucial dado que la situación es cada vez más difícil de contener; y 6) deberían realizarse esfuerzos para resolver las tensiones entre India y Pakistán, lo que beneficiaría la estabilidad de la región y, específicamente, de Afganistán. La revisión estratégica del Presidente de Estados Unidos Barack Obama desafortunadamente no refleja todavía esta agenda más completa.

## Panel II: La OTAN, la ONU y la alianza internacional en Afganistán: ¿Agendas conflictivas o coordinadas?

Los gobiernos occidentales han dado muchas explicaciones para la guerra en Afganistán: la guerra global contra el terrorismo, la guerra contra las tradiciones medievales en los países musulmanes pobres que necesitan modernidad y desarrollo, y la guerra contra la corrupción, la escasa gobernanza y la administración pública ineficiente. Sin embargo, no es factible conseguir apoyo para todos estos propósitos o, desde luego, lograr estos objetivos. Es crucial establecer prioridades y ello significa definir estándares de comparación y horizontes temporales, y los criterios por medio de los cuales estos estándares se miden. Con todo, la guerra en Afganistán muy a menudo es percibida en el mundo musulmán como una guerra contra el Islam, dando lugar al resentimiento y a la prolongación de la guerra. Finalmente, la cuestión de cómo solucionar la guerra debe enfocarse con sumo cuidado y la estrategia de salida para Estados Unidos, Europa y la OTAN debe diseñarse con amplia consideración acerca de sus ramificaciones regionales.

Desde que fuera electo, el Presidente Obama ha reiterado su apoyo al multilateralismo en la política exterior, abandonando el muy criticado enfoque unilateral de la administración anterior. De este modo, hay más espacio para que la comunidad internacional y sus organizaciones líderes promuevan y negocien un diálogo regional sobre Afganistán. Compartir la responsabilidad ahora implica contribuciones financieras considerables, no sólo por parte de la OTAN y los países occidentales sino también de los Estados del Golfo y

aquellos países de la región que pueden proporcionar fondos, particularmente en el sector de la seguridad. Una forma significativa de compartir la carga involucraría el apoyo y expansión de la fuerza afgana de policía, que será un tema clave en los próximos dos años. La extensión de la responsabilidad financiera hacia el diálogo regional sería un paso lógico.

Hasta qué punto podrá mantenerse el apoyo público occidental es una pregunta fundamental que circunscribe a la operación militar afgana en general. La mayoría de los gobiernos europeos es consciente de que la misión afgana se ha tornado profundamente impopular entre sus propias poblaciones. Los gobiernos europeos están intentando retratar la misión como una operación civil, sin solución militar posible, dejándolos expuestos a la acusación de que éste es un pretexto para negarse a comprometer más tropas. Los gobiernos occidentales necesitan bajar sus expectativas, incrementar sus recursos, volverse más pragmáticos y, sobre todo, ser honestos con sus ciudadanos.

El año 2011 se cita como decisivo para evaluar el progreso relativo o el deterioro de la situación en Afganistán y Pakistán. Si no hay signos de mejora para entonces, será muy difícil para Estados Unidos sostener la misión y, si se retira, otros países occidentales seguirán.

Asimismo, la comunidad internacional podría dar un paso importante y adoptar un enfoque regional integral, como por ejemplo los proyectos de desarrollo de la UE en Asia Central. Se requieren con urgencia inversiones en comercio e infraestructura en Afganistán, así como soluciones creativas que podrían unir a diferentes países en la región. Las iniciativas podrían incluir proyectos de desarrollo económico transnacionales con, por ejemplo, alemanes y noruegos operando en el norte, y España e Italia en el oeste, donde están ubicadas sus respectivas misiones de país. Sin embargo, dicha cooperación se ve obstaculizada por la volatilidad política de países centroasiáticos como Uzbekistán. Las alianzas bilaterales o multilaterales en la región están cambiando constantemente, dificultando los compromisos de largo plazo. En última

instancia, no es del todo seguro que un enfoque más integral pueda acabar con la situación de inseguridad cada vez más generalizada en Afganistán, la cual debe tratarse en primer lugar con el fin de que exista alguna posibilidad de implementar iniciativas de gobernanza y desarrollo.

La diplomacia regional, respaldada por la comunidad internacional, podría también impulsar el proceso de reconciliación. El Presidente Obama ha mencionado específicamente la necesidad de un proceso de reconciliación en cada provincia. Sin embargo, existen recelos sobre la reconciliación, particularmente en el corto plazo. En primer lugar, los Talibán no van a negociar seriamente si consideran que están ganando. Segundo, el actual énfasis en el aumento de la presencia militar complica las negociaciones. La dependencia continua de los ataques aéreos, debido a la escasez de tropas y el temor a las bajas por parte de los políticos occidentales, ya ha erosionado la credibilidad de la OTAN y es una buena propaganda para los Talibán.

La intervención internacional (OTAN, ONU o UE) puede fortalecer o alinearse a los ejes regionales existentes: India-Irán-Rusia es un ejemplo, y Pakistán-China es otro. La relación ruso-iraní es extremadamente importante, pero los límites de la influencia rusa crean dudas acerca del rol de Rusia como solucionador de problemas en la región y de si el país está siendo sobreestimado. Rusia e Irán no quieren necesariamente una victoria Talibán, porque el tráfico de drogas y el aumento de la inseguridad en Afganistán o Asia Central minan sus propios intereses de seguridad; no obstante, al mismo tiempo, ambos países se preocupan por un eventual éxito occidental. Sus enfoques inconsistentes hacia Afganistán entorpecen y prolongan la intervención de Estados Unidos y la OTAN.

## Coordinación internacional

La OTAN, la ONU y la UE son las tres principales instituciones con un rol potencial en la generación de una respuesta regional a las crisis gemelas en Afganistán y Pakistán. Sin embargo, las tres están plagadas de problemas organizativos y enfoques a menudo ineficaces en

sus misiones en Afganistán. Asimismo, la falta de coordinación entre las diversas instituciones internacionales en el país ha conducido a una superposición considerable y un cierto grado de disfunción, exacerbados por una mezcla diversa de agendas burocráticas, institucionales y diplomáticas. Más aún, el esfuerzo occidental en Afganistán ha sido caracterizado como una "coalición de los poco dispuestos, los tibios y a veces, incluso, de los incompetentes". Es posible que los problemas de coordinación disminuyan ahora que la Administración Obama ha dejado atrás el unilateralismo para asumir un liderazgo estratégico enfocado en el consenso. Unificar los comandos de la Operación Libertad Duradera (OLD) y la OTAN podría aumentar la eficacia, particularmente desde el punto de vista de una mayor rendición de cuentas para aquéllos que tienen preocupaciones sobre la OLD. La convergencia entre la ONU, la OTAN y la OLD debería también definirse claramente, apuntando a una mayor coordinación en el terreno.

Hasta ahora, la nación con un comando militar en una provincia específica era considerada como la nación líder en dicha provincia. Si la propuesta de rotación de los comandos regionales se implementa, la asociación de un país con una provincia puede descartarse. Sin embargo, todavía habrá una nación líder en el conjunto y, si Estados Unidos asume el comando militar general, a continuación se dará una unificación natural. La falta de coordinación entre los equipos de reconstrucción provincial (PRT, por sus siglas en inglés) es también un problema importante; antes que integrar sus actividades, éstos reportan a sus países de origen. Hay también lagunas entre las provincias; en algunas los PRT funcionan bien, en otras los resultados son marginales, y otras no cuentan con un PRT. Por lo tanto, los países europeos necesitan aceptar una línea de comando clara, organizada por Estados Unidos.

El predominio militar estadounidense, sin embargo, no obvia la necesidad del control político de la coalición, particularmente en lo concerniente a operaciones problemáticas como los ataques aéreos y terrestres a pueblos, con las inevitables bajas civiles. Es indiscutible que las muertes civiles debilitan la legitimidad de la intervención internacional y aumentan el resentimiento

de la población. Mientras el control político se encuentra esencialmente determinado por las aportaciones en materia de tropas, los países de la UE deberían influir sobre la política de Estados Unidos respecto de su dependencia en los ataques aéreos y sus controvertidos ataques teledirigidos transfronterizos en Pakistán, lo cual también ha causado daños desproporcionados a los civiles. La cuestión de las bajas civiles debe ser seriamente abordada. En 2008, mientras que el 58 por ciento de las bajas civiles fue causado por los Talibán, el 42 por ciento resultó de las operaciones del ejército afgano y de la coalición. De ese 42 por ciento, dos tercios fueron resultado de los ataques aéreos, y el tercio restante de esas muertes innecesarias fue causado por las operaciones en el terreno.

## La OTAN

En su primera misión militar de lucha en el terreno y fuera del área (Europa), la OTAN divide su esfuerzo entre los cuarteles generales y las operaciones en el terreno, lo cual resulta en un problema de mandatos diversos. Las responsabilidades logísticas de la OTAN incluyen organizar puentes aéreos estratégicos desde las áreas adyacentes a Afganistán. En el futuro, Azerbaiyán y Kazajistán podrían utilizarse para proveer puentes aéreos. Relativamente estables a nivel político, los gobiernos de estos países son más confiables para trabajar que Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán.

En los primeros años de la operación afgana, el componente militar fue ascendente, pero el péndulo ha regresado y, cada vez más, los países e instituciones están hablando de un enfoque militar y de construcción estatal más integral. Asimismo, mientras que la seguridad regional es primordial, una estrategia exclusivamente militar —al igual que una exclusivamente política— se reconoce como una quimera. Los afganos deben sentir que las fuerzas de la OTAN son un socio confiable, comprometido en el largo plazo y al servicio de una solución política. Hay consenso sobre que el incremento de tropas requiere mayor coordinación que los esfuerzos militares previos de Estados Unidos y la OTAN y debería igualarse con un “aumento de la gobernanza” desde Kabul.

No resulta claro si la OTAN tiene legitimidad o mandato como una alianza militar para involucrarse en la cooperación y el diálogo regionales. Aunque como una alianza no se espera que la OTAN se encargue de mantener la paz regional y no hay antecedente de que haya adoptado una perspectiva regional sobre Afganistán, los países individuales dentro de la organización están bien posicionados para usar su influencia en las negociaciones regionales, en línea con la ONU y Estados Unidos. Por ejemplo, las naciones de la OTAN que tienen vínculos sólidos con Irán podrían ayudar a involucrar a Teherán en los esfuerzos de construcción de la paz en Afganistán; el Reino Unido tiene lazos cercanos con Pakistán; y Alemania tiene buenos contactos en las repúblicas centroasiáticas.

La OTAN, que no mantuvo discusiones sobre Pakistán o sobre sus vecinos centroasiáticos hasta 2006, podría también elevar su perfil diplomático en la región. Una posibilidad sería cooperar con las organizaciones regionales existentes como la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva o el Tratado de Tashkent, que comprende a Rusia y las repúblicas centroasiáticas (OTSC), sobre temas relativos a la seguridad colectiva en Asia Central, o con la Organización de Cooperación de Shanghai (OCS) en materia de terrorismo.

## La ONU

De modo similar a la OTAN, la ONU ha tenido problemas de solapamiento y falta de coordinación entre su sede en Nueva York, las operaciones en el terreno en Kabul y las agendas individuales de sus miembros. El personal de la ONU en Afganistán es escaso; incluso si se doblara el personal de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA, por sus siglas en inglés), tal como se propuso para 2009, habría sólo 6.000 miembros, en comparación con las casi 100.000 tropas de Estados Unidos y la OTAN.

UNAMA podría desempeñar un papel muy útil de asesoramiento, ya que su equipo reúne un alto grado de conocimiento sobre Afganistán, incluyendo personas que hablan las lenguas locales y conocen a los actores del lugar. Este conocimiento esencial no está siendo

realmente capitalizado y podría ser de mayor utilidad aplicar dichas habilidades para estabilizar áreas seleccionadas del país antes que apoyarse en iniciativas diplomáticas con pocas garantías de éxito. La ONU, más bien limitada en su capacidad de actuar por sí misma, podría también asumir el rol de agente negociador, hablando con diferentes grupos y actores. Por ejemplo, el representante de la ONU podría reunirse regularmente con el presidente afgano y luego coordinar con los embajadores de otros países.

En el momento de escribir este informe, en vista de las próximas elecciones presidenciales en Afganistán, la UNAMA (o la UE) podría ayudar a llevar a cabo una encuesta popular que muchos consideran esencial para ayudar a reducir las tensiones entre diferentes minorías y asegurar unos comicios justos. Finalmente, de acuerdo a la reciente revisión estratégica de Estados Unidos, la ONU debería solucionar sus problemas de coordinación y jugar de hecho un papel coordinador, actuando como un centro de referencia para las decisiones de la comunidad internacional. En este sentido, podría facilitar las discusiones con la OTSC, un observador en la Asamblea General de la ONU, y convertirse en un organizador clave de un grupo de contacto regional.

## La Unión Europea

El papel de la UE en fomentar un discurso regional en Afganistán es todavía limitado. La UE es una organización intergubernamental y, por tanto, relativamente eficaz, pero, en su política exterior, sigue siendo menos coherente que una confederación. La UE se divide entre la Comisión, los Estados miembros y el trabajo en el terreno. La Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (UEPOL Afganistán) es emblemática respecto de los problemas de lanzamiento de operaciones fuera del área. Ha sido obstaculizada por la burocracia de Bruselas, incapaz de hacer su trabajo en el terreno y provista de escaso personal y fondos al punto que sus funcionarios no pueden irse de Kabul.

Particularmente, Javier Solana, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común

(PESC) desde 1999, sólo ha visitado Afganistán una vez, subrayando el escaso interés de la UE en la operación. El resultado final es que Europa carece de la voluntad política para comprometerse en Afganistán; la mayoría de los países europeos están en el país para actuar como buenos aliados y no porque tengan un objetivo estratégico general o un sentido común acerca de lo que se necesita hacer en la región. Ello se ha traducido en la falta de objetivos específicos y de una estrecha coordinación. Mientras que la UE es relativamente eficaz en términos de las misiones de seguridad cuando están organizadas por la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), la Comisión no fue establecida para operar en entornos de guerra o para coordinar un esfuerzo militar.

## Panel III: El papel de los actores regionales en abordar la crisis de Afganistán y Pakistán

### Irán

Irán y Estados Unidos tienen un objetivo común en Afganistán: la necesidad de evitar que los Talibán regresen al poder. Después del 11-S, hubo contacto intermitente entre Irán y Estados Unidos respecto de rastrear a Al Qaeda y el cambio de régimen en Afganistán. Inicialmente, los iraníes proporcionaron apoyo logístico a la intervención de Estados Unidos en Afganistán hasta que George W. Bush incluyó a Irán en el "eje del mal" a mediados de 2002 y las relaciones se distanciaron nuevamente. Desde 2006, Irán, en su interés por estabilizar al vecino Irak, ha contribuido con los esfuerzos estadounidenses en el país, específicamente proporcionando apoyo para el llamado "Despertar Suní". Varios diplomáticos y personal mili-

tar de Estados Unidos han solicitado la reanudación de los contactos con Irán y, en la reunión de la OCS del 27 de marzo de 2009, se celebró una reunión entre Teherán y Washington sobre temas específicos de cooperación. También hubo encuentros con la OTAN sobre la apertura de la ruta de Chabahar para facilitar el tránsito de provisiones de la organización. Desde un punto de vista logístico, la ruta de Chabahar a través de Irán es la más práctica para transportar las provisiones de la OTAN a Afganistán, y la inclusión de Irán en las conversaciones regionales facilitaría un acuerdo en este sentido.

Irán ha estado involucrado en Afganistán a nivel bilateral, regional y multilateral en los últimos siete años. Sólo en 2008, el comercio entre Irán y Afganistán alcanzó 1.000 millones de dólares, en gran medida debido a los tres millones de refugiados que cruzan la frontera común entre ambos países. El interés de Irán en estabilizar a Afganistán está reforzado por su proximidad a áreas volátiles del país. Por ejemplo, los insurgentes en las provincias de Farah y Nimruz se desplazan libremente dentro de la provincia iraní de Sistán-Baluchistán. Irán tiene influencia sobre grupos no pastunes y si se sintiera amenazado o aislado, Teherán podría crear mayor inestabilidad dentro de Afganistán. Por ejemplo, podría fomentar tensiones religiosas apoyando el resurgimiento de la minoría shiíta en Afganistán.

Irán aspira a ser un jugador clave en su vecindad y espera el reconocimiento de su rol como líder regional. En el contexto de conversaciones regionales con Afganistán, hay tres cuestiones que afectan a Irán: seguridad, drogas y refugiados. Irán estaría dispuesto a negociar si sus intereses nacionales fueran atendidos respecto de dichas cuestiones. Irán ha implementado programas exitosos en sobre el abuso de drogas y tiene gran experiencia en capacitación policial y en convertir los campos de opio en campos de algodón. En consecuencia, sus políticas de combate al tráfico y abuso de drogas podrían resultar de gran ayuda a Afganistán. Irán también ha desarrollado programas de apoyo para los miles de refugiados afganos que cruzan la frontera iraní. Finalmente, los iraníes tienen el estatus

de observadores en la OCS y podrían de ese modo involucrarse en medidas contraterroristas y de seguridad.

Con el objetivo de facilitar las negociaciones con Irán, algunos enfoques deberían evitarse. Primero, las discusiones sobre el tema nuclear no necesitan ser una precondición para discutir otras cuestiones. Tratar a todas las cuestiones vinculadas con Irán por separado, especialmente drogas y terrorismo, es una política más práctica, ya que Irán probablemente no va a negociar en serio la cuestión nuclear dados sus antecedentes hasta la fecha. Al mismo tiempo, el programa nuclear de Irán no es relevante respecto de la situación en Afganistán y detener la proliferación nuclear es un proceso complicado que es mejor dejar en manos de las organizaciones internacionales. Segundo, la retórica de Estados Unidos alrededor del cambio interno de régimen en Irán es un anatema para los líderes de Teherán que ven con alarma la base estadounidense en Shindan en Afganistán, cerca de la frontera iraní. Finalmente, en las negociaciones entre la OTAN e Irán sobre la ruta de suministro de Chabahar, los países de la UE no deberían aproximarse a Irán de manera individual, puesto que los iraníes buscan mejorar las relaciones con Estados Unidos antes que cerrar tratos individuales con los países europeos.

Las sanciones económicas internacionales deberían removerse, ya que plantean muchos obstáculos para Irán. La financiación para proyectos regionales crearía buena voluntad y un grupo de contacto regional podría proporcionar una vía de acceso útil. Más aún, las iniciativas regionales existentes deberían respetarse; un ejemplo es la comisión trilateral que se ha establecido dentro de la Organización de Cooperación Económica (OCE), incluyendo a Tayikistán, Afganistán e Irán. Los tres países han acordado cooperar en desarrollo y temas culturales. Por último, la opinión pública iraní es extremadamente importante, y debería considerarse en cualquier ecuación política.

Sin embargo, se comentó una nota final de precaución sobre hasta qué punto Irán puede ayudar en términos reales a resolver la cuestión afgana. La aportación de Irán puede ser limitada en comparación con lo que

solicita a cambio, y la comunidad internacional no debiera olvidar las preocupaciones que tiene sobre el programa nuclear iraní.

## Rusia y Asia Central

Rusia se ha distanciado de la esperanza de una relación duradera con Occidente y ahora desarrolla un juego estratégico basado en acuerdos llamativos con Europa y Estados Unidos. Antes que consolidar la confianza y enfatizar la convergencia de intereses, Rusia ha optado por lograr una posición estratégica fuerte en cualquier negociación diplomática. Tanto Rusia como Asia Central han ganado importancia en relación a Afganistán, particularmente tras la decisión de Kirguistán de cerrar la base de Manas. Rusia ofreció inversiones en desarrollo sustantivas para inducir a Kirguistán a no renovar el contrato de arrendamiento con Estados Unidos en febrero de 2009, adquiriendo así un control parcial sobre la ruta de suministro de la OTAN al obligar a Estados Unidos a irse de Uzbekistán y Kirguistán.

Al inducir a Bishkek a renunciar a Manas, Moscú pareció aumentar su influencia e incrementó su monopolio de poder sobre las rutas del norte en Afganistán y Asia Central. Sin embargo, esta ventaja provisional se evaporó cuando Kirguistán en junio de 2009 cambió de idea y decidió ofrecer nuevamente la base de Manas a Estados Unidos.

La búsqueda de un mayor poder y estatus por parte de Rusia y su énfasis en mantener un orden multipolar proporciona la explicación subyacente de su participación en Afganistán y Asia Central. Rusia tiene claras preocupaciones de seguridad en Afganistán, principalmente el tráfico de drogas y la expansión del terrorismo, lo que motiva su participación. Rusia ha restaurado buena parte de la arquitectura multilateral que rodea a los Estados post-soviéticos, particularmente con la Comunidad Económica Euroasiática (CEE) y con la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC). Rusia utiliza a la OCS para resolver cuestiones económicas y de seguridad inmediatas, y como una plataforma para coordinar la posición de otros Estados sobre Afganistán.

La cuestión clave es si Rusia puede ser un solucionador de problemas en el escenario afgano. Cuando se compara Rusia con China, parece evidente, a estas alturas, que China puede potencialmente ofrecer más palos y zanahorias para efectuar un cambio de comportamiento en los vecinos de Afganistán, particularmente Pakistán, y su inversión masiva la convierte en un jugador real a nivel económico, mucho más que Rusia. A su vez, Rusia desea formar parte del juego internacional en Afganistán, pero tiene poco interés en el país y también relativamente pocas ventajas que ofrecer. China, por otro lado, puede tornarse cada vez más importante en términos de crear alternativas a los rusos.

Las agendas competitivas entre las potencias internacionales y regionales benefician a los Estados centroasiáticos, al crearles mayor margen de maniobra y espacio para acciones independientes. Kazajistán y Uzbekistán han jugado con actores más poderosos en su propio interés y este es cada vez más el caso de Afganistán. Cuando la ONU dejó entrever que no estaba satisfecha con el liderazgo de Karzai, el presidente afgano comenzó a entablar conversaciones más proactivas con Rusia, dejando claro que tenía otras opciones.

Estas dinámicas también condimentarán cualquier iniciativa de cooperación regional. Por ejemplo, ante la ausencia de una política estratégica estadounidense para ganarse a los Estados centroasiáticos de Uzbekistán y Kirguistán, mediante la ayuda al desarrollo para mitigar su cada vez más desesperada situación económica, estos países se volverán hacia Rusia y le quitarán importancia a su cooperación con Occidente, como se vio en la farsa diplomática sobre la base aérea de Manas.

Los países centroasiáticos post-soviéticos son Estados peculiares. Aunque débiles, se destacan por asumir posturas simbólicas y se preocupan mucho por mantener la fachada de Estados en funcionamiento. Sin embargo, los cortes eléctricos crónicos, el desempleo y el fracaso del anterior sistema soviético de servicios sociales están provocando crisis sociales, con niveles de hambruna raramente vistos, incluso en Afganistán. Los

gobiernos autocráticos represivos en Uzbekistán y Tayikistán y la creciente pauperización de la población también han creado un terreno propicio para el reclutamiento de jóvenes militantes islámicos, especialmente en las áreas marginales fronterizas con Afganistán.

Se necesita energía urgentemente en toda la región. Los suministros de energía de Asia Central podrían ayudar a asegurar agua y electricidad para Afganistán y proporcionar ingresos de tránsito clave. Tayikistán y Kirguistán son potencialmente los mayores exportadores de electricidad a Afganistán. No obstante, existe una historia de tensión entre los tres vecinos centroasiáticos de Afganistán, dado que Uzbekistán desea asegurar agua para su propio e importante sector algodonero, mientras que Kirguistán y Tayikistán desean desarrollar su potencial eléctrico. Cuando Afganistán reclame sus derechos en términos de electricidad y uso compartido de los ríos, podría causar conflictos entre los tres países vecinos que son particularmente inestables. Uzbekistán es quizás el más problemático, ya que cambia a menudo de posición y su sistema político opaco lo convierte en un socio difícil para todos los países.

El comercio regional ofrece grandes posibilidades, y en el caso de Afganistán proporcionaría ingresos de tránsito y un tiempo de viaje reducido. Sin embargo, los Estados de Asia Central son reticentes a abrir sus fronteras con Afganistán por miedo al tráfico de drogas y a los procedimientos aduaneros que esencialmente levantarían barreras informales al comercio. Se ha acordado una serie de tratados de libre comercio –tanto bilaterales como regionales– pero éstos nunca han sido realmente implementados porque las soluciones y promesas son “mucho ruido y pocas nueces”. Irán y China están resultando ser socios más confiables en términos económicos concretos que los ex Estados soviéticos, indicando dónde están los beneficios reales en materia de cooperación regional.

## China

China tiene un interés de largo plazo en la región, habiendo estado involucrada en Afganistán desde la invasión soviética y de manera más significativa en

Pakistán por más tiempo. Tres preocupaciones principales dominan la política interna y exterior de China: estabilidad interna, en particular la situación de seguridad en Xinjiang; la estabilidad regional, con foco en Pakistán; y el acceso a los recursos, que fundamenta gran parte de la política exterior china.

### *Xinjiang*

La preocupación de China por la estabilidad interna proviene de una necesidad profundamente arraigada de preservar la integridad de sus fronteras. El país sostiene que Xinjiang, una gran región autónoma que comprende un sexto de su masa territorial y con una población musulmana mayoritaria, siempre ha formado parte de China. Sin embargo, no fue hasta el siglo XX que la ex república de Turkestan Oriental pasó al control directo de los chinos Han, quienes activamente colonizaron su territorio. La preocupación china por la seguridad en Xinjiang, fronteriza con Rusia, varias repúblicas centroasiáticas y Afganistán, fomenta los intereses chinos en Asia Central y del Sur. Beijing teme ahora que el destino del ex imperio ruso en su frontera ensombrezca su propio futuro.

Las inversiones en iniciativas regionales como la OCS están motivadas por la necesidad percibida de contener y neutralizar cualquier esfuerzo de los uigures y otros grupos musulmanes de Xinjiang en pos de la independencia. De hecho, el fundamento principal para establecer la OSC fue controlar a los uigures y asegurarse de que el movimiento disidente en Kazajistán, Kirguistán y Uzbekistán no se extendiera hacia Xinjiang.

La rebelión uigur era inicialmente un movimiento secular nacionalista, que representaba el resentimiento generalizado contra las políticas chinas en Xinjiang. Se radicalizó en buena medida como consecuencia de Afganistán, inicialmente debido al involucramiento en la lucha anti-soviética y más aún tras el 11-S. Algunos uigures han sido entrenados en Madrás y están protegidos por Pakistán, y otros se han unido a los Talibán, pero se estima que el número de militantes es bajo y los levantamientos y disturbios generalmente no incluyen actividades terroristas. Sin embargo, cuanto más se

aliene y empobrezca la población uigur de Xinjiang, como ha ocurrido particularmente durante los últimos 20 años, más reclutas se incorporarán al movimiento nacionalista.

En el corto plazo, los ataques terroristas contra Estados Unidos y Europa permitieron a China asociar lo que estaba ocurriendo en Xinjiang con la guerra global contra el terrorismo de la Administración Bush y, de ese modo, escapar a la censura. El Departamento de Estado estadounidense muy solícitamente puso al movimiento por la independencia de Turkestán Oriental en su lista de terroristas. En el largo plazo, sin embargo, el contragolpe conllevará lo que China más teme: una creciente radicalización del sentimiento uigur, como se vio en los disturbios y protestas de julio de 2009 en Xinjiang.

### *China y Pakistán*

Pakistán ha sido un instrumento regional clave para la política exterior e interna china. El ofrecimiento de ayuda económica y apoyo político a Pakistán ha protegido los intereses chinos de una retaliación por parte de los Talibán debido a la represión de la población musulmana en su territorio. Sin embargo, los chinos están preocupados de que el trato con Pakistán esté comenzando a resquebrajarse.

Los intereses chinos han sido recientemente amenazados en Pakistán. El asedio del gobierno a Lal Masjid (la Mezquita Roja) en Islamabad en julio de 2007, en el cual 10 chinos disidentes fueron mantenidos como rehenes por parte de los militantes, subrayó la presión que China ejerce sobre Pakistán con el objeto de defender sus intereses. Musharraf admitió que Beijing urgió a Islamabad para que respondiera al terrorismo y atacara la Mezquita en la cual más de cien militantes fueron asesinados. Otros actores pakistaníes que están surgiendo ahora parecen menos interesados en proteger los intereses de China, incluso contra extremistas islámicos. Ello evoca el fantasma tan temido de una yihad global que absorba la provincia de Xinjiang. Por lo tanto, es probable que China se enfrente a la necesidad de mantener una fuerte presencia de seguridad en su zona occidental en el futuro próximo.

Hasta la fecha, China no ha estado particularmente interesada en aliviar las tensiones entre Pakistán e India porque esta última es también un rival de China y la distracción de India con Pakistán le beneficia estratégicamente. Pero la insurgencia yihadista que amenaza a Pakistán alarma a los chinos porque hace peligrar la estabilidad del Estado pakistaní que no sólo podría desestabilizar Xinjiang sino también perjudicar la inversión china en su Programa de Desarrollo Occidental de 10 años de duración. Más aún, este programa depende en gran medida del acceso a los puertos pakistaníes, en los cuales China ha realizado una inversión enorme.

China podría proporcionar un apoyo vital a los esfuerzos de contrainsurgencia y antiterroristas de los pakistaníes, limitados sólo por la competencia técnica y política de estos últimos. Los chinos son líderes mundiales en la vigilancia de su propia población, en detectar y desarmar complotos, y en mantener la seguridad interna a nivel técnico. Los recursos chinos, la asistencia técnica y el apoyo para el entrenamiento de los servicios de seguridad pakistaníes podrían crear una gran diferencia si los chinos pudieran asegurarse de que esta asistencia estaría seriamente dirigida contra los grupos que, hasta ahora, han sido apoyados de manera encubierta por los servicios de seguridad.

### *Acceso a los recursos*

La economía de China es actualmente la tercera más grande del mundo y asegurarse materias primas para satisfacer su apetito industrial es fundamental. En 2008, China aseguró el arrendamiento por 30 años de las concesiones de cobre de Aynak en el distrito de Jabbar cerca de Kabul, la segunda reserva más grande de cobre no explotado en el mundo. Además de pagar más que sus competidores, China ha asumido compromisos para construir infraestructuras, desarrollar una mina de carbón y construir una planta eléctrica. Si las condiciones en Afganistán permiten este desarrollo, ello representará una enorme diferencia en el PIB afgano. Podría haber ahora una convergencia entre el interés de Estados Unidos en la reconstrucción de la economía afgana y la inversión china en desarrollo económico —particularmente en infraestructura— mejo-

rando las perspectivas de China como jugador regional. En consonancia está la idea de que Estados Unidos podría proporcionar seguridad para el desarrollo del proyecto de Aynak, mientras que los chinos harían la inversión; cuestiones como ésta tienen alta prioridad en la agenda sino-estadounidense.

### *Implicaciones regionales*

Sobre todo, China desea estabilidad en Afganistán y Pakistán; pero al igual que Teherán y Moscú, Beijing no desea una presencia militar estadounidense permanente o fortalecida en la región. Con todo, los chinos podrían no estar dispuestos a responsabilizarse de la seguridad o de comprometerse militarmente de manera conspicua. En tanto que China podría vivir con un gobierno Talibán en Afganistán que ejerciera el mismo cuidado por los intereses chinos como lo hizo el gobierno anterior, los chinos no tolerarían un gobierno islámico hostil o un gobierno que permitiera los esfuerzos yihadistas para desestabilizar Xinjiang. Dado el marco común de intereses, la participación constructiva de China en los esfuerzos de estabilización regional de Estados Unidos y la OTAN es eminentemente factible.

## **Arabia Saudí**

Los saudíes, en particular, podrían jugar un papel crucial en cualquier negociación regional dada su credibilidad en el mundo islámico. Desde el 11-S, los saudíes han reconocido al gobierno de Kabul como el gobierno legítimo de Afganistán y cesaron toda relación formal con los Talibán. Sin embargo, cuando el gobierno saudí fue contactado por el gobierno afgano para abrir un canal diplomático extraoficial con los Talibán, los saudíes dieron la bienvenida a esa oportunidad. La reunión de dos días fue exploratoria, y cada parte expuso sus objetivos. Pero el gobierno de Karzai no estaba dispuesto a reconocer a los Talibán y éstos, a su vez, se negaban a reconocer la legitimidad del gobierno de Karzai.

Para que las negociaciones tuvieran éxito debía existir un deseo compartido de terminar con 30 años de conflicto y generar un entendimiento que implicara acuerdos para compartir el poder, sin ganadores ni perdedores. Debería haberse hecho entender a las diferentes

partes en Afganistán, incluyendo a los Talibán, que si aceptaran las reglas de juego, estarían en posición de competir por puestos gubernamentales. La comunidad internacional debería apoyar y construir estos primeros esfuerzos vacilantes por reunir a las partes.

El conflicto Pakistán-India en Afganistán está correlacionado con otro en el Golfo Pérsico: la competencia entre Irán y Arabia Saudí. Los saudíes no desean ver a Irán expandir su poder e influencia en Asia Central, particularmente en Afganistán. Desde el punto de vista saudí, la presencia de Irán en Irak es un problema y se teme que Irán esté levantando su perfil también en Afganistán. Por lo tanto, si Irán participa en un diálogo regional, los saudíes querrán también formar parte.

Los saudíes perciben a Pakistán como un aliado estratégico, pero temen que la alianza entre Estados Unidos y el país se esté erosionando rápidamente y que Pakistán se convierta en un Estado fallido. Karachi está a menos de 400 km del Golfo, así que es muy importante para la seguridad de esa región. Riad podría jugar el rol de deslegitimar al extremismo en Pakistán debido a sus estrechas relaciones políticas con Islamabad. Mientras que la mayor parte de la diplomacia saudí ha sido dirigida por el gobierno antes que por la sociedad civil, los líderes religiosos de Arabia Saudí podrían también desempeñar un papel muy importante en tratar de estabilizar la situación, y podrían emprender la diplomacia pública en Afganistán y Pakistán.

Los Estados árabes del Golfo han sido reticentes a apoyar la reconstrucción de Afganistán y, sin embargo, podrían jugar un papel importante como inversionistas y estabilizadores en ese país. Estos países se han visto obstaculizados por los fuertes sentimientos anti-estadounidenses entre sus poblaciones y gobiernos, y el apoyo que muchos de estos Estados proporcionaron a los Talibán afganos en los años noventa.

## **Organizaciones regionales**

El rol de las organizaciones regionales como la OCS y la OCE se ha considerado desde diversas perspectivas.

Mientras que la OCS se concibió inicialmente como una organización para demarcar fronteras, ésta es considerada ahora una visión simplista del grupo, que responde quizás al deseo de Occidente de disminuir la importancia de una organización potencialmente poderosa. La OCS ha proporcionado a los chinos una posición regional en un área de anterior influencia soviética. Por otra parte, la OCS le da a Rusia un marco tanto para resolver cuestiones inmediatas económicas y de seguridad como una plataforma para coordinar la posición de otros Estados sobre Afganistán. Irán tiene estatus de observador, pero aspira a ser un miembro pleno y ha realizado contribuciones sustanciales a la organización.

Hoy, la OCS es una organización de gran escala involucrada en el financiamiento de proyectos centroasiáticos tales como las inversiones chinas en Tayikistán. Actualmente, los miembros de la OCS están involucrados en operaciones conjuntas para combatir el crimen y las drogas y se comparte información de inteligencia sobre las drogas y el lavado de dinero. Los acuerdos bilaterales, por ejemplo entre China y Uzbekistán, se han negociado dentro del marco de la OCS. El grupo también ha proporcionado a los Estados de Asia Central la oportunidad de formar parte de una organización en crecimiento como alternativa a su participación como miembros en la OTSC y en la Asociación por la Paz de la OTAN. La posición fuerte de la OCS en contra de la presencia de tropas de Estados Unidos en la región reflejó una alianza entre Rusia y China que resultó en el alejamiento temporal de las tropas estadounidenses en Uzbekistán.

Mientras que la OCS tiene potencial como alternativa diplomática en la región y como actor económico, no está claro en qué medida podría asistir a Afganistán dado el récord deprimente de las organizaciones regionales en la resolución de conflictos. Mientras se busca la cooperación regional, las expectativas acerca de lo que puede lograrse deben ser realistas. Está por verse si el grupo de contacto existente de la OCS con Afganistán querrá ser absorbido dentro de un esfuerzo diplomático regional más amplio por parte de Estados Unidos. Algunos creen que los objetivos de la OCS pue-

den ser aún limitados a pesar de la participación de Rusia, y que la organización todavía está buscando establecer una identidad política y económica más amplia, más allá del objetivo inicial de contener el nacionalismo uigur y el islamismo.

Los miembros de la OCE han aumentado, incluyendo a las repúblicas centroasiáticas, Pakistán y Turquía. Se la considera genéricamente una organización regional con potencial económico y político. De este modo, Irán está interesado en obtener fondos para proyectos regionales llevados a cabo por la OCE. Se ha establecido una comisión trilateral dentro de la organización, incluyendo a Tayikistán, Afganistán e Irán, y los tres países han acordado cooperar en el desarrollo energético, de ferrocarriles y de acueductos hacia Irán, así como promover intercambios culturales.

---

## El grupo de contacto regional

Infelizmente, Afganistán sigue siendo un escenario de lucha entre Estados que no quieren luchar directamente el uno contra el otro. Los desafíos que enfrenta la región no han sido creados solamente en Afganistán y las soluciones no deben buscarse únicamente dentro del país. Los problemas que otros Estados de la región tienen entre sí y con algunos países occidentales deben ser atendidos sistemáticamente e incluidos en una solución de largo plazo.

No obstante, el peligro inmediato es la inestabilidad de Afganistán y Pakistán, y la estabilización de uno no es posible sin la estabilización del otro. Otras cuestiones regionales no pueden ser resueltas si la situación en ambos países continúa deteriorándose. Tanto en Afganistán como en Pakistán, el foco debería estar en la gobernanza, la reforma democrática, reentrenar la policía y el ejército, y el desarrollo económico.

La creación de un grupo de contacto regional para atender estos temas podría producir dividendos valio-

Los vecinos regionales necesitan participar y no ser contenidos, y el éxito de dicho grupo de contacto en ayudar a estabilizar Afganistán dependerá de la percepción entre los países participantes de que pueden afirmar sus intereses y que éstos serán reconocidos y discutidos y que, en última instancia, sus visiones estarán representadas en un proceso integral de estabilización de la región. Los actores mutuamente incompatibles, que pudieran estar al límite de la confrontación o el conflicto, podrían, al mismo tiempo, negociar y llegar a acuerdos como ocurrió, por ejemplo, en el caso de la proliferación nuclear durante la Guerra Fría.

El debate sobre una solución regional ha surgido muy recientemente en parte a partir del entendimiento de que los Talibán ya tenían una estrategia regional y estaban coordinándose en la vecindad inmediata de Afganistán. Por ejemplo, los Talibán afganos han negociado con los Talibán pakistaníes ceses al fuego de modo que las fuerzas Talibán puedan reagruparse para oponerse a la oleada militar de Estados Unidos. Más aún, los Talibán han creado células secretas en Asia Central y se han expandido tan lejos como en Chechenia y el Cáucaso.

Un grupo de contacto regional podría estar compuesto por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, representantes de la OTAN, la UE, y otros países fronterizos con Afganistán-Pakistán o de la vecindad. Los países y entidades internacionales podrían configurarse de un modo variado. Pero las naciones más discutidas son Irán, Pakistán, Arabia Saudí, India, China, Rusia y las repúblicas de Asia Central. Desde el comienzo, la razón de ser de un grupo de contacto regional fue relacionarse con Pakistán en una serie de cuestiones económicas y de seguridad nacional con el objetivo de convertir a Islamabad en un aliado más eficaz de la comunidad internacional en el combate a la insurgencia afgana.

Tanto el Consejo de Seguridad como Estados Unidos son considerados candidatos para organizar el grupo de contacto. Se pensó que la ONU sería el mejor lugar para liderar este grupo, ya que podía crear un consenso en el Consejo de Seguridad, subiendo a bordo a paí-

ses como Rusia. Las conversaciones regionales deberían llevarse a cabo en tres niveles. El primer tercio, posiblemente liderado por la ONU, reuniría a las seis naciones fronterizas con Afganistán con las que no ha habido diálogo aún, e intentaría alcanzar un consenso para estabilizar a Afganistán. Sin embargo, este sería inevitablemente un proceso largo y complicado debido a las rivalidades y las maniobras por posicionarse en la hegemonía regional. El fracaso estatal en tres de esos países (Pakistán, Uzbekistán y Tayikistán) hace que sea urgente emprender esta diplomacia regional más temprano que tarde.

El segundo tercio consistiría en discusiones bilaterales, bajo los auspicios de Estados Unidos, la ONU y otros organismos para solucionar cuestiones específicas que están obscureciendo la situación en Afganistán. Primero, es necesario involucrar a Pakistán, enfocando en su principal preocupación geopolítica: una posible invasión por parte de India. India y Pakistán se encuentran prácticamente en guerra en Afganistán y la confrontación ha sido ignorada por Occidente durante demasiado tiempo. El representante especial de Estados Unidos en Afganistán, Richard Holbrooke, y su equipo –idealmente con el respaldo de la ONU– deberían priorizar la generación de un diálogo entre India y Pakistán. Una vez que se haya iniciado ese proceso, podrían ser atendidos temas más amplios, como la resolución de la disputa por Cachemira. Asimismo, Irán es un actor clave y los debates del país con Afganistán y Pakistán son necesarios, mientras que aquellos entre Teherán y Washington son cruciales. Sobre todo, es importante abordar las cuestiones bilaterales independientemente de la situación en Afganistán o en la región.

Un tercer tercio comprendería un grupo de contacto más amplio, aludido por el Presidente Obama, incluyendo a los vecinos cercanos y actores importantes tales como China, Rusia, Arabia Saudí y Japón. Esta agrupación podría también estar encabezada por un Consejo de Seguridad más agudo y agresivo. Un diplomático con experiencia debería estar a cargo del grupo de contacto, con respaldo concertado de Estados Unidos y la UE.

Por otra parte, una preocupación consiste en que la ONU pudiera ser meramente un frente para el enviado especial de Estados Unidos, Richard Holbrooke; más aún, en este caso, el rol del representante especial de la ONU, Kay Eide, disminuiría. El involucramiento de la ONU dependerá en gran medida del grado de compromiso —actualmente considerado algo tibio— del Secretario General de la ONU. No hubo consenso acerca de si Irán, Rusia o India se opondrían al liderazgo de Estados Unidos del grupo de contacto, o si de hecho estarían más interesados en negociar directamente con Estados Unidos que con la ONU (o la UE) con el objeto de obtener concesiones reales.

Otro problema es que los países vecinos podrían esperar el fracaso de la alianza occidental en Afganistán y, en consecuencia, no tener razones para unirse a un grupo de contacto regional y negociar con una parte débil. El envío de armas pesadas al norte de Afganistán desde áreas adyacentes en los últimos dos años parece ser un intento por parte de esos países de cubrir sus apuestas. Es más probable que las negociaciones regionales obtengan resultados exitosos cuando la comunidad internacional pueda iniciar conversaciones desde una posición de fortaleza, apuntalada por un compromiso de largo plazo. Por el contrario, será difícil contar con el apoyo de las naciones adyacentes u obtener concesiones de Rusia o Irán, que en cualquier caso tienen agendas conflictivas con Occidente. Todavía está abierta la pregunta de si un enfoque regional hacia Afganistán equivale sólo a algo más que la neutralización de sus vecinos y su capacidad de interferir con la construcción estatal en aquel país.

## Recomendaciones prácticas

A pesar de las limitaciones políticas de un grupo de contacto, un diálogo regional podría promover el muy necesario desarrollo económico y de infraestructura. Las carreteras y las redes ferroviarias necesitan construirse para unir a Afganistán con sus vecinos, como parte de una política económica común. Pakistán ha ofrecido construir un ferrocarril entre Quetta y Kandahar. Alemania ha propuesto construir vías férreas entre Termes y Mazar-e-Sharif y ha habido pro-

puestas para construir redes ferroviarias entre Dushanbe en Tayikistán hasta Kunduz. Estos proyectos de tránsito serían esenciales en la promoción del comercio regional.

Una estrategia energética regional es vital para combatir las carencias crónicas en esta materia en toda la región, especialmente de electricidad. Se requiere inversión y planificación de largo plazo con el respaldo del Banco Mundial, el FMI y las potencias europeas.

El desarrollo interestatal en diferentes frentes podría generar beneficios mutuos. Los planes de desarrollo entre el norte de Afganistán y el sur de Uzbekistán y Tayikistán podrían ayudar a combatir la pobreza creciente y frenar el reclutamiento de jóvenes combatientes. La cooperación entre Irán oriental y Afganistán occidental podría detener el tráfico de drogas e incentivar a los iraníes a desarrollar infraestructuras transfronterizas con vistas a mejorar la seguridad.

Pakistán necesita ser persuadido de permitir a India utilizar su territorio para comercializar directamente con Afganistán; ello podría mejorar las relaciones pakistaníes con ambos países. Decisivamente, debe existir un desarrollo transfronterizo entre la PFN y las FATA y las provincias pastunes afganas que lindan con Pakistán, en vez de políticas de ayuda separadas y divididas por la Línea Durand. Los proyectos transfronterizos podrían promover la cooperación y, finalmente, conducir a la paz.

Asimismo, la OTAN necesita de modo urgente abrir nuevas rutas de suministro hacia Afganistán que podrían utilizarse para presionar a Pakistán para que deje su doble juego en Afganistán. Los debates podrían ser auspiciados países europeos de manera individual, o a través de la plataforma de la OTAN, con el fin de poner en funcionamiento las rutas que atraviesan Irán y Rusia-Asia Central y abrir la ruta a través de Turkmenistán.

Sin embargo, queda pendiente la pregunta acerca de los beneficios concretos que podrían derivarse de una relación con Rusia y los Estados centroasiáticos. Dado

que la tendencia evoluciona es hacia evaluaciones más realistas del progreso en Afganistán, ¿deberían reducirse las expectativas sobre las tareas de un grupo de contacto regional? Los beneficios de trabajar de forma bilateral y sobre temas más pequeños y concretos podrían considerarse como una posibilidad más provechosa a ser tenida en cuenta. De igual modo, las organizaciones existentes deberían ser reconocidas y apoyadas con el objeto de hacerlas más eficaces, en vez de solamente imponer otro foro multilateral en la región.

## Consideraciones finales

En el lúgubre contexto de la cada vez peor situación de violencia en Afganistán, el Presidente Barack Obama, priorizando la crisis de ese país por primera vez en ocho años, ha presentado un plan tripartito para Afganistán. Éste incluye 1) un aumento de tropas; 2) mayores recursos para el desarrollo económico, social y de la gobernanza; y 3) una llamada a la diplomacia regional entre los vecinos de Afganistán. Este último punto podría culminar, idealmente, en un grupo de contacto que creara las condiciones para una participación positiva de los vecinos de Afganistán en la búsqueda de soluciones a las crisis de tanto Afganistán como Pakistán.

### Ventajas de un enfoque regional

Hay muchas razones por las cuales un enfoque regional integral podría ser un paso importante hacia la estabilización de Afganistán y Pakistán. Primero y más importante, la diplomacia regional podría comenzar por abordar las preocupaciones de seguridad de Pakistán *vis-à-vis* India, dado que están relacionados tanto con Afganistán como Cachemira. Más aún, podría lograr abrir las fronteras entre Pakistán, Afganistán e India mientras se persuade a este último país para que sea más transparente en sus actividades en Afganistán. Pakistán e India podrían comenzar a evaluar si su guerra encubierta durante los últimos 60

años podría excluir al territorio de Afganistán. En general, Pakistán necesita garantías de que la comunidad internacional se encuentra comprometida con su integridad territorial

El desarrollo es tan crítico como los esfuerzos de contrainsurgencia y contraterrorismo para controlar la expansión de la militancia en la región. Un grupo de contacto podría presionar para la integración regional económica y de seguridad, incluyendo las políticas antinarcóticos, mercados más abiertos y rutas comerciales, y podría coordinar e integrar la ayuda a la región. Ello debería incentivar al Banco Mundial y al Banco Asiático de Desarrollo a ayudar en el establecimiento de programas conjuntos de reconstrucción en Afganistán y Pakistán.

Este grupo podría inducir a Moscú a desempeñar un rol más constructivo en la estabilización regional de forma que Afganistán no se transforme en un test de voluntades entre Estados Unidos y Rusia. La diplomacia regional podría abordar mejor la principal preocupación de Rusia en relación a la expansión y posible instalación permanente de bases militares de Estados Unidos y la OTAN en la región. Asimismo, podría proporcionar garantías a Teherán de que el compromiso de Estados Unidos-OTAN en Afganistán no supone una amenaza a Irán y que el territorio afgano no sería usado –abiertamente o de modo encubierto– como un área para reunir fuerzas para debilitar a Irán. La participación de Irán podría generar más cooperación alrededor de intereses de seguridad comunes, incluyendo el tráfico de drogas y el terrorismo, promover el comercio transfronterizo y la comunicación, y facilitar la apertura de nuevas líneas de suministro de la OTAN a través de Irán, y así disminuir la dependencia occidental de la logística pakistani.

Finalmente, un grupo de contacto regional podría mejorar el rol de China en estabilizar la región, atendiendo la principal preocupación de China: las amenazas de seguridad que plantean los militantes uigures en la Región Autónoma china de Xinjiang y sus simpatizantes en Afganistán, Pakistán y Asia Central. Un mayor énfasis en el desarrollo económico podría tomar

la forma de un corredor de energía y comercio nort-sur y, como con Rusia, hacerlos más proclives a aceptar la presencia de la ONU.

*Advertencias para la búsqueda de un enfoque regional*

Hay muchos obstáculos en el camino al éxito para un esfuerzo internacional basado en la región. Los desafíos para promoverlo son ciertamente grandes para una comunidad internacional que no ha encontrado todavía un modo eficaz para coordinar su propio papel en Afganistán. Afganistán se encuentra en una encrucijada para varios grupos regionales, y formar un grupo regional coherente puede resultar difícil. Más aún, no hay consenso sobre qué clase de Afganistán es aceptable para todos los países que tienen intereses en juego. Rivalidades complejas, incluyendo (pero no limitadas a) Pakistán-India, Irán-Arabia Saudí, y Rusia-Estados Unidos, caracterizan la región y podrían hacer descarrilar una solución regional para Afganistán.

Un enfoque que se apoye en Estados regionales podría encontrar debilidades inherentes a estos mismos. Afganistán y su vecindad están fragmentados y son complejos; los países son a menudo muy pobres, y compiten por recursos, mostrando desconfianza y resentimiento mutuos. Las debilidades agravan también la dificultad de negociar con zonas de guerra múltiples dentro de Afganistán. Finalmente, la globalización ha debilitado a los actores estatales y las organizaciones regionales existentes como la OCS, mientras que actores potencialmente fuertes tienen en la actualidad sus propias agendas y pueden, en cualquier caso, no ejercer influencia real.

Rusia y Asia Central son elementos indispensables en cualquier esfuerzo regional, pero no hay evidencias sólidas de que los países de Asia Central deseen estar involucrados de modo directo en las estrategias de seguridad en Afganistán. Las cuestiones de desarrollo centroasiáticas, particularmente el agua y la energía, están asumiendo creciente importancia y son una fuente adicional de tensiones regionales. Rusia y China pueden estar más interesadas en las relaciones bilaterales con Pakistán y Afganistán que en cualquier grupo regional inspirado y dirigido por Estados Unidos. Irán

es un actor clave en cualquier diálogo regional, pero el país percibe el rol de Arabia Saudí con considerable cautela y, desde luego, es todavía hostil a las intenciones del principal actor internacional allí: Estados Unidos. Otro riesgo es que Irán, Pakistán, Rusia y China, todos cautelosos ante el crecimiento militar de Estados Unidos, respondan tibiamente a una diplomacia regional liderada por este país.

El objetivo global de convencer a Pakistán de cambiar su visión estratégica y sus políticas hacia Afganistán y comenzar a ejercer control sobre las áreas fronterizas puede ser una tarea de Sísifo. La profunda falta de confianza entre Kabul e Islamabad y la corriente subterránea constante de acusaciones y hostilidad entre los dos países es un serio obstáculo a la integración de Pakistán en un enfoque regional eficaz. Asimismo, una importante paradoja en el interrogante Afganistán-Pakistán es que Estados Unidos está financiando al ejército paquistaní para luchar contra y vencer a un enemigo con el cual ese mismo ejército ha estado colaborando por un tiempo. Los militantes islámicos en ambos países son considerados por muchos en el ISI y el ejército pakistaníes como bienes estratégicos decisivos para bloquear la influencia india en Cachemira y Afganistán y recuperar la hegemonía que gozaban sobre estos últimos en los años noventa.

A pesar de las declaraciones de solidaridad de Islamabad con Estados Unidos y Occidente después del 11-S, es una pregunta pendiente si un grupo de contacto, o incluso Estados Unidos o China, que es un proveedor principal de armas y equipamiento nuclear a Pakistán, tiene influencia como para cambiar de modo significativo las actitudes fundamentales del ejército hacia India y hacia los militantes afganos y pakistaníes. Consecuentemente, no resulta claro cómo ven los pakistaníes el proceso de reconciliación Talibán o cómo podrían ejercer su influencia para estabilizar Afganistán y, al mismo tiempo, proteger sus intereses nacionales tal como son percibidos.

El diálogo regional podría producir un enfoque creativo y flexible y debería al menos intentarse dado el fra-

caso de las alternativas en los últimos ocho años. Sin embargo, en el análisis final, siguen habiendo dudas sobre cuál debería ser el enfoque del grupo exactamente. ¿Qué podría obtener un grupo de contacto o cualquier tipo de diplomacia? Aunque las discusiones bilaterales pueden crear sospecha, podrían rendir más frutos políticos que un grupo de contacto regional, como podría ser el caso de las discusiones entre Islamabad y Nueva Delhi. Si el grupo de contacto avanza, debería probablemente mantenerse pequeño y mantenerse lejos del escrutinio público.

En última instancia, cualesquiera fuesen las buenas intenciones de un grupo de contacto, éste podría verse limitado por las realidades del terreno tanto en Afganistán como en Pakistán. Una presencia militar creciente de Estados Unidos y la OTAN con operaciones militares en escalada podrían complementar la diplomacia regional o frustrarla. Una "mayor presencia militar", con bajas civiles adicionales producidas por los ataques aéreos y las operaciones terrestres, corre el riesgo de erosionar cualquier diálogo regional sobre Afganistán. De igual modo, el uso continuado de ataques teledirigidos transfronterizos en Pakistán pone en peligro las posibilidades de acercarse a Islamabad a través de un diálogo regional.

No resulta totalmente claro todavía en esta coyuntura el grado de honestidad de Estados Unidos y la OTAN en relación a la diplomacia regional. La estrategia actual parece más fijada en mantener un curso militar que en buscar una diplomacia regional. Una decisión de Estados Unidos o de la OTAN de salirse de Afganistán parece impensable porque, se argumenta, ello tendría duras consecuencias para la credibilidad de Estados Unidos como para la eficacia militar de la alianza. Sin embargo, los Talibán, por su parte, creen que ya están ganando y es probable que ellos también opten por más guerra y menos negociaciones para mejorar su propia posición negociadora.

Dado que un ejército convencional debe ganar para no perder, y un movimiento guerrillero sólo tiene que evitar perder para ganar, privilegiar un curso de acción militar sobre un esfuerzo serio de activar la vía diplomática puede llegar a ser visto como un grave error. Como el destino de Estados Unidos en la Guerra de Vietnam, el ya deslucido prestigio de las naciones e instituciones de la alianza internacional en Afganistán podría verse al final más perjudicado por jugarse sus inversiones en Afganistán apostando a más guerra que cambiando ahora hacia una estrategia de salida negociada dentro de un contexto regional.





# FRIDE

---

El 30 de marzo se celebró en Madrid la conferencia sobre las dimensiones regionales de la crisis de Afganistán y Pakistán. En la actividad se analizaron las posibilidades y dificultades de desarrollar un enfoque regional a los crecientes conflictos en esas naciones de Asia. La variedad de intereses económicos y estratégicos de Rusia, los países de Asia Central, Irán, India, China y los estados del Golfo así como los de otros actores de la comunidad internacional fueron analizados con detalle.

Uno de los principales temas analizados fue la valoración del establecimiento de un grupo de contacto que permita desarrollar una diplomacia regional para enfrentar el deterioro de la situación de seguridad tanto en Afganistán como en Pakistán. Este estilo de diplomacia multilateral no excluye la eficacia de los encuentros bilaterales en donde temas más apropiados y concretos podrían dar buen resultado en la búsqueda de una solución regional.

Entre las múltiples ventajas de crear un grupo de contacto, se encuentra la posibilidad de analizar temas relacionados con la seguridad de Pakistán como una pre-condición para obtener la cooperación militar para controlar las zonas fronterizas con Afganistán y replantear su pasado apoyo a los talibanes afganos.

Los obstáculos al grupo incluyen las debilidades inherentes a los países fronterizos con Afganistán que tienen una realidad compleja y fragmentada, y que podrían competir por recursos así como muestra recelos y desconfianza. Asimismo el aumento de las operaciones militares de EEUU y de la OTAN en Afganistán y los ataques aéreos en Pakistán podrían minar las mejores previsiones de diálogo regional sobre estos dos países.

# www.fride.org