

13/2012

14 febrero de 2012

*José María Crespo Gómez**

**AFGANISTÁN Y LA INICIATIVA DE LA
NUEVA RUTA DE LA SEDA**

AFGANISTÁN Y LA INICIATIVA DE LA NUEVA RUTA DE LA SEDA

Resumen:

Estados Unidos ha adoptado la llamada estrategia de la Nueva Ruta de la Seda (NRS) como un elemento central de su política económica y social en Afganistán, en un momento en que el proceso de Transición en dicho país ya ha comenzado. Esta iniciativa pretende además incrementar la conectividad regional y proporcionar prosperidad económica y estabilidad en el centro de Asia a través de un creciente comercio y una pujante inversión. Pero actualmente, los innumerables retos a los que se enfrenta hacen de la NRS un proyecto difícil de llevar a la práctica.

Abstract:

The United States has embraced the New Silk Route initiative as a central element in its economic and social policy for Afghanistan. This initiative is part of its Transition strategy in the country in a moment that the Transition process has already started. This initiative tries to increase regional connectivity as well as economic prosperity and stability in Central Asia through trade and investment. However, many challenges make out of the New Silk Route initiative a difficult project to put into practice.

Palabras clave:

Nueva ruta de la seda, transición, Afganistán, Asia Central, desarrollo económico, conectividad regional, retos.

Keywords:

New Silk Route, transition, Afghanistan, Central Asia, development, regional connectivity, challenges.

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

INTRODUCCION

En la época del Imperio Romano, existía una ruta comercial de larga distancia, que no había tenido precedentes en la historia y que cambió el modo de entender el comercio a escala “internacional”. Hablamos de la Ruta de la Seda, que se extendía desde la provincia china de Xi’an hasta Constantinopla y Alejandría, pasando, entre numerosos destinos por Persia, Antioquía y Damasco. La preciada seda, así como otros muchos bienes de consumo llegaban hasta las puertas del Imperio Romano, atravesando desiertos y enormes dificultades.

Durante dos mil años, Afganistán fue el lugar donde convergían las rutas comerciales hacia India, China, Oriente Medio y Europa. Famosos viajeros como Marco Polo e Ibn Battuta dieron cuenta de ello en sus relatos. Y todo ello ocurría disponiendo únicamente de camellos como medio de transporte ¿Qué no sería posible hoy en día a través de autopistas, líneas de ferrocarril, oleoductos y líneas eléctricas?



Ahora bien, por la Ruta de la Seda no circulaban solamente mercaderes, sino también asaltadores, ladrones y todo tipo de peligros, lo que hacía que los caminos no fueran totalmente seguros. Dicha situación no ha cambiado mucho hoy en día... Basándose en este concepto, Estados Unidos ha adoptado la llamada estrategia de la nueva ruta de la seda

(NRS) como un elemento central de su política económica y social en Afganistán y en Asia Central y como parte de la estrategia de Transición en dicho país acordada en el Proceso de Kabul¹, en un momento en que dicha transición ya ha comenzado y que finalizará con el traspaso de la plena soberanía al gobierno de Afganistán a finales del año 2014.²

ORIGEN DE LA INICIATIVA

El presidente Karzai ya expresó en la conferencia de seguridad de Múnich, en febrero de 2010, y posteriormente en la conferencia de Kabul, en julio del mismo año que Afganistán debería aspirar a ser la encrucijada de Asia “Asian roundabout”³; un punto central de interconexión de bienes, ideas, servicios y personas en la creciente economía asiática.⁴

La iniciativa, lanzada por la administración americana, salió a la luz en el año 2010, en la cuarta Conferencia de Cooperación Económica Regional para Afganistán en Estambul; y la Secretaria de Estado americana, Hilary R. Clinton, la anunció durante sus visitas a China e India, en julio de 2011. Dicho anuncio fue seguido por una reunión a nivel ministerial durante la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2011 donde además de los representantes en Naciones Unidas, participaron más de 25 ministros de asuntos exteriores así como la cúpula del Banco Asiático de Desarrollo (ADB).⁵ El embajador Marc Grossman como representante especial de los EEUU para Afganistán y Pakistán, ha tomado el relevo que su antecesor en el cargo, Richard Holbrooke, dejó con su repentino fallecimiento en diciembre de 2010. Grossman se está moviendo activamente, coordinando con el gobierno de Afganistán y con las instituciones financieras internacionales, especialmente el ADB que ya ha realizado importantes inversiones en infraestructura. Otros departamentos del gobierno americano así como el Mando Central americano (USCENTCOM) en Tampa continúan con su activo apoyo a dicha estrategia.⁶

¹El Proceso de Kabul, iniciado en la Conferencia de Londres de enero de 2010 y formalizado en la Conferencia de Kabul de julio del mismo año, es el marco en el que se sustenta el proceso por el cual el gobierno de Afganistán debe de asumir la completa responsabilidad en aspectos de seguridad (2015), desarrollo y gobernabilidad así como alcanzar una economía sostenible (2025).

²Frederick Starr. Conferencia en el Federation Forum. Pentagon building. Washington DC. 21 de octubre de 2011.

³Hamid Karzai. Discurso en la Conferencia de Kabul. 20 de julio de 2010:

<http://www.president.gov.af/Contents/72/Documents/2030/Statement%20by%20President%20Karzai%20at%20International%20Kabul%20Conference>

⁴Robert D. Hormats, Vicesecretario de estado para economía, energía y agricultura, Departamento de Estado de los EEUU. *The US new silk route Strategy: What is it? Where is it headed?* 20 de Septiembre de 2011

⁵ Mr. Sham L Bathija, consejero económico del Presidente de Afganistan. *The new silk route initiative: Towards a new strategy for regional economic cooperation.* 29 de septiembre de 2011.

⁶ Frederick Starr. Op. cit.

Además, en las dos grandes conferencias sobre Afganistán celebradas recientemente como son la de Estambul de noviembre de 2011⁷ y la conferencia de Bonn de diciembre de este mismo año, han salido a la luz aspectos como: el papel de Afganistán como puente de unión entre los países de la región, el compromiso de los países participantes a la hora de reforzar la seguridad y cooperación regional, así como el apoyo internacional al proceso de Transición de la soberanía en Afganistán y el posterior proceso de Transformación que dicho país deberá experimentar en la década siguiente⁸, siguiendo los compromisos alcanzados en la Conferencia de Kabul de julio de 2010, donde quedó formalizado el Proceso de Kabul.⁹

Un Afganistán seguro, estable y prospero solo puede existir en el contexto de una región segura, estable y próspera. En esta premisa se basa la NRS.¹⁰

*“Asia es un cuerpo vivo
Y Afganistán es su corazón
En la ruina del corazón
Empieza la destrucción del cuerpo
Mientras el corazón permanezca libre
El cuerpo permanecerá libre
Si no es así, se convierte
En una brizna llevada por el viento”.*

Allama Mohammed Iqbal (1876-1938)¹¹

UN PROYECTO AMBICIOSO

La iniciativa de la NRS se traduce en una estrategia global cuya finalidad es alcanzar la seguridad y el desarrollo económico sostenible, tanto en Afganistán como en gran parte del Asia central, de la cual dicho país es el corazón. La estrategia NRS busca restablecer corredores continentales para transporte de mercancías y energía, que conecten con Europa; el subcontinente indio y el sudeste de Asia principalmente. Afganistán es el elemento primordial y al mismo tiempo es el tramo perdido en dicha red euroasiática.

⁷ Istanbul Process on Regional Security and Cooperation for A Secure and Stable Afghanistan, 2 November 2011 <http://www.mfa.gov.tr/istanbul-process-on-regional-security-and-cooperation-for-a-secure-and-stable-afghanistan.en.mfa>

⁸The International Afghanistan Conference in Bonn 5 December 2011. Conference Conclusions: http://www.eeas.europa.eu/afghanistan/docs/2011_11_conclusions_bonn_en.pdf

⁹ Hamid Karzai. Op. Cit.

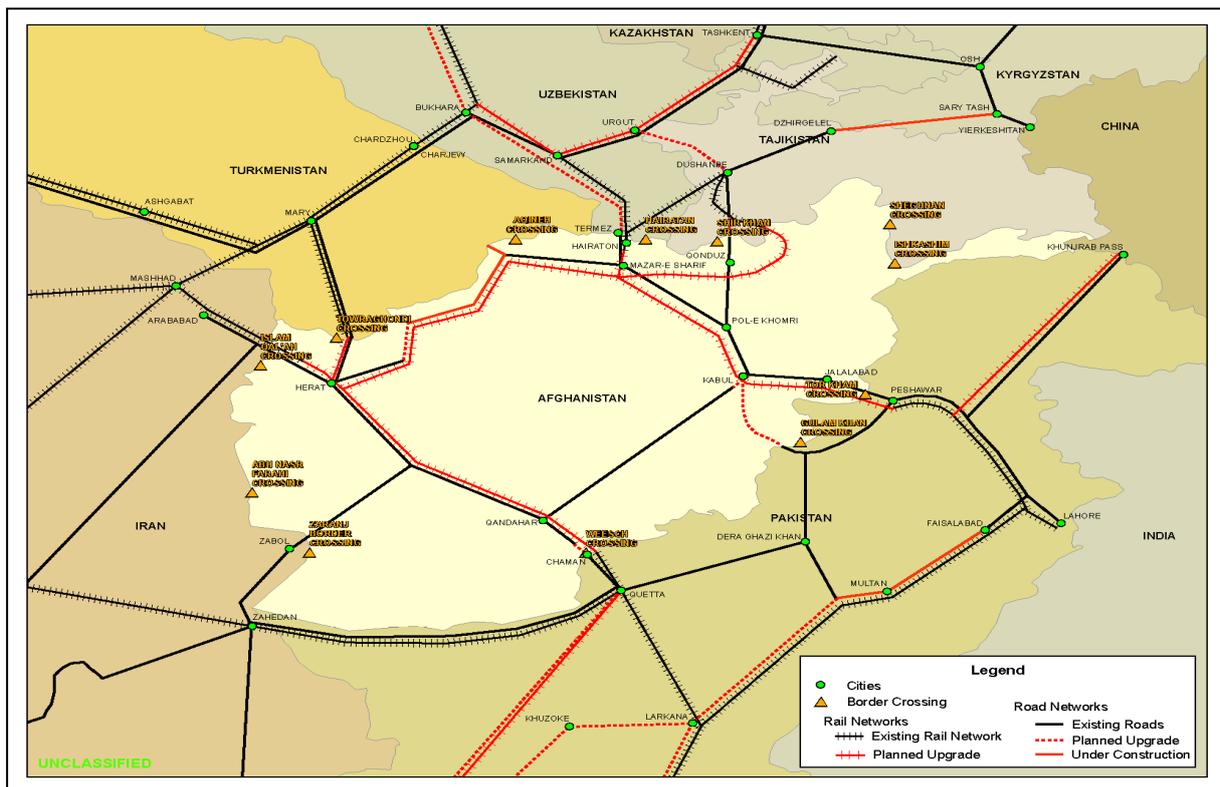
¹⁰Thomas R. Nides. The silk road through Afghanistan. Foreign Affairs. Dec 5, 2011:

<http://www.foreignaffairs.com/articles/136713/thomas-r-nides/the-silk-road-through-afghanistan>

¹¹ Allama Mohammed Iqbal (1876-1938). Poeta, filósofo y político indio-musulmán, se le reconoce oficialmente como el poeta nacional de Pakistán

Trabajando con gobiernos y con instituciones financieras internacionales, los Estados Unidos buscan eliminar las barreras comerciales actuales. Donde es necesario, participa en proyectos para construir carreteras clave, ferrocarriles, oleoductos y líneas de alta tensión. Al mismo tiempo la NRS pretende abrir lucrativas perspectivas para el sector privado. La población afgana también se beneficiaría de la mejora del acceso a los mercados exteriores, y su gobierno obtendría un continuo flujo de beneficios a través de las tasas y aranceles del comercio continental.¹²

La significación geográfica estratégica de Afganistán reside en su centralidad, al facilitar dos grandes corredores de tránsito y de comercio asiáticos: el primero, es el tradicional corredor este-oeste que unía el este de Asia con Europa; más importante, aunque quizás menos conocido, es el segundo corredor, norte-sur que conecta Rusia y los estados centroasiáticos ricos en energía, a través de Afganistán, con Pakistán, India y otros países del sur de Asia necesitados de recursos energéticos.¹³



Corredores continentales existentes y proyectados a su paso por Afganistán.

Esta iniciativa pretende incrementar la conectividad regional y lanzar la prosperidad económica y la estabilidad a través de un creciente comercio y una pujante inversión. La

¹² Frederick Starr. Op cit.

¹³ Mr. Sham L Bathija, op.cit.

prosperidad compartida resultante y la creación de puestos de trabajo, deberán impulsar los esfuerzos para promover la reconciliación y la reintegración de antiguos combatientes.¹⁴

PRINCIPALES COMPONENTES Y PROYECTOS

El desarrollo de la NRS se basa en proyectos de infraestructura prioritarios, algunos de los cuales ya se han puesto en marcha. La lista de proyectos incluye, entre otros:

La firma, en diciembre de 2010, del acuerdo entre Turkmenistán, Afganistán, Pakistán e India para construir un gasoducto (conocido como TAPI) que hará llegar el gas natural desde Turkmenistán, a través de Afganistán, a los mercados en India y Pakistán.

Se han comenzado también los trabajos para establecer un ferrocarril nacional en Afganistán y de hecho, la línea ferroviaria desde Hairaton, en Uzbekistán y Mazar el Sharif, en Afganistán ya se ha construido y fue inaugurada en agosto de 2011.¹⁵



Trazado del TAPI

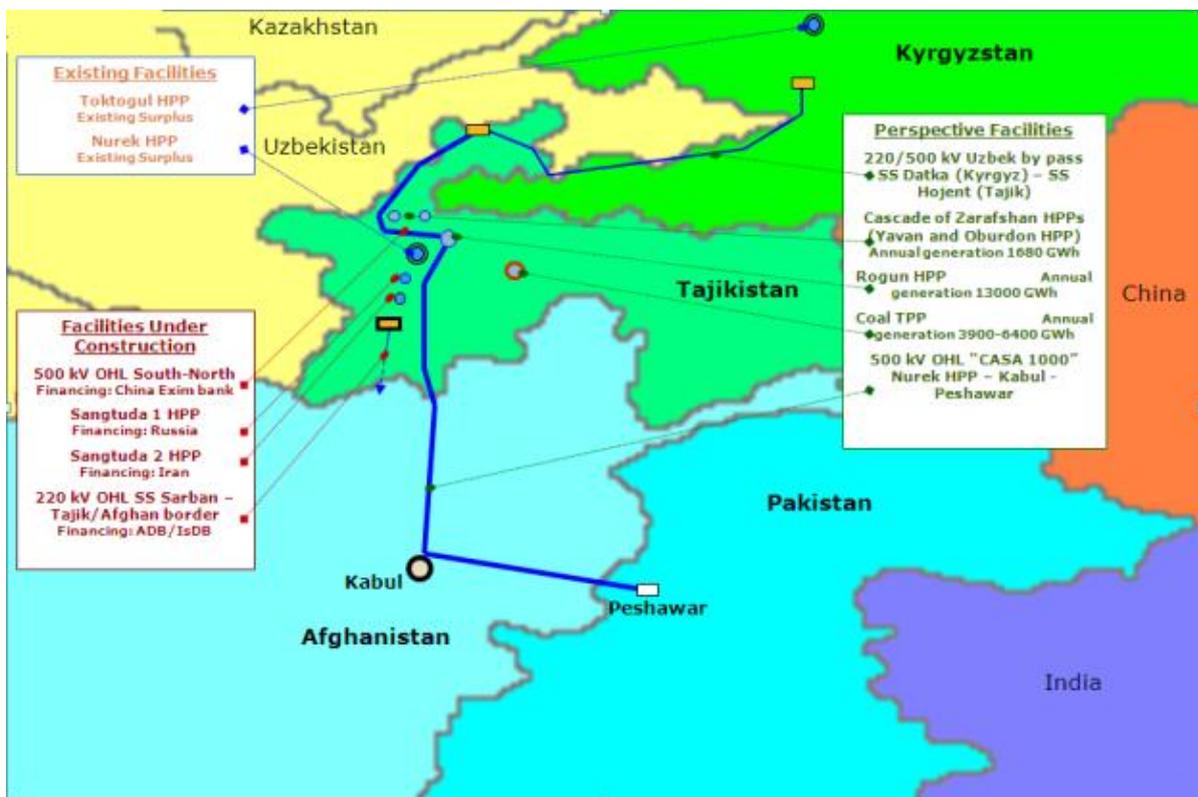
¹⁴ Bathija. ibid

¹⁵ Bathija. ibid

Tanto India como Pakistán, están actualmente modernizando las instalaciones en su paso fronterizo de Wagah, en las inmediaciones del Lahore¹⁶. Por otra parte, una línea de ferrocarril, financiada por Irán, está en fase de construcción desde la ciudad iraní de Khaf a la ciudad de Herat en el oeste de Afganistán.¹⁷

China ha comenzado ya ambiciosos proyectos de carreteras y de líneas de ferrocarril, para unir Asia Central con sus provincias más occidentales, así como un gasoducto que transcurrirá desde Turkmenistán a la región china de Xinjiang.¹⁸

La Red de Distribución Norte, desarrollada por la OTAN con la finalidad de diversificar la entrada de recursos destinados a ISAF y que enlaza puertos del Báltico o del Caspio con Afganistán vía Rusia, Asia Central y el Cáucaso, se podría convertir en la columna vertebral del eje del norte.¹⁹



Proyecto CASA-1000

¹⁶ Robert D. Hormats, *op.cit.*

¹⁷ Niklas Norling. Afghanistan's rail road frenzy. CACI. 21 de septiembre de 2011:

<http://www.cacianalyst.org/?q=node/5629>

¹⁸ Praveem Swami. *The Hindu*. India backs "New Silk Road" in Central Asia. Sep 24, 2011:

<http://www.thehindu.com/news/national/article2480058.ece>

¹⁹ Niklas Norling. Afghanistan's rail road frenzy. CACI. 21 de septiembre de 2011:

<http://www.cacianalyst.org/?q=node/5629>

Ahora bien, la lista de componentes de la NSR no sólo se basa en proyectos de infraestructura cuya realización requiere de una inversión económica. Un buen número de los proyectos necesitan más de un correcto liderazgo, que de financiación económica. Entre ellos se encuentran aquellos destinados a mejorar el control de fronteras, el establecimiento de aduanas o a la creación de acuerdos de comercio.

La iniciativa NRS se apoyará sobre los iniciales éxitos de organizaciones regionales dedicadas al desarrollo económico y social en Asia, como son la Asociación Sur Asiática para la Cooperación Regional (SAARC) y la Organización de Cooperación Económica Regional del Centro de Asia (CAREC), así como en compromisos bilaterales, como el Acuerdo de Comercio y Tránsito entre Pakistán y Afganistán (APTTA) firmado por los gobiernos de Afganistán y Pakistán en junio de 2011. Se espera que este acuerdo sirva como modelo para otros acuerdos de tránsito y comercio bilaterales o superiores.²⁰

Mediante proyectos como el CASA-1000, países como Kirguizistán y Tayikistán apoyados por Rusia, se proponen transferir energía eléctrica a países deficitarios como Afganistán y Pakistán a través de líneas eléctricas de largo recorrido.²¹

El subcontinente indio también se espera que se dibuje como un socio de creciente importancia en cuanto al comercio en Afganistán, especialmente con la firma en el año 2006 del Acuerdo de Comercio Libre del Sur de Asia (SAFTA) y del ya mencionado APTTA, firmado entre Afganistán y Pakistán.²² A pesar de la animosidad existente entre India y Pakistán, los ministerios de comercio de ambos países llevan meses trabajando para conseguir mejorar el comercio a través de sus fronteras.²³

PRINCIPALES RETOS

No son pocos los retos a los que se enfrenta la NRS. A la gran cantidad de proyectos todavía sin financiar, se suma la situación actual de la región, con la existencia de un clima hostil para el desarrollo de negocios en muchos de los países que la componen, una situación de inseguridad en países como Afganistán y un enconado recelo y enemistad entre países vecinos.

²⁰ Mr. Sham L Bathija, op. cit.

²¹ Bathija. ibid

²² Bathija. Ibid.

²³ AFP. New Silk Road eyed for Afghanistan. 21 de septiembre 2011:
http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5ihZWgB_uGRBh-jYzmjxVyXaosNkg?docId=CNG.06e353e32922098637e55c74f6d18c6e.01

La inseguridad existente incrementa el coste de los proyectos de desarrollo debido a la necesidad de invertir en seguridad, en personal que la implemente y en los gastos originados por el retraso de los proyectos.

Es necesario luchar contra la corrupción existente en muchos de los principales corredores. Corrupción, que no afecta únicamente a robos o a tasas ilegales sino a la devaluación sistemática de las cargas que discurren por dichos corredores, que con el tiempo generan grandes fortunas a los oligarcas de la zona y que niegan a los gobiernos como el afgano, los beneficios que necesita para obtener la independencia económica.²⁴ Es necesario reducir el contrabando, e incrementar los beneficios de los gobiernos a través del comercio legítimo.

El papel a jugar por el sector privado es fundamental. La región tiene que ser proactiva a la hora de atraer al sector privado y en eliminar aquellos obstáculos que impiden la inversión.²⁵ Es necesario atraer a este sector en apoyo de los gobiernos de la región, para poder lanzar una iniciativa “locally owned” como es ésta. Se necesita, por lo tanto, de la activa participación de compañías de transporte, compañías logísticas, aseguradoras, empresas energéticas entre otros.²⁶

En el caso de Afganistán, la infraestructura, incluyendo carreteras y redes de agua y energía, es inadecuada para sustentar un rápido y sostenido crecimiento económico, y al mismo tiempo, la capacidad humana e institucional necesaria para hacer funcionar la economía, es extremadamente limitada. El Gobierno afgano busca una reforma económica completa, que incluya la introducción de nuevas leyes y regulaciones comerciales, pero el establecimiento de las instituciones necesarias para su efectiva implementación puede llevar años. El desarrollo de un competitivo sector privado dependerá del establecimiento de un acceso a mercados exteriores y del desarrollo de actividades de exportación viables, pero estos mercados no están desarrollados, lo que limita la capacidad de inversores privados para establecer negocios.²⁷

Actualmente, a través de la región que abarca el Mar Negro, el subcontinente indio y el sureste asiático, pero especialmente en Afganistán y sus países vecinos, el mayor impedimento para el transporte de mercancías, no está en la mala calidad de sus carreteras ni en la amenaza de ataques insurgentes sino en las interminables esperas y las extorsiones

²⁴ Frederick Starr. Conferencia en el Federation Forum. Pentagon building. Washington DC. 21 de octubre de 2011.

²⁵ Robert D. Hormats, *op.cit.*

²⁶ Frederick Starr. *Op.cit.*

²⁷ Government of the Islamic Republic of Afghanistan. Afghanistan National Development Strategy (2008-2013): http://www.undp.org.af/publications/KeyDocuments/ANDS_Full_Eng.pdf

que sufren los transportistas en los pasos fronterizos. Las barreras burocráticas en sus fronteras son el impedimento principal para el flujo de mercancías y de personas.²⁸

CONCLUSIONES

No hay duda de que la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda, compuesta por un conjunto de proyectos de infraestructura prioritarios, y poniendo énfasis en eliminar las barreras al tránsito y en conseguir un comercio eficiente, es la llave para el desarrollo de la región, y puede convertirse en una estrategia unificadora, desde el momento que crea poderosos incentivos para la paz.

Y tampoco hay duda de que Estados Unidos está llevando a cabo un considerable esfuerzo en Afganistán a la hora de desarrollar las capacidades de los sectores, tanto público como privado, y en el desarrollo institucional del país, en apoyo al proceso de Transición ya iniciado.

Como hemos visto, se han iniciado proyectos y se han dado los primeros pasos para la creación de infraestructura y para la eliminación de barreras, pero esto supone sólo el principio y queda todavía un largo y difícil camino por recorrer, especialmente a partir del momento en que la presencia de fuerzas internacionales empiece a reducirse significativamente en Afganistán como consecuencia del fin del proceso de Transición.

Además, la realidad de la región a día de hoy, con una infraestructura de transporte altamente subdesarrollada, tensiones regionales que impiden los proyectos de cooperación, inseguridad e inestabilidad en Afganistán, un alto nivel de corrupción a todos los niveles y las barreras burocráticas en sus fronteras, hacen actualmente de la NRS un proyecto difícilmente alcanzable y lo convierten más en una visión de futuro que una estrategia real.

*José María Crespo Gómez
Teniente Coronel de Infantería
Pentagon Intelligence Fusion Cell
Washington DC. EEUU.²⁹*

²⁸ Frederick Starr. Afghanistan beyond the fog of nation building. Giving economic strategy a chance. *Central Asia Caucasus Institute & Silk road studies program*. 29 de septiembre de 2011:

<http://www.silkroadstudies.org/new/docs/silkroadpapers/1101Afghanistan-Starr.pdf>

²⁹ **NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa