

AFGANISTÁN Y LA RED DE DISTRIBUCIÓN NORTE: ALGO MÁS QUE UN PROBLEMA LOGÍSTICO

Javier María Ruiz de Arévalo
Teniente coronel del Ejército de Tierra

El reciente incremento de fuerzas militares extranjeras en Afganistán, unido a los problemas que plantean las rutas de abastecimiento que atraviesan Pakistán, han llevado a la búsqueda de una alternativa por el norte, la denominada Red de Distribución Norte. En el artículo se analizan tanto los criterios que han llevado a la elección de esta ruta, como los problemas que puede plantear en el futuro, tanto los estrictamente logísticos, como los derivados de la situación política de los Estados que atraviesa.

Introducción

El incremento de fuerzas militares extranjeras en Afganistán al que hemos asistido en los últimos años ha supuesto un incremento paralelo en las necesidades de recursos para su sostenimiento, recursos que, en su mayor parte, deben hacerse llegar desde fuera, dado lo reducido de las capacidades que pueden obtenerse dentro del propio Afganistán. Para hacer frente a este reto, así como para evitar los problemas que se han ido manifestando en las líneas de comunicaciones que atraviesan Pakistán, empleadas desde el inicio de las operaciones como vía casi exclusiva de entrada de recursos en Afganistán, se ha abierto una nueva ruta de acceso, denominada Red de Distribución Norte, NDN (*Northern Distribution Network*), corredor logístico que conecta los puertos de los mares Báltico y Negro con Afganistán, a través de Rusia, Asia Central y el Cáucaso.

El desarrollo de esta nueva ruta, o Red de rutas, implica un cambio muy significativo en cuanto al modo en que se materializa el sostenimiento de las operaciones, pero no sólo eso, también ha supuesto un impacto muy significativo desde el punto de vista geopolítico. Por una parte, ha proporcionado a los países a través de los cuales discurre, la posibilidad de incrementar su influencia, por otra, puede convertirse en una vía para fomentar la implicación de Estados Unidos y sus aliados en la zona. Gestionar estas realidades es el reto principal de este proyecto y puede resultar crítico para el futuro de las operaciones en Afganistán.

Aunque el origen de la NDN hay que buscarlo en las necesidades puramente militares, resulta evidente que puede convertirse en un catalizador del comercio internacional, potenciando unas rutas poco utilizadas hasta ahora. Este comercio puede proporcionar ventajas sustanciales a Afganistán, profundizar su integración en la región y contribuir así a su estabilidad. Potenciar las posibilidades de la red en este sentido, se convierte así en el segundo objetivo a alcanzar a largo plazo.

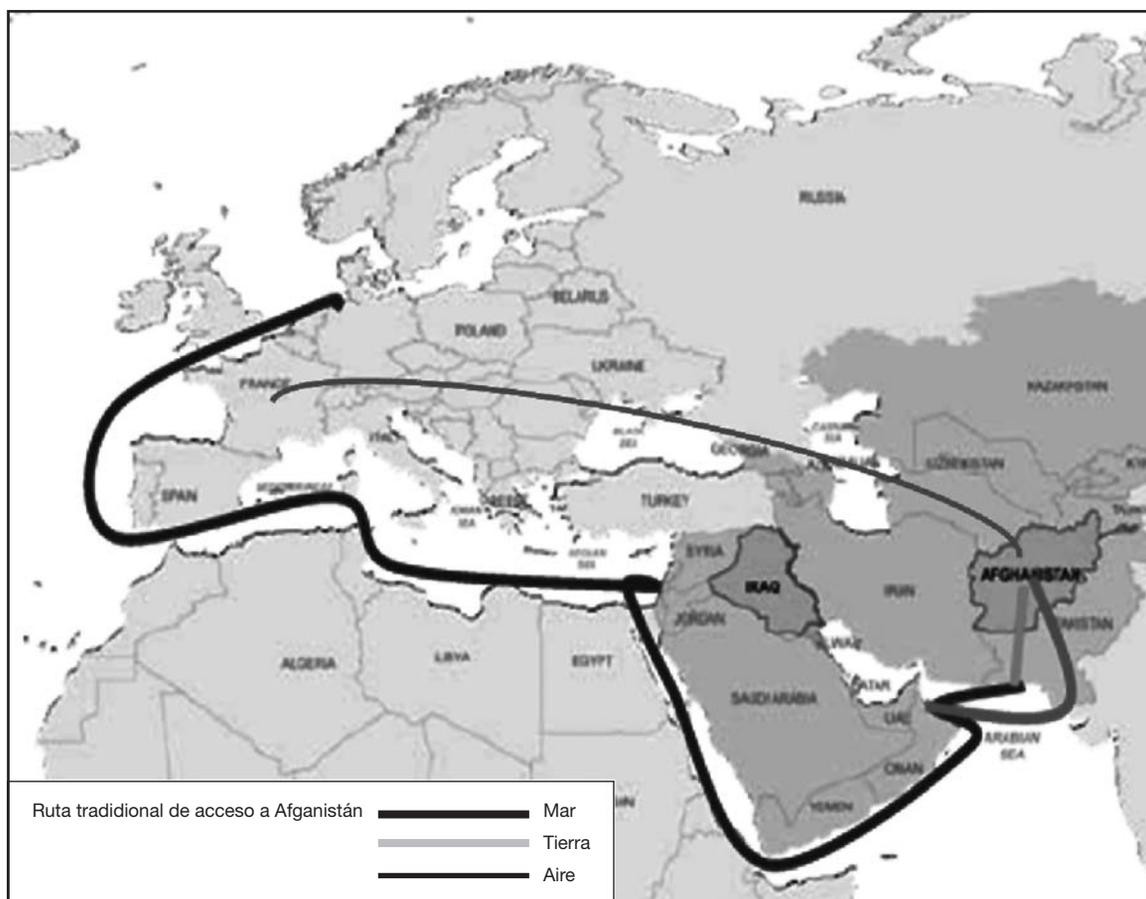


Figura 1.— *Rutas de acceso a Afganistán anteriores al establecimiento de la NDN.*

No faltan quienes sostienen que la NDN incrementa de manera innecesaria las vulnerabilidades de las fuerzas desplegadas en Afganistán. Por muy cierto que esto sea, no puede pasarse por alto el hecho de que esta iniciativa surge para superar una clara vulnerabilidad, derivada de la dependencia casi exclusiva de una sola ruta, la que une el puerto de Karachi con Afganistán, atravesando zonas en las que la fortaleza de la insurgencia es indudable, políticamente inestables y con capacidades logísticas limitadas.

Hasta el establecimiento de la NDN el sostenimiento de las fuerzas desplegadas en Afganistán dependía casi exclusivamente de las rutas que atravesaban Pakistán. Sólo el empleo del transporte aéreo, una opción cara y poco apropiada para recursos de grandes dimensiones, permitía soslayar esta vía. Esta realidad dejaba a la Fuerza Internacional de Asistencia y Seguridad (ISAF) a merced de un país que sigue sus propias políticas en el marco del conflicto afgano y que no es capaz de ejercer una autoridad plena en su territorio, en el que actúan numerosos grupos hostiles a la ISAF y a Occidente en general. Esta situación resultaba francamente preocupante. La NDN fue concebida precisamente, para proporcionar una ruta alternativa a la ya existente, de forma que permitiera zanjar los dos problemas que ésta presentaba: su exclusividad y su falta de seguridad, figura 1.

Necesidad de una nueva ruta

Uno de los elementos clave para el éxito del «nuevo impulso» que supone la nueva estrategia del presidente Barack Obama para Afganistán, reside en la capacidad de sostener a las fuerzas desplegadas, la cual se ve amenazada tanto por la capacidad de las rutas empleadas hasta el momento, como por su seguridad. Ambas razones, particularmente los cada vez más frecuentes ataques sufridos en Pakistán por convoyes y recursos dirigidos a las fuerzas desplegadas, aconsejan buscar nuevas rutas. Ya en diciembre del año 2008, esta ruta de abastecimiento se vio seriamente amenazado como consecuencia de los ataques sostenidos de los talibán: más de 500 vehículos fueron destruidos y más de 80 conductores resultaron muertos (1). Desde entonces, las estrategias de ataque han sido diversas, incluyendo tanto ataques directos a los convoyes como la destrucción de infraestructuras (puentes que conectan Afganistán con Pakistán) y amenazas y ataques a las empresas involucradas en el tráfico de recursos, figura 2.

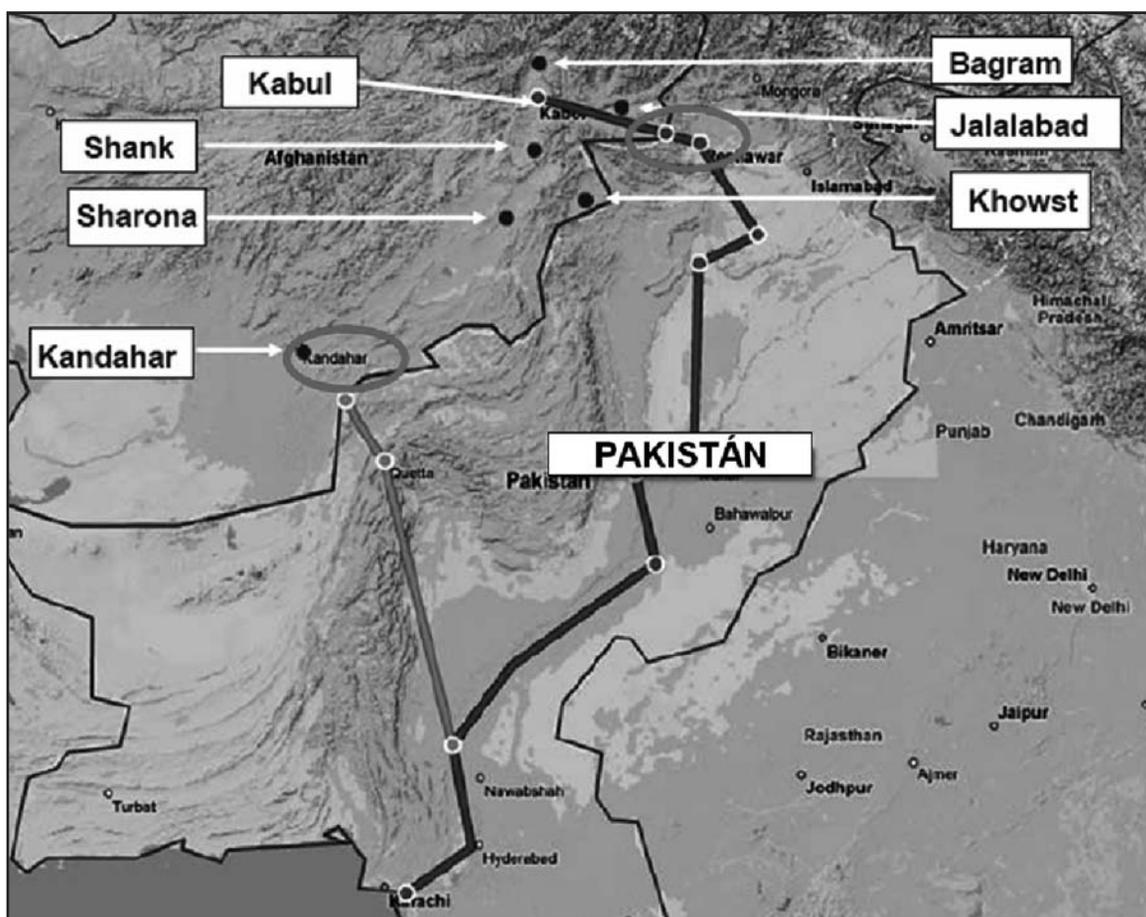


Figura 2.— Accesos a Afganistán desde Pakistán.

(1) En términos porcentuales, la amenaza no ha sido hasta ahora significativa: menos de un 0,5% de los vehículos en tránsito hacia Afganistán han sido objeto de ataques en Pakistán. Pensemos que el movimiento diario de cisternas de carburante, el recurso más crítico para la ISAF, supone unos 1.000 camiones diarios. Sin embargo, nada garantiza que la situación no se deteriore en el futuro.

Desde los inicios de la campaña de Afganistán, la ruta principal de abastecimiento para la fuerzas de Estados Unidos y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha discurrido a través de Pakistán, utilizando Karachi como puerto de entrada y siguiendo desde allí las dos rutas que, a lo largo de la Historia, han unido Afganistán con el subcontinente indio (2). La primera se alarga hasta Peshawar, el mayor centro de distribución del noroeste del país, a más de 1.100 kilómetros de distancia de Karachi, gran parte de ellos a través de zonas en las que es muy fuerte la presencia de grupos que apoyan activamente a los talibán. Esta ruta entra en Afganistán hacia Kabul, a través del tortuoso y famoso paso de Khyber, cruzando la frontera afgano-paquistaní en el paso de Torkham, a 1.000 metros de altitud. La segunda vía de entrada en Afganistán es el paso de Chaman, en la provincia de Baluchistán, por la que se accede a Kandahar. Esta ruta es problemática porque discurre a través de carreteras en mal estado, dispone de pocas y deficientes infraestructuras de apoyo al movimiento y por los frecuentes robos.

Además, está muy afectada por el deterioro de la situación de seguridad que se vive en el oeste del país, zona que ha sido testigo de la propagación del extremismo militante más allá de su feudo tradicional en las áreas tribales bajo Administración Federal. Lo volátil de la situación política en Pakistán, en cuya evolución no pueden descartarse giros inesperados, es otro factor a tener en cuenta a la hora de utilizar estas zonas como rutas de aprovisionamiento para las fuerzas desplegadas en Afganistán. De hecho, la peor amenaza no proviene de los ataques que los insurgentes o sus asociados puedan realizar en esta zona, sino de la posibilidad que tiene Pakistán de «cerrar el grifo» a la ISAF.

Objetivos estratégicos:

- Minimizar la dependencia de una sola nación.
- Potenciar el desarrollo económico en la región.
- Reforzar los lazos diplomáticos con los gobiernos de la región.
- Buscar una ruta que sea susceptible de incrementar su capacidad.

El esfuerzo seguido por los responsables del sostenimiento de las operaciones en Afganistán para encontrar una vía alternativa que solucione las limitaciones que presentan estas rutas, ha llevado a identificar y poner en funcionamiento una nueva ruta, la NDN, que discurre a través de Asia Central.

Hasta ahora, los aliados habían hecho un uso limitado de las rutas que acceden a Afganistán por el norte. En el caso de Estados Unidos y Canadá, el empleo de estas rutas implica un primer tramo marítimo, hasta los puertos de Rotterdam (Amberes), Riga o Tallin. Desde aquí, las posibles rutas son las reflejadas en la figura 3. La ruta más empleada ha sido la conocida como E2A *Lakipedia* (3). El tiempo medio de tránsito de un contenedor a través de esta ruta, es de 43 días y el coste medio, de unos 10.000 euros.

(2) En la caso del carburante, la mayor parte del que entra a Afganistán procedente de Pakistán procede de las refinerías que este país tiene en las inmediaciones de Karachi.

(3) E2A: *Europe to Afghanistan*.



Figura 3.— Rutas a Afganistán desde el norte.

También se ha empleado con cierta frecuencia la ruta que, partiendo de los Balcanes y Ucrania, llega al Cáucaso a través del mar Negro (E2A North Central Route). En algunos casos, el transporte hasta este punto se ha realizado por vía marítima desde el norte de Europa o América. Desde la costa este del mar Negro, las cargas se transportan por ferrocarril o camión al puerto de Bakú (Azerbaiján), para ser transportados a través del mar Caspio a Kazajistán y Turkmenistán. Una vez aquí, se transportan por carretera o ferrocarril hasta Afganistán. Afganistán dispone sólo de unos pocos kilómetros de tendido ferroviario, que entran en su territorio desde Termez (4).

Además de los problemas de transporte que plantean estas largas rutas, las tensiones entre los países que se encuentran en su camino, especialmente entre Georgia y Rusia, han limitado su viabilidad. Otras rutas posibles, como las que discurren a

(4) En el punto final de esta vía, en Afganistán, existe un importante depósito de carburante que la ISAF planea ampliar. También se planea la posibilidad de que en esta planta puedan acometerse las tareas necesarias para transformar el gasoil convencional en gasoil apto para aeronaves (supone básicamente la adición de ciertos aditivos). Conviene tener presente que de los aproximadamente seis millones de litros de carburante que consume la ISAF diariamente, unos cinco corresponden a aeronaves. Existen también proyectos para prolongar esta línea hasta Mazar-i Sharif.

través de Irán o China, no son aceptables en la actualidad por razones geopolíticas o de otro tipo (5).

Finalmente, la única alternativa practicable resultó ser la representada por la NDN. En su búsqueda de líneas de comunicaciones más fiables, la OTAN negoció con: Rusia, Bielorrusia, Ucrania y los países de Asia Central para obtener los derechos de tránsito para los recursos remitidos por ferrocarril a sus fuerzas en Afganistán. La red de más 5.000 kilómetros empleada para ello se origina con la entrega de la carga en los puertos europeos occidentales, desde donde son transportados por ferrocarril a través de: Alemania, Polonia, Bielorrusia, Ucrania y Rusia. A su llegada a Kazajistán, Turkmenistán y Uzbekistán, la carga se trasvasa a camiones o trenes para su envío a Afganistán. Este trayecto supone una distancia cinco veces mayor al viaje de 1.000 kilómetros de Karachi a Kabul pero, a pesar de ello, el 50% de los recursos de la OTAN son enviados actualmente a través de esta ruta, mientras el otro 50% siguen llegando a través de Pakistán, figura 4.

El tránsito a través de los países de Asia Central: Kirguizistán, Kazajistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, parece una opción acertada para garantizar el sostenimiento de las fuerzas de la OTAN en Afganistán. Estos países comparten las preocupaciones de Occidente sobre el resurgimiento de los talibán en Afganistán: los cinco han sido blanco de organizaciones extremistas musulmanes vinculadas a los talibán y Al Qaeda. También están interesados en frenar el flujo de narcóticos desde Afganistán a lo largo de sus fronteras. Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán comparten frontera con Afganistán. Kirgui-

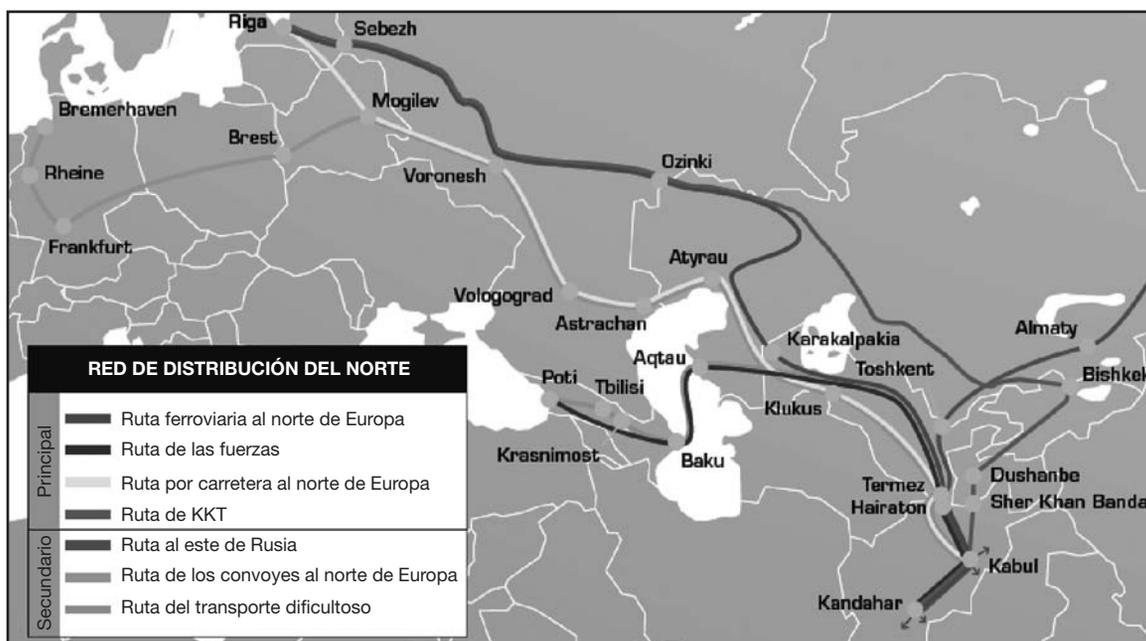


Figura 4.— Rutas incluidas en la NDN.

(5) La ruta ideal para este tráfico sería la marítima hasta el puerto de Bandar Abbas en Irán, empleando a continuación la nueva línea de ferrocarril que los iraníes están construyendo desde Sangan a Herat. Evidentemente, esta opción plantea problemas políticos que la hacen impracticable.

zistán y Kazajistán ya prestan apoyo logístico a los vuelos de Estados Unidos sobre su territorio. Por otra parte, los líderes de Asia Central también están interesados en mantener la presencia norteamericana en Eurasia para ayudar a equilibrar el predominio militar y económico de China y Rusia. Además, no hay que pasar por alto las consideraciones comerciales en su apoyo a la NDN. La reciente crisis económica en la región, agravada por la caída de los precios mundiales del petróleo, ha hecho que sus gobiernos muestren un mayor interés en los puestos de trabajo, pago de servicios, mejoras de infraestructura y otros beneficios económicos que el tránsito y trasbordo de recursos por su territorio pueden ofrecer.

Pero, a pesar de este apoyo, subsiste un problema potencialmente serio con la NDN: su dependencia de Rusia. Los países de Asia Central, como el propio Afganistán, no tienen acceso directo al mar, lo que implica que es necesaria la aprobación de Moscú para que los gobiernos occidentales puedan hacer llegar sus mercancías hasta Asia Central a través de su territorio. Dado que la Federación Rusa limita tanto con Asia Central como con Europa, Moscú es fundamental para satisfacer las necesidades logísticas de la OTAN en Asia. A pesar de las enormes distancias, Rusia dispone de una buena red de ferrocarril y buenas conexiones aéreas con Asia Central, desde donde los recursos pueden ser transportados fácilmente por ferrocarril, carretera y avión hasta Afganistán.

A pesar de los últimos desencuentros OTAN-Rusia, derivados de asuntos como la condena de la Alianza por el comportamiento ruso en Georgia y Osetia del Sur, el presidente Medvédev confirmó el 30 de enero de 2009 que Moscú estaba dispuesto a permitir el tránsito por su territorio de suministros «no letales» para las fuerzas de la OTAN en Afganistán. El 20 de febrero de 2009, el primer tren con suministros partió de Riga, en Letonia, y procedió a través de Rusia, Kazajistán, Uzbekistán y Tayikistán, hasta llegar finalmente a Afganistán. Finalmente, en la Cumbre de Moscú el 6 de julio de 2009, Medvédev firmó un acuerdo con el presidente Obama que permitía el tránsito por Rusia de todo tipo de recursos militares con destino a la ISAF. Según este acuerdo, el equipo militar podrá transportarse tanto por tierra como por vía aérea, mientras que las tropas sólo podrán transitar a través del espacio aéreo de Rusia. Según un comunicado oficial que la Casa Blanca publicó en el momento de la Cumbre, el acuerdo «permitirá 4.500 vuelos al año (y) ahorrará al Gobierno de Estados Unidos hasta 133 millones de dólares anuales en combustible, mantenimiento y otros gastos de transporte» (6).

La explotación

El uso de la nueva Red de distribución comenzó en el primer trimestre de 2.009 siguiendo instrucciones de Mando Central de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos (US CENTCOM) que, ante el inminente incremento de las fuerzas desplegadas por Estados Unidos en Afganistán y las mejoras a introducir en las bases avanzadas establecidas por todo el territorio afgano, ordenaba abrir una nueva vía que permitiera absorber este incremento en las necesidades de apoyo sin saturar las rutas de sostenimiento

(6) Antes de la firma de este acuerdo, Moscú había permitido algunos tránsitos de material militar de la OTAN a través de territorio ruso, siempre sobre la base de acuerdos bilaterales entre Rusia y miembros individuales de la OTAN; Francia, Alemania y recientemente, España.

ya en uso. Como ya se han expuesto, esta necesidad se veía agravada por los problemas intrínsecos que planteaban las rutas empleadas hasta ese momento: falta de seguridad frente a robos y ataques insurgentes y falta de confianza en la estabilidad de Pakistán, factores que podrían llegar a afectar muy seriamente el rendimiento de estas rutas. El objetivo es poder utilizar la denominada por algunos «nueva ruta de la seda» para mover mensualmente 1.400 TEU (unidades equivalentes a un contenedor de 20 pies).

El nuevo sistema adoptado para sostener a las fuerzas desplegadas en Afganistán no implica solamente un cambio en las rutas, el cambio es mucho más profundo ya que afecta a los procedimientos de explotación. La nueva estrategia implica, según el general Duncan McNabb, jefe del Mando de Transporte de las Fuerzas de Estados Unidos (TRANSCOM):

«Utilizar los recursos, la infraestructura y los procesos comerciales para mover los recursos militares a través de Asia Central hacia Afganistán.»

La responsabilidad del movimiento físico de las cargas corresponde a tres compañías comerciales, Maersk Line, Hapag Lloyd y APL, responsables no sólo de hacer llegar los recursos desde el otro lado del Atlántico, sino también de gestionar el flujo de suministros a través de Eurasia, contratar con empresas de transporte por carretera y ferrocarril, gestionar el cruce de fronteras a través de media docena de países y asegurar la entrega oportuna en los destinos finales en Afganistán.

Otra de las novedades, por primera vez en una operación de estas características, se ha asegurado la trazabilidad de recursos y medios de transporte empleando servicios de seguimiento por satélite comerciales, figura 5.

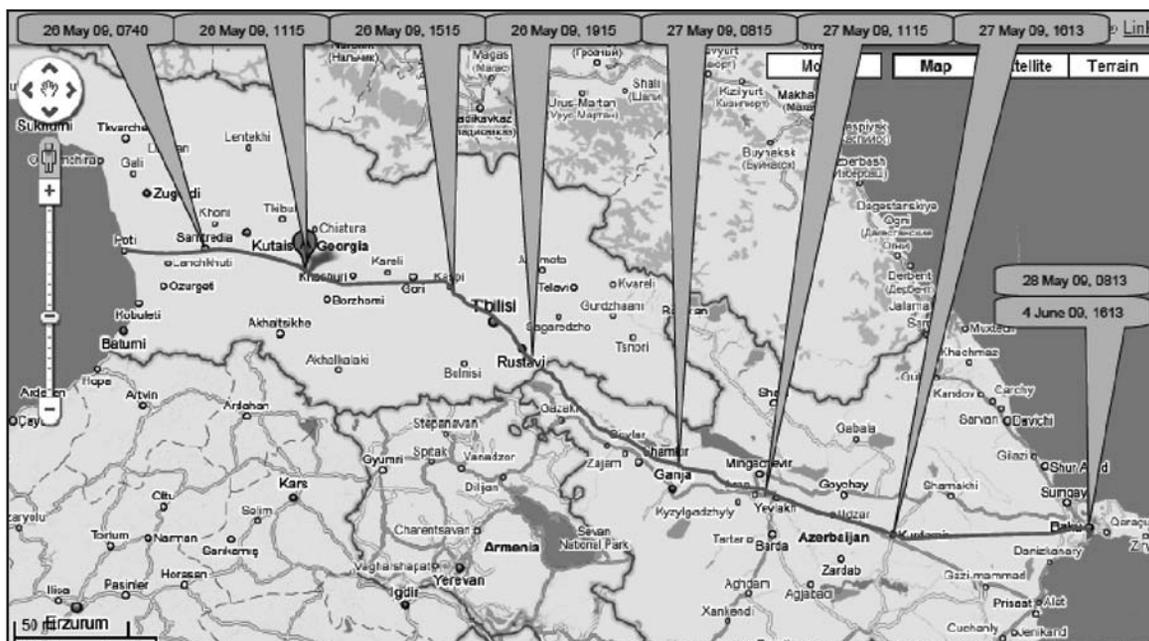


Figura 5.— Seguimiento proporcionado por los sistemas comerciales de posicionamiento global a un movimiento de 80 contenedores en su tránsito entre los mares Negro y Caspio.

En cuanto a los resultados que la explotación de esta Red van aportando, a principios del año 2010, Samuel David Sedney, subsecretario adjunto de Defensa para Afganistán, Pakistán y Asia Central, declaraba a la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado que cerca de 5.000 contenedores habían sido consignados a Afganistán a través de la NDN en los 11 meses anteriores:

«Vamos a ampliar este número en el año 2010 para satisfacer la nueva demanda (referencia al incremento de fuerzas derivado de la nueva estrategia Obama)». Según Sedney, esta Red ofrece «un medio eficaz para reabastecer a nuestros combatientes y permite complementar nuestras líneas a través de Pakistán, muy castigadas en estos momentos.»

El 5 de junio, el TRANSCOM declaraba:

«Se han enviado unos 750 contenedores de materiales de construcción y otros recursos a Afganistán a través de la NDN, incluyendo la prueba de concepto inicial de unos 200 contenedores.» «Con los acuerdos de tránsito adecuados se comenzó a utilizar la infraestructura ferroviaria existente a mediados de mayo... Es importante tener en cuenta que no era necesaria la ninguna obra de infraestructura adicional y la NDN utiliza empresas comerciales desde el origen hasta el destino.»

El 14 de julio, se ampliaba esta información:

«Por obvias razones de seguridad operativa, no podemos dar detalles geográficos y temporales del movimiento de cargas militares. Sin embargo, para actualizar la información proporcionada anteriormente, Estados Unidos ha enviado más de 1.000 contenedores de carga no letal, como materiales de construcción y otros suministros generales, a lo largo de la NDN.»

Otras fuentes no se muestran tan optimistas; mientras en una audiencia del Senado en marzo de 2010, el general Duncan McNabb, jefe del TRANSCOM predijo que la NDN transportaría «cientos de contenedores» por día, la realidad parece no ser tan positiva. Según algunas fuentes, entre el 5 de junio y 14 de julio de ese año, el número de contenedores enviados por esta vía se habría limitado a unos 250, número muy inferior al número previsto inicialmente por los planificadores militares. Las cifras oficiales hablan de 1.000 TEU transportados durante los primeros cinco meses y un flujo de 1.000 mensuales, que podrían llegar antes del fin del año 2009 a 1.400.

En lo que no parece caber duda es en el hecho de que la expansión de la insurgencia hacia el norte de Afganistán supone una seria amenaza para el desarrollo de la NDN que, según todos los análisis, se convertirá cada vez más en objetivo prioritario de sus ataques. De hecho, la mera existencia de esta ruta puede suponer un incentivo para intensificar las acciones de la insurgencia en esta área y, lo que es más preocupante, ampliarlas hacia las repúblicas centroasiáticas a través de las cuales discurre. El primer incidente serio relacionado con la NDN se produjo el cuatro de septiembre de 2010 cuando, cerca de Kunduz, fueron secuestrados varios camiones cisterna cargados de carburante. Estos camiones procedentes de Tayikistán, habían viajado a través del puente Nizhny Pyanzh, construido por los ingenieros del Ejército de Estados Unidos en el año 2007. La entrada en Afganistán la realizaron a través del puesto de Sher Khan, en dirección a Kunduz; al sur de esta ciudad, se produjo el secuestro por un

grupo talibán, que los dirigió a la aldea de Omar Kheil, a unos 20 kilómetros al sur de la ciudad. Una vez localizados los camiones, la respuesta estadounidense consistió en bombardearlos empleando aviones, lo que produjo un elevado número de bajas civiles. (Los informes preliminares de grupos de derechos humanos sugieren al menos 60 civiles murieron en el ataque). La ruta en la que se produjo este accidente, está llamada a ser una de las principales vías de entrada de recursos en Afganistán, una vez que se desarrolle plenamente la NDN. De hecho, la oferta contractual hecha por Estados Unidos a los potenciales contratistas especifica que:

«Las rutas pueden cambiar durante la vigencia del presente contrato, sin embargo, el cruce de fronteras entre Kirguizistán y Tayikistán y entre Tayikistán y Afganistán se mantendrán firmes.»

De momento, la NDN, además de solucionar el problema del abastecimiento a las fuerzas desplegadas en Afganistán, ofrece importantes lecciones para el futuro, útiles a la hora de diseñar la respuesta a las crisis que puedan originarse en otras partes del mundo. La lección más importante es la necesidad de aprovechar al máximo las capacidades de las compañías comerciales. Operadores logísticos privados estaban ya participando en el movimiento de recursos hacia Afganistán desde Pakistán y es esta experiencia en la gestión de sistemas de transporte multimodales, unida a su experiencia en los países de tránsito, la que ha permitido a empresas como Maersk Line, APL y Hapag-Lloyd, crear rápidamente un nuevo sistema de distribución, ahora desde el norte, algo que, según propia confesión, el Gobierno de Estados Unidos no hubiera sido capaz de hacer en los plazos disponibles. Este aprovechamiento de las capacidades comerciales ha servido también para reducir la huella logística de las fuerzas de Estados Unidos sobre el terreno.

Otra lección importante es la de la conveniencia de multiplicar las vías de suministro con el fin de reducir las vulnerabilidades y las tensiones sobre la infraestructura disponible; algo que se había tenido en cuenta en el campo táctico y operacional, pero quizá no en el estratégico. Una tercera lección es la de la conveniencia de emplear, siempre que sea posible, las capacidades locales, el apoyo de la nación anfitriona, en el esfuerzo de sostenimiento de las fuerzas desplegadas, también en el plano estratégico.

La problemática de las repúblicas centroasiáticas

Los problemas de la NDN derivan de diferentes frentes. Por una parte, el rendimiento de la ruta ferroviaria que desde Riga (Letonia), alcanza los puntos fronterizos de Uzbekistán y Tayikistán, no está siendo el esperado, debido a la existencia de «cuellos de botella» que limitan el rendimiento total. Uno de esos cuellos de botella parece encontrarse la sección de Termez-Hairaton. Hasta ahora, este tramo estaba funcionando con un rendimiento de tres o cuatro trenes diarios. A pesar de la existencia en su momento de informes técnicos recomendando reforzar las capacidades de la terminal de Hairaton, estas obras no se acometieron y la terminal no parece ser capaz de gestionar el volumen de tráfico requerido ahora. También existen dudas sobre la capacidad de la red de ferrocarril uzbeca para gestionar el volumen de tráfico requerido.

Sin embargo, los mayores problemas no son tanto de índole técnica como política. En este campo, pese a sus indudables ventajas, la alternativa norte presenta ciertas dudas difíciles de despejar: ¿Son fiables las repúblicas centroasiáticas? ¿Y Rusia? De hecho, Rusia constituye la mayor incertidumbre en la medida en que la dependencia de esta ruta para sostener a las fuerzas desplegadas en Afganistán implica, indirectamente, una dependencia de Rusia, que obtendría así un poco deseable poder sobre las potencias occidentales. Sin olvidar que el uso prolongado de estas rutas podría, a la larga, implicar la extensión geográfica del conflicto hacia el norte.

Las repúblicas centroasiáticas tienen sus propios grupos radicales islámicos, relacionados con los talibán y con Al Qaeda desde que esta organización retornara a la zona en el año 1996. Estas conexiones, evidentemente, pueden utilizarse en el futuro para atacar las rutas de aprovisionamiento que atraviesan sus territorios, produciéndose así la temida extensión del conflicto afgano hacia el norte, más allá de sus fronteras.

Esta posible expansión del conflicto hace surgir la duda de si los denominados están: Uzbekistán, Tayikistán y Kazajistán, serían capaces de combatir al terrorismo islamista dentro de sus fronteras, proporcionando cierta seguridad a las rutas. Un aumento de la amenaza implicaría un incremento en las fuerzas necesarias para combatirla, incremento que, si superara las capacidades regionales, sólo podría proceder de Rusia o de la OTAN.

Tayikistán es el punto más vulnerable. Se estima que la alianza de Al Qaeda y los talibán con grupos islamistas locales podría poner en jaque fácilmente a su Ejército, de tan sólo 8.800 hombres. En el año 1990, en la única ocasión en que Tayikistán combatió a sus radicales, sólo la ayuda soviética permitió alcanzar la victoria. Uzbekistán, con un Ejército de 53.000 hombres, podría sufrir un renacer del grupo islamista más activo de la zona, el Movimiento Islámico de Pakistán. Ninguno de estos dos países ha introducido en los últimos años mejoras en su Fuerzas Armadas, cosa que sí han hecho los grupos a los que podrían tener que enfrentarse. La alternativa a la incapacidad militar de estos Estados, como ya hemos adelantado, pasaría por la presencia en la zona de fuerzas militares de Rusia o la OTAN.

La propuesta rusa de proporcionar fuerzas para blindar las fronteras, es vista con recelo por sus antiguas repúblicas, celosas de su relativamente reciente independencia; además, implicaría reconocerle *de facto* a Rusia una esfera de influencia en la zona, algo que Estados Unidos trata de evitar a toda costa. Por otra parte, es poco probable que Rusia tolerara una presencia prolongada de fuerzas de la OTAN en la zona. Eso sin tomar en consideración los problemas económicos y políticos que supondría para los países de la OTAN este despliegue de fuerzas y la hipótesis más temida: un conflicto que se extendiera desde Pakistán hasta las repúblicas de Asia Central sería, desde cualquier perspectiva, inabarcable. De forma que si los Estados fronterizos con Afganistán tienen unas capacidades limitadas y los posibles apoyos externos son tan controvertidos, un deterioro grave de la situación en esta zona nos llevaría a escenarios difícilmente imaginables, pero en todo caso poco apetecibles.

La combinación de regímenes autoritarios no representativos, «Estados débiles» con ejércitos reducidos y potentes redes de grupos islamistas y de narcotráfico, hacen que no sea descartable la perspectiva de que Al Qaeda, en combinación con sus aliados

locales, logre desestabilizar a los Estados de la zona. Ante esa perspectiva, no parece que sean la mejor garantía como para hacer que el sostenimiento de las operaciones en Afganistán descansen excesivamente en esta alternativa. Se trata de una posibilidad que debe tenerse en cuenta antes de descartar Pakistán como vía de entrada de recursos a Afganistán. Así las cosas, dada la no-opción que constituye Irán, Pakistán debe seguir considerándose como, al menos, parte de la solución.

El papel de Rusia

«Rusia y Asia Central, los vecinos del norte de Afganistán, tienen intereses perdurables e influencia sobre sectores particulares de Afganistán. Persiguen objetivos que no coinciden necesariamente con los de la ISAF. La NDN de la ISAF y sus nodos logísticos dependen del apoyo de Rusia y las repúblicas centroasiáticas dándoles la oportunidad de actuar tanto en positivo como en negativo» (7).

Evidentemente, Rusia resulta crucial en el establecimiento de la NDN. No hay que olvidar la implicación que históricamente ha tenido Rusia con esta región, desde la época del «gran juego» hasta la relativamente reciente invasión soviética. Las secuelas de la guerra que siguió a esta invasión, junto a la pérdida de poder de Rusia en el panorama internacional tras la caída del «telón de acero», han hecho olvidar los evidentes intereses que Rusia tiene en esta región y que, a medida que Rusia va recobrando su protagonismo perdido, van reapareciendo. El manifiesto interés del presidente Putin en recobrar el protagonismo internacional perdido es crucial a la hora de entender el papel que Rusia va a jugar en el establecimiento de la NDN.

Rusia tiene sus propias razones para estar interesada en un triunfo de la ISAF en Afganistán, en la medida en que ello puede ayudar a contener tanto la actividad de los insurgentes islamistas, como el tráfico de drogas que está infectando a su propia población. Rusia es el primer destinatario de la heroína afgana y viene siendo objeto de ataques de los terroristas islámicos desde hace más de 15 años. A pesar del colchón que constituyen las repúblicas centroasiáticas, Rusia puede sentirse ahora más amenazada que durante la guerra fría, cuando ella misma era responsable del control de unas fronteras que están ahora bajo la responsabilidad de otros. Sin olvidar que Asia Central es, para Moscú, parte de su esfera de influencia y debe por tanto protegerse de la influencia de otras potencias; particularmente de la de Estados Unidos y la OTAN.

En otro orden de cosas, la NDN ha supuesto una oportunidad para relanzar las relaciones entre Rusia y Estados Unidos, muy deterioradas desde la guerra de Georgia del año 2008. La administración Obama ha puesto de manifiesto, desde el principio, su interés en mejorar estas relaciones. Frenar el programa nuclear iraní, revitalizar el control de armas nucleares y estabilizar Afganistán son las tres vías a través de las cuales Washington espera mejorar. Desde el punto de vista de Moscú, el cambio liderado por Barack Obama supone una clara corrección de los «errores» cometidos por la anterior Administración cuando impulsó la expansión de la OTAN hacia Ucrania y Georgia y planteó la posibilidad de desplegar misiles en Polonia y la República Checa.

(7) ISAF: «Commander's Initial Assessment», *Washington Post*, pp. 2-12, 30 de agosto de 2009.

En una reciente visita a Uzbekistán, el presidente Medvédev declaraba que, en lo referente a la seguridad en Afganistán, Rusia estaba dispuesta a una colaboración plena con todas las naciones implicadas, incluido Estados Unidos, apostillando que:

«Deseamos que la nueva Administración de Estados Unidos tenga un éxito mayor que la anterior a la hora de resolver el problema de Afganistán.»

En la misma línea, el embajador de Rusia en Afganistán declaraba al periódico londinense *The Times* que:

«A Rusia no le interesa que la OTAN sea derrotada y deje detrás todos estos problemas... preferiríamos que la OTAN completara su trabajo y abandonara entonces un territorio que, por naturaleza, no le corresponde.»

La visión más optimista, para Rusia, pasa evidentemente por una OTAN que soluciona los problemas de Afganistán y también abandona inmediatamente la región una vez cumplida su misión.

Ante la actitud demostrada por Rusia ante la NDN, no faltan quienes argumentan que la facilidades dadas por Rusia para su desarrollo tienen otra intención no declarada: la de obtener así una baza con la que negociar con Estados Unidos, desde una posición ventajosa, la retirada de los planes de ampliación de la OTAN y del plan de misiles para Europa del Este. También los hay que opinan que la situación de inestabilidad en Asia Central beneficia a Rusia que encuentra así una justificación para mantener su presencia militar en una zona que sigue considerando como parte de su esfera de influencia y evita, ya de paso, la apertura hacia el sur de corredores para el transporte de los recursos energéticos de la región y para el tráfico comercial en general.

Lo que resulta evidente es que la relación entre la OTAN y Rusia en este asunto, por fructífera que pueda resultar a corto plazo, no deja de ser potencialmente conflictiva. Cuanto más dependientes de esta ruta lleguen a ser Estados Unidos y el resto de socios de la OTAN, más poder de presión podría cobrar una Rusia capaz de cortar las vías de aprovisionamiento de las fuerzas desplegadas en Afganistán. Esta realidad, podría impedir a las potencias occidentales ser excesivamente críticas con el papel que Rusia pueda jugar en Afganistán, con la presencia de bases militares rusas en Georgia o con otras cuestiones conflictivas. Sin olvidar, una vez más, que Moscú considera Asia Central como una zona de especial interés, en la que quiere asegurar su influencia sobre cualquier actividad militar extranjera.

La ambivalencia de la postura rusa quedó perfectamente reflejada en la primera mitad del año 2009, cuando Moscú apoyó con entusiasmo el establecimiento de la NDN y autorizó el sobrevuelo de material militar americano sobre su territorio, mientras trataba de convencer al presidente Bakiev, de Kirguizistán, para que denegara a las fuerzas de Estados Unidos el uso de la base aérea de Manas, empleada como base de tránsito durante los siete años anteriores. Es difícil atribuir a la casualidad que el anuncio del cierre de la base coincidiera con el final de una reunión Medvédev-Bakiev en Moscú, sobre todo si tenemos en cuenta que en esa reunión se acordó un paquete adicional de ayuda de dos billones de dólares para la república centroasiática. A pesar de que Rusia lo haya negado vehementemente, no resulta descabellado sospechar que la mano de Moscú está detrás de esta decisión, encaminada a reducir la presencia de Estados Unidos en

Asia Central. Finalmente, poco antes de la reunión Obama-Medvédev en Moscú, Estados Unidos llegó a un acuerdo con el Gobierno de Kirguizistán por el que se autorizaba al empleo de Manas pero sólo como base de tránsito, no como base militar.

Análisis

Una apuesta tan ambiciosa como la que representa el establecimiento de esta «nueva ruta de la seda», no está exenta de problemas. Algunos observadores regionales sugieren que Estados Unidos pueden haber subestimado la complejidad, tanto política como logística, de establecer la NDN:

«Tenemos que darnos cuenta que esta Red implica el cruce de las fronteras de varios Estados y todos los países de tránsito están velando por sus propios intereses materiales», dijo Andrei Grozin, el director del Departamento de Asia Central en el Instituto de la Comunidad de Estados Independientes en Moscú. «Francamente, ésta es una de las razones principales por las que el sistema no está bien configurado y no funciona bien», continuó Grozin. «Hay razones objetivas, tales como la complejidad del propio sistema, pero, en su mayoría se trata de las fronteras, los intereses financieros de los países de tránsito y la corrupción en estos países.»

La realidad es que las graves dificultades logísticas que implica la presencia militar de la OTAN en Afganistán suponen una potencial fuente de poder para Rusia. Para los responsables del planeamiento militar en la Alianza, siempre ha sido una preocupación muy relevante la capacidad para apoyar a sus fuerzas en Afganistán, un teatro de operaciones a gran distancia, sin litoral y logísticamente muy difícil. Lo limitado de la capacidad de transporte aéreo estratégico de la OTAN restringe los recursos que pueden enviarse por vía aérea a Afganistán, limitándolo a pequeños volúmenes de los más importantes, tales como armas; la tradicional vía paquistaní se demuestra cada vez más saturada e insegura; ante la imposibilidad de acudir a otras vías, como la iraní, la OTAN parece abocada a emplear cada vez más la NDN, a pesar de lo inconveniente que pueda presentar.

Sin embargo, el planeamiento militar obliga a tomar siempre en consideración la hipótesis más peligrosa. En este caso se trataría de una combinación de hipótesis: un deterioro en la situación de Pakistán que limitara o impidiera el uso de las rutas de abastecimiento que transitan por su territorio, unido a restricciones al tránsito a través de Rusia o de las repúblicas centroasiáticas. Tal combinación, o incluso cada una de las hipótesis por separado, generaría a la OTAN un reto logístico muy difícil de superar, para el que se hace necesario encontrar, desde este momento, alternativas viables.

Bibliografía

- CLARKE, Ryan and IQBAL, Khuram: *NATO Supply Lines in Afghanistan: The Search for Alternative Routes*, Rajaratman School of International Studies, Singapur, junio de 2009.
- GILMORE, Gerry J.: *Logistics «Bridge» Supports Afghan Conflict*, American Forces Press Service, Washington, 16 de diciembre de 2009.
- GRATHAM, Andrew: *Problems with the Northern Supply Network*, Railways of Afghanistan, descargado de: <http://www.andrewgrantham.co.uk/afghanistan/>. fechado el 2 de enero de 2011.

GOURE, Daniel: *Northern Distribution Network Revolutionizes Afghanistan War's Logistics*, Early Warning Blog, 26 de mayo de 2010.

Jane's Islamic Affairs Analyst: *Russia cannot escape Afghanistan*, descargado de: <http://jmsa.janes.com>. fechado el 23 de septiembre de 2010.

KUCHINS, Andrew C. and SANDERSON, Thomas M.: *The Northern Distribution Network and Afghanistan. Geopolitical Challenges and Opportunities. A Report of the CSIS Transnational Threats Project and the Russia and Eurasia Program*, Center for Strategic and International Studies, Washington, enero de 2010.

TYNAN, Deirdre: «Afghanistan: Northern Distribution Network Grapples With Growing Security Threat», *EurasiaNet.org* descargado de: <http://www.eurasianet.org>. fechado el 7 de septiembre de 2009.

GESTIÓN DE CRISIS DEL TERRORISMO INTERNACIONAL POR LAS LEYES DE LA GUERRA

Victoriano Perruca Albadalejo

Asesor Jurídico

Trabajo de campo, realizado a primeros de enero del 2011, con una muestra de adultos civiles de 18 años y más, no juristas, con una cobertura demográfica muy limitada en el sentido antes expuesto, y del que concluimos que sociológicamente pudiera haber indicios para afirmar que no creemos que por la sociedad civil se viera mal la propuesta de una jurisdicción militar competente en esta materia de lucha antiterrorista por creer, en definitiva, que para ellos estamos más en una «guerra» que en una forma de «delincuencia».

Dejamos una pregunta abierta: ¿cuáles, sin embargo, serían las respuestas hechas con las nacionalidades aludidas efectivas y a la inversa?

Introducción

El punto de partida: un acuerdo cuasi universal

La militarización provisional de controladores aéreos el fin del pasado año ha puesto otra vez sobre el tapete social el viejo debate (1) constitucional relativo a la jurisdicción

(1) En un contertulio con algún personal especializado sobre el respecto, abierto con motivo de un Curso de Gestión de Crisis en Madrid que tuvo lugar los días 7 de febrero de 2011-4 de marzo de 2011, se llegaron por todos los que allí estuvimos presentes a las conclusiones de: 1. Que una cosa es la movilización y otra la militarización, acarreado esta última un cambio de estatuto a efectos incluso penales desde ese momento: Código Penal Militar; por otro lado, no es lo mismo la consideración y la equiparación, entre otras fórmulas históricamente posibles (Renfe, Correos, etc.), en cuanto que, además, puede haber problemas de dudas sobre la distinta graduación militar que debiera ser previamente establecida a la ejecución de la medida. 2. Que el efecto psicológico de la palabra «militarización» ayudó a la reincorporación de puestos de trabajo, pero es una medida que implica desgaste y debe ser utilizada con mesura. 3. Que la Ley de la Carrera Militar es la aplicable a estos efectos y no la Ley Preconstitucional de Movilización del 1969 (en todo caso degradada a reglamento, lo que no quiere decir aun así que fuera inconstitucional). 4. Que el de los controladores, igual que el de los pilotos, es un sector estratégico cuya fuente del problema arranca del convenio laboral del año 1992. 5. Que no es sólo un conflicto laboral, se trató de una cuestión de Estado (se cerró el espacio aéreo nacional). 6. Que la fórmula del derecho de excepción más adecuada jurídicamente hubiera sido, antes que un estado de alarma, un estado de excepción. 7. Que debiera haber sido preceptivo un Informe del Consejo de estado por ser una cuestión de Estado. 8. Que es un precedente no insólito (Reagan en los años ochenta con la huelga de los pilotos) a nivel internacional. Nuestra aportación a ese debate, aparte de nuestra bibliografía al efecto y otros pensamientos, es el haber planteado que, así como hubo por los viajeros la interposición de reclamaciones, incentivadas por Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), no sabemos hasta qué punto (dado que pudiera tratarse de una colectiva «toma de rehenes»), pudiera haber prosperado ante un juez –como solución alternativa, jurídica y rápida al conflicto– un *habeas corpus* teniendo en cuenta que en algún caso (viaje urgente por enfermedad) la libertad afectada no sólo hubiera sido la de libre circulación por un determinado tipo de transporte imprescindible para ello, sino también la de la seguridad y libertad ambulatoria personal. Por otro lado, si es verdad que se han centralizado a un solo juzgado todas las reclamaciones habría que