



Turquía y Afganistán: relaciones de cooperación y rivalidad en una región en cambio

Turkey and Afghanistan: relations of cooperation and rivalry in a changing region

José Miguel CALVILLO-CISNEROS¹

Universidad Complutense de Madrid

<https://orcid.org/0000-0003-3340-184X>

jcalvill@ucm.es

Recibido 11/02/2022. Aceptado 24/11/2022

Para citar este artículo: José Miguel CALVILLO-CISNEROS (2022): “Turquía y Afganistán: relaciones de cooperación y rivalidad en una región en cambio” en *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*, 33, pp. 64-86.

Para acceder a este artículo: <https://doi.org/10.15366/reim2022.33.003>

Resumen

El regreso de los talibán ha supuesto el fin de dos décadas de ocupación internacional en Afganistán y ha abierto un periodo de inseguridad política a nivel nacional y regional. Históricamente, las relaciones políticas, económicas y culturales entre Afganistán y Turquía han sido muy estrechas desde la década de los años veinte del siglo pasado, pero la vuelta de los talibán genera incertidumbres sobre como se van a desarrollar estas relaciones a partir de ahora. El rol adoptado por Turquía, como miembro de la OTAN, en las operaciones de ISAF y *Resolute Support Mission* ubicó a Ankara en el bando en

¹ Profesor Ayudante Doctor del Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.



conflicto con los talibán. Sin embargo, tras el fin de la ocupación, los talibán ven en Turquía un socio internacional en el cual confiar y crucial para ganarse la legitimidad de parte de la comunidad internacional.

Palabras clave: Turquía, Afganistán, Talibán, Conflicto, Cooperación.

Abstract

The return of Taliban marks the end of two decades of international occupation in Afghanistan, opening a period of political insecurity at national and regional level. Historically, political, economic, and cultural relations between Afghanistan and Turkey have been very close since the 1920s, but the political change in Kabul raises uncertainties about how these relations will develop from now on. Turkey's role as a NATO member in ISAF and Resolute Support Mission operations placed Ankara on the side in conflict with the Taliban. Currently, however, Taliban see Turkey as a crucial international partner to rely on and to gain legitimacy in the eyes of the International Community.

Keywords: Turkey, Afghanistan, Taliban, Conflict, Cooperation.

Introducción

En agosto de 2021, los talibán recuperan el poder institucional en Afganistán y se produce la retirada de todas las fuerzas militares de los Estados Unidos y de sus aliados presentes en el país, dando fin a una presencia que ha durado prácticamente dos décadas y abriéndose un periodo de incertidumbre política sobre como los talibán van a ejercer el poder y como esto va a afectar al resto de la región. Esta incertidumbre también afecta a la posición estratégica que Turquía va a adoptar durante los próximos años, puesto que el país ha jugado un papel destacado en el proceso de reconstrucción y estabilización de Afganistán como miembro de la OTAN y, al mismo tiempo, Turquía es vista por los talibán como un actor comprometido con el futuro de Afganistán siendo uno de los pocos Estados que continúa teniendo una presencia (civil) activa en el territorio y que no ha cerrado, ni trasladado, su representación diplomática —que se compone de la Embajada en Kabul y de un Consulado en Mazar-i-Sharif—.

Sin lugar a duda, la retirada física de los Estados Unidos y del resto de Estados de la Organización del Tratado del Atlántico (OTAN) ha abierto un camino para que otros Estados puedan conseguir una profundidad estratégica en la región como, por ejemplo, China, Rusia, Irán y la propia Turquía, países que, además, cuentan *a priori* con el beneplácito del movimiento talibán. En los últimos tiempos, Turquía ha jugado roles contrapuestos pasando de ser considerado por los talibán como un Estado ocupante, a tener un rol mediador —a un nivel inferior al ejercido por Catar— entre el último gobierno de Ashraf Ghani y los talibán, promoviendo encuentros orientados a concretar

un proceso de paz² y hasta tener un papel cooperativo crucial en la gestión del aeropuerto internacional de Kabul en el ocaso de la presencia internacional y durante los primeros días de la nueva etapa de gobierno talibán.

Históricamente, las relaciones diplomáticas entre Turquía y Afganistán han estado caracterizadas por una fuerte intensidad hasta la llegada al poder de los talibán en la década de los noventa, periodo en el que estas relaciones entran en una situación de enfriamiento. El fin de la primera etapa talibán se produce por la intervención militar de los Estados Unidos y sus aliados tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, a través de la Operación Libertad Duradera —de cuestionada legitimidad jurídica internacional (Calvillo, 2013a)— que tuvo objetivos estrictamente militares: derrotar a los talibanes, eliminar a la red terrorista al Qaeda y a su líder Osama bin Laden.

Unos meses después de haber cumplido el primero de los objetivos militares —derrocar a los talibán—, los Estados Unidos dirigen la organización del primer gobierno de transición —el Proceso de Bonn— al que se le encarga la construcción de un Estado democrático y constitucional y, para acompañar a las incipientes instituciones afganas en este complejo proceso³ (Calatrava y Durán, 2011), se crea una misión internacional bajo el paraguas jurídico proporcionado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) y que ha estado liderada por la OTAN: la *International Security Assistance Force* (ISAF) cuyo mandato finalizó el 31 de diciembre de 2014 siendo reemplazada por la operación *Resolute Support Mission* (Apoyo Decidido) con la autorización del CSNU a través de la Resolución 2189 de 12 de diciembre de 2014. Turquía, como miembro de la OTAN, ha tenido un papel cooperativo importante en el marco de ambas operaciones y, por tanto, los talibán han considerado a Turquía un actor ocupante hasta el final de la presencia de la OTAN en el país, pero, en la actualidad, también es visto como un actor cooperativo y legitimador del nuevo gobierno afgano.

Conflicto y cooperación como interacciones en la acción exterior

En el marco de la dialéctica amigo-enemigo y cooperación-conflicto existen escasos trabajos conceptuales sobre cómo analizar los aspectos interactivos de las dinámicas de amistad y enfrentamiento que se suceden de forma simultánea entre diversos actores. Tradicionalmente, las dinámicas de ruptura e integración suelen analizarse como espacios estancos y separados (Goddard y Nexon, 2016) donde no existe ningún ámbito de interacción y las relaciones se enmarcan en uno u otro plano.

² Cabe decir que la propuesta de Ankara nunca llegó a materializarse por la negativa de los talibanes a participar en un plano de igualdad con un gobierno considerado por ellos como ilegítimo e impuesto por los Estados Unidos, ya que tanto la administración Karzai, como la administración Ghani han estado sustentadas por la comunidad internacional implicada en la estabilización de Afganistán.

³ Para ver los procesos que determinan la fragilidad de los Estados es recomendable la lectura de la obra citada donde se demuestra la complejidad de construir un Estado con instituciones sólidas, sobre todo después de la Guerra Fría.

En la escuela clásica del realismo político internacional centrada en el interés nacional (Morgenthau, 1967) y en su versión renovada neorrealista focalizada en las cuestiones de seguridad (Waltz, 1979), los Estados son los actores (únicos) legitimados para ejercer una acción exterior significativa para conseguir sus objetivos que se circunscriben al aumento de sus cuotas de poder y de su seguridad. Para esta escuela internacionalista, siguiendo a Hensel (2001): "la política mundial involucra la disputa de diferentes cuestiones, con implicaciones muy distintas en la toma de decisiones e interacciones en la política exterior, y para una comprensión adecuada del conflicto y la cooperación interestatal se requiere que los Estados se centren en las cuestiones que benefician a su propio interés" (Hensel, 2001: 85). Esta reflexión nos lleva a que la política exterior de cada Estado no es obra del azar, sino que persigue de forma permanente mayores cuotas de poder en términos de interés nacional y, sobre esta premisa, los dirigentes políticos responsables de configurar la acción exterior de cada Estado establecen mecanismos, a veces cooperativos, y otras veces conflictivos, con el fin de conseguir sus objetivos nacionales.

Por ello, los intereses nacionales se posicionan en un plano de superioridad sobre los gobiernos encargados de dirigir los Estados, por lo que un cambio repentino en el poder institucional no debería implicar variaciones en cuanto a los objetivos finales de cada Estado. A modo de ejemplo, el regreso de los talibán al poder en Kabul puede suponer *a priori* un cambio en la relaciones diplomáticas con Turquía porque este país ha sido un miembro activo de la OTAN en Afganistán, pero, si existen parcelas en las que los dos necesitan de la cooperación para conseguir sus fines, ambos Estados crearán mecanismos de diálogo y cooperación. Es decir, pueden existir situaciones en las que ambos Estados construyan puentes cooperativos, mientras que en otras parcelas surjan discrepancias significativas producto de la historia reciente.

Asimismo, cuanto mayor sea la necesidad de conseguir unos determinados objetivos nacionales, mayores serán las probabilidades de que se establezcan puentes cooperativos entre las instituciones, aunque se ha de asumir que sí se producen variaciones en las estructuras de poder de cada régimen, será más factible que también varíen algunos de esos objetivos porque, siguiendo las reflexiones Sidney Tarrow (2010) "no todos los actores, por ejemplo, tienen el mismo acceso a los aliados y simpatizantes" (Tarrow, 2010: 8).

En este artículo se examinan las relaciones entre Turquía y Afganistán desde una dinámica interactiva de las lógicas y prácticas de cooperación y rivalidad entre ambos con el fin de determinar si bajo este prisma de acción los actores implicados obtienen resultados satisfactorios para sus intereses nacionales. Este enfoque, que parte de que ambos Estados actúan bajo el objetivo de obtener una mayor influencia política y, por tanto, se relaciona directamente con las teorías de la *realpolitik*, nos permite considerar cómo los diferentes recursos, las lógicas que compiten y los argumentos políticos pueden, sin embargo, combinarse y ser interpretados por los actores políticos de acuerdo con sus intereses durante periodos de contención (Wilson Rowe, 2020).

Dependiendo del tipo de relaciones que se establezcan entre ambos—cooperativas o conflictivas— se pondrán en práctica una gama de herramientas para conseguir sus objetivos nacionales. Siguiendo el estudio elaborado por Stacie Goddard y Daniel Nexon (2016) existen cuatro categorías de herramientas: a) instrumentos coercitivos militares (el uso de la fuerza o la amenaza de usarla); b) instrumentos económicos (sanciones, embargos, represalias de tipo comercial, etc.); c) instrumentos diplomáticos (negociaciones públicas o secretas entre ambos Estados); y d) instrumentos culturales (basados en el acercamiento por afinidades culturales, étnicas, vínculos históricos, etc.) (Goddard y Nexon, 2016). En los últimos años, en las relaciones entre ambos Estados se han puesto en práctica tanto instrumentos conflictivos, como cooperativos, aunque, como veremos en el siguiente punto, históricamente han primado el uso de instrumentos cooperativos entre ambos Estados.

Este análisis de las relaciones entre Turquía y Afganistán se circunscribe a un espacio temporal acotado que comprende desde el 1 de enero de 2021, en el marco de los últimos meses de la *Resolute Support Mission* donde Turquía ha tenido un rol destacado en la gestión del aeropuerto internacional de Kabul, y el 31 de diciembre de 2021, cuando se cumplen cuatro meses con los talibán de nuevo en el poder institucional. Durante este espacio de tiempo se han dado tanto dinámicas de rivalidad —con los talibán en la insurgencia—, como de cooperación entre ambos Estados (Calvillo, 2022a). El objetivo que se persigue es el de identificar si con el nuevo gobierno afgano se han producido cambios operativos en la acción exterior de Turquía para conseguir sus intereses nacionales. Para ello, seleccionamos dos indicadores que son: los cambios que se han podido producir en relación con la movilización diplomática-militar y humanitaria de Turquía en Afganistán; y los movimientos migratorios forzados de afganos que puedan tener como destino —final o de tránsito— Turquía.

Como el propósito de este artículo es conocer qué cambios objetivos se han producido entre dos actores racionales (Estados) como consecuencia de un hecho social determinado —cambio de régimen político en Afganistán— utilizamos, de acuerdo con Lamont (2015), el método empírico para las relaciones internacionales, porque pretendemos adquirir un conocimiento basado en la experiencia, la observación y en el estudio de fuentes escritas. En línea con Lamont (2015): “Para los científicos, el estudio del mundo social es análogo al estudio del mundo natural. Las teorías de las relaciones internacionales pueden ser generadas y ser probadas a través de la observación cuidadosa y de la experimentación” (Lamont, 2015: 19). En este sentido, existe una rica tradición de investigación empírica en las relaciones internacionales que camina en paralelo con la ciencia política y que se remonta a los fundadores y clásicos de la disciplina, como Hans Morgenthau que sostenía que la política internacional se rige por “leyes objetivas”. Para realizar este análisis, se utilizan artículos académicos, fuentes periodísticas, declaraciones oficiales e informes de organizaciones internacionales.

La dinámica cooperación-conflicto en clave histórica

Turquía y Afganistán han mantenido relaciones diplomáticas, económicas y culturales muy estrechas desde su nacimiento como Estados-nación tras conseguir su independencia política: Afganistán a partir de romper definitivamente sus vínculos con el Imperio Británico y Turquía como consecuencia del fin del Imperio Otomano tras concluir la Primera Guerra Mundial. Aunque existen evidencias del mantenimiento de lazos de amistad entre ambos durante los siglos pasados, oficialmente las relaciones diplomáticas se formalizaron bajo el reinado de Amanullah Khan y la presidencia de Mustafa Kemal Atatürk. Las relaciones diplomáticas entre los dos países se establecieron mediante la firma del Acuerdo de Alianza Turquía-Afganistán en 1921 (Republic of Turkey , 2021) siendo Afganistán el segundo país en reconocer a la recién nacida nación turca. Desde esta fecha y hasta la actualidad, los dos países han rubricado diversos tratados internacionales, acuerdos de amistad y de cooperación y memorándum de entendimiento que han marcado sus relaciones políticas durante el último siglo.

Debido a su situación geográfica, Afganistán se encuentra en medio de la región de Turquestán y de Asia del Sur donde habitan diferentes tribus de origen turco que siguen manteniendo un vínculo natural con Turquía (Tufekci, 2016) y, de hecho, varias son las etnias de esta procedencia que actualmente viven en Afganistán. Por ello, Turquía siempre ha estado presente en la configuración de la política exterior de Afganistán, primero por las relaciones culturales y étnicas mencionadas y segundo porque, de alguna manera, Turquía es para Afganistán la puerta a occidente y, también, Afganistán facilita el camino a Turquía hacia el sur de Asia permitiendo ganar profundidad estratégica en la región.

El periodo comprendido entre 1929 y 1968 ha sido el de mayor estabilidad política, económica y social de Afganistán (Calvillo, 2022a) y durante estas décadas, la República de Turquía ha estado presente apoyando los esfuerzos de modernización del país desempeñando un rol destacado en la construcción de estructuras estatales, sobre todo en los sectores de la administración pública, las fuerzas armadas, la cultura, la educación y la salud (Tufekci, 2016). Para ello, Ankara aprobó un paquete de medidas entre las que destacaron el envío de numerosos profesionales cualificados para liderar programas de capacitación en Kabul (Republic of Turkey , 2021), esfuerzo que continuó hasta la desestabilización política del país que, tras dos golpes de Estado en 1973 y 1978, derivó en la ocupación soviética en 1979.

Turquía, como aliado de los Estados Unidos y miembro de la OTAN, tuvo un rol importante como actor de contención del comunismo durante la Guerra Fría, por lo que la derrota de la Unión Soviética en Afganistán a manos de los muyahidines —apoyados fundamentalmente por potencias occidentales y Pakistán— abrió la puerta para el restablecimiento de las relaciones de cooperación con los talibán en los años noventa. Sin embargo, el primer gobierno talibán representó una versión extremista incómoda para Ankara porque, a pesar de que estaba formado —en parte— por muyahidines que habían combatido contra los soviéticos, pronto se convirtieron en un enemigo acérrimo

de los Estados Unidos y de sus aliados. A esto se debe añadir que los talibán cometieron graves acciones contrarias a los derechos humanos⁴, lo que provocó el rechazo y la condena prácticamente unánime de la comunidad internacional. Tras el derrocamiento de los talibán en 2001, Turquía y Afganistán recobran el camino de la cooperación con el nuevo gobierno surgido del Proceso de Bonn y bajo los auspicios de dos organizaciones internacionales: la OTAN y las Naciones Unidas.

En este sentido, cabe resaltar que las operaciones del mantenimiento de la paz llevadas a cabo después de la Guerra Fría se han desarrollado en países musulmanes o en países donde los intereses musulmanes están directamente vinculados y, de esta manera, se incrementa la necesidad de contar con países afines (Kaya, 2013) que empaticen con la población local. Así, en la línea de Bishku (2020), “cuando la OTAN se involucra en Afganistán tras el 11 de septiembre bajo la ISAF, Turquía contribuyó con equipamiento y entrenamiento para las nueva policía y fuerzas armadas afganas proporcionando material no bélico con el fin de mejorar la logística en las misiones de seguridad” (Bishku, 2020).

El Proceso de Bonn (diciembre de 2001) estuvo dirigido por los Estados Unidos y participaron todas las corrientes ideológicas opuestas a los talibán (Calvillo, 2020), especialmente, los combatientes de la Alianza del Norte —con una gran diversidad étnica—, el Club de Roma donde se encontraban los monárquicos y el resto de las fuerzas políticas —con la excepción de los talibán que se replegaron hacia las montañas y las provincias limítrofes pakistaníes—. De este proceso, además de salir un gobierno de transición, también se diseñó una operación militar con el objetivo de estabilizar y reconstruir el país y capacitar a las nuevas fuerzas de seguridad del nuevo Estado: ISAF. En este marco de cooperación, Turquía ha tenido un papel activo siendo responsable de dos Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT en sus siglas en inglés), concretamente los de la provincia de Wardak y Jawzjan, y con la particularidad de que han sido los únicos PRT sin presencia militar no afgana y liderados por civiles (Calvillo, 2013b). Concretamente, “el personal turco se encargó de las tareas no relacionadas con el combate y si con los proyectos de reconstrucción de las zonas afectadas para promover la paz y ayudar a Afganistán a recuperarse de las hostilidades” (Bozkurt, 2018: 19). En la siguiente tabla (tabla 1) podemos observar que, aunque Turquía es un miembro muy destacado de la OTAN, durante la intervención en Afganistán y en el marco de la ISAF ha ocupado el décimo puesto en número de militares desplegados en el teatro de operaciones, por detrás de países con menor relevancia en la organización como Rumania, España o Polonia. En definitiva, Turquía ha primado sustancialmente la cooperación civil en detrimento de aportar capacidades militares.

⁴ En estos años se encontraban abiertas las negociaciones para que Turquía pudiera ingresar en la Unión Europea y, en este marco, las cuestiones relacionadas con el respeto y defensa de los Derechos Humanos son fundamentales para cualquier Estado que aspire a formar parte de la Unión Europea.

Tabla 1. Tropas de ISAF desde diciembre de 2001- diciembre de 2014.

País	Tropas ISAF
Estados Unidos	74.400
Reino Unido	9.500
Alemania	4.645
Italia	4.000
Francia	2.453
Polonia	2.432
Rumania	1.808
Australia	1.550
España	1.500
Turquía	1.271

Fuente: OTAN.

En este sentido, el rol que Turquía ha tenido durante la ocupación ha sido diferente que el de cualquier otro país, porque no ha sido visto como un actor ocupante, inquietante, confuso o ignorante de la cultura afgana, sino que ha sido percibido como conocedor de sus valores, tradiciones y costumbres. A pesar de situarse en el plano de la cooperación con la administración gubernamental y, por tanto, en el del conflicto con los insurgentes talibanes, Turquía ha sido visto por los talibán en estos últimos años como un actor ocupante, pero no agresor. De hecho, Turquía ha proporcionado un importante apoyo a Afganistán, no sólo en las áreas de seguridad y defensa (en el campo de la formación y capacitación), sino también en términos de ayuda humanitaria y de desarrollo (Karahán, 2020) siguiendo con la tradición histórica de cooperar en aras de mejorar los indicadores de desarrollo del país como parte de las relaciones de hermandad que se remontan a la creación de Turquía.

La política exterior de Turquía hacia Afganistán

El fin de la Unión Soviética y el consiguiente derrumbe del mundo bipolar provocó cambios sustanciales en la política exterior de Turquía. A lo largo de la Guerra Fría y dentro de la fractura Este-Oeste, la acción exterior turca, como miembro de la OTAN, estaba limitada y carecía de una plena autonomía ya que el país ejercía como actor de contención de la Unión Soviética. El rol *pasivo* de Turquía en la acción exterior cambia

hacia postulados más realistas. Así, autores como Kemal Kirişci (2009) sostienen que la acción exterior turca post guerra fría estuvo condicionada por dos conflictos contra el Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK): a) la operación militar en 1995 con el fin de eliminar las bases que el grupo mantenía en el norte de Iraq, muy cerca de la frontera turca; y b) en 2008 una operación militar similar, pero dentro del territorio iraquí. Simbólicamente, Kirişci (2009) afirma que “estas dos operaciones representan dos épocas diferentes de la política exterior turca. La primera coincide con una Turquía que tenía graves problemas internos y veía su vecindad a través de la lente de la seguridad nacional. Durante este periodo, Turquía estuvo a punto de enfrentarse militarmente a Grecia en 1996, así como a Siria en 1998. Además, Turquía amenazó a Chipre en 1997 con una acción militar si se desplegaban misiles rusos S-300 en la isla. También hubo amenazas de uso de la fuerza contra Irán y las relaciones con Rusia fueron especialmente tensas. Las relaciones con una parte importante del mundo árabe estaban viciadas, agravadas por una relación militar excepcionalmente íntima con Israel” (Kirişci, 2009: 33). Por otro lado, en octubre de 2008, Turquía regresa —como miembro no permanente— al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, asiento que no ocupaba desde la década de los años 60. Este hecho deriva en la construcción de una acción exterior más proactiva y cercana a los instrumentos cooperativos y, de esta manera, Ankara se abre al diálogo con Armenia y se convierte en un actor mediador relevante entre Afganistán y Pakistán e Israel y Siria (Kirişci, 2009), actos que demuestran un ejercicio de diplomacia activa inimaginables una década atrás.

En la política exterior de Turquía se experimentan cambios sustanciales con la llegada al poder del Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP) que mantendrá, al mismo tiempo, una línea de continuidad con épocas anteriores en determinadas dinámicas. El marcado activismo de su política exterior se verá reflejado también en sus relaciones con Afganistán. Su intervención en este país estará muy marcada por el deseo de incrementar su profundidad estratégica en otras áreas del mundo y, a su vez, por su pertenencia a la OTAN y sus relaciones trasatlánticas y europeas de defensa. Siguiendo la línea de Jaime Muga da Cruz (2020): “Pese a su lejanía geográfica y a su en comparación más limitado poder económico, al lado de potencias más tradicionales como Rusia o China, Turquía ha logrado erigirse como uno de los Estados más relevantes a la hora de analizar las relaciones, dinámicas y sucesos en Asia Central” (Muga de la Cruz, 2020).

A raíz de las cuestiones planteadas, Turquía se vio abocada a tener una presencia física y política en Afganistán tras el derrocamiento de los talibán en 2001 con el fin de ser un aliado de la nueva administración sostenida por las Naciones Unidas, la OTAN y los Estados Unidos. Asimismo, desde Turquía se esgrimió la existencia de una hermandad histórica con el país que le impulsaría a proteger a las etnias de origen turco que residen en él y a contribuir al mantenimiento de la paz y la estabilidad en la zona (Tufekci, 2016). Todo ello encajaba, a su vez, con las prioridades marcadas en política exterior en aras de conseguir una mayor profundidad estratégica en Asia Central (Muga de la Cruz, 2020). Con carácter general a Turquía no le interesa un Afganistán incontrolado e inestable porque esta situación derivaría en un caos peligroso para toda la región —*pérdidas absolutas* para todos— y, por el contrario, si se consigue un Afganistán

mínimamente estable generará mayores cuotas de beneficio a sus vecinos —*ganancias absolutas* para todos— y, como es lógico también para Turquía.

Ante esta situación cabe preguntarse cómo han sido las relaciones entre Turquía y los talibán. Pues bien, es indudable que Turquía ha mantenido unas relaciones especiales con las diversas administraciones afganas surgidas desde el Proceso de Bonn hasta el regreso de los talibán⁵, y que también ha tenido un papel activo en tratar de calmar las relaciones entre los diversos gobiernos de Kabul e Islamabad. En las *cumbres trilaterales* entre Afganistán, Pakistán y Turquía, que se iniciaron en 2007 y continúan en la actualidad, se partía del objetivo de “mejorar las relaciones de los tres países, cuyos vínculos son tensos debido a la opinión de la anterior administración afgana —Hamid Karzai— de que Pakistán apoyaba a los talibanes y que las regiones tribales en el noroeste de Pakistán se usan como base de guerreros talibanes que intentan derrocar al Gobierno afgano” (Kaya, 2013). Teniendo esto en cuenta, las estrechas relaciones diplomáticas entre Turquía y Pakistán, y los conocidos vínculos entre Pakistán y el movimiento talibán (Rashid, 2022), puede suponer un facilitador para estrechar lazos cooperativos entre turcos y talibanes.

Además de la importancia que las cumbres trilaterales tienen para conseguir un acercamiento entre ambos Estados, también la versatilidad de la política exterior turca es una característica importante para tratar de mantener buenas relaciones con el nuevo gobierno talibán y conservar una posición privilegiada en el nuevo Afganistán y, al mismo tiempo, los talibán también desean un acercamiento a Turquía (Mourenza, 2021) porque ese movimiento les puede generar el reconocimiento de una parte de la comunidad internacional y esto les permitiría tener un socio que legitimara a su gobierno y ser un potencial aliado en los foros internacionales. Por tanto, ambos Estados se necesitan para alcanzar sus objetivos nacionales: Turquía pretende conseguir una profundidad estratégica en la región (Piqué, 2021) y para ello necesita ser un actor importante en el futuro Afganistán; y los talibán necesitan reconocimiento internacional y aliados que puedan canalizar fondos económicos para paliar la grave crisis económica y humanitaria que sufre el país.

Finalmente, cabe resaltar un punto de inflexión en cuanto a las relaciones diplomáticas entre Turquía y los Estados Unidos con el cambio de presidente en la Casa Blanca. Como nos dice Rodríguez López (2021): “a diferencia de la era Trump, las relaciones con Turquía van perdiendo su carácter personalista. A esto hay que sumar que la administración Biden pretende enfatizar la importancia de los regímenes democráticos y de los derechos humanos tanto fuera como dentro del país” (Rodríguez, 2021). En efecto, el cambio en la presidencia de los Estados Unidos y la continuidad de las relaciones diplomáticas entre Ankara y Kabul con el regreso de los talibanes supone un cambio de tendencia en las relaciones con los Estados Unidos.

⁵ Desde el 1 de enero de 2014 hasta el regreso de los Talibán, se han producido trece reuniones de alto nivel entre el presidente Erdoğan y presidente y vicepresidente de Afganistán.

A continuación, se realiza un análisis de dos indicadores para comprobar si las relaciones de Turquía con Afganistán se han visto alteradas con el regreso de los talibán al poder o, si, por el contrario, permanecen inmutables. Estos indicadores son: a) las relaciones político-diplomáticas, militares y humanitarias; y b) los movimientos poblacionales procedentes de Afganistán con destino —final o de tránsito— Turquía.

1. La acción exterior de Turquía en Afganistán en el marco militar, diplomático y humanitario

En el marco de la ISAF, Turquía ha llegado a tener desplegados 1.271 militares (tabla 1) en el teatro afgano (ISAF) y con la *Resolute Support Mission* el país ha tenido 600 militares más (OTAN, 2021) gestionando el aeropuerto internacional de Kabul (desde el 1 de enero de 2015 hasta el 31 de agosto de 2021) para garantizar la seguridad de esta infraestructura estratégica clave para que el país no quedara aislado internacionalmente y se pudiera seguir proporcionando ayuda humanitaria, entre otras cuestiones. Desde este plano militar, el rol de Turquía ha cambiado con el regreso de los talibán al poder, a pesar de que la voluntad de la administración Erdoğan ha sido, en todo momento, la de que sus fuerzas armadas siguieran teniendo presencia en Afganistán con el fin de apoyar al nuevo gobierno en la gestión de la seguridad del aeropuerto de Kabul y proporcionar un mínimo marco de estabilidad en esta infraestructura, durante el traspaso de poder y ante la seria amenaza de los atentados terroristas del Estado Islámico del Khorasan (ISIS-K). En este sentido, es probable que Turquía tenga objetivos concretos en el corto plazo para afianzar su posición regional y global como dar legitimidad a un nuevo gobierno afgano (Yazici, 2021). En efecto, como país formalmente laico miembro de la OTAN, aunque de mayoría musulmana y con un gobierno islamista moderado, Turquía podría ser un socio útil para que los dirigentes talibanes ganen aceptación y legitimidad internacional, así como acceso a los sistemas financieros mundiales.

El hecho de que Turquía haya sido el último Estado de la OTAN en abandonar Afganistán y que se haya responsabilizado, con el visto bueno de los talibanes, de gestionar el aeropuerto internacional Hamid Karzai hasta el último momento de la ocupación, muestra que el rol de Turquía puede ser importante en el futuro inmediato. Siguiendo a Iain Macgilliray (2021): “Turquía puede ser un punto clave de comunicación entre los talibanes y occidente y podría proporcionar (a Turquía) el papel mediador regional al que ha aspirado durante mucho tiempo” (Macgilliray, 2021: 11). Pero puede significar, también, que Turquía sea el único miembro de la OTAN que reconozca, *de iure* o *de facto*, al régimen talibán, lo cual puede conducir a acrecentar la brecha en las relaciones diplomáticas con la Unión Europea y los Estados Unidos.

La voluntad de la administración Erdoğan ha girado en torno a que sus fuerzas armadas siguieran teniendo presencia en Afganistán con el fin de apoyar al nuevo gobierno en la gestión de la seguridad del aeropuerto de Kabul, pero se han encontrado con la negativa de los talibán que sólo han aceptado el soporte civil turco para que el aeropuerto internacional no quedara paralizado tras la retirada internacional. El presidente Erdoğan manifestó, apenas un mes antes del regreso de los talibán al poder, que: “Si han mantenido (los talibán) negociaciones con Estados Unidos, deberían sentirse más

cómodos negociando con Turquía, porque Turquía no tiene nada que contradiga sus creencias”⁶ (News Desk, 2021). En paralelo, el enviado especial del gobierno talibán ante las Naciones Unidas, Suhail Shaheen afirmó que su movimiento no supone ninguna amenaza para Turquía que ha pasado de ser un país ocupante a ser un socio legitimador: “un gran país islámico y hermano. Queremos tener unas buenas relaciones con Turquía en el futuro y trabajar juntos en materia de ayuda y cooperación económica” (Mourenza, 2021). En la misma línea argumental, “Ankara también intenta disminuir la oposición pública a la cooperación del gobierno con los talibanes utilizando los medios de comunicación turcos progubernamentales para presentar una imagen moderada de los talibanes” (Yazici, 2021). Por tanto, el regreso de los talibán en agosto de 2021 ha supuesto un cambio de narrativa para los talibanes, donde Turquía ha pasado de ser considerado un Estado ocupante —como miembro de la OTAN—, a ser un actor de confianza al que poder encomendar, por ejemplo, la gestión de la principal vía de entrada en el país, función que ya venía desempeñando en el marco de la *Resolute Support Mission*, aunque antes con presencia militar y ahora sólo con civiles.

Desde una esfera diplomática, a finales de diciembre de 2021, Turquía, Catar y los talibán han mantenido reuniones encaminadas a que turcos y cataríes se encarguen de la gestión de esta infraestructura aérea, pero siempre aportando recursos humanos civiles quedando la seguridad bajo la dirección estricta y única de los talibán (Daily Sabah, 2021). Esto muestra que la administración afgana necesita de la cooperación con otros Estados para poder gestionar infraestructuras estratégicas clave como el aeropuerto y también tratar de conseguir que el espacio aéreo afgano quede completamente restablecido y puedan despegar y aterrizar cualquier tipo de aeronave, ya que a finales de 2021 solo se permitían vuelos domésticos y de ayuda humanitaria.

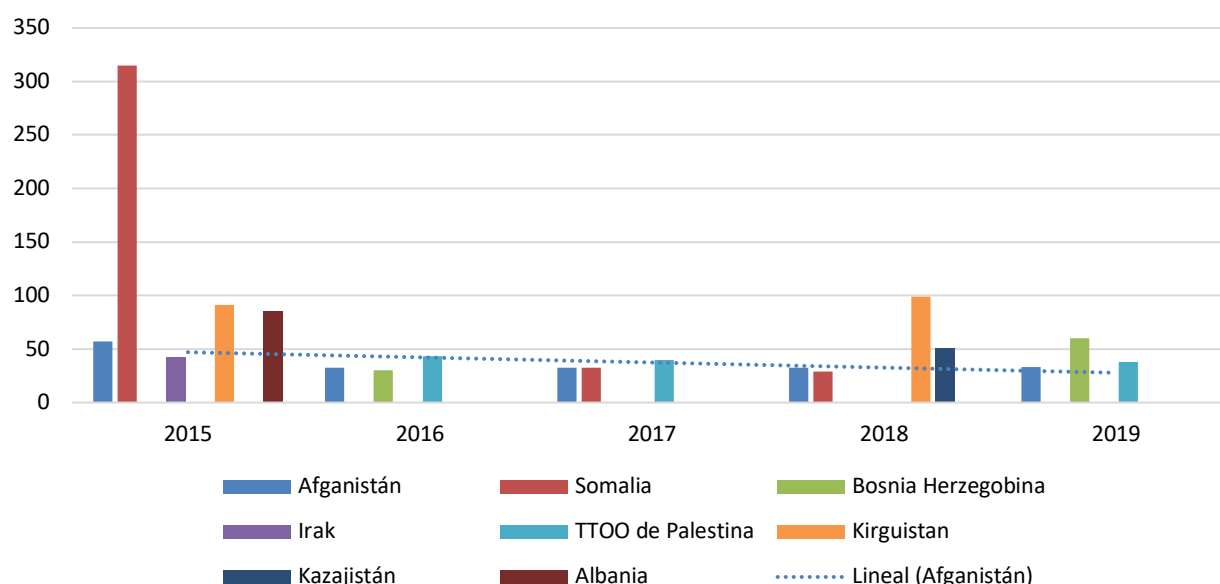
Continuando en el ámbito diplomático, Turquía es uno de los pocos actores internacionales que públicamente han manifestado la intención de cooperar con el gobierno talibán a fin de garantizar la seguridad regional. El presidente Erdoğan afirmó en la reunión extraordinaria del G20 celebrada el 12 de octubre de 2021 que: “Nos encontramos ante una nueva realidad política y geopolítica en Afganistán. Es de vital importancia, no sólo a nivel regional, sino también a escala mundial, garantizar inmediatamente la seguridad y la estabilidad en el país” (Presidency of the Republic of Türkiye, 2021). En el inestable escenario afgano, los talibán pueden necesitar la ayuda y colaboración de otros actores en su enfrentamiento con el ISIS-K y aquí Turquía podría jugar un rol destacado frente a otros Estados, aunque en este hipotético escenario, Turquía podría correr serios riesgos en cuanto a su prestigio como potencia regional.

Desde una diplomacia humanitaria, Turquía se ha erigido en un actor protagonista en denunciar la grave crisis humanitaria que sufre la población afgana como consecuencia de décadas de conflicto y de una inseguridad alimentaria endémica, que se ha agudizado tras la pandemia de la Covid-19. Ankara siempre ha mantenido una línea cooperativa con las anteriores administraciones afganas en materia humanitaria (gráfico 1) y, en la

⁶ Esta noticia fue recogida por el diario El País el 18 de agosto de 2021, un mes después de haber salido publicada en Independent Communication Network (BiaNet).

actualidad, ha dado un paso adelante para liderar una campaña internacional, sobre todo, en el mundo islámico, con el objetivo de proporcionar una ayuda de emergencia para la población afgana. En el análisis de los fondos de desarrollo aportados por la agencia de cooperación turca (TIKA) de los últimos años (gráfico 1), Afganistán, junto con Siria, siempre ha estado dentro de los cinco países que más ayudas económicas bilaterales ha recibido por parte de Turquía (TIKA, 2020). De hecho, se mantiene una constante en cuanto a los fondos que se canalizan para proyectos de cooperación al desarrollo y asistencia humanitaria en Afganistán lo que denota que, sin ser el país que más ayudas recibe por parte de Turquía, sí que representa una prioridad geográfica para sus intereses.

Gráfico 1. Ayuda Oficial al Desarrollo bilateral de Turquía (2015-2019) en millones de USD (exceptuando a Siria que ocupa el primer puesto de manera muy destacada).



Fuente: Agencia Turca de Cooperación y Coordinación (TIKA).

Los últimos datos oficiales publicados por la TIKA son del año 2019, por lo que no tenemos una evidencia empírica que nos permita conocer a ciencia cierta si Afganistán continuará siendo un destino prioritario de los fondos de desarrollo y humanitarios turcos con la nueva administración talibán, aunque los gestos y discursos políticos parecen ir en esa línea. En la reunión de la Organización de Cooperación Islámica (OCI) celebrada el 19 de diciembre de 2021 en Islamabad (Organisation of Islamic Cooperation, 2021), el ministro de Asuntos Exteriores de Turquía Çavuşoğlu afirmó que: “Aproximadamente 23 millones de personas se enfrentan actualmente al hambre en Afganistán. Esta cifra representa el 60 por ciento de la población. La OCI debe desempeñar un papel de liderazgo en la movilización del apoyo internacional para Afganistán” (TRT, 2021) y prosiguió su discurso con un alegato a favor de legitimar al gobierno talibán frente a la comunidad internacional: “Podemos mostrar nuestra solidaridad a nuestros hermanos afganos con una visita conjunta de los ministros de

relaciones exteriores de la OCI a Kabul. Podemos asumir un papel de liderazgo como naciones islámicas al entregar nuestros mensajes directamente allí” (TRT, 2021).

La realidad humanitaria de Afganistán es dramática y persistente. En la actualidad, “el país se enfrenta a la segunda sequía en cuatro años, la peor de este tipo en 27 años. Como resultado, Afganistán tiene ahora el mayor número de personas en situación de inseguridad alimentaria de emergencia del mundo, lo que supone un aterrador aumento del 35% con respecto a la misma época del año pasado (2020). Más de uno de cada dos niños menores de cinco años se enfrenta a la desnutrición aguda y corre el riesgo de morir si no se toman medidas inmediatas. El sistema de salud, ya sobrecargado, se esfuerza por sobrevivir a numerosas perturbaciones, como el impacto continuado de la COVID-19, los picos de enfermedades transmitidas por el agua y las frustrantes y persistentes cepas de enfermedades de transmisión sexual” (OCHA, 2022: 5). Además de esta drástica situación humanitaria, la crisis económica a la que se enfrenta actualmente el país ha disparado los precios y, al mismo tiempo, ha disminuido el poder adquisitivo de la población (OCHA, 2022).

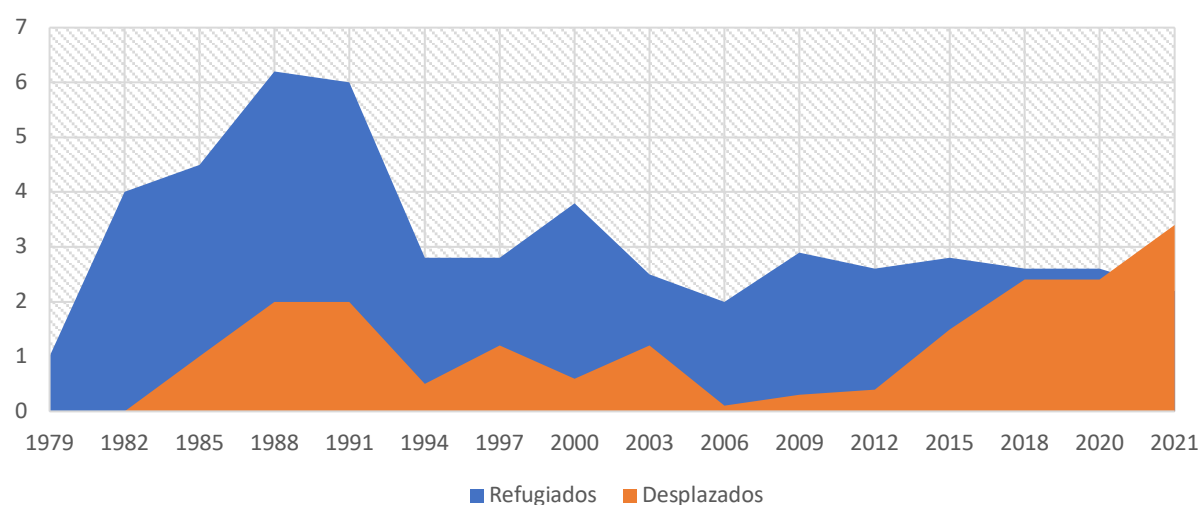
En definitiva, los intentos por legitimar al movimiento talibán son claros y las acciones emprendidas por Ankara muestran que Turquía está interesada en establecer relaciones cooperativas de mayor intensidad con las nuevas instituciones. La situación de grave crisis humanitaria que sufre la población afgana y la gestión del aeropuerto internacional Hamid Karzai son dos ventanas de oportunidad para que Turquía pueda ganarse —un poco más— la confianza de los talibán y ser percibidos como un actor fiable a pesar del pasado reciente.

2. La posición de Turquía ante las migraciones forzadas procedentes de Afganistán

La situación humanitaria en Afganistán se ha deteriorado durante el último año como consecuencia de la endémica situación alimentaria, la pandemia de la Covid-19 y el empeoramiento del escenario político. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estima que la afgana es la nacionalidad con mayor número de refugiados y desplazados del mundo, concretamente 2,2 millones de refugiados (registrados) y 3,4 millones de desplazados internos⁷. La situación de los refugiados y desplazados internos afganos no responde a un escenario coyuntural que venga derivado de un cambio brusco en la dirección de las instituciones políticas, sino que es una triste característica estructural (gráfico 2) que viene produciéndose desde el inicio de la ocupación soviética y la posterior deriva conflictiva. De alguna forma, entender el fenómeno del refugio en Afganistán es una manera de aproximarse a la historia convulsa del país de las últimas décadas y vislumbrar que el afgano puede ser uno de los pueblos más castigados por la violencia.

⁷ Datos actualizados por ACNUR a 1 de diciembre de 2021. Si atendemos únicamente a los refugiados, Afganistán representa el segundo país del mundo, justo después de Siria, en número de refugiados.

Gráfico 2. Refugiados y desplazados (1979-2021) en millones de habitantes



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la UNCHR.

La gran mayoría de los refugiados afganos se encuentran distribuidos por los países fronterizos, especialmente Pakistán (1.448.100) e Irán (780.000) y, en menor medida, Uzbekistán, Tayikistán y Turkmenistán (UNHCR, 2021). Según las cifras del gobierno de Ankara, Turquía acoge aproximadamente a unos 300.000 afganos, cifra bastante menor a los migrantes forzosos procedentes de Siria, aunque supone la segunda nacionalidad con mayor número de migrantes en suelo turco. De acuerdo con las cifras de ACNUR, Turquía es el país que más número de refugiados acoge, aproximadamente 3,7 millones de personas, de los cuales el 92% son de nacionalidad siria (UNHCR, 2020).

En efecto, Turquía acoge actualmente la mayor población de refugiados del mundo, entre ellos un número creciente de refugiados afganos que huyen de la violencia y el conflicto en Afganistán y de la falta de oportunidades y protección en Irán. Según Izza Leghtas y Jessica Thea (2018): “desde 2018, las autoridades turcas han puesto en prácticas acciones encaminadas a dificultar la llegada de población afgana como, por ejemplo, la creación de mecanismos de dudosa legitimidad jurídica internacional para impedir que los afganos puedan recibir la condición de asilado político o la expulsión del territorio” (Leghtas y Thea, 2018).

Con el regreso de los talibán al poder en agosto de 2021, Ankara teme que se pueda incrementar el número de refugiados que emprendan el viaje hacia su país, bien como un migrante forzoso en tránsito o como destino final, a pesar de que la gran mayoría de los refugiados prefieren encontrar el cobijo en los territorios fronterizos al país de donde huyen. Fruto del miedo a que miles de afganos puedan llegar a Turquía, las autoridades han ordenado la construcción de un muro con la frontera iraní para dificultar que estas personas puedan llegar a su territorio (Sanderson, 2021). A pesar de que el propio gobierno turco reconoce que “no ha habido signos de un aumento importante de migrantes procedentes de Afganistán desde la toma de posesión de los talibanes” (Sanderson, 2021) y de que Organizaciones No Gubernamentales (ONG) como el

Institute for Human Development (IHD) coincidan con estas aseveraciones del gobierno turco (Agencia EFE, 2021), lo cierto es que se están produciendo un incremento de las acciones de contención migratoria no justificada, más producto del miedo a recibir una cantidad importante de afganos, que de la realidad que refleja no haber aumentado considerablemente desde 2018 el número de personas procedentes de Afganistán que desean entrar en Turquía. A pesar de esto, a lo largo de 2021, han sido variados los encuentros entre los altos cargos gubernamentales de ambos Estados donde se han tratado cuestiones de diversa índole destacando los asuntos relativos a la seguridad regional, la situación humanitaria de Afganistán y los movimientos poblacionales (tabla 2), aunque la cuestión migratoria únicamente ha estado presente tras el regreso de los talibanes al poder.

Se puede apreciar un cambio importante en cuanto al formato de los encuentros entre los responsables de ambos Estados. Mientras que durante la etapa de la administración Ghani —y anteriormente con Karzai— las relaciones se llevaban a cabo por cauces oficiales, públicos y transparentes, con el regreso de los talibán las autoridades turcas prefieren foros internacionales, formales e informales —como el G20 o la OCI— para tratar los asuntos relacionados con Afganistán, no habiéndose producido encuentros oficiales bilaterales, ni presencial ni virtualmente, al menos de forma pública y oficial, aunque sí que se han producido alusiones expresas al reconocimiento político del nuevo régimen político afgano como, por ejemplo, las expresadas en la OCI en el mes de diciembre.

Tabla 2. Reuniones en las que el Presidente de la República de Turquía ha tratado cuestiones relacionadas con Afganistán en 2021.

Fecha	Rango del encuentro	Temas de la reunión	Formato del encuentro
24/04/2021	Presidente de la República de Turquía y Vicepresidente de Afganistán Rashid Dostum.	- Seguridad (nacional y regional)	Presencial
13/05/2021	Presidente de la República de Turquía y el Presidente de Afganistán Ashraf Ghani.	- Desarrollo regional - Apoyo humanitario - Condena de ataques de Israel a la población de los Territorios de Palestina.	Telefónica
18/06/2021	Presidente de la República de Turquía y el Presidente del Consejo de	- Seguridad - Ayuda Humanitaria.	Presencial

	Reconciliación Nacional de Afganistán Abdullah.		
12/10/2021	Reunión extraordinaria del G20. Presidente de la República de Turquía.	<ul style="list-style-type: none"> - Seguridad - Ayuda Humanitaria - Migraciones. 	Videoconferencia
19/12/2021	Organización de Cooperación Islámica (OCI) Ministro de Asuntos Exteriores de la República de Turquía.	<ul style="list-style-type: none"> - Seguridad - Ayuda Humanitaria - Migraciones - Legitimación del régimen Talibán. 	Presencial (Islamabad)

Fuente. Presidency of the Republic of Türkiye.

Ahondando en el análisis de las reuniones mantenidas durante 2021, en la conversación telefónica del 13 de mayo, el presidente Erdoğan y su homólogo afgano Ghani trataron la situación del pueblo palestino tras los últimos actos del Estado de Israel y, por otro lado, el presidente turco mostró la solidaridad con Afganistán ante la difícil situación humanitaria y política: “Turquía seguirá estando al lado de Afganistán durante este periodo crítico, como siempre ha sido el caso” (Presidency of the Republic of Türkiye, 2021). De forma sutil, Erdoğan atisbaba la posibilidad de seguir tendiendo puentes cooperativos con Afganistán, a pesar del cambio político que se avecinaba y de la implicación de Turquía en las operaciones de la OTAN.

En la reunión virtual del G20, celebrada el 12 de octubre de 2021 por videoconferencia, y ya con los talibán de nuevo en el poder, fue donde, de manera más sucinta, el presidente Erdoğan manifiesta la preocupación por el deterioro de la situación económica, humanitaria y de seguridad: “Los acontecimientos que están teniendo lugar en Afganistán tienen repercusiones económicas y financieras, así como políticas y humanitarias. Nos enfrentamos a una nueva realidad política y geopolítica en Afganistán y es de vital importancia, no sólo a nivel regional sino también a escala mundial, garantizar inmediatamente la seguridad y la estabilidad en el país. Manteniendo abiertos los canales de diálogo y mediante la paciencia estratégica y un enfoque gradual, deberíamos conducir a los talibanes hacia la formación de una administración inclusiva. La comunidad internacional no puede permitirse dar la espalda al pueblo afgano y abandonar el país a su suerte. Independientemente del proceso político, debemos mostrar una fuerte solidaridad con el pueblo afgano debido a la crisis humanitaria que se agudiza, cada vez más, en el país” (Presidency of the Republic of Türkiye, 2021). En la misma reunión, el presidente Erdoğan también se refirió a la situación de las migraciones: “la evolución de la inseguridad en Afganistán aumenta también el riesgo de los flujos migratorios. Nuestro país, que actualmente acoge a casi 5 millones de

extranjeros, de los cuales 3,6 millones proceden de Siria, no puede soportar una nueva carga migratoria desde Afganistán” (Presidency of the Republic of Türkiye, 2021).

Aunque la cuestión migratoria siempre ha formado parte de las preocupaciones de Turquía en relación con la permanente crisis afgana, el regreso de los talibán ha supuesto que Ankara introduzca en un lugar más destacado en su agenda política esta dinámica como uno de los elementos discursivos centrales, junto con la seguridad y la situación humanitaria. Seguridad, crisis humanitaria y migraciones masivas forman la columna vertebral de los discursos institucionales turcos desde el regreso de los talibán al poder, siendo la cuestión migratoria el elemento novedoso con respecto al anterior gobierno afgano y la legitimación del nuevo régimen. En este sentido, Ankara pretende que parte de los 300.000 afganos que se encuentran en su territorio puedan regresar, a la mayor brevedad posible, a un Afganistán mínimamente seguro y, para ello, el gobierno talibán debería asegurar un trato digno y erradicar las causas que motivaron la huida de esta población hecho que, por otro lado, parece poco probable sin la colaboración de otros actores internacionales. En este sentido, se requiere una mejora de la seguridad en Afganistán y contribuir a paliar los efectos de la endémica crisis humanitaria que sufre el país. Para ambas cuestiones, el régimen talibán ha de contar con la colaboración de Turquía y del resto de la comunidad internacional, porque no podrá hacer frente a un reto de tal magnitud debido a la carencia de recursos económicos y humanos y, tal vez, de la voluntad política requerida para tal ardua labor.

El regreso de los talibán ha supuesto un cambio en la narrativa de los responsables turcos incluyendo la cuestión migratoria como uno de sus temas prioritarios. Los motivos para introducir las migraciones en la agenda política podrían ser fundamentalmente dos: a) la existencia de un temor a que la crisis política afgana — además de la permanente crisis humanitaria que sufre el país— pudiera derivar en un flujo masivo de afganos hacia el territorio turco a través de la frontera iraní, reproduciéndose una situación similar a la de los refugiados sirios; y b) en este hipotético escenario, Turquía podría diseñar una estrategia política con el fin de conseguir otro acuerdo migratorio con la Unión Europea para que Turquía se vuelva a convertir en un dique de contención con el fin de que los afganos no tengan como destino final el territorio europeo a cambio de fondos económicos. En la reunión del G20 del 12 de octubre de 2021, el presidente Erdoğan adelantó que: “Es inevitable que los países europeos se vean afectados por la presión migratoria a la que se enfrentará Turquía en sus fronteras meridionales y orientales” (Presidency of the Republic of Türkiye, 2021) si se produce un aumento de la migraciones procedentes de Afganistán —e Irán—. Un claro aviso a las instituciones europeas.

Conclusiones

Turquía ha tenido un rol clave en la gestión del aeropuerto internacional Hamid Karzai desde el 1 de enero de 2015 hasta el final de la ocupación internacional el 31 de agosto

de 2021 y, este papel persiste con el regreso de los talibán al poder, aunque con la única diferencia de que dicha gestión recae en un equipo civil y se realiza en colaboración con Catar y sin ningún tipo de presencia militar turca. Esta cooperación civil hace posible que una de las principales infraestructuras de comunicación con el exterior pueda seguir estando activa para que, entre otras razones, Afganistán pueda recibir vuelos con asistencia humanitaria. Se aprecia un cambio en la postura talibán en relación con Turquía. Durante las casi dos décadas de ocupación internacional, Turquía ha sido parte del bando en conflicto con los talibán, pero tras el cambio de poder en agosto de 2021, Turquía es considerada como un actor cooperativo al que encomendar funciones básicas para la sostenibilidad del país, como es el aeropuerto.

En este marco de cooperación diplomática entre ambos Estados, Turquía pretende erigirse como un actor valedor del nuevo Afganistán ante la comunidad internacional tratando de posicionarse al mismo nivel que otros Estados, como por ejemplo Catar. Ankara se está encargando de enviar mensajes de preocupación y solidaridad con el pueblo afgano en los diversos foros donde participa, como las reuniones del G20 o las de la OCI, para reclamar asistencia humanitaria y ayuda al régimen talibán para mejorar la seguridad del país, ya que ambas cuestiones son fundamentales para la estabilidad de la región. También, se ha de decir que Afganistán es un país prioritario para la cooperación turca ocupando un puesto de privilegio en cuanto a la recepción de fondos de desarrollo en los últimos años.

En materia migratoria, las autoridades turcas están seriamente preocupadas por que la situación de crisis humanitaria y de inestabilidad política puedan desencadenar una nueva llegada de migrantes afganos a través de la frontera iraní, cuyo impacto se podría ver limitado con la firma de un nuevo acuerdo económico con la Unión Europea, similar al firmado para contener a los refugiados sirios en suelo turco a fin de que no puedan llegar a territorio europeo. Lo cierto es que, dentro del periodo analizado, no se ha producido un aumento considerable de migrantes afganos en suelo turco, aunque esto no ha impedido que Turquía esté construyendo un muro de grandes dimensiones en la frontera con Irán. No obstante, sí que se ha producido un cambio en la narrativa porque Turquía ha introducido la cuestión migratoria como tema central de sus discursos en los foros en los que ha participado en los últimos cuatro meses (agosto a diciembre de 2021). En este aspecto, Turquía reclama a la comunidad internacional en general y a la islámica en particular, que no se abandone a Afganistán tras el regreso de los talibán ya que es fundamental para la estabilidad regional y mundial que el país no vuelva a convertirse en un espacio anárquico.

En definitiva, el regreso de los talibán al poder no ha alterado drásticamente las relaciones políticas-diplomáticas entre ambos Estados, más allá de que Turquía ha tenido que retirar su contingente militar del territorio afgano, hecho normal en las relaciones diplomáticas entre Estados cooperativos, aunque, cabe decir que durante las casi dos décadas de ocupación internacional, Turquía ha mantenido desplegadas a sus fuerzas armadas en el marco de ISAF y *Resolute Support Mission* dentro del marco de cooperación con los anteriores gobiernos y la comunidad internacional. Ambas administraciones tienen objetivos en clave de interés nacional: para Ankara es fundamental mantener relaciones diplomáticas con Kabul a fin de garantizar su presencia en el país, seguir avanzando en la obtención de una profundidad estratégica

en la región y tratar de frenar los flujos de migrantes afganos que puedan aumentar en los próximos meses; y para Kabul es vital contar con un socio como Ankara que intente legitimar su gobierno ante la comunidad internacional para conseguir el desbloqueo de fondos económicos y que las organizaciones internacionales continúen ayudando al país a superar una de las crisis humanitarias más largas de la historia. *Quid pro quo*.

Bibliografía

AGENCIA EFE (2021): "Los refugiados afganos encuentran una Turquía cada vez más blindada". *EFE*, 26 agosto de 2021.

ALTUNISIK, Meliha Benli (2010): *La Política Exterior de Turquía en el siglo XXI*, Barcelona, CIDOB, disponible en https://www.cidob.org/articulos/anuario_internacional_cidob/2011/la_politica_exterior_de_turquia_en_el_siglo_xxi [consulta: 2 de febrero de 2022]

BISHKU, B. Michael (septiembre de 2020): "Turkey and Afghanistan: Culture, Security and Economics". *Contemporary Review of the Middle East*, nº 7(3), pp. 239-258. DOI: <https://doi.org/10.1177/2347798920921662>

BOZKURT, Ayberk (2018): *Turkey as a NATO ally in the Post-Cold War period*. School of Business and Governance, Department Law, Programme of International Relations and European-Asian Studies, Tallinn University of Technology, Tallinn (Estonia).

CALATRAVA GARCÍA, Adolfo y DURÁN-CENIT, Marien (2011): "La compleja construcción del Estado en el siglo XXI: el caso de los Estados fallidos", en VÁZQUEZ GARCÍA, Rafael (ed.): *Teorías actuales sobre el Estado contemporáneo*, Universidad de Granada, pp.143-164.

CALVILLO CISNEROS, José Miguel (2022a): *Afganistán: un conflicto permanente. Factores y dinámicas para entender una guerra interminable*. Gijón, Editorial Trea.

CALVILLO CISNEROS, José Miguel (2020): "Afganistán: dos décadas de conflicto", *Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*. Ministerio de Defensa. Documento de Opinión 84/2020, Madrid.

CALVILLO CISNEROS, José Miguel (2013a): "Afganistán: marco normativo y relevancia para la acción exterior española", *Anuario de la Facultad de Derecho*. Universidad de Extremadura. Vol. XXX, pp. 311-331.

CALVILLO CISNEROS, José Miguel (2013b): *Afganistán: Seguridad y Desarrollo. Un modelo de estabilización de Estados*. Cáceres, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

DAILY SABAH (2021): "Turkey, Qatar agree on jointly operating Kabul airport", *Daily Sabah*, 23 de diciembre de 2021.

EUROPA PRESS (2021): "Turquía y Qatar negocian con los talibán la gestión del aeropuerto de Kabul", *Europa Press*, 25 Diciembre de 2021.

GODDARD, Stacie y NEXON, Daniel (2016): "The Dynamics of Global Power Politics: A Framework for Analysis", *Journal of Global Security Studies*, nº 1 (1), pp. 4-18. DOI: <https://doi.org/10.1093/jogss/ogv007>

HENSEL, Paul R. (2001): "Contentious Issues and World Politics: The Management of Territorial Claims in the Americas, 1816-1992". *International Studies Quarterly*, nº 45 (1), pp. 81-109. DOI: <https://doi.org/10.1111/0020-8833.00183>

KARAHAN, Hatice (2020). "Turkey in the Heart of Asia: The Case of Afghanistan", en KARAHAN, Hatice : *The Quest for a New International Aid Architecture*. Palgrave Macmillan, Cham. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-50442-7_9

KAYA, Karen (julio-agosto de 2013): "El rol que juega Turquía en Afganistán y la estabilidad afgana", *Military Review*, pp. 59-68.

KIRIŞCI, Kemal (2009): "The transformation of Turkish foreign policy: The rise of the trading state", *New Perspectives on Turkey*, nº 40, pp. 29-57. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0896634600005203>

LAMONT, Christopher (2015): *Research Methods in International Relations*, Los Angeles, SAGE.

LEGHTAS, Izza y THEA, Jessica (2018): "You Cannot Exist in This Place:" Lack of Registration Denies Afghan Refugees Protection in Turkey, Report of Refugees International, Disponible en <https://www.refugeesinternational.org/reports/2018/12/13/you-cannot-exist-in-this-place-lack-of-registration-denies-afghan-refugees-protection-in-turkey> [consulta: 15 de enero de 2022]

MACGILLIRAY, Iain (2021): "Turbulence, the Taliban, and Turkey's role in Afghanistan's future", *The Interpreter*. Lowy Institute, 9 septiembre de 2021.

MORGENTHAU, Hans J. (1967): *Politics among Nations*, 4th ed. New York: Alfred A. Knopf.

MOURENZA, Andrés (2021): "Turquía negocia con los talibanes su continuidad en Afganistán", *El País*, 18 agosto de 2021.

MUGA DE LA CRUZ, Jaime (2020): *Descifrando la Guerra*, disponible en <https://www.descifrandolaguerra.es/turquia-en-asia-central/> [consulta: 9 de diciembre de 2021].

NEWS DESK (2021): "Erdoğan says Taliban can comfortably negotiate with Turkey", *Bianet*, 21 julio de 2021.

OCHA (2022): *Humanitarian Response Plan Afghanistan. Humanitarian Programme Cycle*, Naciones Unidas, disponible en <https://www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan/document/afghanistan-humanitarian-response-plan-2022> [consulta: 10 de febrero de 2022]

ORGANISATION OF ISLAMIC COOPERATION (2021): *Organisation of Islamic Cooperation*, disponible en https://www.oic-oci.org/topic/?t_id=30609&ref=19566&lan=en [consulta: 7 de enero 2022].

OTAN (2021): *Resolute Support Mission (RSM): Key Facts and Figures*, Bruselas, NATO, disponible en https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/6/pdf/2020-06-RSM-Placemat.pdf [consulta: 10 de enero de 2022]

PIQUÉ, Josep (junio de 2021): "¿Dónde quiere estar Turquía?", *Revista Política Exterior*, nº 25, disponible en <https://www.politicaexterior.com/donde-quiere-estar-turquia/> [consulta: 9 de febrero de 2022]

PRESIDENCY OF THE REPUBLIC OF TÜRKIYE (2021): *Presidency of the Republic of Türkiye*, disponible en <https://www.tccb.gov.tr/en/news/542/130884/-it-is-of-critical-importance-at-global-scale-to-immediately-ensure-security-and-stability-in-afghanistan-> [consulta: 5 enero de 2022].

RASHID, Ahmed. (2022): *Los Talibán. Islam, petróleo y fundamentalismo en Asia Central*. Barcelona, Península.

REPUBLIC OF TURKEY (2021): *Ministry of Foreign Affairs*, disponible en <https://www.mfa.gov.tr/turkey-afghanistan-bilateral-political-relations.en.mfa> [consulta: 24 noviembre de 2021].

RODRÍGUEZ, Carmen (verano de 2021): "Turquía y el Mediterráneo: un precario equilibrio", *AFKAR/IDEAS*, nº 63, pp. 42-45.

SANDERSON, Sertan (2021): "Turkish people reject Afghan refugees after Taliban takeover", *InfoMigrants*, 27 agosto de 2021.

TARROW, Sidney (2010): "Charles Tilly and the practice of contentious politics: from France to England [not quite] back again", *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, nº 10, pp. 1-20. DOI: <https://doi.org/10.3917/hp.010.0051>

TIKA (2020): "Turkish Development Assistance Report 2019", *Turkish Cooperation and Coordination Agency*, Ankara, disponible en

https://www.tika.gov.tr/en/publication/list/turkish_development_assistance_reports-24 [consulta: 25 de enero de 2022].

TRT (2021): "La mayoría de los afganos se enfrenta al hambre", *TRT*, 19 diciembre de 2021.

TUFEKCI, Ozgur (2016): "Turquía: un Estado modelo y crucial", en DONELLI, Federico., FÉREZ, Manuel y CHIRIATTI, Alessia (comps.) *Un retrato de la Turquía contemporánea. Visión general y perspectivas*, Universidad Anáhuac México Sur, s/p.

UNHCR (2020): *Tendencias Globales 2020*, Ginebra, ACNUR.

UNHCR (2021): *FLASH EXTERNAL UPDATE: AFGHANISTAN SITUATION #12*, Regional Bureau for Asia and Pacific, Naciones Unidas.

WALTZ, Kenneth. N. (1979): *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill.

WILSON ROWE, Elana (2020): "Analyzing frenemies: An Arctic repertoire of cooperation and rivalry", *Political Geography*, nº 76, pp. 1-10. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2019.102072>

YAZICI, Ezgi (2021): *Turkey Aims to Play Stabilizing Role in Afghanistan after NATO Withdrawal - The Turkish Armed Forces left Afghanistan, but Ankara is poised to play key security and diplomatic roles in the country*, Institute for the Study of War, disponible en <https://policycommons.net/artifacts/2292672/turkey-aims-to-play-stabilizing-role-in-afghanistan-after-nato-withdrawal/3052891/> [consulta: 15 de noviembre de 2022] CID: 20.500.12592/5nctsw