

CAPÍTULO NOVENO

ESTABILIZACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN. EL CASO DE AFGANISTÁN

ESTABILIZACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN. EL CASO DE AFGANISTÁN

Por JOSÉ ENRIQUE HERNÁNDEZ MEDEL

Introducción

No hay victoria sin reconstrucción y no hay reconstrucción sin seguridad (1).

Las guerras y la violencia son consustanciales al hombre; siempre ha habido guerras, de diferentes tipos y formas, por motivos y causas diversas, con victorias esperadas o sorprendentes, y seguirá habiendo guerras, pero nunca antes el bando ganador debía reconstruir lo destruido como pasa hoy en día. La naturaleza política de la guerra, «la guerra no es otra cosa que la continuación del tránsito político con intromisión de otros medios» (2) como afirma Clausewitz, hace que si bien no se pueda devolver a los muertos, sí que se reconstruya lo destruido, e incluso que se proporcionen estructuras sociales, políticas, económicas, mejores que las anteriores.

Quizás, el programa de reconstrucción más grande realizado haya sido el Plan Marshall bajo la administración Truman. Las lecciones de lo ocurrido tras la Primera Guerra Mundial estuvieron muy presentes. Era necesario permanecer en territorio enemigo garantizando la seguridad in-

(1) PORTERO, Florentino: Panel del CESEDEN «Evolución del escenario AFG-PAK», 12 de abril de 2012.

(2) CLAUSEWITZ, Carl von: «Vom Kriege», III, *Teil*, Berlín 1834.

terior e impidiendo que los derrotados pudieran hacerse de nuevo con el control. Desde esa posición de poder habría que sentar las bases de la reconstrucción económica y social así como del establecimiento de un Estado de Derecho que facilitara la transición a una democracia preocupada por el bienestar de sus ciudadanos y por la paz (3). Pero cabe preguntarse qué hubiera pasado si no hubiera tenido lugar dicho plan de reconstrucción. ¿Se hubieran transformado los alemanes y japoneses en una especie de insurgencia contra los Aliados después de perder la guerra? Y por qué no hacerse también la pregunta sobre si los Aliados hubieran sabido que deberían que reconstruir las ciudades bombardeadas, aunque sólo fuera desde un punto de vista económico, ¿habrían cambiado los planes de bombardeos masivos de las poblaciones? Son preguntas para las que no existe respuestas científicas pero probablemente sí muchas reflexiones sobre el posconflicto.

Según Clausewitz, la guerra es un acto social y el conflicto, por extensión, no deja de ser un proceso interactivo, una forma de relación e intercambio de culturas. Todos los conflictos tienen una etiqueta cultural que les caracteriza y su solución pasa por el diálogo, lo que exige un conocimiento del interlocutor.

Estabilización posconflicto

El concepto de guerra ha variado, su comienzo y terminación no se encuentran explícitamente señalizados, de modo que cuando finaliza el uso de la violencia se hace preciso atender al desarrollo de los acontecimientos en la zona en la que ha tenido lugar la intervención; la estabilización posconflicto de la región ha pasado así a ser uno más de los objetivos inherentes al plan de operaciones. Con esta línea de investigación se pretende extraer enseñanzas en el campo teórico de los conflictos vivos, sobre todo en el Afganistán, con vistas a su implementación práctica.

Actualmente los ejércitos no están concebidos exclusivamente para misiones de alta intensidad; su actuación abarca un amplio espectro que alcanzaría desde las operaciones de estabilización y reconstrucción, también llamadas operaciones de construcción de la paz, a las operaciones de baja intensidad o de contrainsurgencia. El gran éxito de la Or-

(3) VV.AA.: «Posible evolución del escenario AFG-PAK ante las nuevas estrategias», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 45, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid, enero de 2011.

ganización de Naciones Unidas (ONU) ha sido disminuir la conflictividad entre Estados pero no tanto en la erradicación de otros tipos intraestatales en los que las partes aplican estrategias en las que no respetan el derecho internacional humanitario. Más del 90% de los conflictos latentes o activos hoy en día son de naturaleza asimétrica y organizaciones como Naciones Unidas no han logrado controlarlos en la medida necesaria (4). Se ha evolucionado de un concepto de «guerra contra la gente» a «guerra entre la gente», donde el conocimiento de los grupos culturales en el teatro de operaciones y su interrelación interna y con las fuerzas de pacificación es fundamental (5).

Como decía el general del Ejército del Aire, García Servet cuando fue comandante del Aeropuerto Internacional de Kabul (1 octubre de 2009-1 abril de 2010):

«Quizás la clave para el éxito en aquellas tierras no sea tanto imaginar qué podemos hacer por ellos, como preguntárselo directamente, y de paso, invertir horas con ellos, escuchar sus sueños, apostar por un futuro que ante todo les pertenece...» (6).

El reto de la Fuerza Internacional para la Asistencia y la Seguridad (ISAF), *pero no sólo de ISAF*, sino de todas las organizaciones civiles, ya sean nacionales, como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Norteamericana para el Desarrollo Internacional (USAID), etc. internacionales como la Misión de Asistencia de Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA), UNDH, Médicos sin Fronteras, y multitud de países que apoyan con donaciones mediante sus bancos de cooperación y desarrollo, es ayudar al pueblo afgano a reconstruir sus capacidades y a *hacerse cargo de su propio futuro*.

La coalición no puede permanecer allí para siempre, los afganos tienen que coger las riendas de su futuro de una vez y hacerse responsables de su propio país. No se trata sólo de la seguridad, una cuestión ya de por sí extremadamente compleja, sino de que todos los mecanismos institucionales que deben de operar en un país funcionen debidamente y con garantías, de forma que el ciudadano afgano perciba esta

(4) BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: «El posconflicto y la estabilización», Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2 de febrero de 2012.

(5) SORIANO, Tomás: «El elemento cultural en el posconflicto. Mapa humano del terreno», p. 8, *Monografía* de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), abril de 2010.

(6) GARCÍA SERVET, Rubén: *Documentos de opinión*, número 3/2010, IEEEE, junio de 2010.

normalidad de funcionamiento; y para ello no es necesario que renuncien a sus creencias, religión o a su cultura. No se puede concebir un Afganistán occidentalizado, dada la lejanía y la incompatibilidad de los valores estructurales, culturales e ideológicos, pero es que no se debe pretender eso. Elementos como la etnia o la tribu son clave en la sociedad afgana y no se puede ni se debe cambiarlos sino incorporarlos y potenciarlos como elementos críticos del sistema: así por ejemplo, su concepto de individualidad, tan presente en la perspectiva occidental y tan incomprendible en la sociedad afgana no puede ser desconocido por aquellos que trabajan en el desarrollo del país.

Nuevas estrategias

Los países de la coalición han percibido que en Afganistán no hay una solución militar para un problema político. Una receta basada únicamente en la fuerza está avocada al fracaso en los conflictos de hoy en día. Y no hay una estrategia política adecuada que no vaya acompañada de medios civiles y militares para llevarla a cabo. El objetivo último es que los afganos sean soberanos, haciéndose cargo de su propia seguridad, y sin perder el horizonte de los tres ejes sobre los que debe girar la estrategia de la comunidad internacional: *la seguridad, el desarrollo y la capacidad de gobierno* (7).

El escenario no estaba previsto. No se delimitó *a priori* la duración de la operación como tampoco se detalló a nivel político la situación final deseado. Se pensó que Afganistán sería una misión fácil, operaciones de bajo riesgo contra el grupo terrorista Al Qaeda. Casi de inmediato surgió la necesidad de luchar contra los talibán pero se siguió pensando que serían fácilmente derrotados, la población comenzaría a disfrutar de un aumento en su calidad de vida y su libertad estaría garantizada. Los talibán fueron rápidamente desalojados del poder en el año 2001 pero no fueron derrotados. Pero dejando de lado consideraciones morales, la guerra sólo puede ser ganada si se gana la adhesión del pueblo afgano, víctima principal de la violencia. De igual manera que las fuerzas militares extranjeras no deben de estar más tiempo del estrictamente necesario, tampoco puede suceder que los esfuerzos internacionales sean inconsistentes.

(7) CARNICERO URABAYEN, Carlos: «Obama y los retos de Europa en Afganistán», *Política Exterior*, número 129, p. 94, mayo-junio de 2009.

La estructura estatal y las divisiones administrativas de la República Islámica de Afganistán reflejan la difícil coexistencia de unas estructuras estatales centralizadas y unas realidades afganas étnicas, regionales e históricas descentralizadas. Quizás una de las claves sea una Administración pública eficaz. Existe un nivel superior de afganos altamente formado, importado de otros países, que se han hecho cargo de las riendas de la Administración. El problema es que por debajo de este nivel hay una ausencia casi total de personal formado en quien delegar. Además, se ha creado un Estado rentista dependiente de los fondos extranjeros y de las fuerzas militares para su supervivencia, con una débil legitimidad y una limitada capacidad de gestión eficaz de la ingente cantidad de ayuda, todo lo cual crea un estado de corrupción permanente.

La dinámica para evitar este fenómeno se basa en intervenciones militares inicialmente potentes, que desbaraten temporalmente cualquier plan para crear una insurgencia organizada. El momento de relativa estabilidad así conseguida, que quizás dure meses como en Irak, o quizás algunos años como en Afganistán, debe aprovecharse para realizar un esfuerzo en el campo de la reconstrucción, la creación de una estructura administrativa y la puesta a punto de Fuerzas de Seguridad autóctonas. Con ello se aproximará a los corazones y las mentes de la población local de una manera realista: haciendo que mejoren sus condiciones de vida y mostrándoles un futuro libre de interferencias extranjeras, y más próspero que el que pueda ofrecerles cualquier insurgencia.

Para que esta transición rápida sea posible, es imprescindible aplicar el viejo principio de Sun Tzu: «La victoria se obtiene antes de que comience la batalla». El plan de las operaciones militares, pero también el plan de estabilización y reconstrucción y por último el plan para el *nation-building* (o desarrollo de la nación), junto con los recursos humanos y financieros para materializarlos, deben estar totalmente fijados antes de comenzar la campaña militar.

Y, sobre todo, hay que asumir que este tipo de operaciones de estabilización, muy susceptibles de enfrentarse con movimientos insurgentes, exigen un esfuerzo inicial muy considerable, tanto en vidas como en dinero, con un gran riesgo de que se prolongue en el tiempo. Por eso mismo, debe ponderarse muy bien la situación final deseada y como llegar a ella, porque quizás sólo haya que usar la fuerza cuando no sea posible reforzar directamente las fuerzas locales ya existentes, o utilizar actores regionales próximos con mayor afinidad cultural o religiosa en esas tareas de estabilización.

Afghan National Development Strategy

Como se ha mencionado anteriormente, parafraseando nuevamente a Sun Tzu, la victoria se obtiene antes de que comience la batalla. Para ello, hay que planear, desde un Enfoque Integral (8) o en el término *Comprehensive Approach*, con todos los actores presentes y futuros en el escenario, las operaciones militares, las operaciones de estabilización y reconstrucción y por último las operaciones de *nation-building*, incluso antes de poner el primer soldado en tierra (*boots on the ground*). No se debe comenzar un conflicto sin antes haber hecho un plan exhaustivo de todas las operaciones antes citadas, y esto es un enorme reto.

Constituye un reto porque el militar va a seguir planeando en su fase de operaciones de combate como siempre lo ha hecho, y ahora tendrá que planear, en la parte que le corresponda, en las operaciones de estabilización; pero los políticos, diplomáticos, organizaciones internacionales como Naciones Unidas deberán llegar a un acuerdo para plantear no sólo si una guerra es legal o legítima, con las correspondientes resoluciones del Consejo de Seguridad, sino que además deberán definir y planear claramente cómo va a ser el posconflicto, cómo va a ser el país que quieren los locales, como van a ser las operaciones de estabilización en su fase civil, cuando ya los militares no estén y, sobre todo, el *nation-building*, la construcción del Estado.

Para ello el ANDS (*Afghan National Development Strategy*) (9) es el Documento matriz que aunque demasiado tarde, para el periodo 2008-2013, establece las directrices de la reconstrucción y el futuro Estado de Afganistán, partiendo de la base de que el país es estable y seguro y sobre todo que este documento está realizado por y para los afganos. Aquí se desarrolla en profundidad como debe ser el sistema educativo, el tejido

(8) El *Comprehensive Approach* se fundamenta en el concepto 3D (Diplomacia, Defensa y Desarrollo), en el 3D+C (Diplomacia, Defensa, Desarrollo y Comercio), desde el enfoque gubernamental (participación de todos los ministerios y agencias del Estado) o bien se fundamenta en un estado multidisciplinar (coordinación interministerial, organizaciones civiles, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), y empresas privadas). También la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tiene su concepto particular (mejora del funcionamiento interno y cooperación con otros actores relevantes en operaciones no-artículo 5) y la Unión Europea (coordinación interna en materia de gestión de crisis y mejora de la dimensión exterior mediante la institucionalización de medidas de planeamiento, conducción y evaluación de operaciones).

(9) El Documento ANDS se puede consultar, en: http://www.undp.org.af/publications/KeyDocuments/ANDS_Full_Eng.pdf

industrial, la agricultura, los medios de transporte, la aviación civil, las infraestructuras, la gobernanza, de tal forma que los actores participantes en el conflicto y en el posconflicto sepan dirigir sus esfuerzos.

El ANDS traza la senda del futuro de Afganistán, y todas las agencias de cooperación y desarrollo, militares, países donantes y los propios afganos deben guiarse por él. Pero esto no siempre ocurre así y son en innumerables casos, necesariamente objeto de un profundo estudio, las desviaciones que se hacen en proyectos fuera del ANDS, muchas veces por conveniencia económica, otras por falta de personal cualificado y no pocas por falta de liderazgo de los propios afganos convertidos en rentistas. Así, por ejemplo, se construyen grandes proyectos de infraestructuras no solicitados por los afganos, que no son necesarios en estos momentos, ni siquiera son prioritarios y que además son insostenibles una vez que termine la ayuda.

Como derivado del ANDS se puede destacar un Documento, *Civil Aviation Master Plan* (10) que aborda la planificación del desarrollo de la aviación civil a partir del ANDS pero que es muy clarificador en cuanto a que en su primera página comienza por los 10 principios fundamentales que deben regir todas las labores de desarrollo y reconstrucción.

Merece destacarse el que los afganos deben liderar la reconstrucción, estos deben ser los primeros en ocupar los puestos de trabajo, todo lo que se haga debe ser sostenible considerando los costes de operación y mantenimiento en el medio y largo plazo y que todos los proyectos deben incluir unos claras metas e informes periódicos de desarrollo. Estos principios básicos son obviados en innumerables ocasiones con la puesta en marcha de proyectos de desarrollo sobre los que no se les ha preguntado a los afganos, que no cuentan con ellos para puestos de trabajo, que no dan cuentas de su marcha ni tienen unas metas y lo principal, que no son sostenibles por una administración afgana que en la actualidad con unos ingresos propios extremadamente limitados, y ello obligará a una dependencia permanente de donaciones para mantener unas infraestructuras que a lo mejor ni eran prioritarias ni obedecían a un plan.

(10) El Documento «Civil Aviation Master Plan» del Ministry of Transport and Civil Aviation, Islamic Republic of Afghanistan», de junio de 2010 se puede encontrar, en: http://www.motca.gov.af/uploads/media/Civil_Aviation_Master_Plan.pdf

La Estabilización y Reconstrucción, S&R (*Stability and Reconstruction*)

La paz no es la eliminación de las diferencias, sino simplemente el manejo distintivo de las mismas.

WILLIAM URY

Las recientes operaciones en Irak y Afganistán se han caracterizado por una derrota rápida de las fuerzas militares enemigas, con un empleo de fuerzas propias relativamente pequeño en comparación con otros conflictos como Vietnam, y con una destrucción limitada de infraestructuras civiles críticas. Este éxito viene en gran parte motivado por unos ejércitos que se han transformado y modernizado, altamente tecnológicos y, sobre todo, en el manejo de la información, en la precisión de los ataques y en una capacidad de maniobra rápida en el campo de batalla.

Pero estos ejércitos igualmente no están preparados para responder de forma eficaz a la falta de respeto a la legalidad en estos dos países, a las oleadas de atentados terroristas o a la destrucción masiva y terrorista de infraestructuras civiles; esto es, a una lucha contra la insurgencia.

Este éxito en transformar a las fuerzas militares para la conducción de operaciones rápidas y decisivas no ha tenido lugar en la conducción de operaciones de S&R (11). Esta rápida derrota de las fuerzas enemigas significa la necesidad de alistamiento para iniciar cuanto antes las operaciones de estabilidad y, posteriormente, el proceso de reconstrucción, idealmente a la vez que se conducen las operaciones militares.

Pero esto sólo es posible si el planeamiento de las operaciones de S&R está integrado en el planeamiento del conflicto desde el principio y los medios y personas adecuadas están en el terreno en el momento de la rendición o del colapso de las fuerzas enemigas. Hay que cerrar el gap entre las operaciones militares y las de *nation-building* con las operaciones S&R promoviendo su rápido desarrollo. Prueba de la importancia de evitar este vacío entre las operaciones de combate y las de desarrollo del

(11) «El Ejército norteamericano define las operaciones de estabilización como «misiones, tareas y actividades llevadas a cabo fuera de Estados Unidos en coordinación con otros instrumentos de poder nacionales para mantener o restablecer un entorno seguro y estable y proveer de servicios gubernamentales esenciales, la reconstrucción de emergencia de infraestructuras y ayuda humanitaria de emergencia.» US Joint Publication JP 3-07: *Stability Operations*, 29 de septiembre de 2011, en: http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_07.pdf

Estado, las Fuerzas Armadas americanas publicaron el 29 de septiembre de 2011 un Documento de Doctrina Conjunta exclusivo para las operaciones de estabilización llamado Joint Publication JP 3-07: *Stability Operations*.

Fases de un conflicto

Tradicionalmente las operaciones militares se han caracterizado por un planeamiento exhaustivo de las fuerzas de combate y por una progresión lenta de la proyección de las fuerzas. Cuando las fuerzas están completas en el teatro, se lanza las operaciones ofensivas. El conflicto dura meses o incluso años y termina con las negociaciones con el enemigo, su rendición o un alto el fuego consensuado por todas las partes. El conflicto ha implicado un gran número de fuerzas, la resistencia enemigo ha sido eliminada y comienza los trabajos de *nation-building*. Este gran número de fuerzas de ocupación y esta larga duración del conflicto permitía el comienzo de *nation-building* sin pasar por las operaciones de S&R como muestra la figura 1.

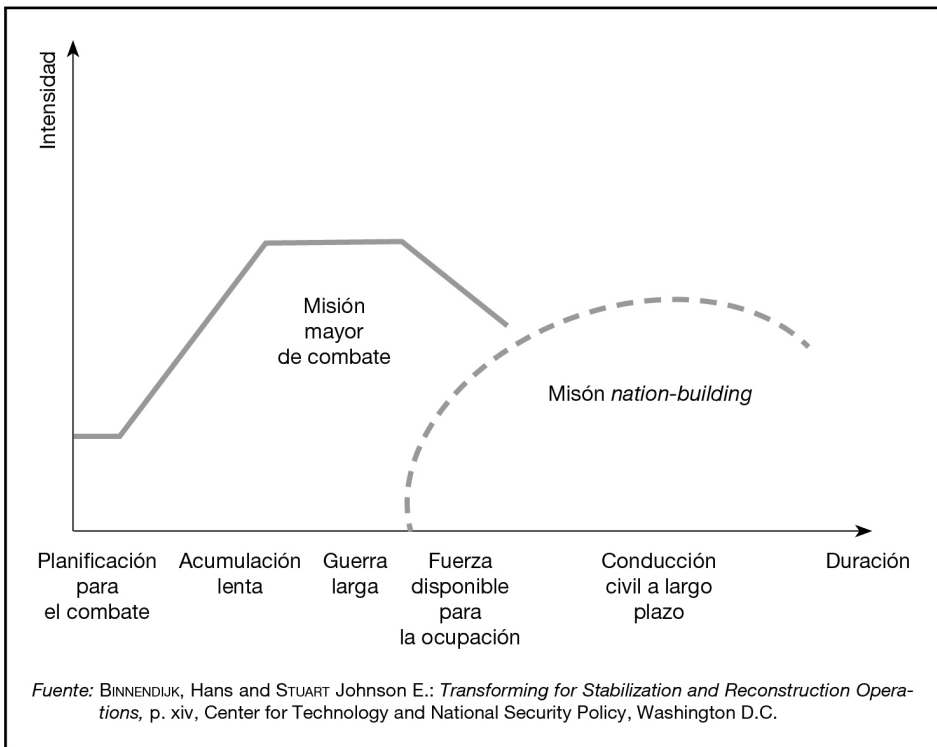


Figura 1.— Diseño de las antiguas operaciones de combate y S&R.

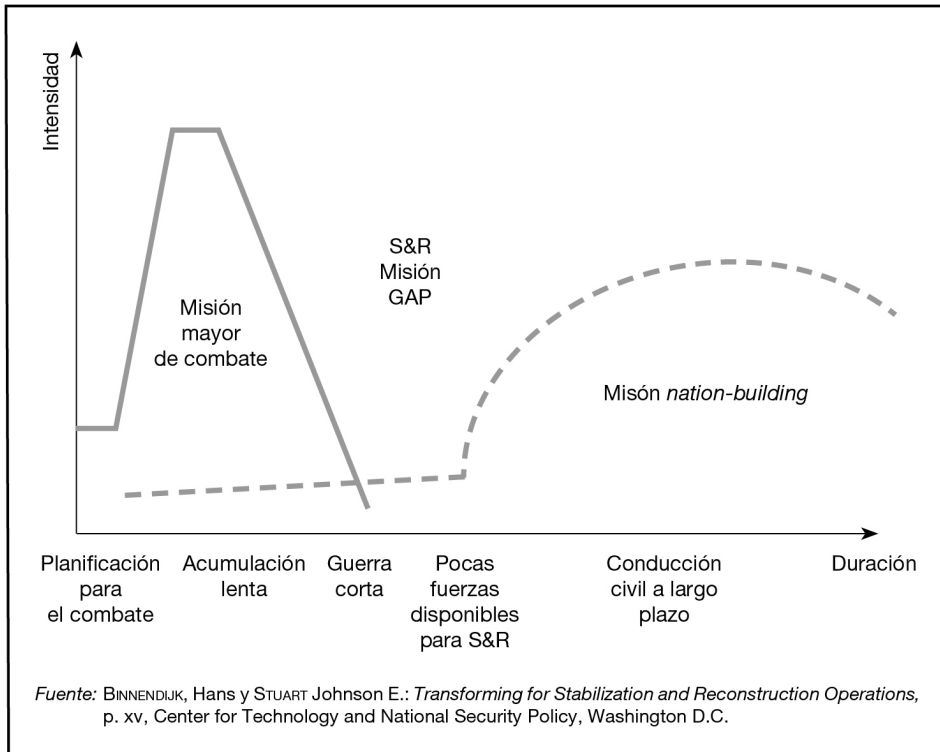


Figura 2.— *Nuevos retos actuales en las operaciones de combate y de S&R.*

Pero la transformación de las fuerzas militares y los escenarios han hecho que las operaciones militares sean rápidas y decisivas, con un despliegue de fuerzas en el teatro limitado. No se espera al despliegue total para comenzar las operaciones de combate y donde la información en tiempo real o cerca de tiempo real es crítica para combatir en puntos concretos y en momentos decisivos. Esto ha provocado un vacío entre las operaciones militares de combate y las misiones de *nation-building*, que son las llamadas operaciones de S&R, pero también ha producido que no haya medios adecuados y que la reconstrucción no comience en el momento adecuado. El resultado de este vacío, como se puede ver en la figura 2 hace que la victoria militar no suponga la victoria en la paz.

El nuevo concepto de las operaciones que se propone es planear el S&R de tal forma que cubran el *gap* entre las operaciones militares y las de *nation-building*. El planeamiento debe comenzar a la misma vez que comienza el propio de las operaciones militares y la conducción debe ser

simultánea, de tal forma que los comandantes militares tengan en cuenta las operaciones de S&R cuando realizan sus operaciones de combate y de cómo éstas pueden influir en la conducción. Con las operaciones de S&R en marcha, el proceso de *nation-building* puede comenzar y la transición a los actores civiles puede ser más suave y adecuada. Sin este proceso es posible ganar la guerra pero perder la paz. En la figura 3 se observa cómo se comienza el planeamiento de las operaciones S&R simultáneamente y desde el comienzo y además evitan un vacío entre las operaciones de combate y las de *nation-building*.

Esta capacidad de planear y conducir operaciones de S&R no se tiene relegar exclusivamente al posconflicto, ya que en los escenarios actuales, las misiones a desarrollar como la prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, son en definitiva misiones de S&R.

La actual operación en Afganistán es la más compleja y demandante operación de estabilización y reconstrucción realizada desde la Segunda

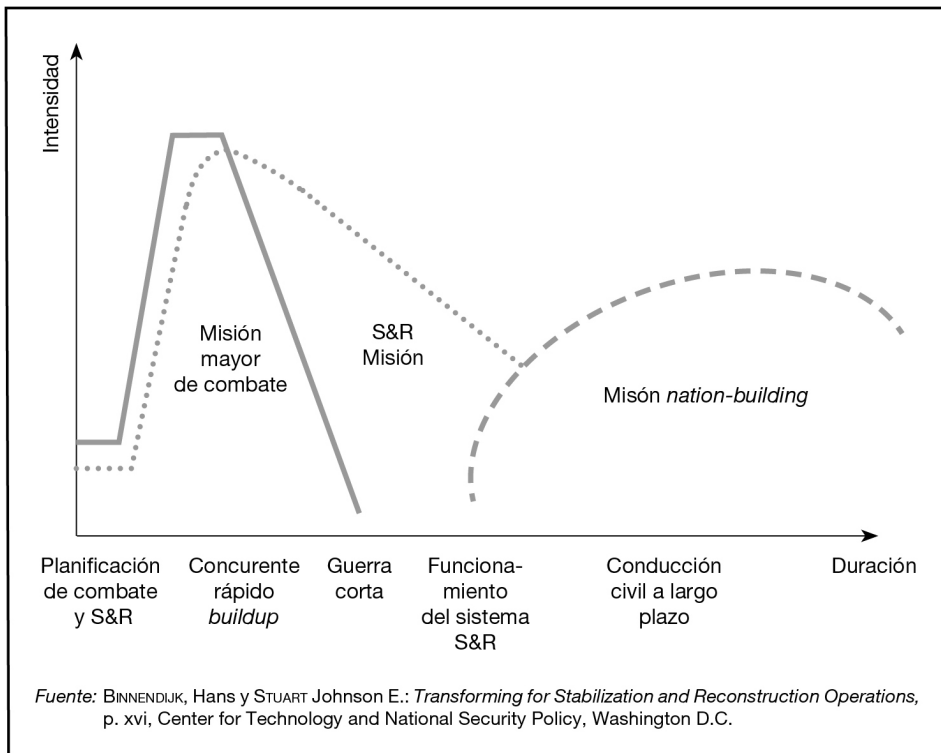


Figura 3.— Transformación de las operaciones de S&R. Puente hacia el nation-building.

Guerra Mundial con las ocupaciones de Alemania y Japón. Las mejoras desde entonces de los ejércitos han sido incuestionables pero la capacidad de los mismos para realizar operaciones de S&R no han mejorado tanto, incluso a pesar de haber realizado numerosas operaciones que han implicado S&R.

La ocupación de Alemania y Japón fueron la primera experiencia en el uso de una fuerza militar después de un conflicto para apoyar un cambio radical en el Estado y en la propia sociedad. Estos esfuerzos fijaron unos estándares en la construcción de un Estado nacional en el posconflicto.

En cada conflicto posterior a la guerra fría la intervención ha sido cada vez más ambiciosa que su predecesora. Somalia comenzó como una operación humanitaria y se expandió a un intento de establecer un régimen democrático. En Haití, las fuerzas militares restauraron a un presidente elegido democráticamente y dieron seguridad a las instituciones oficiales. La misión en Bosnia fue la creación de un Estado multiétnico. En Kosovo, la comunidad internacional ha trabajado hacia el establecimiento de un sistema democrático y una economía de mercado, en Irak el plan que acaba de terminar es comparable a la transformación en Bosnia y Kosovo y en escala comparable a lo que se hizo en Alemania o Japón. En Afganistán, las fuerzas de la coalición se centraron en eliminar primero a los terroristas de Al Qaeda, luego a los talibán y finalmente la creación de un gobierno democrático.

Una rápida victoria militar convencional no garantiza el éxito en el posconflicto, ni siquiera que éste sea pacífico. Las nuevas capacidades militares están preparadas para conducir operaciones rápidas y precisas, con un coste mínimo de combatientes y esto hace que el conflicto se termine demasiado rápido y obliga a la pregunta de ¿ahora que no hay enemigos, qué hacemos? Es por ello que las grandes unidades de combate tienen que ser capaces de hacer una transición muy rápida hacia otro tipo de unidades más propias para tareas de S&R, como Policía Militar, Guardia Civil, ingenieros, capacidades médicas para atender a los civiles, etc.

Es evidente que no todos los posconflictos son iguales, Alemania, Japón, Bosnia y Kosovo no experimentaron mayores hostilidades después de que hubieran llegado a acuerdos con la rendición o bien con los Acuerdos de Paz de Dayton o el *Military Technical Agreement* para Kosovo. En los Balcanes la violencia posconflicto estaba más relacionada con la violencia interétnica que con ataques a las fuerzas militares

allí estacionadas. En Somalia, Naciones Unidas y el Ejército americano fueron incapaces que vencer en el combate urbano. En Irak y Afganistán las fuerzas de la coalición consiguieron una rápida victoria militar en la fase convencional del conflicto pero este se tornó en una guerra de insurgencia que hace muy difícil las operaciones de S&R.

Un ambiente seguro es una condición necesaria para el éxito del *nation-building*. El establecimiento de la seguridad es la misión prioritaria en las operaciones de S&R. *La seguridad es una precondición para el desarrollo económico, la construcción de instituciones democráticas y el imperio de la ley.*

Para ello la Policía Militar en los primeros momentos juega un papel fundamental en el establecimiento de la ley y el orden y en el entrenamiento de la Policía Civil para que asuma sus responsabilidades. Las fuerzas policiales como la *Gendarmerie*, los *Carabinieri* o la Guardia Civil hacen de puente entre las actividades de seguridad militar y civil, proporcionan un control de masas y apoyan en las actividades de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR). Es fácil que en el posconflicto surja el crimen organizado y que actúe con impunidad y será uno de los mayores retos que se tendrán que enfrentar las fuerzas policiales. Otro sin duda alguna será las actividades terroristas o insurgentes. Esta necesidad de cambiar el combate de una guerra convencional a una guerra contra el terrorismo implica una transformación rápida de las fuerzas y la necesidad de contar con fuerzas especiales en esta lucha.

Un sistema judicial y penal, que funcione, y lo más importante, legítimo y legal es una parte importante de la ecuación de la seguridad. La necesidad de contar con fiscales, abogados, jueces, cortes y tribunales y prisiones son fundamentales a la hora de proveer de la necesaria seguridad para las operaciones de S&R. Sin la adecuada seguridad, la ayuda humanitaria, la asistencia a los refugiados y personas desplazadas, la restauración de los servicios básicos y la reconstrucción de instituciones e infraestructuras son actividades imposibles de realizar. En estos casos en las que la seguridad no está totalmente garantizada, los militares son requeridos para realizar estas actividades, como Policía Militar, Cooperación Cívico-Militar (CIMIC), ingenieros, médicos, etc.

El problema de las operaciones de S&R es que no se planean conjuntamente con las operaciones militares. Un proceso rápido de la guerra convencional a las operaciones de S&R garantizará una transición rápida y el ciudadano local verá muy pronto como mejora sus condiciones de

vida. Es por eso, que desde que se empieza a planear las operaciones militares, desde el nivel político, hay que planificar el posconflicto. Los conflictos de Irak y de Afganistán demuestran que la población local y la comunidad internacional no aceptan retrasos en la reconstrucción. A fin de cuentas, el local tiene que seguir comiendo el día después.

Es indiscutible que debido a la complejidad del S&R, una aproximación integrada es fundamental y básica para ganar la paz. Un planeamiento conjunto cívico-militar del posconflicto ayuda a ganar la confianza entre los *key players*, clarifica y establece roles y responsabilidades, ayuda a identificar *gaps* e inconsistencias y ayuda a sincronizar las actividades civiles y militares. En Afganistán, la coordinación entre las funciones civiles y militares está fragmentada y por ello el progreso civil y económico ha sido muy limitado, a pesar de las ingentes cantidades de dinero que se han donado.

Es por ello que incluso a pesar de la necesidad de un planeamiento temprano de las operaciones S&R, la inclusión de civiles especializados en labores de reconstrucción en las fuerzas desplegadas desde el primer momento es un factor a considerar, ya que pueden ver sobre el terreno y dirigir las medidas adecuadas para el planeamiento de la seguridad civil y la administración, restaurar los servicios esenciales y otras necesidades de reconstrucción y sobre todo facilitar la transición a la autoridad civil responsable de conducir el *nation-building* a largo plazo.

Teniendo en cuenta que el conflicto y el posconflicto se superponen en el tiempo, es indiscutible que el planeamiento estratégico de las operaciones S&R se debe de hacer antes, durante y después de la conducción de las operaciones militares convencionales.

La llave para el éxito en el posconflicto es el entender dos puntos que están interrelacionados: *que no hay una solución militar en ausencia de una solución política y económica y que una persistente situación de inseguridad evita un duradero y positivo desarrollo político y económico.*

Una demostración rápida de éxito en las áreas clave de *seguridad, gobierno y trabajo* es esencial en el establecimiento del posconflicto. Donde la ley local y el orden se han desintegrado, la seguridad está en riesgo. Donde el agua y la energía son interrumpidas diariamente, la vida para los habitantes locales llega a ser insostenible, y donde el desempleo ha aflorado proporciona una fértil cosecha para el reclutamiento de la insurgencia y el terrorismo.

Una estrategia coherente de ganar la guerra y ganar la paz

I had never visited Indochina, nor did I understand or appreciate its history, language, culture, or values. When it came to Vietnam, we found ourselves setting policy for a region that was terra incognita.

ROBERT S. McNAMAR
Secretario de Defensa de Estados Unidos

Nadie duda de la importancia del éxito de una campaña militar con unos objetivos militares y políticos dentro de una estrategia política viable. En el conflicto y en el posconflicto la estrategia envuelve el arte de controlar y dirigir todos los recursos de una nación o coalición de naciones incluyendo las Fuerzas Armadas hasta que los intereses vitales sean obtenidos y estén seguros.

Esta aproximación es de hecho la aproximación más alta de la estrategia toda vez que integra el poder militar con la diplomacia, el desarrollo económico y los intereses políticos y resulta en políticas que funcionan por décadas o incluso siglos. Es por ello que en el planeamiento del posconflicto es fundamental los enlaces de las capacidades militares con las organizaciones gubernamentales y las ONG.

Los actores no gubernamentales habitualmente cuentan con un conocimiento del área y de los habitantes muy superiores a los de las Fuerzas Armadas. La dificultad de articularlos, comprender los intereses de todos los actores envueltos en la conducción de las operaciones en el conflicto y en el posconflicto es crítica.

A su vez, las operaciones militares se deben ser concurrentes con los fines políticos. Ello implica ponderar las consecuencias que puedan tener en el posconflicto.

Inevitablemente este reconocimiento impone unos requerimientos mínimos de planeamiento que, por ejemplo, afecta a instalaciones que no pueden ser destruidas, reglas de enfrentamiento, asistencia humanitaria, generación de electricidad y la conservación o desarrollo de la ley y el orden.

Unidad de esfuerzos

Integrar a los militares con las diversas agencias civiles en el posconflicto es importante pero no es fácil. Sin una visión estratégica compartida y

común, siempre existirá el peligro de que actores, civiles o militares, se aferren a sus propias políticas o intereses y a sus orientaciones estratégicas y no deseen o sean incapaces de compartir sus percepciones con las percepciones de los demás. Unidad de mando y una amplia participación, incluso si hay una nación líder, son términos fundamentales bajo el riesgo de adoptar políticas que otros participantes no puedan aceptar.

Además, la necesidad de equilibrar los intereses institucionales de gobiernos participantes y donantes con los locales en el contexto de la estrategia política y la implementación de estos intereses son acciones tremendamente complejas, pero lo más complejo sobre todo es el *conseguir un consenso* entre todos los actores. Por otro lado, a pesar de esta enorme complejidad, no tendría sentido que los políticos de las naciones participantes diseñaran un futuro sin tener en cuenta a los locales, que los militares realizaran operaciones en otro sentido y que las organizaciones gubernamentales y ONG trabajaran en otra dirección opuesta.

El efectivo uso de las capacidades militares en el conflicto y en el pos-conflicto demanda pues la coordinación de las metas políticas y de los medios militares y civiles para llegar a ellas. Sin esta coordinación, los objetivos basados en una visión política no emergerán y la unidad de esfuerzos será sacrificada.

Los principios de la S&R

...we will work with our partners, the United Nations, and the Afghan people to pursue a more effective civilian strategy, so that the government can take advantage of improved security.

Presidente BARACK OBAMA (12)

Organización para la S&R

Como se ha mencionado anteriormente, las operaciones de S&R son fundamentales para conseguir la victoria en la paz; para ello hay que planearlas y conducirlas casi simultáneamente a las operaciones de combate, con el fin de evitar pausas operacionales, vacíos de poder y dar

(12) Discurso del presidente Barack Obama a la Nación: «On the Way Forward in Afghanistan and Pakistan», US Military Academy at West Point, Nueva York, 1 de diciembre de 2009.

un tiempo suficiente a que las organizaciones civiles se establezcan y comiencen su trabajo del *nation-building*. El problema es que las operaciones militares son cada vez más rápidas y efectivas y obligan a estar preparados desde el principio del conflicto con un plan y una organización lista para asumir el mando de las operaciones de S&R. Para ello habrá que tener unas capacidades y personal entrenado para la realización de estas operaciones. Las operaciones de combate y de S&R son ambas igualmente importante y están al mismo nivel para conseguir la victoria final.

Es interesante observar como el mando de la operación militar en Afganistán se ha dividido en dos organizaciones diferentes. Por un lado el ISAF Cuartel General (HQ) situado en la zona verde de Kabul y por otro lado el ISAF *Joint Command* (IJC) HQ que está situado en el lado norte del Aeropuerto Internacional de Kabul. Esta separación es reciente, del año 2009, año en el que por primera vez se vislumbró la necesidad de tener un mando capaz de dedicarse a las funciones de S&R y otro mando diferente para dirigir las operaciones militares de combate.

Así, el IJC HQ tiene la típica estructura de un mando conjunto-combinado que toma decisiones de operaciones de combate en tiempo real mientras que el ISAF HQ está dividido en directorios dedicados a funciones de S&R, como el DCOS *Resources*, o el DCOS *Stability*. Es lo que se podía llamar un S&R *Joint Command* (JCOM). La creación de este S&R JCOM en el caso de Afganistán surge extremadamente tarde, como una necesidad y no como un principio ni como algo doctrinal.

La estructura de fuerzas que se plantea en Afganistán responde a necesidades del momento y el terreno más que a un planeamiento de operaciones S&R. Ya Irak demostró la necesidad de que llegado un momento en las operaciones había que transformar las fuerzas militares de combate en fuerzas militares capaces de realizar operaciones de S&R. Estamos en una nueva era donde las líneas entre la guerra y la paz son extremadamente finas.

Las operaciones de S&R requieren la integración de estos conceptos dentro de la formación militar de forma que estén mejor preparados para estos escenarios estratégicos complejos y a la vez sean capaces de adaptar su cultura militar a las operaciones de S&R. Probablemente los dos principales conocimientos necesarios que debe tener el militar para realizar labores de S&R deben de ser el conocimiento y la comprensión del contexto histórico y cultural donde opera. La insensibilidad a las di-

ferencias culturales puede contribuir a tensiones entre los locales y las fuerzas militares y reducir la efectividad de la operación (13). De hecho, cualquier operación militar futura probablemente sea una guerra limitada, altamente compleja y restrictiva y con operaciones militares diferentes a las convencionales, donde ganar la paz será tan importante como ganar la guerra (14).

Esta complejidad se verá incrementada de forma exponencial cuando se efectúe la transición a la construcción del Estado, donde multitud de organizaciones no militares deberán liderar el proceso e ir relevando a las fuerzas militares de su protagonismo y liderazgo. Llegará un momento en que habrá una mezcla de fuerzas militares internacionales, probablemente de una coalición, que deberán interactuar, cooperar y terminar por ceder el liderazgo a organizaciones internacionales, gubernamentales o ONG, y sobre todo a las organizaciones locales. Este momento será crítico y decisiones tácticas o acciones individuales pueden tener implicaciones estratégicas.

Una paz estable está basada en cuatro pilares:

1. Seguridad.
2. Desarrollo económico y social.
3. Justicia y reconciliación.
4. Gobernanza y participación local.

Aunque el éxito en cada área depende de la efectiva interacción e integración entre ellas, la seguridad, incluyendo la colectiva y la individual, es la precondition para conseguir el éxito en los otros tres pilares. Un país plagado de violencia frecuentemente carecerá de los mecanismos e instituciones que proporcionen seguridad, el imperio de la ley evitando los abusos contra los derechos humanos; difícilmente habrá un gobierno que garantice los servicios esenciales a sus ciudadanos o mejore sus condiciones socioeconómicas. Es por ello que la aproximación a las labores de S&R y posteriormente a las de *nation-building* debe hacerse desde una aproximación de los gobiernos, en vez de militares y posteriormente de organizaciones internacionales, de tal manera que desde el

(13) HARDESTY, Michael J. and ELLIS, Jason D.: *Training for Peace Operations: The U.S. Army Adapts to the Post-Cold War Operations*, U.S. Institute of Peace Press, octubre de 1997.

(14) BOULÉ, John R: «Operational Planning and Conflict Termination», *Joint Force Quarterly*, 29, p. 102, Autum-invierno de 2001-2002.

más alto nivel sea posible la integración efectiva de todos los esfuerzos militares, políticos, diplomáticos y económicos.

Los Equipos de Reconstrucción Provincial,
PRT (Provincial Reconstruction Teams)

Los PRT fueron concebidos para actuar como puentes entre el ejército y los expertos civiles. Por tanto no están diseñados para llevar a cabo operaciones de combate que no sean las de protección del propio PRT. En Afganistán ha habido una preocupante escasez en términos de control civil de las actividades con alto contenido político porque ha supuesto un enorme desafío localizar y destinar profesionales cualificados a los PRT por el tiempo suficiente para tener cierto impacto (15).

Además, la cantidad de países cada uno responsable de su propio PRT ha acentuado ese enfoque incoherente que se da ahora mismo en todo el territorio afgano. Cada PRT recibe el presupuesto de su nación y cada uno recibe las directrices y proyectos de forma totalmente descoordinada con respecto a los otros, incluso estando en la misma provincia pero siendo de naciones diferentes. En vez de seguir un plan centralizado y claramente definido, cada nación ha desarrollado su propio concepto de PRT, ha proporcionado sus propios fondos y ha diseñado sus programas de desarrollo, según sus prioridades e intereses nacionales. Es lo que se ha llamado la «balcanización de la ayuda» (16). Estas diferencias entre PRT, por no haber un plan coherente y centralizado, sólo conduce a desigualdades y diferencias entre los propios afganos, que haya unos afortunados porque dispongan en suerte de un PRT activo y comprometido y que además recibe grandes fondos del país responsable con respecto a otro PRT que simplemente no realice tantos proyectos porque recibe menos fondos. Esto es una receta para el fracaso.

Pero incluso en los PRT de estructura cívico-militar, la presencia de personal civil es muy escasa. La gran mayoría de sus componentes son militares. En el PRT canadiense de Kandahar de 335 componentes 315

(15) BURKE, Edward: «El soldado-diplomático en Afganistán e Irak», *Documento de trabajo* 90, p. 14, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, septiembre de 2009.

(16) STAPLETON, Barbara: «A means to What end? Why PRT are peripheral to the bigger political challenges in Afghanistan», *Journal of Military and Strategic Studies* 10/1, p. 40, otoño de 2007.

son militares (17). Por otro lado, el PRT español en Badghis está claramente separado el lado militar del civil sin ninguna estructura de mando único. La AECID se ha centrado demasiado en la capital de la provincia Qala-i-Naw sin supervisar los proyectos en el resto de la provincia de Badghis por la falta de seguridad para sus 15 expertos, y sin dejar que el equipo CIMIC del Ejército de Tierra los supervisara por esta división de compromisos civil y militar (18). Además, España ha destinado a un solo diplomático en la provincia por lo que los afganos a menudo se quejan de que necesitan una mayor participación civil a nivel político, en vez de que el oficial de mayor graduación militar aborde cuestiones políticas con el Consejo Provincial y las autoridades locales (19).

Este Enfoque Integral que debería conducir a los PRT con civiles y militares trabajando de forma conjunta en el desarrollo no se da en todos ellos. Así, el Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo alemán se ha negado a someter su agenda de desarrollo a los intereses estratégicos y de defensa de Alemania, por lo que trabaja de forma autónoma con sus propios fondos sin conexión con los dos PRT «oficiales» alemanes en Kunduz y Feyzabad.

Esto implica que está realizando proyectos sin que el resto de la comunidad e incluso los propios alemanes de los PRT lo sepan (20). Y así podríamos seguir con el PRT holandés, el italiano, el norteamericano, etc. y esto nos da la clara idea de que cada uno es diferente, cada uno de los de 28 PRT, que había en mayo de 2012, de los cuales 11 son liderados por Estados Unidos tienen un concepto de empleo y doctrina diferente; semejantes diferencias hacen muy difícil reconstruir un país.

Esto implica una reflexión profunda. Si nos negamos a reconocer que los civiles con frecuencia son incapaces de desempeñar la amplia gama de tareas de estabilidad y reconstrucción que esperamos de ellos, y a la vez no se deja o bien no se entrena al ejército para que lo haga cubriendo ese vacío en aras del enfoque integral, esto será un fracaso una y otra vez. La solución pasa por el desarrollo de una doctrina civil de estabilización y reconstrucción. En dicha doctrina se debe reflejar la necesidad de otorgar a los civiles una clara autoridad en todas las fases del diseño

(17) *Ibidem*, p. 14.

(18) *Ibidem*, p. 15.

(19) *Ibidem*, p. 15

(20) *Ibidem*, p. 16.

e implementación de las operaciones de estabilización, incluso si son llevadas a cabo por el ejército:

«No importa si el ejército toma las decisiones políticas correctas. Simplemente, éstas no forman parte de sus prerrogativas» (21).

Es necesario un liderazgo político fuerte, una doctrina clara que permita a los civiles liderar las operaciones de estabilidad y un mejor cuadro diplomático con el fin de equilibrar los componentes civiles y militares.

El alto representante civil de la OTAN en Afganistán

En agosto de 2003 la OTAN asumió el liderazgo de la ISAF y con ello la responsabilidad sobre el mando, la coordinación y la planificación de la fuerza. Esto supone una creciente proyección política de la Alianza y se estableció una figura política que proyectase sobre el terreno, en Kabul, los intereses políticos de la Organización y por extensión los de los países miembros. Surge así en diciembre de 2003 la figura del Alto Representante Civil, SCR (*Senior Civilian Representative*) que aparece en el Cuartel General de ISAF en Kabul en enero de 2004.

Pero no es hasta la adopción, en la cumbre de Bucarest en 2008, de un plan estratégico político-militar global para Afganistán, transversal a la seguridad, la gobernabilidad y el desarrollo, con la colaboración de socios locales e internacionales cuando el SCR asume el liderazgo de las cuestiones políticas del más alto nivel, asumiendo la representación política y diplomática de la Alianza ante el Gobierno de Afganistán, la comunidad internacional, la comunidad diplomática en Kabul y con los actores políticos y económicos no estatales con intereses y proyección en la zona. Aparte, una de sus principales tareas es la promoción de sinergias de esfuerzos y voluntades con la UNAMA y la Unión Europea. Es interesante observar también, con referencia al punto anterior, que una de las misiones del SCR es la obtención de una mayor unidad de esfuerzos de los PRT y el apoyo de sus buenas prácticas, para lograr su total coherencia con las prioridades afganas, con el ANDS.

Aparentemente el SCR era la persona que se necesitaba en Afganistán en cuanto que además de representar a la OTAN en su lado político, podría ser la única cabeza autorizada civil que liderara y sobre todo coordinara la reconstrucción, donde la falta de una estrategia clara y de

(21) *Ibidem*, p. 18.

orientación sobre la división entre civiles y militares se ve afectada por la proliferación de actores que abarrotan un espacio único. Esta figura podría unir las diferentes agencias nacionales de cooperación y desarrollo y dar una coherencia a la hora de orientar los recursos civiles y militares hacia objetivos realistas.

Es un hecho constatado que en el propio Cuartel General de la ISAF el personal no distingue la presencia del *Staff* del SCR (22) y que en la cadena de mando trabajan bajo el mando del DCOS *Stability*, un militar, a dos niveles por debajo del comandante de la ISAF.

A pesar del poco conocimiento que se tiene del SCR, se ha producido un cambio institucional y, sobre todo, un cambio en las percepciones, proporcionándole *de facto* sobre el terreno la autoridad que tenía concedida de jure desde hace años sobre el papel (23). Su equipo ha pasado de tener una presencia testimonial (poco más de una docena de miembros) a gozar de una estructura fuerte e institucionalizada cuya entidad se ha visto duplicada tanto con personas directamente nombradas por la OTAN como por contribuciones nacionales. Coordina las tareas de cinco directorados: de Asuntos Estratégicos y Desarrollo de Políticas; de Transición y Desarrollo; de Estabilización; de Asuntos Políticos; y de Comunicaciones Estratégicas.

El problema que trasciende del SCR es que, a pesar de jugar un mayor papel en apoyo del esfuerzo civil de la comunidad internacional en su conjunto, su trabajo es en *estricta ejecución del mandato* otorgado por el Consejo Atlántico, exclusivamente en asuntos de la OTAN, siempre en el entendimiento de que es a Naciones Unidas a quien le compete liderar dicho esfuerzo.

Dentro de la propia ISAF podría realizar un papel cuasi-ejecutivo en materia de homogeneización de las políticas y actuaciones de los componentes civiles de los PRT con el objeto de armonizar su trabajo con las prioridades estratégicas del ANDS, pero es muy difícil desligar de los PRT su dependencia nacional y la visión que tiene cada país del propio PRT y del desarrollo de Afganistán.

(22) GARCÍA-ORRICO, Débora: «El alto representante civil de la OTAN en Afganistán», *Documento de opinión 23/2011*, p. 5, IEEE, marzo de 2011.

(23) *Ibidem*, p. 7.

Sin embargo es muy importante su labor dentro del marco del desarrollo del *shape-clear-hold-build* (24) de tal forma que el enfoque integral (25) se consiga del lado civil con todo su personal apoyando a la hora de integrar los esfuerzos diplomáticos, militares, policiales y civiles en las operaciones y trabajando estrechamente con ministerios y otras autoridades civiles afganas en vez de hacerlo con militares como sucede en la actualidad.

La reforma del sector de seguridad

You (military professionals) must know something about strategy and tactics and logistics, but also economics and politics and diplomacy and history. You must know everything you can know about military power, and you must also understand the limits of military power...

JOHN F. KENNEDY (26)

En el complejo ambiente de la S&R posterior a la guerra, la legitimidad, el consentimiento y el uso de la fuerza están inextricablemente interrelacionados. Sin la ayuda de los locales que viven en la región simplemente no es posible restaurar la normalidad en el orden público o la economía. Es importante comprender que hay una gran cantidad de objetivos para los insurgentes o terroristas donde escoger y que la defensa de todos ellos serán imposible para las fuerzas de la coalición. Cerca de un tercio de las fuerzas de ocupación de un territorio están normalmente destinadas en la protección de lugares específicos o líneas de comunicaciones. Esta vigilancia estática tiene que ser lo primero a traspasar a los ciudadanos locales.

Para ello, lo antes posible debería planearse la creación de una policía local y establecer unas Fuerzas Armadas indígenas. Cuanto más rápida sea esta formación más garantías de éxito tendrán las operaciones de S&R y más pronto podrán las fuerzas militares dejar la ocupación y ceder el testigo a las organizaciones civiles y comenzar el *nation-building*. Esta

(24) Concepto de COIN del Manual de Doctrina FM 3-24.2: *Tactics in Counterinsurgency*, marzo de 2009.

(25) GARCÍA-ORRICO, Débora: *opus citada*, p. 9.

(26) President John F. Kennedy, remarks to the graduating class of the U.S. Naval Academy, Annapolis (Maryland), 7 de junio de 1961.

formación, entrenamiento, asesoramiento y consejo son labores propias de las Fuerzas Armadas. Aquí, los militares deben liderar el esfuerzo de entrenamiento y asesoramiento de las Fuerzas Armadas y policiales nativas. Esta es indiscutiblemente su responsabilidad.

En cualquier caso, desde el año 2001 la comunidad internacional ha proporcionado un total de 62 billones de dólares americanos en ayudas y programas, préstamos o reservas para pagos ya comprometidos. De todos ellos, y de acuerdo con las prioridades del gobierno afgano (27), el sector de seguridad ha sido el receptor más grande de estos fondos de asistencia. Hasta la actualidad se han realizado pagos por valor de 19 billones de dólares o lo que supone más del 50% del total de los fondos de asistencia ya gastados, con la finalidad de crear, desarrollar y sostener un Ejército Nacional Afgano, ANA (*Afghan National Army*), y las fuerzas policiales necesarias.

Por tanto el dinero ha fluido y también los compromisos de las fuerzas de la coalición que no han dudado en apoyar al ANA con equipos de mentorización y partenariado. Tal es el compromiso y también la falta de acuerdo y coordinación entre los países que se han creado estructuras paralelas para hacer lo mismo. Por un lado está la, NTM-A (*NATO Training Mission Afghanistan*) y por otro lado la, CSTC-A (*Combined Security Transition Command Afghanistan*). Esta es una línea habitual de trabajo en Afganistán, por un lado la OTAN y por otro lado Estados Unidos con miembros de la coalición y, por supuesto, con criterios y velocidades diferentes.

Equipos Operativos de Asesoramiento y Enlace OMLT y POMLT

Tras las elecciones gubernativas afganas del año 2004 y la nueva alianza *Afganistán Compact* fruto de la conferencia de Londres de 2006 en línea con el proceso de Bonn, se ha hecho un llamamiento a la comunidad internacional para la reconstrucción de Afganistán. Se pretende mantener el espíritu de las conferencias de Bonn, Tokio, Berlín, Londres, Roma, París y nuevamente Bonn en el año 2011, para alcanzar un Afganistán próspero y estable, con una buena gobernanza, derechos humanos y sometido al imperio de la ley. Así, en junio de 2007 la Unión

(27) Ministry of Finance: «Islamic Republic of Afghanistan», *Donor Financial Review*, p. 1, noviembre de 2009.

Europea dio un paso adelante con la formación de la Misión de Policía de la Unión Europea (EUPOL), la cual complementa la labor del representante especial de la Unión Europea en Afganistán y la delegación de la Unión Europea en Kabul (28).

El principal reto en la reconstrucción de las estructuras del Estado en el contexto de «Estados fallidos» incluye la restauración de la legitimidad y el control en el uso de la fuerza por las autoridades públicas, así como el imperio de la ley. Un sector de seguridad y justicia funcionando es una garantía para la estabilidad futura. En este contexto, la reforma del Sector de Seguridad, SSR (*Security Sector Reform*) es un concepto fundamental para mejorar la gobernanza en países en situaciones de posconflicto. El SSR constituye una aproximación holística en la que se focaliza no sólo en integrar la defensa, policía, inteligencia y la reforma de la justicia, sino que además implica el desarrollo normativo para la consolidación de la democracia, la promoción de los derechos humanos y los principios de una buena gobernanza, incluyendo contabilidad, presupuestos y transparencia en la ejecución de los mismos (29).

Afganistán sigue siendo el principal escenario de la guerra contra el terror liderada por Estados Unidos. Es el teatro de la operación militar más grande jamás realizada por la OTAN y constituye el mayor reto para los actores internacionales relacionados con el la reconstrucción posconflicto y el desarrollo económico. Todo esto ha puesto al descubierto las políticas diferentes entre los países miembros de la Unión Europea, la propia Unión Europea y la política estadounidense con su liderazgo militar. Todo ello ha impedido la formulación de una estrategia coherente en Afganistán (30). El hecho es que no exista un liderazgo internacional de facto para coordinar y dirigir el esfuerzo. Esta fragmentación en la ayuda internacional en Afganistán afecta incluso a la propia misión de Naciones Unidas en Afganistán, UNAMA, con la misión de liderar la implementación de los acuerdos de Bonn, que ha sido incapaz de cumplir (31).

(28) GROSS, Eva: «Security Sector Reform in Afghanistan: the EU's contribution», *Occasional Paper 78*, European Union Institute for Security Studies, abril de 2009.

(29) HÄNGGI, Heiner and TANNER, Fred: «Promoting security sector governance in the EU's neighbourhood», *Chaillot paper*, número 80, p. 17.

(30) Center for the Study of the Presidency: *Afghanistan Study Group Report: Revitalizing our Efforts, Rethinking our Strategies*, Washington D.C., 30 de enero de 2008.

(31) International Crisis Group: «Afghanistan: The Need for International Resolve», *Asia Report*, número 145, 6 de febrero de 2008.

La reconciliación será crucial, pero nada se puede conseguir si la seguridad no mejora. Aunque la actividad civil es fundamental para la seguridad de Afganistán a medio y largo plazo, no cabe duda de que la seguridad básica requiere de tropas. Ahora hay más soldados que nunca, y comienza la reducción para enfocarse únicamente en las labores de la reforma del sector de seguridad. A pesar que desde el aumento de tropas llevado a cabo y ahora la posterior retirada hacen que la cifra estimada por la Doctrina Militar de 20 soldados por cada 1.000 habitantes para luchar eficazmente contra la insurgencia (32) esté muy por debajo y sea fundamental el reforzar el ANA y la Policía.

Por ello, el objetivo prioritario de la comunidad internacional sería aumentar la efectividad de los OMLT y POMLT. El problema está en que en el ejército afgano se están creando unidades con tal rapidez, que la OTAN es incapaz de proporcionar los OMLT que las instruyan. Pocos países tienen medios suficientes para proporcionar más de uno o dos equipos, cuyo tamaño oscila entre las 10 y las 50 personas y dado que como promedio un OMLT tarda de cuatro a seis meses en cumplir su función, una rotación típica de seis meses deja poco margen para sacar partido a las técnicas aprendidas y a las relaciones que se han establecido antes de que el Equipo tenga que marcharse.

Uno de los problemas es que los países contribuyen con medios nacionales a estos OMLT y se producen diferencias en cuanto a las capacidades que cada uno ofrece; países que cuentan con más medios que otros resulta en unidades afganas más dotadas o al menos mejor entrenadas y asesoradas que aquellas que están a cargo de OMLT de países que han puesto menos recursos. Pero sobre todo hay diferencias de doctrina en el empleo de los medios militares, tácticas y procedimientos. Es el caso que veíamos anteriormente de la NTM-A y el CSTC-A.

Para resolver estos problemas los europeos deberían crear una fuerza de asesoramiento militar de 2.000 (33) personas bajo los auspicios de la OTAN, con fuerzas multinacionales comprometidas a realizar una rotación continua. Por su parte es necesaria la creación de un centro de adiestramiento militar que estandarice y forme a los miembros de los OMLT de forma que no haya diferencias en el entrenamiento y aseso-

(32) KORSKI, Daniel: «Diseñar una estrategia europea para Afganistán», *Política Exterior*, volumen XXIII, número 129, p. 79, mayo-junio de 2009.

(33) *Ibidem*, p. 80.

ramiento que proporcionan los diferentes países con diferentes medios y doctrina.

Hasta ahora la reforma de la policía ha estado a cargo de Estados Unidos y de la Unión Europea mediante la EUPOL. Esta se creó en el año 2007 y se ha ocupado de diversos programas bilaterales mientras que la Comisión Europeo busca financiación para gestionar un programa para el cumplimiento de la ley y el orden. El principal problema de EUPOL es la financiación. Por ello Estados Unidos lanzaron un programa masivo de ayuda a la Policía afgana con el que se pretendía el adiestramiento básico en más de 35 distritos. El problema estriba que varios países europeos se han unido a este programa pero no a través de la misión de EUPOL. Es por ello que la Unión Europea debería liderar el esfuerzo europeo y de esta forma unificar programas, con personal policial contratado y dirigido por policías en comisión de servicio. El aumento de dotaciones ayudaría a EUPOL a llegar a todas la provincias y a unificar los programas nacionales como los que desarrolla la Guardia Civil en Bagdis y los *Carabinieri* en Herat, dos zonas muy próximas entre ellas y con planteamientos diferentes.

Los retos en la reforma de la policía afgana

La Policía Nacional Afgana, ANP (*Afghan National Police*), no existía como tal antes de la intervención internacional. Tan sólo se trataba de una fuerza casi militar que era usada como un instrumento coercitivo del Estado. Cuando se comenzó la SSR, la policía estaba compuesta por unos 50.000 hombres, sin entrenamiento, pobremente equipados, la mayoría analfabetos y con sus propias alianzas y lealtades establecidas con los señores de la guerra o con los comandantes regionales afganos, en vez del Gobierno central. Los bajos salarios de la policía frecuentemente eran fuente de corrupción. Los Acuerdos de Bonn procuraron la creación de un Ministerio del Interior que jugase un papel primordial en la reforma de la policía pero sufriendo en sí mismo graves problemas de corrupción.

El reto de la comunidad internacional fue doble, no sólo establecer las estructuras y el entrenamiento sino conseguir de una forma rápida un gran número de policías que garantizara una seguridad elemental. Lo primero que se tuvo que hacer fue sustituir a los policías reclutados de forma forzosa por voluntarios y disminuir el desequilibrio étnico dentro del ministerio y de las fuerzas del orden. La ANP ha sido autorizada

a un máximo de 82.000 efectivos contando en la actualidad con unos 75.000 miembros.

Los principales actores de esta reforma han sido Estados Unidos, Alemania y la Unión Europea con la EUPOL. Como se ha comentado anteriormente, la falta de un liderazgo en este campo ha llevado a divergencias especialmente entre los americanos y los alemanes que han planteado dos visiones diferentes en la misión de la ANP y la estrategia necesaria para el cumplimiento de la misión.

La aproximación alemana mediante la GPPO (*German Police Project Office*) (34) ha estado basada en proyectos para una reestructuración de la ANP desde una visión civil, igualando los salarios con el ANA, creando una estructura de mandos con un liderazgo más definido y unas misiones claras en el control de fronteras, la lucha contra el narcotráfico e incrementando la presencia de mujeres dentro de la ANP, todo ello pensando en unos efectos a largo plazo, centralizando la enseñanza, entrenando a los instructores *training the trainers* (35) en cursos largos, creando la espina dorsal de la ANP y confiando en su efecto multiplicador sobre el resto de efectivos. Pero por falta de recursos económicos y de personal alemán para dirigir y conducir estos proyectos con unos objetivos a largo plazo, los resultados no han sido los esperados.

Por otra parte, el planteamiento norteamericano ha sido el diametralmente opuesto. Ante el éxito en la reforma del ANA, consideraron que podían construir un Estado en el que la seguridad fuera proporcionada por militares en vez de policías. La aproximación a la ANP fue la creación del CSTC-A que se encarga de la formación de la ANP mediante cursos descentralizados y muy rápidos (ocho semanas) en los centros de entrenamiento regionales, incluso usando como formadores empresas de seguridad privadas como la empresa DynCorp (36). La aproximación americana además de ser opuesta a la alemana, descentralizada y rápida, refleja una mentalidad militar, ya que la mayoría de los entrenadores y formadores son militares, y se centran en el empleo de la policía como medio de lucha contra la insurgencia.

(34) GROSS, Eva: «Security Sector Reform in Afghanistan: the EU's contribution», *Occasional Paper 78*, p. 26, European Union Institute for Security Studies, abril de 2009.

(35) *Auswärtiges Amt Bundesministerium des Innern*, «Polizeiliche Aufbauhilfe in Afghanistan», diciembre de 2005.

(36) *Ibidem*, p. 28.

Por otro lado, como tercera vía para la formación del ANP está la misión de EUPOL Afganistán. Esta misión fue lanzada en el año 2007 bajo la, ESDP (*European Security and Defence Policy*) y tomó como base los esfuerzos de la misión alemana GPPO, pero con una filosofía diferente. No es un equipo de entrenamiento, asesores o consejeros para la formación de policías de forma individual o en centros de entrenamiento, sino que aconseja y asesora en los proyectos de implementación. En vez de una misión de entrenamiento es un medio de diseñar una estrategia global para el Ministerio del Interior, asesorar a su personal, al viceministro y a los jefes regionales de la policía. Esta aproximación es de asesoramiento de la alta cúpula policial y sus rangos más altos a nivel regional, con un entrenamiento estructural y a largo plazo.

Pero EUPOL se ha encontrado con dificultades, primero como misión de la Unión Europea había que poner de acuerdo a sus miembros, tarea no siempre fácil y no exenta de largos e infructuosos debates. Una vez sobre el terreno, ha sufrido grandes retrasos porque para su despliegue se pretendió el uso de los actuales PRT, pero no había acuerdo entre Unión Europea-OTAN-ISAF (37) sobre todo en el tema de quién garantizaba la seguridad de los miembros de EUPOL dentro de los PRT. Ello ha llevado a tener que realizar acuerdos bilaterales entre EUPOL y cada nación que liderara el PRT dentro de la Unión Europea y acuerdos específicos y más complejos con los no Unión Europea, como Estados Unidos y Turquía.

Es interesante ver como estas diferentes aproximaciones a un problema ya de por sí complejo hace todavía más difícil una solución efectiva. La creación y posterior formación, entrenamiento y sostenimiento de la ANP es crítica y es algo para lo que las Fuerzas Armadas deben de estar preparadas y entrenadas. Nuevamente la falta de una visión clara del futuro, de no contar con los afganos y sobre todo de no contar con una unidad de criterio o de un único centro de coordinación hacen que todo sea mucho más complejo y que el éxito sea a un coste mucho más alto.

Los retos en la reforma de la Justicia

Como hemos comprobado, la reforma de la policía es compleja y carece de una coordinación y unidad de criterio, pero avanza mediante proyectos concretos, y se pueden dar cifras de policías formados, comisarías, centros de entrenamiento, etc. Sin embargo, ha habido una absoluta

(37) *Ibidem*, p. 31

desatención en la reforma del sector de la justicia en Afganistán, es más, se podría decir que no ha comenzado la reforma como tal hasta muy tarde; y que en la actualidad se encuentra en un Estado embrionario. La estrategia de la reforma de la justicia es del año 2005 con el concepto *Justice for All* en la que se reconoce el avance en el sector de la policía, en la dotación de medios y equipos para imponer la Ley pero nada se había hecho hasta ese momento para proporcionar recursos al sistema judicial. El problema de la población por tanto es que no confía en el sistema judicial, no llega a todas partes y además se presta a corrupción. Es vital comprender que en un Estado de derecho no se puede concebir una policía sin un sistema judicial y viceversa, ambos están esencialmente interrelacionados.

La reforma de un sistema de Justicia no es algo que se haga de un día para otro. El sistema judicial afgano (38) está basado en una Corte Suprema de Justicia o *Stera Mahkama* y unos Altos Tribunales y los Tribunales de Apelación. Aparte, hay una Comisión Independiente de los Derechos Humanos y Crímenes de Guerra. Por debajo tendríamos tribunales locales con un total de unos 1.500 jueces y unos 2.500 fiscales. El sistema legal está basado en una mezcla de la ley civil y de la *sharía*. La primera fuente de legalidad es la Constitución del año 2004. Pero en muchas áreas los jueces no tienen acceso a los textos legales, o no están formados y simplemente aplican la *sharía*, leyes locales o tribales en las disputas locales.

Italia tomó el liderazgo en la reforma de la Justicia (39) desplegando entre cuatro o cinco consejeros dentro del Ministerio de Justicia, la Corte Suprema y la Oficina del Fiscal General. Es evidente que a pesar de los avances conseguidos dicho personal resulta totalmente insuficiente. En la conferencia de Londres de 2006 se consiguió un compromiso mayor por parte de la Unión Europea haciéndose responsable a la propia Comisión Europea, tomando el testigo a Italia y continuando con sus proyectos, todo ello ante la evidencia de unos avances claros en la Policía y muy poco en la Justicia.

Pero la reforma del sector de la Justicia como ya se ha mencionado es compleja, primero por las propias leyes, el marco legislativo que todavía no está claro. Qué leyes quieren los afganos para ellos, unas leyes occi-

(38) *Ibidem*, p. 37

(39) *Ibidem*, p. 38

dentales o simplemente la *sharía*, o un consejo de ancianos como tribunal. Una vez definido el marco legal, hay que formar a los jueces, fiscales y abogados, directores y funcionarios de prisiones, hay que contratarlos y pagarles un salario. Este es un grave problema por la equiparación de salarios con otros ministerios, como Defensa o Interior que cuentan con muchos más fondos y recursos respecto al de Justicia por el esfuerzo principalmente americano. Unos salarios bajos se prestan a la corrupción y un sistema judicial corrupto es un fracaso del Estado de Derecho.

A lo anteriormente mencionado habría que añadir la politización de los altos tribunales, en los que el Gobierno ha nombrado jueces afines (40) sin tener en cuenta su formación o trayectoria en el mundo de la judicatura.

Un caso normal dentro de Afganistán es que a pesar del liderazgo de naciones, como Italia y posteriormente la propia Comisión en la reforma del sector de la Justicia, se han realizado innumerables proyectos por actores internacionales de forma individual y sin coordinación, sin relación entre ellos y sin saber que están haciendo cada uno. A pesar de que la conferencia de Dubai (41) en diciembre de 2006 *Afghanistan Rule of Law Coordination Meeting* certificó la necesidad de un proyecto global y coordinado, los esfuerzos seguían fragmentados y de forma *ad hoc*.

Es por ello por lo que se tuvo que reafirmar en la conferencia de Roma de julio de 2007 el compromiso político de los países en la reforma de la Justicia, dotarla de la más alta prioridad en cuanto a esfuerzos y ayudas, reconociéndola por tanto como un sector crítico (42). Con fondos dedicados a infraestructuras y a educación y formación de legisladores más focalizados, algunas reformas han tenido lugar, entre ellas la equiparación de salarios con el ANP, aunque queda mucho por hacer como la reforma del las prisiones, que recientemente han pasado algunas de ellas de manos americanas a manos afganas, reorganizar las instituciones judiciales, establecer unos mínimos de educación y experiencia en la carrera judicial y sobre todo, como parte crítica, la erradicación de la corrupción. En la actualidad la Comisión que debería liderar esta reforma está focalizada en sus propios proyectos con una capacidad limitada de coordina-

(40) *Ibidem*, p. 39.

(41) Afghanistan Rule of Law Conference Meeting, 4-5 de diciembre, Dubai, 2006, en: <http://www.rolafghanistan.esteri.it>

(42) Islamic Republic of Afghanistan, Ministry of Justice, National Justice Programme, Conference Follow up, Roma, enero de 2008, en: <http://www.moj.af>.

ción con los proyectos y actividades de otros países (43). Sin embargo, las relaciones entre la Comisión y EUPOL son en la actualidad excelentes y se puede decir que la ANP y la Justicia empiezan a ir de la mano.

La doctrina de contrainsurgencia

«...At some point in the counterinsurgency process, the units that took part initially in large-scale military operations in their area will find themselves confronted with a huge variety of nonmilitary tasks which have to be performed in order to get the support of the population, and which can be performed only by military personnel, because of the shortage of reliable civilian political and administrative personnel... Thus, a mimeograph machine may turn out to be more useful than a machine gun, a soldier trained as a pediatrician more important than a mortar expert, cement more wanted than barbed wire, clerks more in demand than riflemen». (44).

No es el propósito de esta monografía estudiar la contrainsurgencia, sus tácticas y procedimientos, ya que serían operaciones de combate fuera de S&R; pero sí interesa estudiar la nueva doctrina que se ha impuesto en la lucha contra la insurgencia y como afecta a las posteriores operaciones de estabilización; y es que la propia lucha contra la insurgencia ¿no entra dentro del proceso de estabilización de un país?

Las estrategias de contrainsurgencia deben incluir ante todo esfuerzos para establecer un ambiente político que ayude a reducir el apoyo a los insurgentes y reduzca la atracción que la ideología que abanderan pudiera causar. Es la guerra de los corazones y las mentes. Esto llega a veces a ser más importante que las propias operaciones militares. Las iniciativas políticas y sociales pueden ser la forma más efectiva de eliminar los santuarios y el apoyo a la insurgencia. Más allá de la arena política, la recuperación económica, reduciendo el desempleo, fomentando la educación y formación de los locales que les abrirá las puertas a la posibilidad de acceder a la información y a un trabajo y las mejoras en el acceso a los servicios básicos son tácticas en la lucha contra la insurgencia que no difieren de las operaciones de estabilización y reconstrucción.

(43) GROSS, Eva.; opus citada, p. 41.

(44) GALULA, David: «Counterinsurgency Warfare, Theory and Practice», *Praeger Security International*, p. 66, Frederick A. Praeger, 1964, reprint Westport, Conn., Nueva York: 2006

Pero los proyectos de impacto rápido e incluso los propios PRT, ¿en qué momento sirven para la lucha contra la insurgencia o para operaciones de estabilización?

El propio manual de tácticas americano FMI 3-24.2: *Tactics in Counterinsurgency* trata en detalle en su capítulo séptimo (45) sobre las operaciones de estabilización con los principios de «limpiar, mantener y construir» y continúa con el establecimiento de la seguridad, la transferencia del área a una autoridad civil, apoyo a la gobernanza, restauración de los servicios esenciales y el desarrollo económico y de infraestructuras. En el capítulo octavo (46) trata sobre el apoyo a las Fuerzas de Seguridad del país en conflicto, el beneficio que ello reporta en la lucha contra la insurgencia, el establecimiento de planes de entrenamiento y el posterior uso de estas fuerzas en la lucha contra los insurgentes. Como se puede ver, son temas que ya han sido tratados en apartados anteriores.

No hay mucho escrito sobre este tema y sobre todo de las diferencias entre operaciones de estabilización y contrainsurgencia a raíz de la nueva doctrina americana desarrollada en la guerras de Irak y Afganistán, pero desde mi punto de vista, la gran diferencia estriba en la finalidad, ya que las primeras se enfocan en el bien del país, buscando un fin último, en el largo plazo, en el futuro, y se tiene que tener en cuenta en este futuro lo que el nativo quiere y puede mantener, mientras que en la lucha contra la insurgencia, todos los esfuerzos no son neutros e imparciales, se busca el derrotar al insurgente, al enemigo. Es una ayuda falseada y en ningún caso desinteresada. El fin es obvio, derrotar al enemigo. ¿Cuándo se trata de una operación de estabilización o de contrainsurgencia? Dependerá únicamente de la finalidad con la que se haga.

La línea que separa estas operaciones es muy delgada, e incluso puede que no exista, se debe planear con anticipación lo que se realice en contrainsurgencia, que normalmente serán operaciones que se harán antes o al menos simultáneamente a las de estabilización ya que pueden afectar o apoyar a estas últimas. Nuevamente volvemos al discurso de que las operaciones militares actuales son muy complejas y requieren un planeamiento holístico desde el mismo comienzo, que abarque todos

(45) FMI 3-24.2: *Tactics in Counterinsurgency, Chapter 7: Stability Operations Considerations in COIN*, marzo de 2009.

(46) FMI 3-24.2: *Tactics in Counterinsurgency, Chapter 8: Support to Host Nation Security Forces*, marzo de 2009.

los campos y actores, y con una visión clara de cuál será la situación final deseada; y sobre todo capaces de coordinar toda la amalgama de operaciones militares y civiles, con todos los actores internacionales y por supuesto, los actores locales.

Los donantes, organizaciones internacionales y no gubernamentales

Cooperamos porque hemos querido, pero nuestra cooperación voluntaria nos crea deberes que no habíamos deseado.

ÉMILE DURKHEIM (47)

Fomenta la ayuda la libertad o la limita. Ayuda la democracia a reducir la pobreza y las desigualdades. Es la buena gobernabilidad una condición necesaria para una ayuda eficaz. Estas son algunas cuestiones pertinentes de fondo en la mayoría de los debates recientes que los países donantes se deben de hacer (48).

El ejército político

La militarización de la ayuda en zonas de conflicto es una realidad y es probable que aumente de forma exponencial en los próximos años. En gran parte de Afganistán e Irak los representantes civiles han sido incapaces de distribuir y monitorizar de forma adecuada los fondos para la estabilización por sí solos (49), requiriendo una estrecha colaboración con las fuerzas militares sobre el terreno. En la actualidad hay unas graves deficiencias entre la cooperación cívico-militar. A su vez, las ONG y algunas agencias de desarrollo gubernamentales se quejan de que el suministro de ayuda por parte de las fuerzas militares puede agravar los ataques contra los cooperantes civiles.

Dentro de un enfoque integral en las operaciones de S&R, donde hay que usar toda la gama de capacidades civiles y militares para estabilizar

(47) DURKHEIM, Émile: *La división del trabajo social*, 1893.

(48) ALCAIDE, María Delfina y SANZ-RAMOS, Silvia: «El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I», *Documento de trabajo 42*, prólogo, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, septiembre de 2007.

(49) BURKE, Edward: *opus citada*, p. 1.

a los países en conflicto, corremos el riesgo de pasar por alto uno de los principios básicos: mantener un fuerte liderazgo civil, aunque esto no significa que el Ejército no pueda llevar a cabo tareas humanitarias cuando los civiles no son capaces de hacerlo. De manera crucial, un liderazgo civil ayuda a disipar la percepción de que la población está bajo una ocupación militar. La imagen de un soldado actuando como árbitro local del poder político en una región es un mal ejemplo para el control democrático del país.

Por otro lado, el número de civiles «expedicionarios» es insuficiente (50) y éstos no cuentan con las capacidades necesarias para estas operaciones de S&R y posteriormente de *nation-building*. Es por ello que el Ejército, en muchas ocasiones, es requerido no sólo en la provisión de servicios esenciales sino en responsabilidades políticas, como las de funciones de gobierno, hasta que el control pueda traspasarse a una autoridad civil. Por tanto, a los oficiales, especialmente los que desarrollen actividades CIMIC, deben de ser educados en una formación política, cultural y lingüística del entorno local donde van a trabajar.

¿Dónde están los civiles?

Como veíamos en el segundo apartado, una vez que terminan las operaciones de combate es el momento de realizar las operaciones de S&R y comenzar a dar el liderazgo a organizaciones civiles mucho más preparadas y cualificadas en estas labores, porque debemos evitar que:

«Un marinero, un técnico de ultrasonido y un sargento instructor de infantería asesoren a los gobernadores provinciales iraquíes» (51).

Igualmente, el ex ministro afgano de Finanzas, Ashraf Ghani, observó en el año 2007 que:

«La OTAN ha sido eficaz en el ámbito militar, pero sus actividades no han sido complementadas por el lado político-civil con el mismo nivel de eficacia... Esto podría llevar a la OTAN a luchar repetidas batallas sin ganar la guerra» (52).

(50) *Ibidem*, p. 3.

(51) Report of Ginger Cruz, subinspector general especial para la reconstrucción de Irak: *The role of the Department of Defense in Provincial Reconstruction Teams*, p. 4, Washington D.C., 5 de septiembre de 2007.

(52) CITPAX: «Excerpts from the intervention by HE Ashraf Ghani, former Finance Minister of Afghanistan», Documento presentado en la iniciativa Citpax para la construcción de la paz y la gobernanza en Afganistán, 16-17 de octubre de 2007.

La representación de los diplomáticos civiles y funcionarios de las agencias de cooperación siempre han tenido un número reducido de efectivos para cumplir las expectativas de sus gobiernos y de los propios militares que buscan resultados para ir traspasando responsabilidades. Este enfoque integral está fallando debido a la escasez de expertos civiles. Cierto es que en estos países donde hay que realizar labores de estabilización y reconstrucción las condiciones de seguridad no son del todo adecuadas y esto hace que el personal civil se aleje de las zonas de conflicto. Ello se traduce en una falta de conocimiento de la zona donde se trabaja lo que contribuye a malas decisiones y a una pobre supervisión de contratos.

Así, en algunas provincias, los representantes de alto nivel de Naciones Unidas, quienes han gastado la mayor parte de los cerca de mil millones de euros de la Unión Europea, ni siquiera han visto los proyectos que han encargado (53). Pocos diplomáticos cuentan con la experiencia o la formación suficiente para trabajar con el Ejército en entornos hostiles. En Irak, los diplomáticos estadounidenses rara vez salían de los recintos militares y si salían se recurría a empresas de seguridad para su protección que provocaban un gran resentimiento entre la población local (54). Es interesante observar como la agencia USAID creó en el año 2008 la Oficina de Asuntos Militares en Washington para facilitar la coordinación con el ejército americano, cuando el problema no es tanto de coordinación sino de presencia sobre el terreno.

Estas agencias internacionales de desarrollo, incluso Naciones Unidas, cuentan con los recursos y el conocimiento para ser autosuficientes, pero no cuentan con los fondos para reclutar y entrenar al personal. Claramente existe una falta crónica de representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores (entre otros) que cuenten con la formación para asumir el liderazgo de grandes proyectos en zonas conflictivas del mundo, que sean civiles expertos en diversas materias (sanidad, justicia, agricultura, industria, aviación civil, etc.) y que además sean «expedicionarios». Y es que los fondos económicos de ayuda al desarrollo y de cooperación no están manejados y controlados por las Fuerzas Armadas de los países sino que dependen directamente de los Ministerios de Asuntos Exteriores o incluso de las propias agencias de desarrollo.

(53) BURKE, Edward: *opus citada*, p. 6.

(54) *Ibidem*, p. 7.

Si ya de por sí es difícil encontrar diplomáticos y expertos capaces de conducir grandes programas en la capital, Kabul, difícil será proporcionar representantes civiles a nivel regional o incluso de distrito para formar y aconsejar a los líderes regionales o provinciales y dirigir y supervisar proyectos en cada zona. Por eso, es fundamental una unidad de esfuerzos que aglutine a la gran cantidad de naciones propiamente por un lado y a las organizaciones gubernamentales y ONG por otro para que asuman el liderazgo civil que se necesita.

La coordinación de esfuerzos

El proceso de coordinación entre agencias y con donantes es complejo, donde existen muchas estructuras de diálogo y a menudo pertenecen a varias de estas estructuras simultáneamente. Hay demasiadas estructuras de coordinación que manejar y entender, y existe un alto riesgo de duplicidad de esfuerzos (55). Esta situación afecta especialmente a los donantes más pequeños, que poseen menos recursos y están obligados a participar en todas las estructuras de diálogo. Asimismo las ONG se ven afectadas de mayor manera dado que disponen de menos recursos humanos que otros donantes bilaterales y multilaterales. Por eso, a las ONG les resulta más difícil no sólo coordinarse con otras ONG sino también participar en las estructuras más amplias de donantes.

La coordinación también tiene costes en términos de posibles conflictos políticos. Los principales donantes tienden a luchar por el poder, influencia y liderazgo en las estructuras de diálogo. Los donantes pequeños luchan por no ser ignorados y por tener alguna influencia.

Los países donantes por otro lado sufren la presión a la hora de informar a sus parlamentos nacionales sobre el uso y el impacto de los fondos de ayuda. Los políticos necesitan vínculos claros entre aportaciones y resultados, necesitan ver el proyecto materializado por el que consiguió unos determinados fondos (56). Por tanto los proyectos a largo plazo son muy difíciles de realizar pues no tienen un resultado inmediato, ni siquiera a veces los proyectos a medio; pero sin embargo, son los que tienen una mayor importancia y sobre todo un mayor impacto.

Los donantes tienen problemas en lo que se refiere a la transparencia y a la rendición de cuentas. La corrupción que impera hace que muchos

(55) ALCAIDE, María Delfina y SANZ-RAMOS, Sivia: *opus citada*, p. 11.

(56) *Ibidem*, p. 11.

fondos no se usen como es debido en su totalidad y cuando los países donantes piden cuentas, sienten que se podría haber hecho más, obviamente pensando en los estándares occidentales.

No existe una armonización en las normas de los costes de los proyectos. La falta de coordinación entre los donantes en esta materia supone varios riesgos para una eficaz gestión de los proyectos de ayuda al desarrollo, tales como una competencia entre los donantes por los recursos humanos, una mala asignación de recursos disponibles y los recursos consumidos por los donantes y el gobierno local para llegar a acuerdos (57). Las directrices europeas de abolir los incentivos monetarios en los programas de ayuda y prohibir la financiación por parte de los donantes europeos de los salarios básicos de los funcionarios permanentes locales hacen que todos los donantes intenten buscar un alineamiento.

No obstante, esos esfuerzos han resultado ser contraproducentes, ya que los funcionarios del gobierno no tienen incentivos para realizar el trabajo, derivado de los bajos salarios. En consecuencia es muy fácil caer en la tentación de realizar pagos por parte de donantes y ONG para conseguir resultados y con ello se fomenta la corrupción y el sobre pago (58). Otra problemática que surge y que es fundamental resolver es el de los consultores nacionales que viven en otros países y que son llamados a volver para constituir el germen para la reconstrucción. Y son contratados como consultores por las agencias de cooperación con salarios muy superiores al de los locales, que muchas veces trabajan juntos en un mismo proyecto, lo que provoca un gran rechazo por el agravio comparativo que supone.

A nivel provincial y en otros niveles subnacionales la coordinación de la ayuda es aún más deficiente y compleja. Aquí, además de influir la implicación que tenga una nación en el área, su grado de compromiso y su capacidad, también depende de manera significativa del gobierno local. Los bajos niveles de coordinación están vinculados a la baja capacidad de la administración local en estas áreas ya que en última instancia el liderazgo en la coordinación debe partir del gobierno existente.

El Gobierno nacional debería tener una gran voluntad por liderar la agenda de la ayuda y ser asesorado sobre cómo ponerla en práctica. La adop-

(57) *Ibidem*, p. 12.

(58) *Ibidem*, p. 13.

ción de estructuras para mejorar la eficacia de la ayuda es algo que los donantes deberían llevar a cabo de manera conjunta, y requerirá de una fuerte estructura de partenariado. La coordinación también demuestra los potenciales conflictos entre donantes por convertirse en los líderes del diálogo o por la sensación de estar siendo excluidos en el caso de los donantes pequeños.

Esto puede ser resuelto si los donantes líderes son competentes en la gestión de operaciones, transparentes con el resto de los miembros y buenos conciliadores. Los problemas también pueden paliarse mediante una división del trabajo entre los donantes. Para ello los representantes de las agencias donantes deben tener muy presente sobre el terreno que no trabajan solos, sino con otros donantes y que necesitan hacerlo de manera armoniosa, pacífica y conciliadora.

Para apaciguar las preocupaciones de los políticos nacionales sobre el uso de los fondos de ayuda, las organizaciones de ayuda nacionales necesitan adoptar iniciativas que aumenten el nivel de concienciación entre los políticos sobre los beneficios a largo plazo. Es importante que los donantes trabajen conjuntamente con el gobierno local para recopilar la mayor información posible sobre el uso y el impacto de los fondos para poder informar a los políticos respectivos especialmente de las iniciativas para reforzar los sistemas gubernamentales y las de anticorrupción.

Igualmente importante es que las agencias de donantes deben ser conscientes que una de las formas de avanzar hacia la eficacia de la ayuda es, no sólo superar sus propios obstáculos, sino ayudar al gobierno local a superar los suyos. Algunos de los desafíos a los que los gobiernos se tienen que enfrentar incluyen una débil capacidad de los sistemas gubernamentales, baja remuneración y pocos incentivos a los funcionarios del gobierno, una deficiente coordinación inter e intraministerial, papeles débiles de algunos ministerios y una cultura de dependencia de los proyectos (59).

Conclusiones

Actualmente los ejércitos no están concebidos solamente para misiones de alta intensidad, lo que sería una guerra convencional sino que

(59) *Ibidem*, p. 17.

su actuación puede cubrir un amplio espectro de ellas que alcanzarían las operaciones de S&R. Esto ha hecho que se evolucione de un concepto de «guerra contra la gente» a «guerra entre la gente», donde el conocimiento de los grupos culturales en el teatro de operaciones y su interrelación entre ellos y con las fuerzas de pacificación es fundamental.

Por tanto es fundamental el que se planee desde el comienzo las operaciones militares pero también las de estabilización y reconstrucción y por supuesto las de *nation-building*, y esto exige un gran compromiso de todos los actores involucrados civiles y militares, ya que no hay una estrategia política adecuada que no vaya acompañada de medios civiles y militares para llevarla a cabo y lo que es más importante, es necesario un compromiso por parte del nivel político de definir una situación final deseada para la zona de conflicto que incluya la voluntad de los habitantes locales.

El objetivo último es que los locales sean soberanos y se hagan cargo de su propia seguridad y, sobre todo, de su propio futuro. Pero al contar con la población local es muy importante establecer unos objetivos políticos y militares realistas para implementar exitosamente las estrategias de ganar la guerra y la paz, ya que se puede «perder la paz», si los líderes políticos y militares diseñan unas estructuras sociales y económicas en un país donde no pueden ser estables por las condiciones culturales y económicas.

En los conflictos de hoy en día las operaciones militares transcurren de forma muy rápida y efectiva, pero ganar la guerra no garantiza ganar la paz, y por tanto, tras la victoria militar empiezan las operaciones de estabilización y reconstrucción y pueden durar años, con un conflicto enquistado si no han sido adecuadamente planificadas, con un enfoque integral, contando con todos los actores. De acuerdo con esta planificación, los militares liderarían las operaciones puramente de combate y comenzarían posteriormente con las de estabilización para ir pasando el testigo del liderazgo a las organizaciones civiles ya involucradas en la reconstrucción y sobre todo en la fase final de la construcción del Estado, donde las organizaciones civiles deben llevar no solo el liderazgo sino el gran esfuerzo que supone levantar y desarrollar una nación, y los militares ser un apoyo más, sobre todo en aquello para lo que están preparados, como es la reforma del sector de seguridad.

Para llevar a cabo este liderazgo de las operaciones militares, las Fuerzas Armadas han contado con estructuras de mando y control, bien desarrolladas por la doctrina a lo largo de los años y de los conflictos, pero

no cuentan con una buena estructura de mando para las operaciones de estabilización. Esta estructura de mando tiene que ser diferente a la que conduzca las operaciones de combate, un mando conjunto que podía llamarse S&R *Joint Command*, que vaya monitorizando las operaciones de combate y en paralelo vaya planificando la estabilización y reconstrucción, contactando con los agentes civiles que ya estén o vayan a estar para que inmediatamente y sin pausa asuma el mando y el liderazgo en cuanto comiencen las operaciones de estabilización y reconstrucción.

Dentro de estas labores de estabilización y reconstrucción que los militares pueden desarrollar de forma muy efectiva se encuentran los PRT, de reconstrucción provincial, pero la falta de una coordinación y de una coherencia entre el concepto de los PRT hacen que cada nación lo enfoque de una manera diferente, e incluso la propia ejecución de los proyectos. Se ha intentado unificar mediante la figura del SCR de la OTAN en el caso de Afganistán pero sin resultados sobre el terreno, y es que los PRT suponen un gran desarrollo en la región en que trabajan aunque esta falta de coherencia entre ellos provoca desigualdades entre regiones, provincias y áreas donde estén ubicados.

Esta falta de coherencia también se aplica a los programas de ayuda por parte de organizaciones civiles, donde la falta de un liderazgo civil, a pesar de tener documentos tan clarificadores como el ANDS, motivan proyectos que no son prioritarios, que no sean sostenibles y que no haya en ellos una visión de futuro, tan sólo del presente, y sobre el que el afgano no puede opinar y aceptar o rechazar, debido a que se crea un Estado rentista. Esto es una lección muy importante aprendida sobre el terreno afgano que no debiera repetirse en futuros escenarios.

Por otro lado, la falta de personal civil dispuesto a asumir este liderazgo que por derecho les corresponde en los momentos de la reconstrucción y de *nation-building* hace que se recurra a las fuerzas militares que ya están sobre el terreno para que asuman papeles sobre los que no están formados ni entrenados. Un militar no debiera asesorar a un político en tareas diferentes de las propias militares. Si se quiere una nación estable y desarrollada no basta con la buena voluntad de los militares, deberán ser las organizaciones civiles adecuadas a cada proyecto de desarrollo las que asuman este liderazgo y realicen el esfuerzo.

Otra problemática del posconflicto en la reconstrucción y del *nation-building* es la falta de coordinación entre las diferentes agencias de cooperación y desarrollo, la competencia entre ellas, intentando liderar los

foros de diálogo, innumerables estructuras que complican aún más la propia ayuda y donde las organizaciones pequeñas tienen que luchar por hacerse oír. No hay una coordinación entre los proyectos y debiera haber una división en el trabajo para ser más eficaces.

Por último, la dificultad de explicar a los políticos nacionales la importancia de los proyectos a largo plazo hacen que no se consideren y se busque por tanto aquellos de menos impacto pero de mayor rapidez, cuando lo que se pretende en el desarrollo de un país es la visión a largo plazo. No se puede reconstruir en el corto plazo y no se puede crear una Nación en el medio plazo.

Bibliografía

BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: «El posconflicto y la reconstrucción», Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2 de febrero de 2012.

BEHZAD, Rasheed: «La retirada de las tropas internacionales y alianza estratégica de Estados Unidos con Afganistán», IEEEE, *Documento de opinión*, número 19/2012, febrero de 2012.

BINNENDIJK, Hans y JOHNSON, Stuart E.: «Transforming for stabilization and reconstruction operations», Center for Technology and National Security Policy, abril de 2004.

BURKE, Edward: «El soldado-diplomático en Afganistán e Irak», Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), *Documento de trabajo*, número 90, septiembre de 2009.

CARNICERO URABAYEN, Carlos: «Obama y los retos de Europa en Afganistán», *Política Exterior*, volumen XXIII, número 129, mayo-junio de 2009.

CLAVERÍA GÁLVEZ, Olaf: «Participación de las Fuerzas Armadas en el posdesastre», *Monografía* de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), marzo de 2011.

DELFINA ALCAIDE, María y SANZ-RAMOS, Silvia: «El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: entre la eficacia y la democratización», FRIDE, *Documento de trabajo*, número 42, septiembre de 2007.

FERRER RODRÍGUEZ, Juan: «Estado actual y perspectivas de la financiación de la ayuda al desarrollo», IEEEE, *Documento de opinión*, número 69/2011, octubre de 2011.

GARCÍA-ORRICO, Débora: «El alto representante civil de la OTAN en Afganistán», IEEEE, *Documento de opinión*, número 23/2011, marzo de 2011.

- GARCÍA SERVET, Rubén: «Una visión de Afganistán desde dentro: crónica del liderazgo español del aeropuerto de Kabul», IIEE, *Documento de opinión*, número 03/2010, junio de 2010.
- GROSS, Eva: «Security Sector Reform in Afghanistan: the EU's Contribution», *Occasional Paper*, número 78, European Union Institute for Security Studies, abril de 2009.
- ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN: *Afghan National Developed Strategy 2008-2013*.
- LABORIE IGLESIAS, Mario: «Factores armados no estatales y la construcción del Estado afgano», IIEE, *Documento informativo*, número 16/2010, octubre de 2010.
- «INFORME SOBRE EL PROGRESO HACIA LA SEGURIDAD Y LA ESTABILIDAD EN AFGANISTÁN», IIEE, *Documento de análisis*, número 1/2012, enero de 2012.
- KORSKI, Daniel: «Diseñar una estrategia europea para Afganistán», *Política Exterior*, volumen XXIII, número 129, mayo-junio de 2009.
- MINISTRY OF TRANSPORT AND CIVIL AVIATION, ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN: «Civil aviation master plan», junio de 2010.
- MINISTRY OF FINANCE, ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN: «Donor Financial Review», noviembre de 2009.
- NATO DEFENSE COLLEGE, SENIOR COURSE 109: «Towards a Complementary Approach to Peace Building and Reconstruction», Roma, 2007.
- PEÑAS DOMÍNGUEZ, Joaquín: «Experiencias y percepciones sobre la situación en Afganistán», IIEE, *Documento de opinión*, número 53/2011, julio de 2011.
- ROEL FERNÁNDEZ, Rafael: «La contribución del *Provincial Reconstruction Team* (PRT) español de Qala e Naw a la reconstrucción y desarrollo de Afganistán», *ARI*, número 6/2008, Real Instituto Elcano, enero de 2008.
- SCHULZ, Nils-Sjard: «La división del trabajo entre los donantes europeos: ¿reparto del pastel o compromiso con la eficacia?», FRIDE, *Comentario*, marzo de 2007.
- SUHRKE, Astri: «Afganistán: ¿negociar con los talibanes?», *Política Exterior*, volumen XXIII, número 129, mayo-junio de 2009.
- «La democratización de un Estado dependiente: el caso de Afganistán», FRIDE, *Documento de trabajo*, número 51, diciembre de 2007.
 - «Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán», FRIDE, *Documento de trabajo*, número 26, septiembre de 2006.
- UNITED NATIONS: «United Nations Development Assistance Framework in Support of Afghan National Development Strategy. 2010-2013», 2009.
- US DEPARTMENT OF DEFENCE: «Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan», octubre de 2011.

US Joint Publication JP 3-07: «Stability Operations», septiembre de 2011.

VV.AA.: «Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos», *Cuadernos de Estrategia*, número 147, IEEEE, agosto de 2010.

- «Afghanistan Looking Ahead. Challenges for Governance and Community Welfare», Afghanistan Research and Evaluation Unit, diciembre de 2011.
- «Reforming the Afghan National Army», Swiss Federal Institute for Technology, Zurich, noviembre de 2009.