

EVOLUCIÓN DE LAS ESTRUCTURAS DE MANDO CIVILES Y MILITARES EN EL CONFLICTO DE AFGANISTÁN 2001-2011

**(Desarrollo, interacción y evolución dentro
de las propias estructuras, problemas
encontrados y perspectiva de futuro)**

Miguel Gallardo Fernández-Díez
Comandante de Infantería de Marina

El presente trabajo pretende analizar de una manera somera la evolución que han tenido las estructuras de mando existentes en el teatro de Afganistán desde el inicio del presente conflicto tras la invasión norteamericana en el año 2001. El objeto del artículo es revisar en detalle las estructuras de mando para ver qué problemas se han planteado a lo largo de los años, cuáles han sido las soluciones adoptadas, qué efectividad han tenido éstas y qué camino queda todavía por andar para alcanzar unas estructuras más flexibles, capaces y que permitan una mejor conducción de la campaña y una transición segura de la campaña a Afganistán.

Introducción

Desde el inicio de la guerra en Afganistán en el año 2001 las Fuerzas Internacionales, CF (*Coalition Forces*) han tratado de contar con la propia nación afgana para alcanzar la estabilización definitiva y permitir así la salida de las tropas extranjeras del país. Pero esto no es una tarea fácil.

Para llegar a una solución que permita la salida de las CF (aunque quizá no el fin del conflicto, al menos en su fase menos virulenta pero más difícil de terminar) dos condiciones son imprescindibles:

1. El establecimiento de un entorno lo suficientemente seguro como para que sea viable y sostenible el desarrollo social y económico de Afganistán.
2. La creación de un tejido social, económico y político que permita la evolución de la nación de modo autónomo.

Estas dos condiciones se sustancian, por un lado, en la finalización de las hostilidades por medio de la actuación combinada de las Fuerzas de Seguridad Afganas, ANSF (*Afghan National Security Forces*) y CF de tal manera que se pueda transferir un entorno seguro a Afganistán tal que pueda ser controlado, mantenido y ampliado por medio de las solas capacidades de las ANSF. Y por otro, en el desarrollo de la estructura social y del Estado afgano, de sus organismos políticos y de funcionamiento administrativo, y de su capacidad económica para mantener un Estado autónomo viable.

Desde esta perspectiva son dos las tareas: una esencialmente militar, pero con gran intervención del desarrollo político, cultural y económico de la nación, y otra civil, que favorezca el desarrollo de estos componentes, que depende críticamente del éxito de las operaciones militares para poder ser llevada a cabo.

Por ello se ha elegido para este trabajo el estudio paralelo de la evolución de las estructuras de mandos militares y civiles a lo largo del periodo definido. De esta manera, es posible analizar la interacción entre éstas y detectar la influencia que en el desarrollo del conflicto ha tenido esta interacción, o falta de ella. Asimismo, al analizar paralelamente estas dos cadenas de mando y sus objetivos y realizaciones respectivas es posible hacer una reflexión acerca del resultado que se está obteniendo en los conflictos actuales, personificado en el teatro de Afganistán, en los aspectos de cooperación entre el entorno civil y el militar y sobre cuáles son los problemas que plantea esta colaboración y cómo es posible mejorarla.

Para llevar a cabo este análisis se desarrollará un proceso en cuatro partes:

1. Se presentará en términos generales la cronología del conflicto atendiendo principalmente a la evolución del proceso de establecimiento de las estructuras de apoyo a la estabilización.
2. A continuación, se analizará la evolución de las estructuras militar, primero, y civil, después, tratando de presentar qué motivó la evolución de la estructura inicialmente diseñada y en qué dirección se produjeron los cambios que trajo consigo la evolución.
3. Posteriormente, se analizará qué otros actores externos están tomando parte en la evolución del conflicto y cuál es su influencia en éste y, por tanto, en el desarrollo de las estructuras de mando.

4. Finalmente se realizará una pequeña prognosis de cuál será el posible desarrollo de estas estructuras de mando y cómo, en opinión del autor, deberían evolucionar para adaptarse al deseable resultado del conflicto.

Desarrollo del conflicto desde el año 2001 hasta la actualidad

Afganistán pasó a la primera plana de todos los periódicos del mundo tras la invasión realizada por Estados Unidos en el año 2001 a la búsqueda de Osama ben Laden después de que el régimen talibán se negara a entregar al criminal a las autoridades norteamericanas como acusado por los ataques a las Torres Gemelas. Tras la rápida ocupación del país y la aparentemente sencilla victoria norteamericana, un conflicto de baja intensidad se instaló en sus territorios (principalmente en el sur, de etnia pastún, baluarte de los talibán) a consecuencia de la caída de los talibán y la instauración de un gobierno democrático auspiciado por las potencias occidentales. Pero esta situación quedó ensombrecida y fuera de la vista pública a consecuencia de la guerra que se desarrolló en el año 2003 en Irak y la subsiguiente operación de estabilización, con los niveles de violencia y de inestabilidad que conllevó.

El impacto en Afganistán de la simultaneidad con el conflicto de Irak fue, principalmente, que desde el año 2001 hasta el año 2008 no se realizase ningún avance significativo en la solución del conflicto. Esta situación dio lugar a que la insurgencia talibán se adaptara, aprendiera de los métodos y procedimientos de las CF y, poco a poco, incrementara el nivel de violencia a la búsqueda de la expulsión de las «fuerzas invasoras extranjeras» y la restauración del régimen talibán que existía en Afganistán de manera previa a su deposición en el año 2001.

El año 2006, coincidiendo con el nivel más alto de violencia en el conflicto paralelo en Irak, vio un aumento significativo de la violencia en Afganistán, probablemente tratando de trasvasar la presión de un teatro a otro y tratando de aprovechar el momento de presión estratégica. Sin embargo, este nivel de violencia no ha parado de crecer desde entonces forzando a la comunidad internacional a adaptarse para conseguir una resolución definitiva del conflicto.

Además de esta situación de violencia la situación económica del país no ayuda a alcanzar una solución. El país ocupa el puesto 174 de 178 en el Índice de Desarrollo Humano, en el año 2007, 6,6 millones de afganos no alcanzaban los requisitos mínimos de alimentación, el analfabetismo es del 72%, la discriminación sexual es parte básica del funcionamiento de la sociedad, la economía es de supervivencia y está basada principalmente en el cultivo de opio, del cual es el mayor productor del mundo. Todo esto contribuye a crear una situación en la que cualquier desarrollo que se quiera plantear se encuentre con unos enormes problemas de partida. Y no el menor la seguridad de los afganos para poder desarrollar una vida que les permita plantearse intentar llevar a cabo una solución de su conflicto.

Actualmente se encuentran desplegados en Afganistán 132.000 militares de 48 naciones (1). Pero, además de estas unidades militares múltiples, otras organizaciones se encuentran actuando en Afganistán y tratan de aportar su contribución, grande o pequeña, a la solución del conflicto.

Cronología del conflicto

A continuación se revisará la cronología del conflicto prestando atención especialmente a la evolución de las estructuras de mando en el ámbito civil y militar a lo largo de éste. No es intención en este apartado tanto detallar los aspectos operacionales del conflicto, o los políticos, como presentar una visión general de la evolución de la situación en Afganistán vinculada a las estructuras de mando empleadas para la conducción de las operaciones que permita posteriormente profundizar en dichas estructuras, su porqué y comprender mejor sus interacciones y desarrollo.

AÑO 2001

El 7 de octubre de 2001, a las 9 p.m. (hora local) Estados Unidos, con el apoyo de Reino Unido, inicia sus ataques sobre Afganistán lanzando bombas y misiles de crucero contra instalaciones militares y estaciones de comunicaciones de los talibán y contra presuntos campos de entrenamiento de terroristas. Las ciudades de Kabul, Kandahar y Herat fueron atacadas.

A finales de ese mes los primeros pueblos en el norte son ocupados por las unidades de la Alianza del Norte, aliados de Estados Unidos, que,

(1) Fuente: ISAF, 6 de junio de 2011, en: [http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/Revised%206%20June%202011%20Placemat%20\(Full\).pdf](http://www.isaf.nato.int/images/stories/File/Placemats/Revised%206%20June%202011%20Placemat%20(Full).pdf) (12 de julio de 2011).

hasta ese momento, controlaban menos del 15% del país. Y el 9 de noviembre cae la primera ciudad importante en el norte, Mazar-i-Sharif. El 12 de ese mes los talibán, ante el avance de la Alianza del Norte, abandonan Kabul, la capital, que es ocupada el día 14.

El 25 de noviembre la Alianza del Norte se hace con el control de Kunduz, el último baluarte talibán en el norte de Afganistán, pero sólo después de que un avión paquistaní rescatara varios cientos de combatientes talibán y de Al Qaeda junto con sus asesores militares. Los talibán controlan en ese momento menos del 25% del territorio, principalmente en el sur, alrededor de Kandahar.

En diciembre se produce la primera batalla de Tora Bora contra las tropas de Al Qaeda a consecuencia de la búsqueda de Ben Laden en el complejo de cuevas de ese macizo montañoso. No obstante, la combinación de escasez de tropas norteamericanas, la falta de preparación y escasa lealtad de las unidades de la Alianza del Norte y la cooperación del Ejército paquistaní con Al Qaeda provocaron que Ben Laden escapara.

Este mes, en los Acuerdos de Bonn, firmados bajo el patrocinio de la Organización de Naciones Unidas (ONU), se produce el primer paso para establecer el sistema de gobierno para Afganistán tras la guerra. Este Acuerdo es una manera inicial de establecer un gobierno provisional en Afganistán hasta la celebración de elecciones y el establecimiento de un gobierno legítimo. En ella una serie de personajes afganos destacados se reunieron con los dirigentes de las naciones occidentales y alcanzaron acuerdos sobre los términos básicos de cómo se iba a dirigir Afganistán hasta el momento de celebración de unas elecciones libres que permitieran a Afganistán elegir un gobierno democrático. Asimismo, en estos Acuerdos se solicitaba a la ONU que se convirtiera en la garante del gobierno interino.

Como resultado, la Autoridad Interina Afgana (AIA) –constituida por 30 miembros, de todas las etnias, encabezada por un presidente– fue inaugurada el 22 de diciembre de 2001, con un mandato de seis meses seguido por una autoridad de transición de dos años de duración, después de la cual se efectuarían elecciones.

Mediante los Acuerdos de Bonn se estableció también la Comisión Constitucional Afgana, encargada de redactar una nueva Carta Magna. Los Acuerdos de Bonn convocaron un *Loya Jirga* (gran reunión de los ancianos y jefes de tribu) que debía congregarse al cabo de 18 meses a partir de la

Boletín de Información, número 321

implantación de la autoridad de transición, AIA y que sirvió para definir la Constitución de 1964 como base para la nueva legislación. Aunque hubo un leve retraso, esta Constitución se escribió y fue aceptada por el *Loya Jirga* el 4 de enero de 2004.

En estos Acuerdos se establecía la formación de una fuerza de estabilización bajo el mandato de Naciones Unidas la ISAF (*International Security Assistance Force*) para ayudar a la recién creada AIA a crear un entorno seguro que le permitiera establecer las condiciones para el desarrollo de la nación afgana. Inicialmente, esta fuerza se desplegó en la ciudad de Kabul y alrededores. Tras este despliegue se dieron las condiciones para la creación de una asociación a tres bandas entre la AIA, la ISAF y la Misión Especial de Naciones Unidas en Afganistán. Sin embargo, esta asociación no se vio materializada por ninguna estructura estable sino que se le otorgó a Naciones Unidas la responsabilidad de coordinar cuando fuera necesario por medio de estructuras *ad hoc*.

El 6 de diciembre cae Kandahar y el 21 de ese mes el Gobierno provisional afgano jura su cargo.

AÑO 2002

El 17 de abril de este año el rey exiliado de Afganistán, Mohammed Zahir Shah, regresa al país con 87 años y en junio de ese año inaugura el primer *Loya Jirga* postalibán.

En ese momento del conflicto la situación política no avanza y la situación militar está estabilizada. Aunque hay atentados e incluso tratan de asesinar a Hamid Karzai, presidente de la AIA, la situación aún no se ha desestabilizado.

En ese clima, el 28 de marzo la resolución 1401 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (UNSC) crea la Misión de Ayuda de Naciones Unidas en Afganistán, UNAMA (*United Nations Assistance Mission in Afghanistan*), para reemplazar a la Misión Especial de Naciones Unidas en Afganistán que, dirigida por el Representante Especial del Secretario General (SRSG), se encargaba de desarrollar las tareas encomendadas en los Acuerdos de Bonn.

AÑO 2003

En agosto de 2003 la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) toma oficialmente el mando de la Misión de Mantenimiento de la Paz en

Afganistán que hasta ese momento estaba desarrollándose bajo mando militar de la ONU. De esta manera, la Alianza pasa a ser responsable del mando y control de la ISAF, incluidos la provisión de comandante y cuartel general en el terreno. SHAPE (2) emite un plan para el desarrollo de las operaciones dentro de Kabul, que es hasta donde se extiende, por el momento, el control de ONU.

Esta asunción de liderazgo terminó con las rotaciones de seis meses en los que las naciones que decidían asumir la carga tomaban el mando de las fuerzas de estabilización de Naciones Unidas. Lo que la solución permitió superar el problema de la búsqueda de naciones que se hicieran cargo de los cuarteles generales y la fuerza cada seis meses. Asimismo, permitió que pudieran participar naciones más pequeñas, que si bien no son capaces de dar un cuartel general completo sí pueden aportar un contingente menor que contribuya a la Misión.

Como se ha mencionado, el mandato inicial se limitaba a Kabul y alrededores. En octubre de 2003 el mandato de la ONU se extendió a todo el país (resolución 1510 del UNSC) permitiendo así que se desarrollara de manera global la misión de la ISAF. De esta forma se inicia la expansión de la misión de la ISAF por medio de la toma de control del Equipo de Reconstrucción Provincial, PRT (*Provincial Reconstruction Team*), de Kunduz en el norte, mientras el resto de los otros ocho PRT que estaban establecidos entonces en Afganistán liderados por Estados Unidos quedan bajo el control de la OEF (*Operation Endurance Freedom*). Esta era la misión militar norteamericana en Afganistán que desarrollaba, principalmente, tareas de lucha contraterrorismo y la búsqueda de Ben Laden.

En diciembre de 2003 se convoca un *Loya Jirga* para considerar el borrador de la Constitución para Afganistán, que se aprobará en enero de 2004.

AÑO 2004

Tras la aprobación el 4 de enero de la Constitución de Afganistán, ésta es firmada por el presidente de la AIA el 26 de ese mes. Se decide convocar elecciones presidenciales ese año.

(2) NATO Supreme Allied Headquarters in Europe.

Éstas se convocan el 9 de octubre y son ganadas por el hasta ese momento presidente de la AIA, Hamid Karzai, con el 55,4% de los votos. Karzai toma posesión el 7 de diciembre.

El 31 de diciembre de 2003 el componente militar del PRT de Kunduz –perteneciente a Estados Unidos y parte de la OEF– se colocó bajo el mando de la ISAF como proyecto piloto y primer paso de la expansión fuera de Kabul. En junio de 2004, en la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno en Estambul, la OTAN anunció que desplegaría PRT en el norte, en Mazar-i-Sharif, Meymanah, Feyzabad y Baghlan. En la zona menos conflictiva de Afganistán.

Esta expansión estaba terminada en octubre de ese año con lo que se había cumplido así el primer paso de la expansión de ISAF tal y como ésta lo había planeado, figura 1.

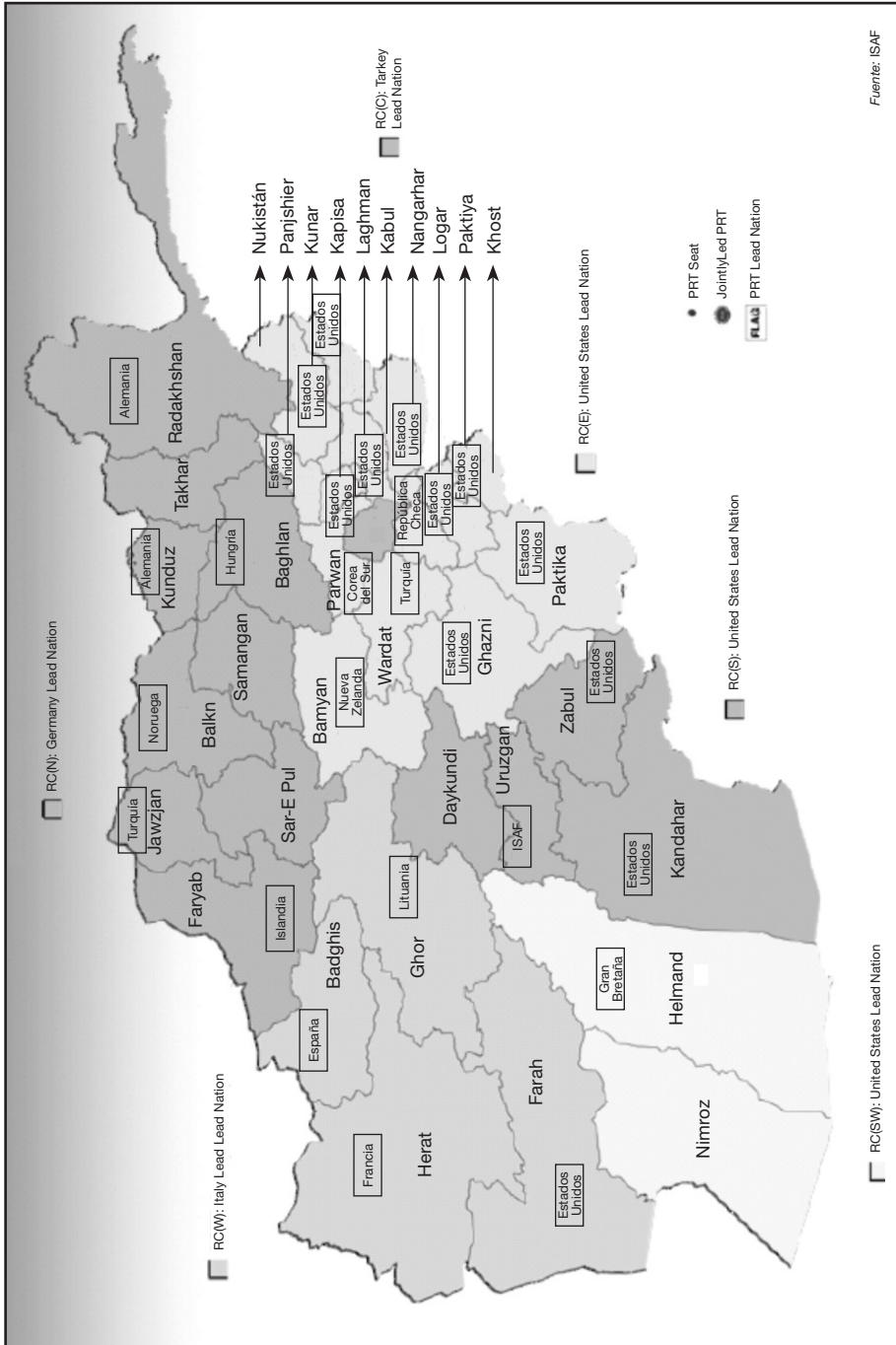
AÑO 2005

El 13 de septiembre se emite la resolución del UNSC en la que se amplía el mandato para la ISAF por un periodo de 12 meses (las anteriores resoluciones habían sido de seis meses) y se reafirma la cooperación entre la OTAN, la ONU y el Gobierno de Afganistán.

Tras los Acuerdos de Bonn la ISAF había diseñado un plan para ampliar su influencia a todo Afganistán. Esta ampliación se llevaría a cabo en cuatro fases, de las cuales la primera ya se había desarrollado en el año 2004, como hemos visto. En mayo de 2005 la ISAF inicia la fase segunda de su expansión, la expansión al oeste, figura 2, p. 72.

Ese mes la ISAF toma el control de dos PRT en Herat y Farah. Y en septiembre lo hace con los PRT de Changcharan y Qala-i-Naw, completando así la expansión al oeste de la ISAF.

En septiembre de ese año se llevan a cabo elecciones parlamentarias y provinciales y, tras la emisión del OPLAN correspondiente, la OTAN despliega 2.000 hombres en apoyo de estas elecciones. En este OPLAN la OTAN establece que su papel principal en Afganistán es ayudar al Gobierno afgano a ejercer y extender su autoridad e influencia en todo el país, facilitando así la reconstrucción y contribuyendo a un gobierno real de la nación. El modo como la OTAN pretende hacer esto es, principalmente, a través de la ISAF y con la autoridad que le proporciona el mandato de Naciones Unidas.



Fuente: ISAF

Figura 1.- Despliegue de PRT en el año 2011.

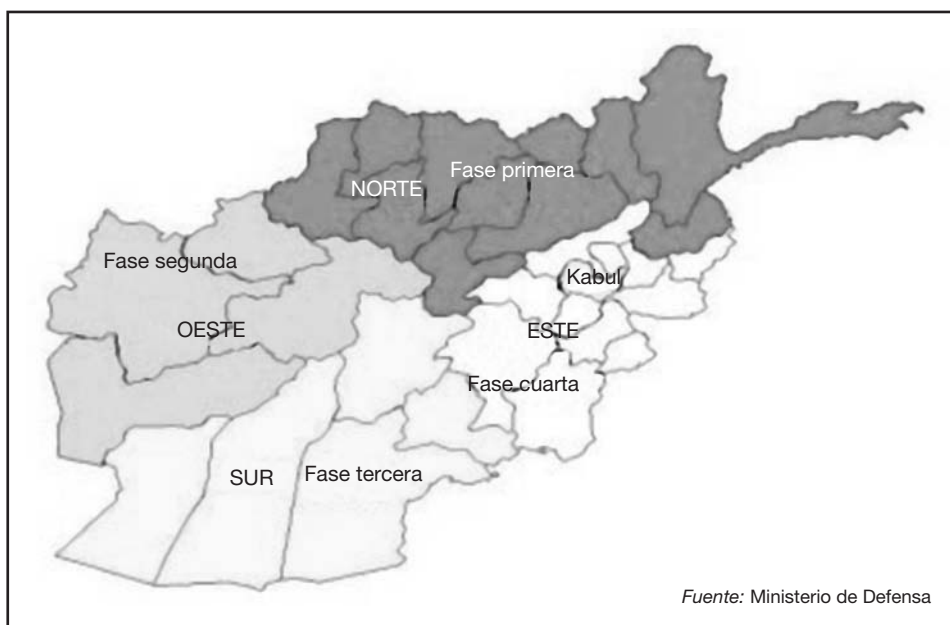


Figura 2.– Fases de expansión de la ISAF fuera de Kabul.

En diciembre de 2005 la ISAF recibió, en una reunión de ministros de Asuntos Exteriores en Bruselas en el Cuartel General de la OTAN, la autorización para iniciar la fase tercera de su expansión.

AÑO 2006

Es este un año importante. Mientras en Irak se desarrolla el año de más violencia desde el inicio en el año 2003 de la invasión norteamericana, en Afganistán se alcanza el Acuerdo del *Afganistan Compact*.

El 1 de febrero se firma este Acuerdo, en la Conferencia de Londres, donde el Gobierno de Afganistán realizó unas consultas a la ONU y a la comunidad internacional a resultas de las cuales se estableció un marco de cooperación entre los participantes para los siguientes cinco años. No es un tratado internacional sino un compromiso político de actuación.

En este Documento se establecen los objetivos de seguridad, gobernabilidad y desarrollo social y económico que van a guiar la evolución de Afganistán a partir de ese momento y que, de hecho, actualmente siguen

vigentes. Se fijan metas en las diversas áreas en las que es necesario este desarrollo y se establece como principal objetivo la definición de una Estrategia Nacional de Seguridad afgana que permita establecer el entorno seguro imprescindible para alcanzar todos los demás objetivos. Igualmente, se acuerdan los mecanismos de cooperación y control necesarios para dirigir esta evolución y verificar su progreso.

Es, en definitiva, el Documento base sobre el que se desarrollará todo lo que desde ese año y hasta este momento se está ejecutando en Afganistán.

En marzo la ISAF emite su OPLAN. En él define su misión como:

«Conduct military operations in the assigned AOO to assist GOA (3) in the establishment and maintenance of a safe and secure environment with full engagement of ANSF (4), in order to extend GOA authority and influence, thereby facilitating AFG's reconstruction and contributing to regional stability» (5).

El objetivo de las operaciones de la ISAF es reducir la capacidad y la voluntad de la insurgencia, apoyar al crecimiento y desarrollo de las ANSF y facilitar la mejora de la gobernabilidad y el desarrollo socioeconómico de Afganistán.

En julio de este año la ISAF, tras la emisión de un plan del más alto nivel en SHAPE, asume el mando de las provincias del sur de Afganistán y, con ellas, cuatro PRT más. Éstas son las provincias más conflictivas de Afganistán y las que tienen una mayor presencia talibán. A partir de este momento las operaciones de la ISAF, desarrolladas en el sur hasta ese momento por Estados Unidos, comienzan a ser bastante más complicadas. Esto exigió que ese año se ampliaran el número de tropas de la ISAF de 10.000 a 20.000 hombres en Afganistán.

A lo largo de este año se lanzan varias operaciones contra los talibán en el sur de Afganistán. Sin embargo, éstas no tienen más que éxito local y, al no estar integradas en una sola estrategia sólo alcanzan resultados parciales que no perduran en el tiempo. Esto es especialmente así en la zona controlada por Reino Unido.

(3) *Government of Afghanistan.*

(4) *Afghan National Security Forces.*

(5) COMISAF OPLAN marzo 2006, Confidencial.

Boletín de Información, número 321

Simultáneamente a esto, se crea en Kabul una organización similar a la que en Irak se encargaba en ese momento de crear las Fuerzas de Seguridad iraquíes, el CSTC-A (*Combined Security Transition Command-Afghanistan*). Su cometido es desarrollar las ANSF de tal manera que la nación sea capaz de asumir el control de su propia seguridad. Se considera que para poder finalizar la campaña es necesario que el propio Afganistán sea capaz de proporcionarse seguridad a sí mismo. Si no, será permanente dependiente de la comunidad internacional y ésta no podrá abandonar el país.

AÑO 2007

Este año marca el inicio del incremento de violencia en Afganistán. Y la marca inicial es el atentado en la base aérea de Bagram durante la visita del vicepresidente norteamericano, Dick Cheney. La violencia se extiende a todo el sur y las provincias de Helmand, Kandahar y Uruzgan se convierten en las zonas más peligrosas y mortíferas de Afganistán.

A lo largo del año se desarrollan de nuevo diferentes operaciones en la zona del sur de Afganistán, pero también se desplazan los combates a la frontera con Pakistán, donde los talibán se refugian en la zona pastún de Pakistán. En esta zona conviven las acciones de la ISAF, que se está expandiendo hacia el este en la fase cuarta de su expansión, y la OEF, que es la que actúa a menudo dentro de Pakistán persiguiendo a los talibán.

El 5 de octubre la ISAF ha terminado su asunción de la responsabilidad en todo el país. A partir de este momento la ISAF comienza a asumir también un papel en la formación de las ANSF por medio del despliegue de Equipos de Mentorización y Enlace para Operaciones, OMLT (*Operational Mentoring and Liaison Team*), que inicialmente complementen pero que en un futuro sustituyan, a los Equipos Integrados de Adiestramiento, ETT (*Embedded Training Team*), pertenecientes a Estados Unidos que hasta ese momento se encargaban del desarrollo de las ANSF, al igual que en ese momento estaban ejecutando en Irak.

AÑO 2008

Este año está definitivamente marcado por un incremento en la violencia en el conflicto. Las zonas que no están directamente ocupadas por las

fuerzas de la ISAF o de la OEF no pueden ser controladas por las ANSF. Esto desemboca en una situación de creciente violencia en la que la población afgana es el objetivo. Los talibán tratan de intimidar a la población para alejarla del débil Gobierno afgano y de las actuaciones de la comunidad internacional. En enero los talibán atacan en Kabul, en febrero matan a 100 personas en Kandahar en un ataque suicida, en julio a 47 en Nangarhar y las acciones contra la población civil se generalizan en todo el país.

También lo hacen las acciones contra las fuerzas de la ISAF y la OEF. Se producen ataques a bases de la ISAF y estadounidense, y atentados masivos contra las CF.

Del mismo modo, aumentan los encuentros y las escaramuzas entre norteamericanos y paquistaníes en la frontera Afganistán-Pakistán al iniciar la OEF una estrategia más agresiva y comenzar a perseguir a los insurgentes incluso en territorio paquistaní. Esto provoca quejas por parte de Pakistán que Estados Unidos desoye. El Gobierno norteamericano arguye que en tanto Pakistán no tome una postura decidida de colaboración con la solución del conflicto en Afganistán y en contra de los insurgentes talibán las acciones en la frontera Afganistán-Pakistán continuarán. Si bien trata de mantener estas actuaciones lejos del foco de la atención pública.

La OTAN emite en abril el *NATO Comprehensive Strategic Political Military Plan*. Este Documento proporciona un marco más amplio para los objetivos de la OTAN que los puramente militares, de lo que adolecía la estrategia previa de la OTAN en la zona, y define una estructura que permita cuantificar el progreso hacia esos objetivos.

El 19 de diciembre Estados Unidos, ante el incremento de la violencia, se compromete a enviar más soldados, figura 3, p. 77.

Este es un año importante. El incremento de la violencia deja claro que lo que se está haciendo para atajar el conflicto no es suficiente y no está solucionando el problema de Afganistán, que hasta ese año había estado oscurecido por la terrible situación que se vivía en Irak (6). Esto da lugar a que ese año, en febrero, en la Conferencia de París, el JCMB (*Joint Coor-*

(6) Este es el año en que Irak empieza a encaminarse a un atisbo de solución tras el llamado *Al-Anbar Awakening*. No obstante, aún convivirán unos años la terrible violencia en ambos teatros.

dination and Monitoring Board) (7) autorice el incremento en el desarrollo de las ANSF y se apruebe la Estrategia Afgana de Desarrollo Nacional, ANDS (*Afghan National Development Strategy*).

La ANDS se basa en el *Afghanistan Compact*. De esta manera establece como pilares para el desarrollo de Afganistán los establecidos en aquel Documento:

- *Seguridad*: conseguir la estabilización de la nación, fortalecer las agencias que hacen cumplir las leyes y mejorar la seguridad personal de los afganos.
- *Gobernabilidad, imperio de la ley y derechos humanos*: fortalecer los procesos democráticos y las instituciones, los derechos humanos, el Estado de Derecho, proporcionar servicios públicos y la responsabilidad de las instituciones.
- *Desarrollo social y económico*: reducir la pobreza, asegurar un desarrollo sostenido mediante una economía de mercado dirigida por medio de un sector privado, mejorar los indicadores de desarrollo humano y realizar un progreso significativo hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- *Una última área vital de desarrollo*: que es transversal a todas éstas es eliminar la industria de tráfico de drogas, que constituye una enorme amenaza para el pueblo y el Estado de Afganistán, la región y el resto del mundo (8).

La propia ANDS en su página 5 dice:

«La seguridad y la estabilidad en toda parte del país es esencial para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.»

Estableciendo de esta manera que el requisito previo imprescindible para conseguir alcanzar el resto de objetivos es la línea de desarrollo seguri-

(7) El JCMB es el organismo encargado de la coordinación estratégica al más alto nivel de la aplicación del *Afghanistan Compact* y la ANDS. Su objetivo es conseguir una mayor sincronización entre el Gobierno de Afganistán y la comunidad internacional e informar periódicamente de la evolución del proceso. Está presidido por el SRSG de Naciones Unidas y forman parte de él, principalmente y entre otros seleccionados por otros criterios, los seis países mayores contribuyentes a la misión: Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Alemania, Unión Europea e India. Se reúne cada seis meses y autoriza las acciones y las inversiones de fondos que ponen en práctica la campaña tal y como está concebida.

(8) *Afghan National Development Strategy, 2008-2013, A National Strategy for Security, Governance, Economic Growth and Poverty Reduction*, p. i.

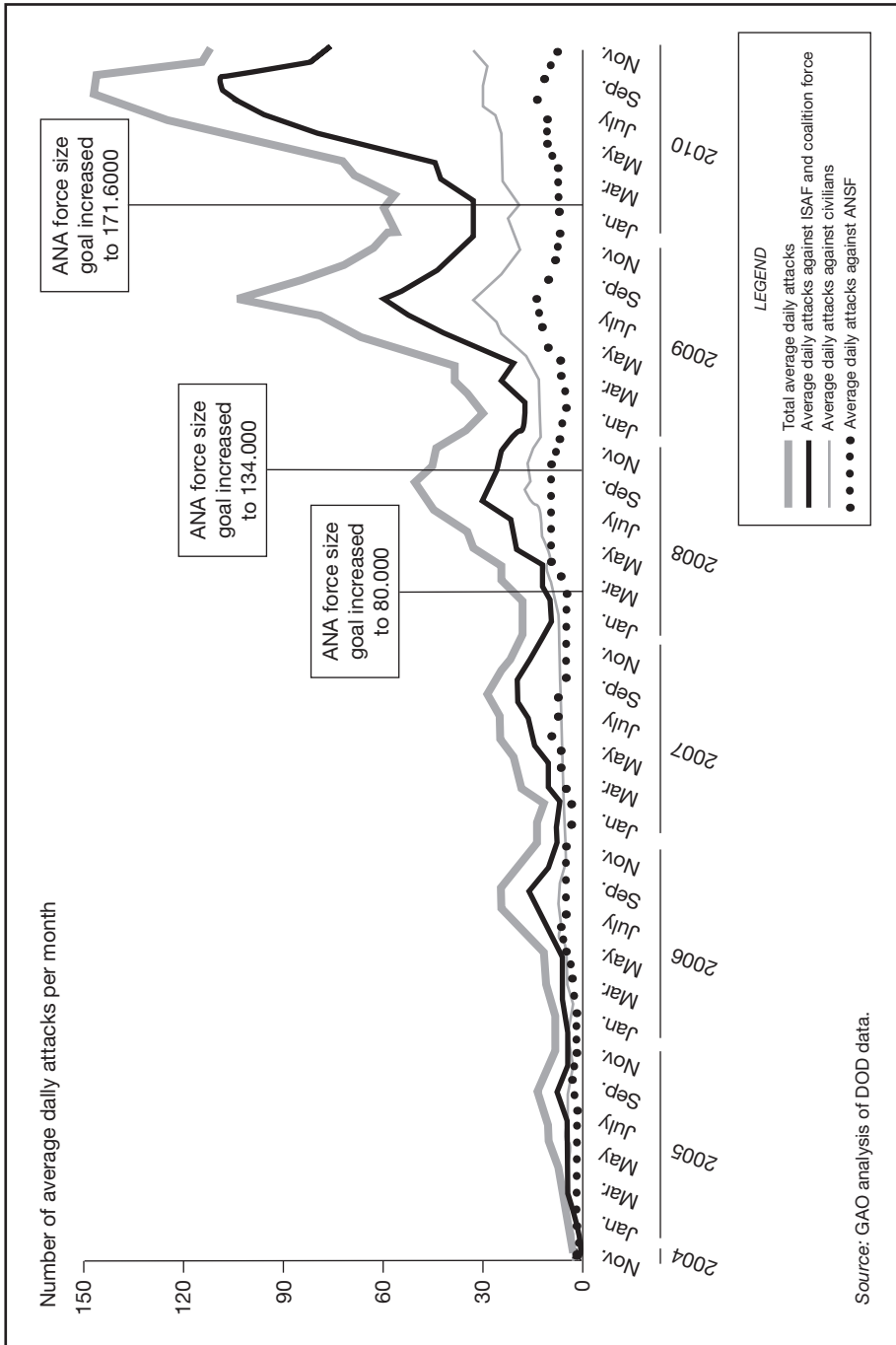


Figura 3.- Aumento de la violencia en los años 2004-2010.

Boletín de Información, número 321

dad. De aquí la trascendencia de los esfuerzos de la comunidad internacional a través de la ISAF para lograr esa seguridad y estabilización que permita el posterior desarrollo.

Como se ve en el cuadro 1, la ANDS trata de integrar en un Documento todos los aspectos a desarrollar en la construcción de una nación. El enfoque multidisciplinar y la integración de todos los actores en un proyecto común es uno de los resultados de las conversaciones en París y forman la espina dorsal de este Documento.

Desde la publicación de este Documento tanto la UNAMA como la ISAF, como, por supuesto también, el Gobierno afgano, siguen sus líneas maestras.

Cuadro 1. — *Pilares de la ANDS y sus temas transversales.*

Pillar 1	Pillar 2	Pillar 3					
Security	Governance Rule of Law & Human Rights	Economic and Social Development					
Sector 1	Sector 2	Sector 3	Sector 4	Sector 5	Sector 6	Sector 7	Sector 8
Security	Governance, Rule of Law & Human Rights	Infrast- structure & Natural Resour- ces	Educa- tion	Health	Agricul- ture & Rural Deve- lopm't	Social Protec- tion	Econo- mic Govern'- ce & Private Sector Deve- lopm't
Gender Equity (cross cutting theme 1)							
Counter Narcotics (cross cutting theme 2)							
Regional Cooperation (cross cutting theme 3)							
Anti-Corruption (cross cutting theme 4)							
Environment (cross cutting theme 5)							

Fuente: ANDS.

Boletín de Información, número 321

Por otro lado, en febrero de 2008 el JCMB (9) en la Conferencia de París aprobó la expansión del Ejército Nacional Afgano, ANA (*Afghan National Army*), de 70.000 a 80.000 hombres (10). En septiembre de ese mismo año el número fue aumentado a 122.000 hombres atendiendo a lograr un ejército más robusto enfocado a la lucha de contrainsurgencia y se autoriza aumentar el tamaño del Cuerpo de Ejército Aéreo. A este aumento se le autorizó un extra por encima del número de fuerza de combate de 12.000 TTHS (11).

La aprobación de este número de 122.000 fue pareja a una declaración de la comunidad internacional en la que se instaba a las naciones participantes a obtener los mejores resultados en el desarrollo de las ANSF por medio de la sincronización de esfuerzos y la integración de los recursos de todos los participantes. Principalmente, por medio de la resolución de la cuestión de la doble cadena de mando (ISAF y OEF) en Afganistán. Y el logro de una cooperación eficaz con las estructuras civiles.

En agosto de 2008 las ANSF tomaron el control de la seguridad de Kabul demostrando el aumento en capacidad y calidad del Ejército y la Policía afganas. Esta toma de control fue seguida por un incremento de las acciones terroristas insurgentes en la ciudad pero las ANSF supieron mantener la situación bajo control y lo han mantenido, con algún altibajo de gran resonancia, desde entonces.

AÑO 2009

El 2009 es el año de la toma de conciencia internacional de la gravedad de la guerra de Afganistán. Por primera vez las naciones de la OTAN se

(9) El JCMB es el organismo encargado de la coordinación estratégica al más alto nivel de la aplicación del *Afghanistan Compact* y la ANDS. Su objetivo es conseguir una mayor sincronización entre el Gobierno de Afganistán y la comunidad internacional e informar periódicamente de la evolución del proceso. Está presidido por el SRSG de Naciones Unidas y forman parte de él, principalmente y entre otros seleccionados por otros criterios, los seis países mayores contribuyentes a la misión: Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Alemania, Unión Europea e India.

(10) Previamente ese año Estados Unidos habían intentado rebajar este número ya aprobado de 70.000 hombres a 50.000 por cuestiones presupuestarias pero, al final, la decisión fue ampliarlo.

(11) Es el acrónimo de *Transient, Trainees, Hospitalized and Students*. Es todo aquel número de hombres que no está en las unidades de combate pero que necesita un ejército para conseguir un número efectivo de fuerzas de combate.

de definir unos objetivos estratégicos claros, en marzo, el presidente Obama emitió una estrategia norteamericana para Afganistán y Pakistán (12). En ella el objetivo estratégico, el más importante para Estados Unidos aunque quizá no para el propio Afganistán, es la desorganización, desmantelamiento y derrota de Al Qaeda en Afganistán y Pakistán y la toma de medidas para impedir su retorno. Esta estrategia se complementó en agosto de ese año con un plan de campaña cívico-militar para Afganistán (13).

A lo largo de este año, el más duro de la guerra desde el inicio del conflicto, se logró la integración de las cadenas de mando de ISAF y de la OEF en una sola cadena bajo mando norteamericano. De esta manera, en junio de ese año, el general Stanley McChrystal asumió el mando de la ISAF COMISAF (*Commander of ISAF*), que ya integraba la mayor parte de las fuerzas de la OEF. Operación que se había desarrollado en el país desde el año 2001. Al tomar el mando el general McChrystal evalúa la situación como «en deterioro» y establece que son necesarias varias acciones inmediatas para iniciar de manera decisiva el camino hacia el cierre del conflicto. COMISAF emite su valoración inicial (14) en la que revisa los planes en curso y los proyectos abiertos y evalúa las directivas estratégicas, operacionales y tácticas. Como consecuencia de esta evaluación el general McChrystal concluye que, para cumplir los objetivos planteados en los plazos impuestos, son necesarios más recursos y así se los solicita al presidente Obama.

En agosto se publica igualmente el Plan Integrado de Campaña Cívico-Militar (ICMCP) de Estados Unidos. Este Plan se desarrolló de manera colaborativa entre las agencias de Estados Unidos que trabajan en Afganistán, la UNAMA, la ISAF, el Gobierno de Afganistán y las naciones participantes. Su finalidad era integrar la campaña de contrainsurgencia que estaban desarrollando la ISAF y las fuerzas norteamericanas con los esfuerzos civiles de reconstrucción y desarrollo que contribuyen a alcanzar los objetivos de la campaña militar por medio del desarrollo de áreas específicas.

En diciembre, el presidente Obama anunció un aumento de tropas en Afganistán (30.000 hombres) que vendría a poner en aplicación la estrategia

(12) *Afghan National Development Strategy, The U.S. Strategy for Afghanistan and Pakistan, and The Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy*. Todos ellos publicados ese año.

(13) *The U.S. ICMCP (Integrated Civilian-Military Campaign Plan)*.

(14) *Initial Commander's Assessment*, agosto de 2009.

presentada en marzo y responder a las solicitudes del general McChrystal. En este anuncio Barack Obama afirmó que el incremento de tropas permitiría acelerar el proceso de reconstrucción e, igualmente, permitiría iniciar la salida de las fuerzas norteamericanas de Afganistán en julio de 2011.

También en este Documento se confirmó la necesidad de perseguir una estrategia civil mucho más eficaz de lo que hasta ese momento se estaba desarrollando y se orientaba los esfuerzos hacia áreas de asistencia y desarrollo como la agricultura que pudieran tener un impacto más inmediato, figura 5.

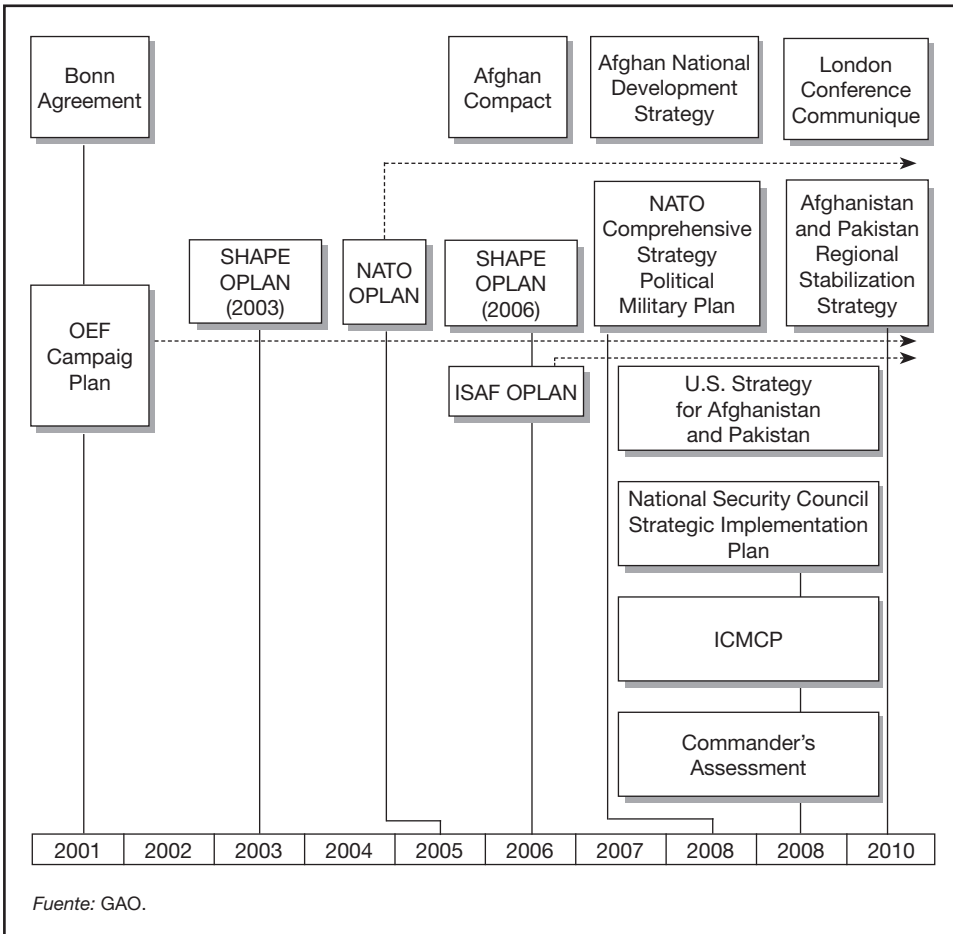


Figura 5.— Secuencia cronológica de los Documentos que sostienen la estrategia norteamericana y de la OTAN.

Este año, en mayo, septiembre y diciembre, tienen lugar los ataques más graves a personal civil en lo que va de conflicto. En el ataque del mes de septiembre, en Kunduz, 100 civiles mueren al bombardear la OTAN unos camiones de combustible robados desde los cuales se estaba vendiendo el combustible de contrabando.

En mayo de este año la OTAN, con un comunicado del SHAPE (15) en la cumbre de Estrasburgo, aconsejó al NAC (16) crear una organización que permitiera a la OTAN supervisar el adiestramiento del Ejército afgano y el adiestramiento y mentorización de la Policía. El acuerdo se aprobó el 12 de junio de 2009. En septiembre de 2009 se formó el mando de la NTM-A (*NATO Training Mission-Afghanistan*) asignándole el mando al comandante de CSTC-A y poniendo bajo su control el órgano de la ISAF responsable hasta el momento del desarrollo del Ejército afgano (17) con objeto de crear un estado mayor combinado para llevar a cabo la misión de:

«*Mission Statement (18): NATO Training Mission-Afghanistan, in coordination with Combined Security Transition Command-Afghanistan and key stakeholders through the JCMB and IPCB, is to plan and implement authorized and resourced operational capacity building for Afghan National Security Forces, in order to enhance the government of the Islamic Republic of Afghanistan's ability to achieve security and stability in Afghanistan*» (19).

El 21 de noviembre de ese año la NTM-A asumió formalmente el mando de la nueva misión de adiestrar y desarrollar las ANSF. La creación de esta organización hizo mucho más aceptable a las naciones de la OTAN el hecho de tener que aportar tropas y dinero para el desarrollo de las ANSF sin tener que poner estos recursos directamente a disposición de Estados Unidos, figura 6, p. 85.

(15) *Supreme Headquarter Allied Powers in Europe*, Mando Militar Operativo Supremo de la OTAN.

(16) *North Atlantic Council*, órgano de mando de la OTAN donde se toman las decisiones de empleo de la fuerza. Ejerce el mando estratégico de la OTAN.

(17) ISAF DATES (*Directorate for ANA Training and Equipment Support*).

(18) NTM-A/CSTC-A *Implementation Plan*, 29 de agosto de 2009.

(19) Esta redacción de la misión se ha cambiado al menos dos veces desde el año 2009 para reflejar de una manera más clara el compromiso de reforma ministerial que es una parte fundamental del desarrollo integral de las ANSF. En la actualidad se lee como sigue: NTM-A/CSTC-A, *in coordination with key stakeholders, generates and sustains the ANSF, develops leaders, and establishes enduring institutional capacity in order to enable accountable Afghan-led security*. NTM-A OPORD 02/2010.

AÑO 2010

En enero de este año tiene lugar la Conferencia de Londres. En ella participaron la ONU, Estados Unidos, Afganistán y las naciones participantes en la ISAF. El objetivo de la Conferencia fue revisar la evolución de la situación en Afganistán y confirmar los objetivos definidos 10 meses antes, en el año 2009, en la Conferencia de La Haya.

Contando con la presencia del presidente de Afganistán, Hamid Karzai, se alcanzó un acuerdo para apoyar al Gobierno de Afganistán en la lucha contra la corrupción y en aumentar las capacidades de las ANSF. Igualmente se llegó a un acuerdo para iniciar el proceso de transición de la autoridad, que hasta el momento sólo era formalmente afgana, a Afganistán; empezando por la línea de esfuerzo de seguridad y llevándolo a cabo provincia por provincia. Comenzando la transferencia de la ISAF a las ANSF a finales del año 2010 o principios de 2011.

Asimismo, en el texto del comunicado de la Conferencia, Afganistán reconoce su incapacidad para gestionar la ayuda internacional que recibe. Con lo que los participantes en la Conferencia asumen y agradecen a la UNAMA que sea esta Organización la que controle el apoyo en la gestión de la ayuda internacional a Afganistán. Aunque, no obstante, se precisa que la ayuda debe ir más acorde con las prioridades establecidas por el propio Afganistán y deben estar coordinadas por la UNAMA. Así como se agradece el nombramiento de un solo representante por parte de la OTAN y de la Unión Europea que se relacione con el SRSG de Naciones Unidas.

En junio, el general McChrystal, COMISAF, renuncia a su cargo después de unos polémicos comentarios en una revista crítica con la administración Obama. Es relevado por el general David Petraeus que, hasta ese momento, era comandante del USCENTCOM (20) y venía precedido por el éxito de su gestión en Irak. Éste, al tomar el mando, sigue una línea continuista respecto a la marcada por el general McChrystal, aunque quizá un poco menos restrictiva en lo relativo a acciones de combate y más marcada por la búsqueda de soluciones rápidas tratando de cumplir lo establecido por el presidente Obama.

(20) *United States Central Command*. El mando de Estados Unidos para Asia Central y Oriente Medio.

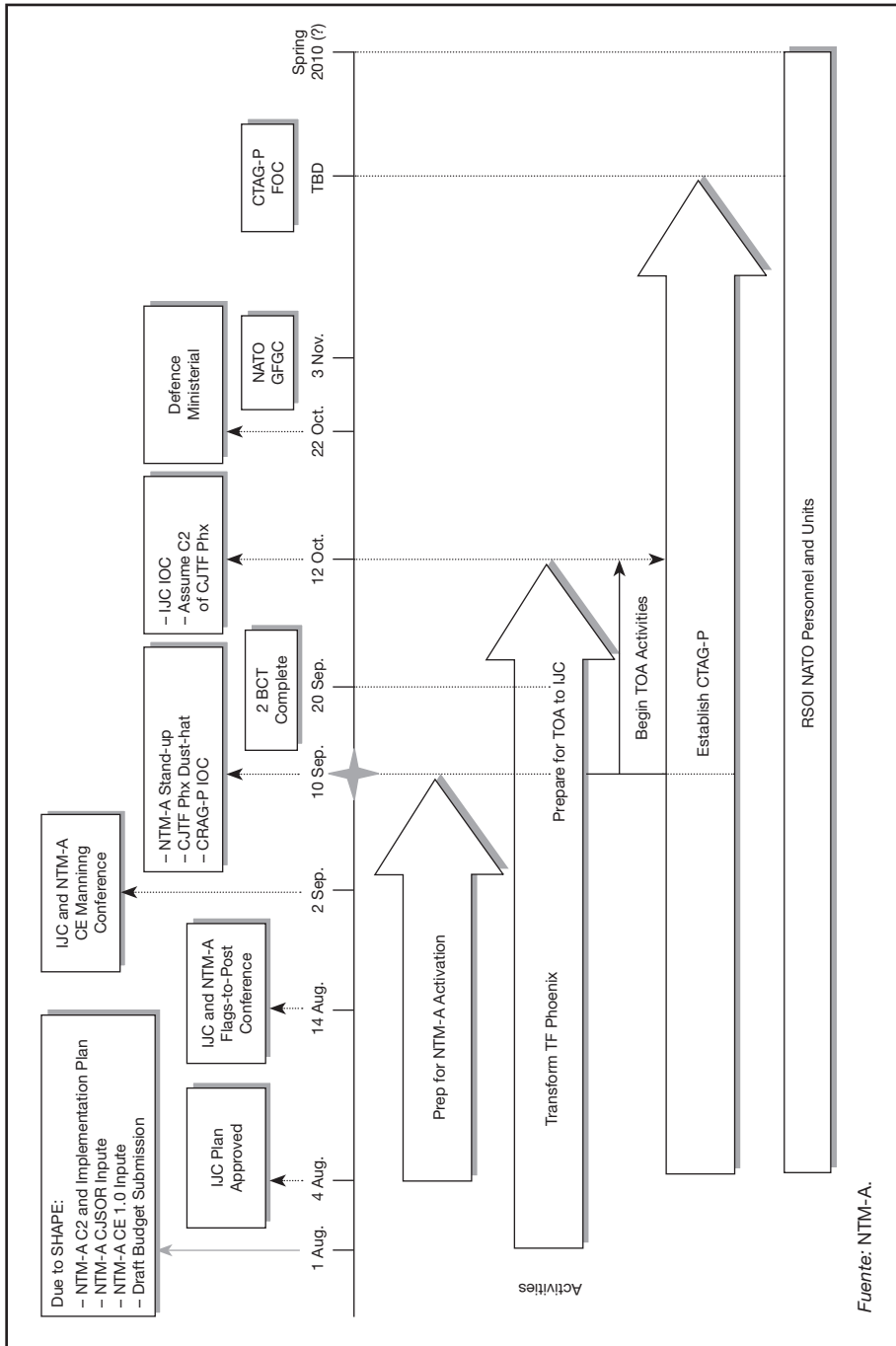


Figura 6.- Calendario tentativo de puesta en marcha de la NTM-A.

Ese mismo mes se celebra en Kabul un *Jirga* de la paz (21) en la que se llega a un acuerdo entre todas las tribus para dirigirse de manera conjunta hacia el logro de los objetivos de estabilización y desarrollo de Afganistán. Este *Jirga* sirvió como antesala nacional para la celebración de la Conferencia Internacional de Kabul el 20 de julio de ese año.

Esta Conferencia, copresidida entre el Gobierno de Afganistán y la ONU, por más que consiguió reunir a los mandatarios de los países que están financiando el desarrollo de Afganistán dentro de éste, a pesar de la situación de violencia, y ya sólo esto puede ser considerado un éxito, no fue una conferencia vinculante. Fue más una propuesta del propio Afganistán a los países donantes para que alinearan sus programas con los principios de una ayuda más eficaz, recogida en la ANDS en el año 2008. Las decisiones efectivas se tomarían más adelante en el JCMB de noviembre, que también copreside ONU.

En tanto en el plano político se desarrollaban estas actividades, en el terreno operacional y táctico militar de la ISAF estaba llevando a cabo varias operaciones para establecer las condiciones que le permitirían alcanzar el control de las zonas del sur de Afganistán que en ese momento estaban bajo control insurgente. Estas operaciones, *Hamkarí* y *Moshtarak* (22), se encaminaron al control inicial de la Ring Road (23) y posteriormente a la ampliación de las zonas seguras a partir de la eliminación de núcleos de resistencia talibán, su control y la expansión desde ellas hacia terreno enemigo una vez eliminado el apoyo local. Estas operaciones se llevaron a cabo gracias al aumento de tropas solicitado por el general McChrystal y hecho efectivo a lo largo del año. Aunque fueron dirigidas por el general Petraeus una vez en el teatro.

Dos cuestiones fueron críticas para el éxito de estas operaciones: el incremento de fuerzas, tanto las que llegaban desde fuera del teatro como las desplazadas dentro de éste desde lugares de Afganistán donde estaban menos comprometidas, y la aceleración del crecimiento del ANA. Esta última, sobre todo, permitió emplear más fuerzas afganas en las

(21) *Jirga* es la palabra afgana (*darí*) para Junta. Es una reunión de jefes de tribu y ancianos para la toma de decisiones que afectan al conjunto de éstas.

(22) *Moshtarak* centrada en la provincia de Helmand, principalmente la ciudad de Marjah, y *Hamkarí* en la provincia de Kandahar.

(23) Carretera que recorre Afganistán uniendo sus principales ciudades dando una vuelta de manera paralela a la frontera a modo de anillo. Es la única vía de comunicación del país.

operaciones de limpieza y en la ocupación de terreno y enfocar a las fuerzas de la ISAF al desalojo y destrucción de la insurgencia talibán.

El impacto de estas operaciones en el conjunto de la nación, aun siendo enorme en el ámbito provincial y de distrito, ha estado mitigado por el uso que de ellas ha hecho el presidente Karzai en la evolución de la política nacional en Kabul. Su intención, puesto que él es originario de Kandahar, ha sido mantener allá una base política favorable llevando a cabo una política tibia que, aun al precio de concesiones que vayan incluso en contra de la evolución de las operaciones militares en curso, le permita recuperar el control en aquella zona en caso de que cambien las tornas. A lo que no es ajeno que el hermano de Karzai sea el gobernador de la provincia (24).

En septiembre de 2010 se celebraron las segundas elecciones parlamentarias desde la caída de los talibán. Karzai solicitó el apoyo de la UNAMA para llevarlas a cabo. El Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, UNDP (*United Nations Development Programme*), llevó a cabo la coordinación del apoyo internacional al Comité Electoral Independiente para Afganistán, IEC (*International Electoral Committee for Afghanistan*). El trabajo de este Comité es planear, conseguir fondos, proporcionar recursos y desarrollar los procedimientos electorales a la vez que supervisar las necesarias acciones logísticas. El UNDP es responsable de los observadores electorales, el registro y programa de los partidos electorales y las relaciones con los medios de comunicación social y la propaganda electoral. La seguridad era responsabilidad de las ANSF y fue planeada en coordinación directa con la ISAF, aunque ejecutada por aquéllas.

El resultado de las elecciones fue muy discutido y no contribuyó al prestigio ni de la UNAMA ni al del Gobierno de Afganistán. Desde estas elecciones la posición de Karzai ha sido la de constante desequilibrio y de búsqueda de apoyos dentro y fuera de Afganistán.

Como resultado de la combinación de acciones militares y civiles en Afganistán a lo largo del año 2010 los talibán comenzaron a perder sus posiciones tradicionales en el sur del país. Sin embargo, la situación que ha resultado de las acciones en el sur y del incremento de acciones en la

(24) Ahmed Wali Karzai, hermano del presidente Karzai, fue asesinado en junio de 2011 mientras se realizaba este artículo. Su muerte no hace sino dejar patente el difícil equilibrio del juego al que se presta Karzai a la vez que supone una clara muestra de la debilidad del Gobierno y un éxito propagandístico de los talibán en toda regla.

frontera con Pakistán, no por prevista menos preocupante por las consecuencias que pueda tener, así como de la inclemente campaña de acciones de operaciones especiales sobre los cabecillas talibán ha sido un claro incremento del nivel de violencia en todo el país y la consiguiente degradación de la situación de seguridad en zonas que, hasta el momento, eran relativamente seguras.

En relación al desarrollo de las ANSF a lo largo del año 2010, tras la creación de la Misión de Adiestramiento de la OTAN para Afganistán, se autoriza un nuevo crecimiento de éstas que está en franca armonía con los objetivos de transferencia de la seguridad al Gobierno de Afganistán, la realización de la transición y la «salida» de las CF en el menor plazo posible. Estos crecimientos autorizados son de hasta 134.000 hombres para el Ejército y la autorización para adiestrar 14.800 hombres más para la Policía con la intención de alcanzar los 120.000 hombres en ésta.

Un dato crucial es que se reconoce que la Policía es la que está en contacto con el ciudadano y la que muestra la acción del Estado de manera más clara. Por ello se define el crecimiento y desarrollo de la Policía como el esfuerzo principal del crecimiento de las ANSF dejando al Ejército en segundo plano. A pesar de lo que pueda parecer lógico u obvio en un país en guerra. Esta es una muestra de la transformación en la aproximación a la solución que se impone tras el cambio de comandante y la estrategia Obama en 2009, figura 7.

AÑO 2011

En el año 2011 las tendencias se han mantenido. Se ha adoptado un crecimiento de 305.000 hombres para el conjunto de las ANSF (Ejército y Policía juntos) y se ha continuado con el desarrollo de las estructuras sociales, políticas y de la Administración afganas con el objetivo de finalizar la salida de las fuerzas extranjeras de Afganistán en el año 2014.

En junio, el presidente Obama anunció el inicio de la retirada de las fuerzas norteamericanas para el final de este año. Y en julio comenzó la transferencia de la responsabilidad de la seguridad a las ANSF por la provincia de Bamyán.

El proceso continúa de manera sostenida aunque el nivel de violencia no ha decrecido. Es cierto que sí se ha desplazado hacia los entornos más

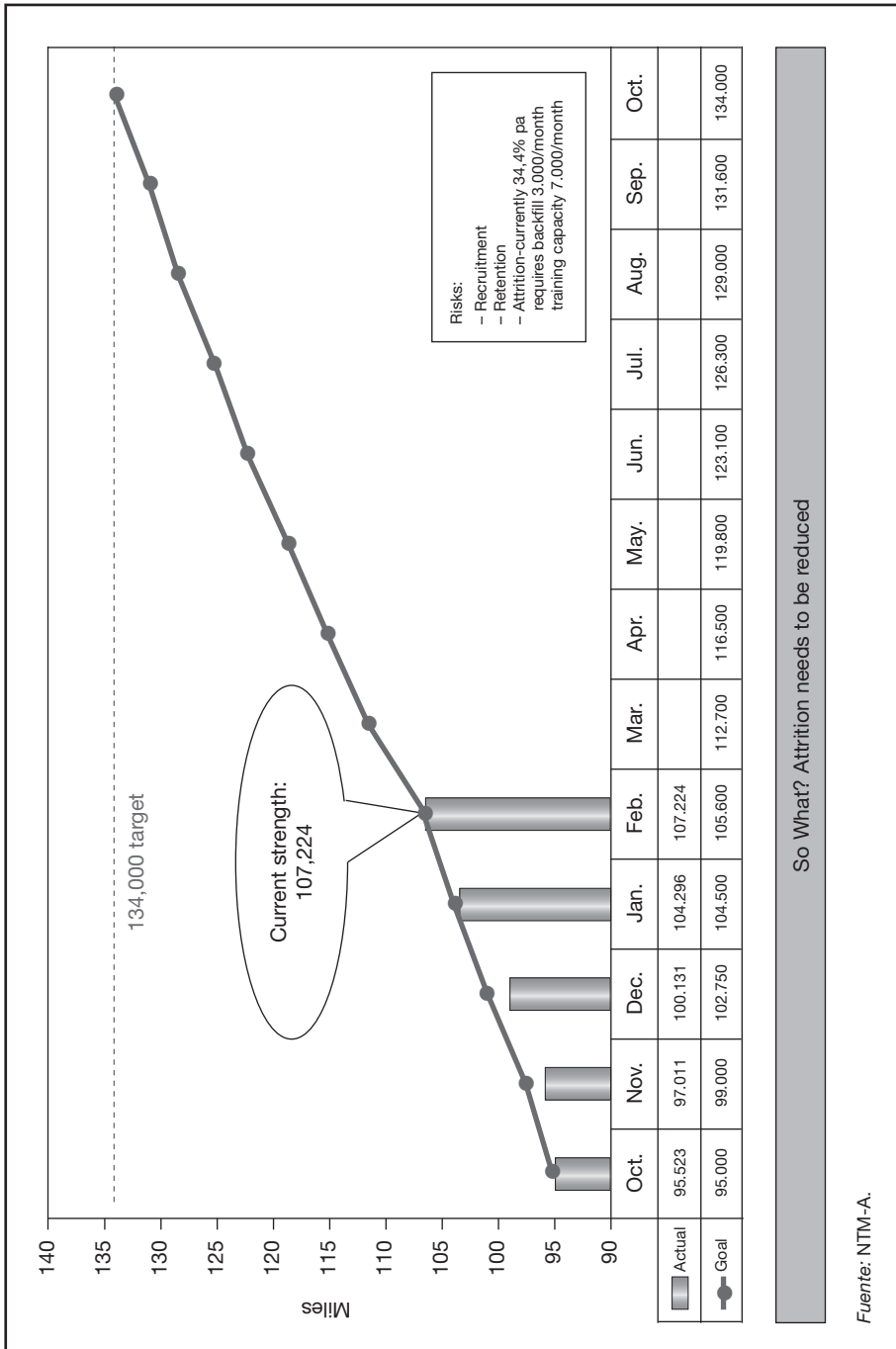


Figura 7.- Crecimiento previsto del ANA y situación en marzo de 2010.

rurales y menos controlados de Afganistán, pudiendo decirse que los núcleos urbanos más importantes ya no están bajo el control talibán. Pero el conjunto del país está lejos de estar controlado. No obstante podría hablarse de una ligera tendencia a la mejoría. Aunque el final de este año y el análisis de las tendencias y los resultados obtenidos es el que proporcionará un pronóstico más fiable.

Estructuras militares

Hemos visto como a lo largo del desarrollo del conflicto las operaciones militares han evolucionado desde las exclusivamente norteamericanas de búsqueda de Ben Laden al inicio de la invasión en el año 2001 hasta las desarrolladas como parte de un plan mucho mayor de estabilización y desarrollo de Afganistán en el que el esfuerzo de combate es sólo un capacitador para permitir el desarrollo de muchos otros esfuerzos que constituyen la verdadera reconstrucción. Y para ello, estas estructuras militares se han desarrollado desde el mando de unos pocos miles de hombres hasta el control de los más de 130.000 hombres con que cuenta hoy en día la ISAF. Desde la operación inicial dirigida por la ONU hasta el momento actual con todas las fuerzas internacionales bajo un mismo mando la situación se ha modificado sustancialmente. Y para ello varias han sido las soluciones de mando que se han adoptado.

Al comienzo de la OEF, en el año 2001, el mando supremo de las operaciones en Afganistán recayó en el CINCCENTCOM (*Commander in Chief Central Command*) (25), que decidió no crear un mando subordinado en Afganistán. Puesto que no había otro mando en la zona que pudiera hacerlo, CINCCENTCOM asumió el mando estratégico de todas las operaciones en el teatro. Incluso aunque la cadena de mando de CINCCENTCOM era exclusivamente norteamericana y no respondía más que ante el Departamento de Estado norteamericano y no ante la ONU, que era la responsable teórica de la operación. De manera paralela a esta cadena de mando norteamericana las naciones que bajo los Acuerdos de Bonn habían decidido asumir alguna iniciativa (reforma sector judicial, policial o lucha contra la droga: Japón, Italia y Reino Unido, respectivamente) seguían su propia cadena de mando y no respondían ante la

(25) El mando norteamericano en Asia Central (que incluye lo que denominamos Oriente Medio).

cadena de mando militar norteamericana en lo relativo a sus sectores de reforma.

Simultáneamente a esto en diciembre de 2001, y a resultas de los mismos Acuerdos de Bonn, despliegan en Afganistán la ISAF y la UNAMA. La primera con fuerzas militares dentro de Kabul y responsable de su seguridad y la segunda con responsabilidades eminentemente civiles en el desarrollo y reconstrucción de Afganistán pero siendo la que otorga legalidad a las propias operaciones militares.

A pesar de que, poco a poco, van desplegando cuarteles de mandos componentes norteamericanos en Afganistán para completar una cadena de mando que no podía controlar la situación en el conjunto del país (eso sí, ajenos al desarrollo simultáneo de la misión de la ONU en Kabul) la coordinación entre ellos, dirigidos desde la península Arábiga por el Mando Central Norteamericano, era mala. Esto se puso de manifiesto de modo patente durante la operación *Anaconda* de ataque y limpieza de las montañas de Tora Bora con los pobrísimos resultados obtenidos y la fuga de Ben Laden a Pakistán. Así pues, en el año 2003 se estableció como mando supremo americano en Afganistán el, Mando de Fuerzas Combinadas-Afganistán (*Combined Forces Command-Afghanistan*). Este mando sería conocido como el CFC y sería la autoridad suprema americana en Afganistán hasta la integración de su cadena de mando con la de la OTAN en el año 2010.

En este momento (2003) en la ISAF se estaba desarrollando el proceso de toma de control por parte de la OTAN de las estructuras que hasta entonces habían pertenecido a ONU. La misión estaba bajo el control del SRSG de Naciones Unidas, responsable de la UNAMA. La Misión de la ONU fue puesta inicialmente bajo el control del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, DPKO (*Department of Peace-keeping Operations*) de la ONU, de modo que las naciones ponían voluntariamente bajo su control el cuartel general que mandaba las fuerzas que se encargaban de la seguridad en Kabul. Al modo en que se hace habitualmente en múltiples otras misiones.

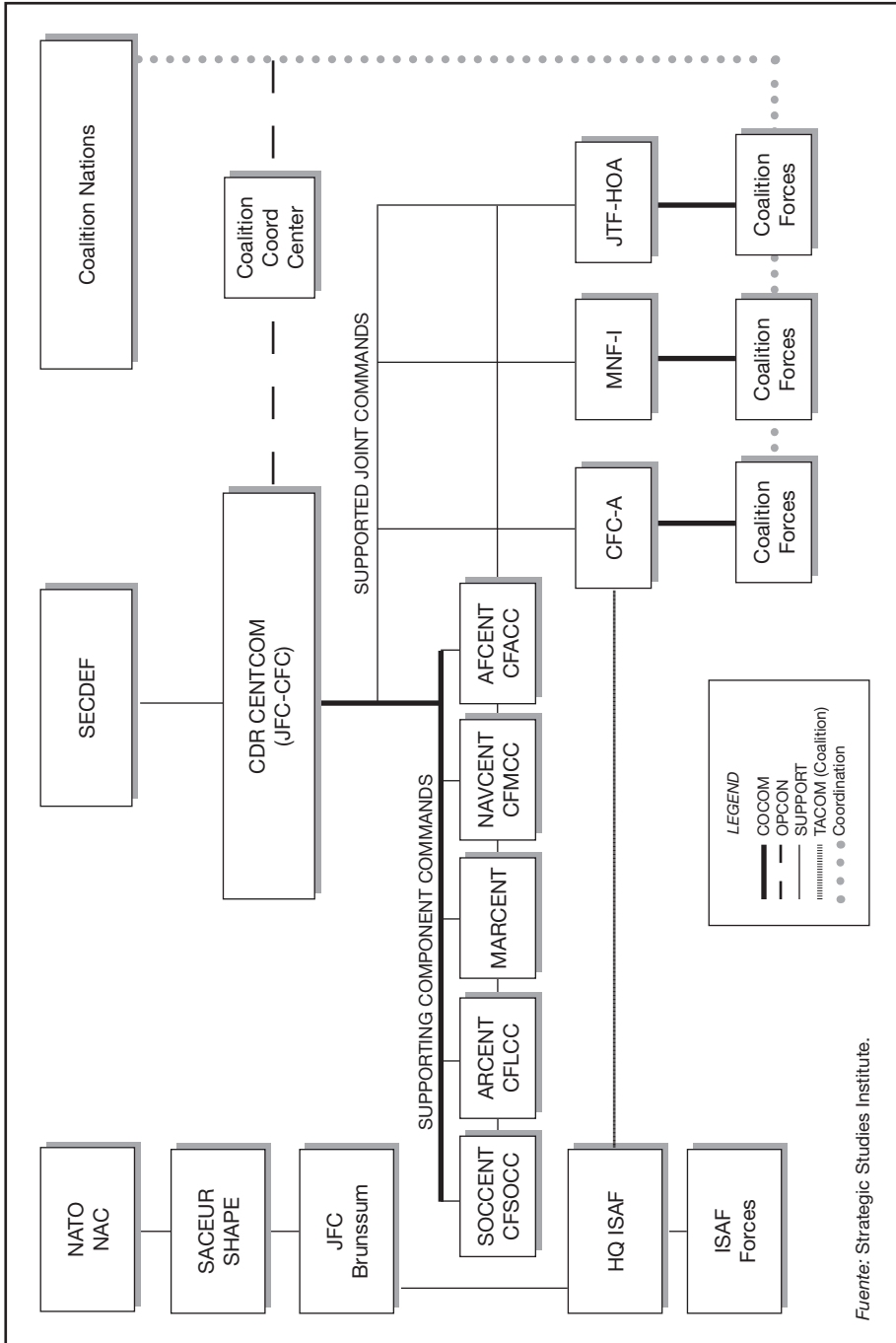
Esta situación generaba dos problemas importantes. Por un lado, el constante relevo de las fuerzas en Kabul. Al ser naciones diferentes las que aportaban el cuartel general y las fuerzas y al ser contingentes nacionales completos (aunque se realizara en coalición, el grueso de la fuerza era, esencialmente, de una nación) las fuerzas entraban en el teatro en

conjunto y salían de él en coordinado. Lo que provocaba graves problemas de relevo, cambio de procedimientos, transferencias de responsabilidad, flujo de información y creaba vacíos de fuerza que animaban a la insurgencia a crear inestabilidad. Todo ello traía consigo la consiguiente pérdida de iniciativa y de seguridad que el contingente siguiente se veía forzado a recuperar para alcanzar el nivel inicial existente al inicio del anterior relevo. Lo que era muy poco eficiente. Si la situación en el inicio de la década hubiera sido similar a la existente en la actualidad estos errores se hubieran pagado muy caros y Afganistán probablemente se hubiera abandonado en aquel momento.

Por otro lado, al ser un contingente nacional, la ONU dependía de que alguna de las naciones quisiera aportar un nuevo contingente para dar el siguiente relevo. Si no se encontraba una nación dispuesta a proporcionar el siguiente contingente o ésta no tenía los medios, o la voluntad, para cubrir todos los puestos podría surgir un problema. Este problema, de hecho, surgió cuando España anunció que no daría el relevo previsto en el año 2003 y tuvo que ser el Cuartel General Desplegable de la OTAN en Nápoles el que asumió el turno. Esta situación dio el pistoletazo de salida para que la OTAN iniciara el planeamiento para asumir el mando de la misión ISAF en agosto de ese año.

Estados Unidos diseñó, al estilo como ya lo estaba haciendo en Irak, una organización capaz de crear las ANSF que permitieran un desarrollo sostenible de la situación de seguridad una vez comenzara el repliegue de las CF. Del año 2002 a 2005 Estados Unidos desarrolló el Ejército afgano por medio de la Oficina de Cooperación Militar-Afganistán, OMC-A (*Office of Military Cooperation-Afghanistan*), que fue reorganizada en el año 2006 como la Oficina de Cooperación de Seguridad-Afganistán, OSC-A (*Office of Security Cooperation-Afghanistan*) cuando ésta asumió también el adiestramiento de la Policía Nacional Afgana, ANP (*Afghan National Police*).

No obstante, durante ese periodo el Mando Componente Terrestre y el Mando Componente Aéreo, dependientes de CENTCOM en la península Arábiga, se encuentran en Afganistán compitiendo por los apoyos de inteligencia, operaciones especiales y apoyo aéreo con las operaciones que se desarrollan en Irak. En ese momento Afganistán se considera como un «teatro de economía» y los recursos se desvían a Irak, donde se está realizando el esfuerzo principal. Por otro lado, los países de la coalición



Fuente: Strategic Studies Institute.

Figura 8.- Relaciones de mando de CENTCOM en el año 2003.

no disponen de recursos propios para la ejecución de las operaciones con lo que los recursos americanos son los únicos disponibles. Si éstos se consumen en Irak no hay recursos extra disponibles.

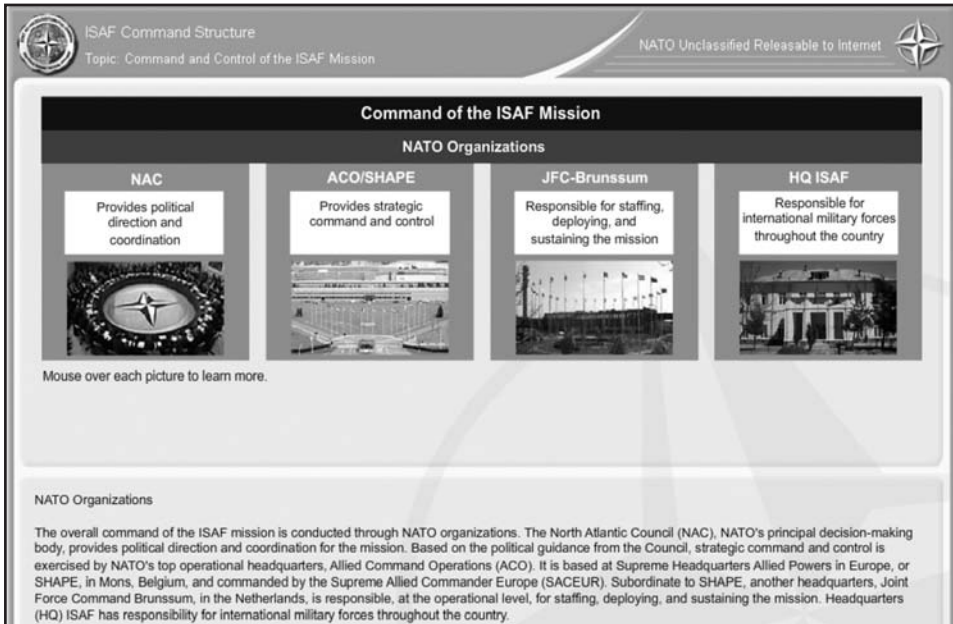
Todo esto afecta gravemente a la coordinación de operaciones en el terreno y a la capacidad de la ISAF de ejecutar sus cometidos. Máxime cuando la ISAF se encuentra iniciando su expansión (expansión que se inicia en 2004 y finaliza en el año 2010). La relación de mando entre las fuerzas norteamericanas en el terreno y las fuerzas de la ISAF no era más que de coordinación. No existía relación de mando propiamente dicha. Esta situación afectaba a las fuerzas norteamericanas bajo mando de la ISAF de manera directa puesto que tenían una doble dependencia. Por un lado dependían de CENTCOM, como mando americano, y por otro de COMISAF, como mando de la OTAN. Y, lógicamente, también de la cadena de mando nacional que, en prácticamente todos los casos, tiene prioridad sobre la internacional, figura 8.

Además de lo anterior, la propia cadena de mando norteamericana no era consciente de que la ISAF no estaban mandadas por Estados Unidos sino que estaban en TACON (26) de CENTCOM (27). Eran una fuerza militar de contingente nacional, con el grueso proporcionado por Reino Unido, que actuaba bajo su cadena de mando nacional y rendía cuentas a la ONU, no al mando regional norteamericano. Esta situación cambió cuando, en el año 2003, la OTAN asumió el mando de la ISAF, trasladando el mando estratégico militar inicialmente al JFC (*Joint Force Commander*) en Brunssum (Holanda), y después elevándolo a el SHAPE, Mons (Bélgica), dejando el sostenimiento de la fuerza a Brunssum, figura 9.

Por lo tanto, en este momento, año 2003, se están desarrollando dos operaciones simultáneamente en Afganistán con dos cadenas de mando distintas, que, en ocasiones, comparten fuerzas y que, a menudo, comparten misiones. En el cuadro 2, se puede ver como se repartían esas misiones antes de que la OTAN asumiera también la creación del Ejército afgano y el desarrollo de la ANP (noviembre 2009).

(26) *Tactical Control*: es la autoridad delegada en un jefe para llevar a cabo la dirección detallada, y normalmente local, de los movimientos y maniobras necesarios para el cumplimiento de las misiones o cometidos asignados. En la práctica es limitar la autoridad a la ejecución de un tarea concreta durante un periodo determinado. Es la más restrictiva de las maneras de mando operativo.

(27) HOPE, Ian: *Unity of Command in Afghanistan: A Forsaken Principle of War*, p. 10, Carlisle, US Army War College, Strategic Studies Institute, 2008.



Fuente: SACT.

Figura 9.– Cuartel General de la cadena de mando OTAN de la ISAF en el año 2010.

Desde la perspectiva americana el Cuartel General de la ISAF era un cuartel subordinado al máximo cuartel operacional en el teatro, que era el Mando Supremo Combinado-Afganistán HQ (28). Sin embargo, para la OTAN en el SHAPE el Mando Supremo Combinado-Afganistán era una fuerza más en el nivel táctico de las que manejaba actuando en el terreno. Esto, evidentemente, no podía sino crear una enorme fricción entre ambas operaciones.

Cuadro 2.— Comparación entre las misiones de la ISAF y la OEF, enero de 2009.

Mission	ISAF	OEF
Conduct Reconstruction and Stability Operations	Yes	Yes
Train, Equip and Mentor the ANP		Yes
Train, Equip and Mentor the ANA	Yes	Yes
Extend GI/RoA Authority and Provide Casic Services	Yes	Yes
Counterterrorism		Yes

Fuentes: US Departamento de Defensa.

(28) Headquarters: Cuartel General.

Cuando la ISAF comienza su expansión en el año 2004 para asumir inicialmente el control de la zona norte del país (posteriormente lo haría en el oeste en el año 2005 y en el resto del país en 2006) esta situación no se había solucionado. El SHAPE y la OTAN, decide pasar el control operacional a Brunssum para que así sea este Cuartel General el que lleve la dirección detallada de las operaciones. Entre mayo de 2006 y febrero de 2007 se traspasa desde EUCOM (*Europe Command*), mando recién creado y a donde se ha transferido el control de las operaciones en Afganistán por parte norteamericana proveniente de CENTCOM el control de la zona sur de Afganistán. Este control lo toma el ARRC HQ (*Allied Rapid Reaction Corps HQ*) actuando como Cuartel General de la ISAF. Para realizar la transferencia era necesario poner bajo control americano inicialmente fuerzas de la OTAN y viceversa. Como hemos visto, esta transferencia coincidió con el momento en que la guerra entró en una fase mucho más violenta (que, a su vez, coincidió con el momento de máxima violencia en Irak) y rápidamente las operaciones bajo control de la ISAF se tornaron muy serias y difíciles.

El Cuartel General de Brunssum no estaba, ni está, convenientemente equipado para desarrollar esta tarea y, sobre todo, no tenía ninguna autoridad sobre las fuerzas norteamericanas en el terreno. Además de esto, la OTAN no estaba mentalmente preparada para enfrentarse a una guerra de veras y no se encontraba preparada para afrontarla. Así pues, tal como se ha visto, como primera medida el SHAPE asume el control de las operaciones, figura 10.

A pesar de esto el Mando Supremo Combinado-Afganistán norteamericano se disolvió en febrero de 2007 y el Cuartel General de la ISAF asumió la responsabilidad del control del espacio de batalla incluso antes de definirse claramente la cadena de mando entre fuerzas americanas y OTAN. La ISAF asumió el mando sólo de las fuerzas norteamericanas que Estados Unidos ponía a disposición de la OTAN pero no de los apoyos críticos para desarrollar la misión. Críticos en un doble sentido: tanto por su trascendencia como capacitadores para llevar a cabo la misión, como porque la OTAN carecía (y, a la vista está, sigue careciendo) de ellos en el terreno y no disponía de capacidad para generarlos, desplegarlos y sostenerlos en zona. Más por la falta de mentalización anteriormente descrita (o de voluntad política) que por carencia real de dichos apoyos, figura 11, p. 98.

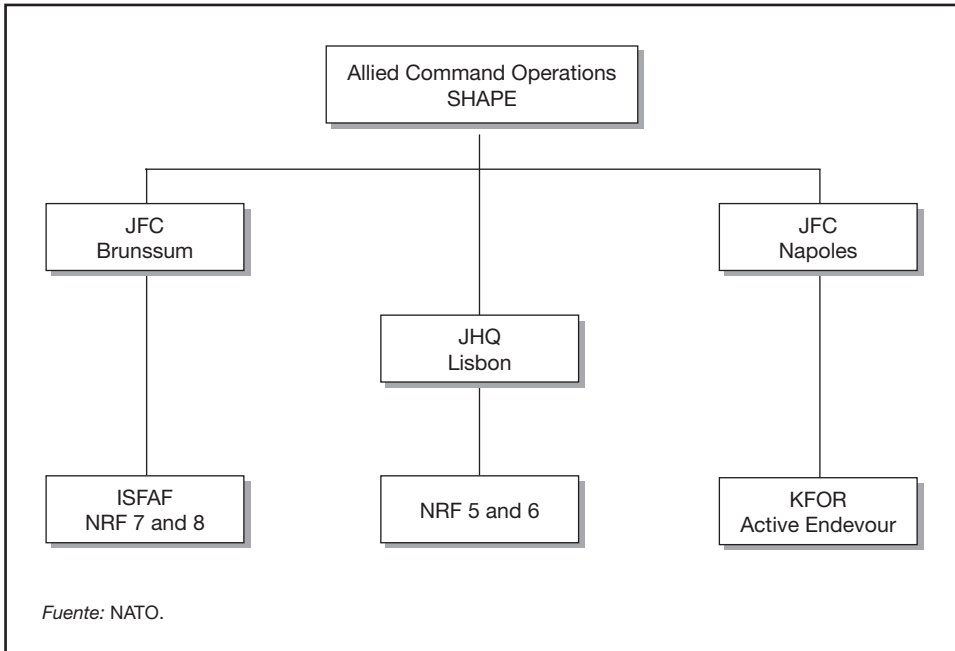


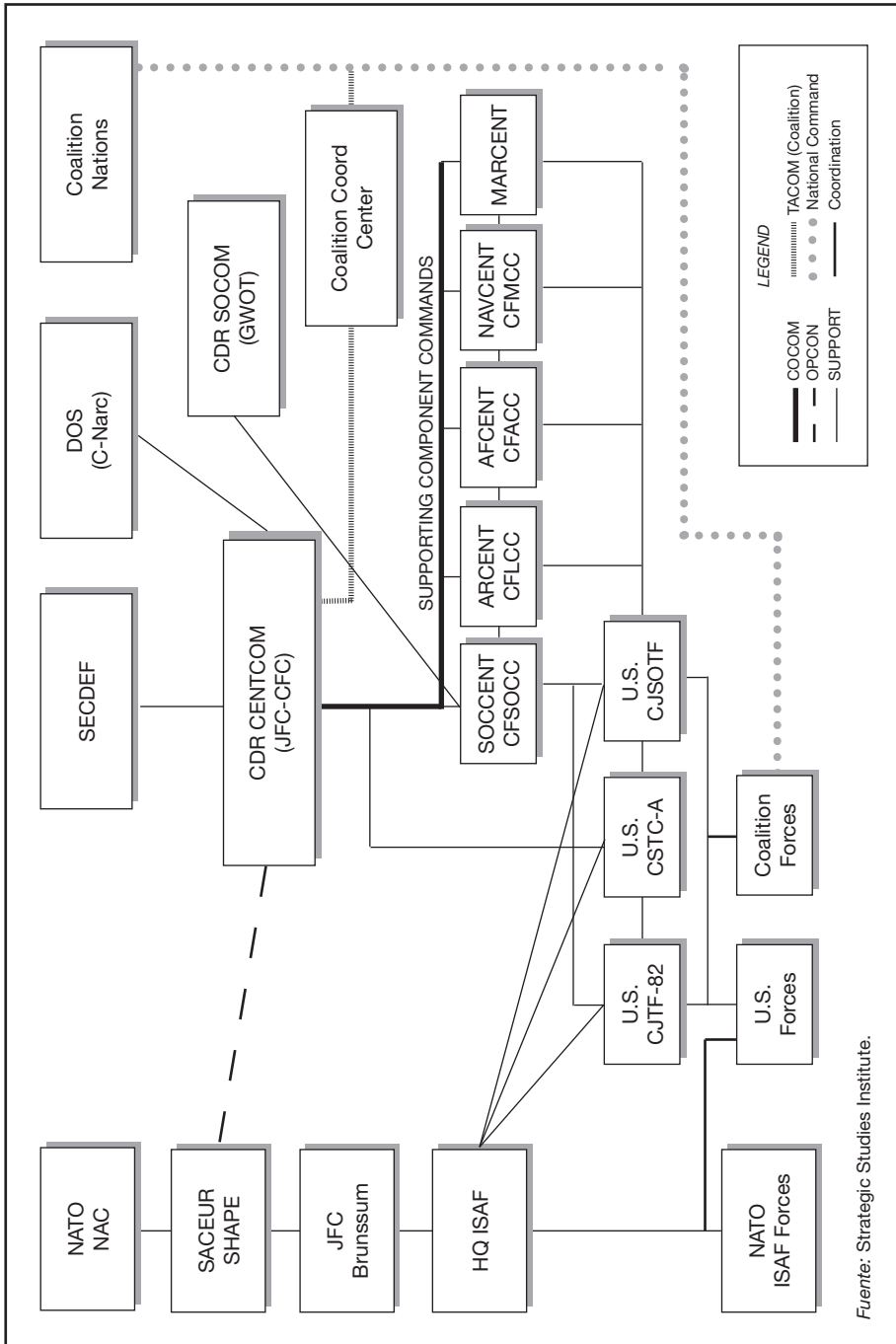
Figura 10.- Estructura de Cuarteles Generales de la OTAN en Europa en junio de 2006.

En ese momento sólo las fuerzas americanas tenían la capacidad de aportar seis cuestiones fundamentales para que la ISAF pudiera ejercer el control, que en ese momento carecía de ellas (29):

1. Logística y apoyo sanitario.
2. Creación y desarrollo de las ANSF.
3. Coordinación de las operaciones especiales.
4. Apoyo de inteligencia y apoyo aéreo cercano.
5. Coordinación de la lucha contra la droga.
6. Relación regional con los países vecinos, principalmente Pakistán.

Esta situación de doble dependencia y escasa coordinación se mantuvo desde febrero de 2007 hasta octubre de 2008. En ese momento las cadenas de mando de la OTAN y de Estados Unidos se fundieron en una sola por virtud de la asunción del mando de las fuerzas de ISAF de un general norteamericano. Esto es, las cadenas de mando paralelas de *US Forces-Afghanistan* y la ISAF pasaron a depender de SACEUR (*Supreme Allied Commander in Europe*), mando de la OTAN de titularidad norteamericana-

(29) HOPE, Ian: *opus citada*, p. 11.



Fuente: Strategic Studies Institute.

Figura 11.- Relaciones de mando en Afganistán en el año 2008.

na) tras la disolución de SACLANT (*Supreme Allied Command for Atlantic Ocean*), responsable de la defensa del territorio continental de Estados Unidos y de las líneas de comunicaciones del Atlántico y su transformación en SACT (*Supreme Allied Command for Transformation*) (30). Este cambio introdujo un único mando operativo en Europa y la asunción del puesto del SACEUR por parte de EUCOM (31).

En ese momento las dos cadenas de mando en Afganistán se pueden fundir en una sola bajo mando americano. No obstante, esta fusión no es total. Las dos cadenas de mando siguen existiendo dentro del teatro. Esto no es extraño. De hecho, como se ha mencionado anteriormente, esto es lo que sucede en todas las fuerzas: una doble dependencia, la nacional por un lado, que responde a las necesidades estrictamente nacionales y está definida por la autoridad transferida a la cadena internacional, y la internacional por otro, que permite a la fuerza contribuir a cumplir la misión. Sin embargo, en este caso hay una particularidad que hace que la situación no deje de tener un germen de conflicto potencial: las fuerzas norteamericanas continúan participando en las dos operaciones que Estados Unidos desarrolla en Afganistán, la ISAF y la OET, en la que no participa la OTAN, figura 12, p. 100.

Esto crea confusión y desvía recursos de las operaciones de la OTAN. Pero parece inevitable y sin solución a medio plazo puesto que la OTAN no está dispuesta a asumir la tarea de lucha contraterrorista ni contra la droga en el ámbito criminal.

En noviembre de 2009 se reunifica de nuevo la estructura de la ISAF bajo un solo mando y el COMISAF (un teniente general norteamericano), asume el mando de todas las unidades que contribuyen al cumplimiento de la misión de la ISAF. Para ello, asumió el control de las operaciones especiales y también de las fuerzas de la Policía Militar que se encargan de la investigación criminal, lucha contra el crimen organizado y custodia de presos especiales. En la figura 13, p. 101, se puede ver como se encuentra la estructura de la ISAF actualmente.

(30) Que se encuentra en territorio continental de Estados Unidos y no manda operaciones sino se encarga del proceso de evolución y adaptación de la OTAN.

(31) Esto es, el mando exclusivamente norteamericano que mandaba sus fuerzas en Europa (EUCOM) asume el mando del SACEUR y se convierte en el mando de todas las fuerzas operativas de la OTAN, americanas o no.

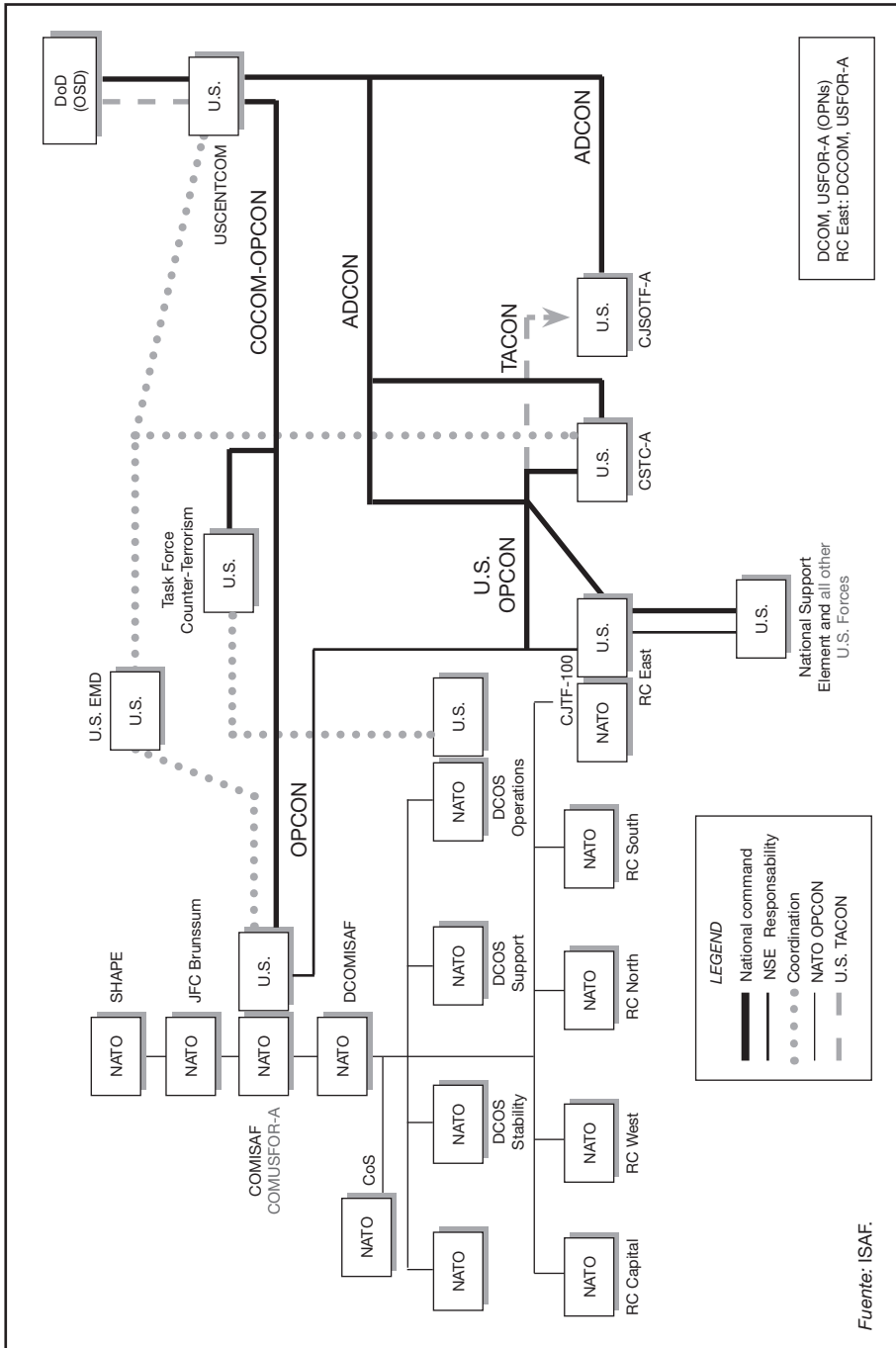


Figura 12.- Estructura de mando de Estados Unidos-ISAF entre el año 2007 y final del año 2008.

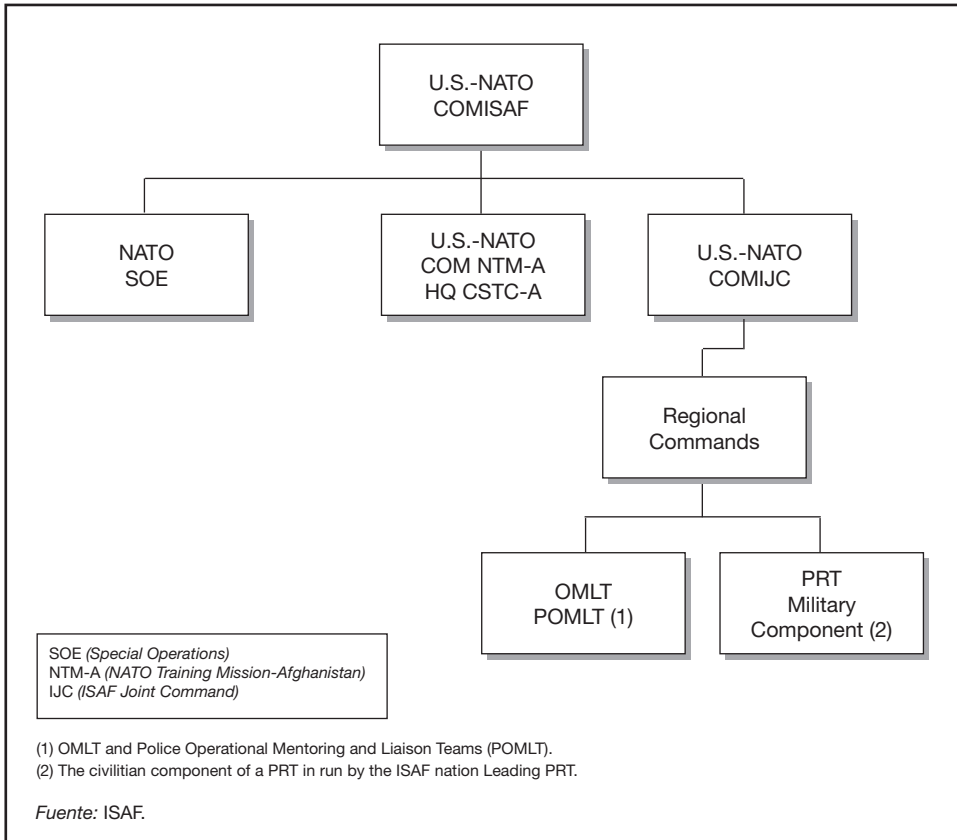


Figura 13.- Estructura de mando de Estados Unidos-ISAF desde el año 2009.

Estas fuerzas de operaciones especiales son las fuerzas de la OTAN, no las norteamericanas. Por lo tanto, no pertenecen a la OEF ni realizan acciones de lucha antiterrorista contra Al Qaeda. En el teatro sí se encuentran otras fuerzas exclusivamente norteamericanas cuyos cometidos están directamente relacionados con las operaciones especiales enfocadas a la lucha antiterrorista y la eliminación de Al Qaeda.

Una última mención en este apartado a los PRT. Estos fueron desarrollados de manera inicial por las naciones en un intento al principio de la campaña de comenzar un proceso de desarrollo y estabilización. Posteriormente han sido asumidos como herramientas fundamentales de la operación en la parte de desarrollo aunque desde la perspectiva norteamericana su rol debería ser mucho más agresivo y no tan de soporte

material a los esfuerzos que deberían estar haciendo los propios afganos. Sin embargo, es interesante reseñar que los PRT dependen de los mandos regionales y están, por lo tanto, en la cadena de mando de la ISAF. Pero están compuestos de una parte militar y una parte civil. Y sólo su estructura militar está en la cadena de mando de la ISAF. La parte civil de esta estructura depende directamente de la cadena de mando civil de la nación que proporciona (y financia) el PRT. Por lo tanto, encontramos un elemento más de distorsión que veremos con un poco más de detalle al analizar la cadena de mando civil, figura 14.

Estructuras civiles

A lo largo del desarrollo de la campaña (de ésta y la de Irak) se han ido extrayendo una serie de conclusiones. Una de ellas es clara, reforzar la

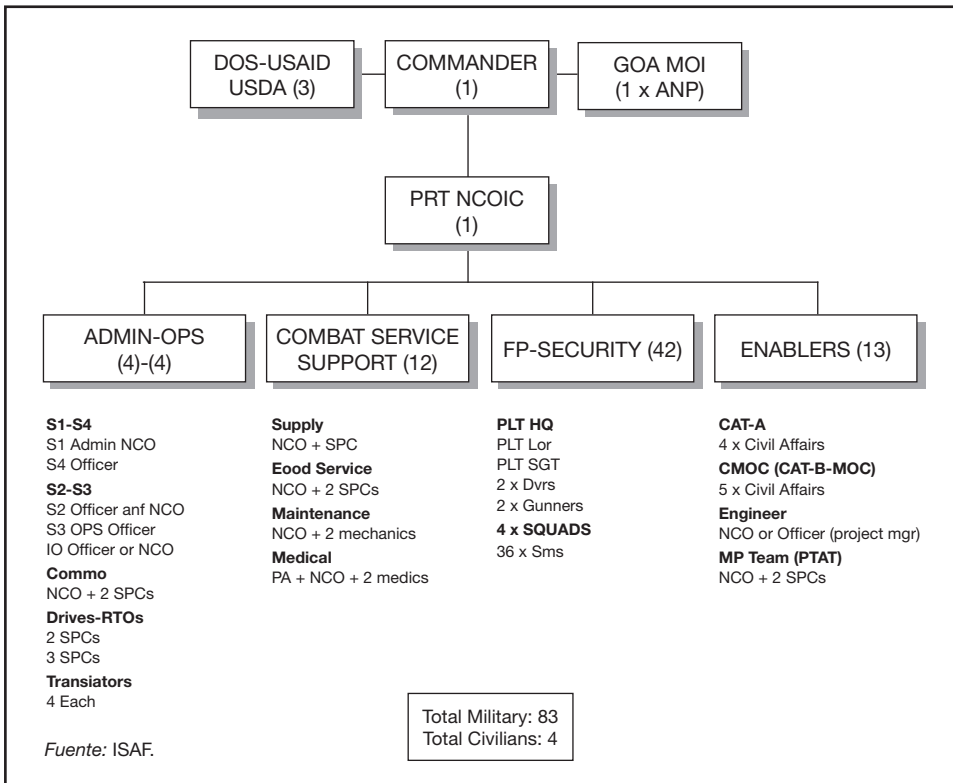


Figura 14.- Estructura de un PRT según la doctrina norteamericana. Los miembros civiles están incluidos en la caja del Departamento de Estado-Agencia para el Desarrollo Industrial (USAID).

economía afgana es crucial para la estrategia de contrainsurgencia que se está desarrollando en el país. La pobreza y el desempleo son críticos en Afganistán y se estima que el comercio ilícito de drogas mueve un tercio del dinero que se mueve legalmente dentro de sus fronteras. La droga es la principal fuente de financiación de la insurgencia y su presencia deforma totalmente la estructura económica nacional afgana. Además de todo esto, Afganistán se encuentra en unas condiciones tales que no puede hacer frente a sus necesidades de desarrollo (ni siquiera las más básicas) sin la ayuda extranjera. Se calcula que Afganistán necesitará ayuda extranjera en los próximos años (de aquí a los próximos 10 años inicialmente) para cubrir el 88% de su presupuesto, ya que él mismo no es capaz de producirlo. Éste principalmente, junto con muchos otros, es el desafío al que se enfrenta la comunidad internacional a la hora de lograr la estabilización y desarrollo de Afganistán. Para ello desde el inicio de las hostilidades la ONU desplegó una misión en el teatro que, se puede decir, aglutina y es la cabeza visible de los organismos civiles actuando en Afganistán. Que, dada la situación de inseguridad que existe en Afganistán, no son demasiados.

Como se ha visto anteriormente la UNAMA (32) no está dirigiendo una misión de mantenimiento de la paz sino una misión de apoyo y desarrollo (fue transferida a la OTAN y se convirtió en la ISAF. Inicialmente desplegó como una pequeña misión del SRSG, al amparo de las fuerzas que imponían la resolución del CSNU. Y, posteriormente, conforme la situación se estabilizó y aumentaron tanto las fuerzas en el teatro como la seguridad, esta misión se transformó en la UNAMA.

El objetivo de la UNAMA es promover la paz y la estabilidad en Afganistán. Desde los Acuerdos de Bonn ha desarrollado un papel importantísimo en la evolución del conflicto al ser el garante de la legalidad y legitimidad de la actuación de la comunidad internacional. Además de los procesos electorales la UNAMA ha estado involucrada en todos los procesos de reconciliación que se han desarrollado y se están desarrollando en Afganistán. Tiene, por añadidura, especial responsabilidad en la vigilancia del respeto a los derechos humanos; el imperio de la ley (apoyando a la Comisión de Desarrollo Judicial); el papel de la mujer en Afganistán; y, por supuesto, voz en todas las cuestiones de ayuda humanitaria.

(32) *United Nations Assistance Mission in Afghanistan*. Heredera de la Misión Especial de Naciones Unidas en Afganistán tras los Acuerdos de Bonn y la creación de la ISAF.

La UNAMA es una misión en la que se ha empleado el principio de *integrated mission*. Esto es, misión integral. Esto quiere decir que lo que se desarrolla en Afganistán ya no es una misión de mantenimiento de la paz al uso de los años noventa (Bosnia, Kosovo, etc.) en la que se establecía un sistema de observadores y se verificaba que se cumplía un alto el fuego por ambas partes. Ahora lo que busca la misión es realizar una aproximación a la solución desde múltiples frentes. En el bien entendido de que para lograr una transición de la guerra a la paz con éxito es necesario lograr simultáneamente avances en seguridad (reforma del sector de seguridad), gobernabilidad (y reconstrucción de las instituciones o construcción en el caso de Afganistán), desarrollo, derechos humanos e imperio de la ley. Siendo éstas las áreas que universalmente se aceptan como tareas globales a impulsar a la búsqueda de una solución global al problema. No una mera interposición o interrupción de las hostilidades.

Para cumplir estas tareas de manera eficaz la UNAMA se organiza en dos «pilares», cada uno a las órdenes de un DSRSG (*Deputy Special Representative del Secretario General*) de Naciones Unidas: el pilar de Asuntos Políticos (*Political Affairs*) y el pilar de Ayuda, Recuperación y Reconstrucción (*Relief, Recovery and Reconstruction*). La coordinación entre estos pilares se lleva a cabo en el cuartel general a nivel regional. Debe quedar claro que la UNAMA es una misión civil y los únicos militares con los que cuenta son los necesarios para realizar una coordinación eficaz con la ISAF y con los ministerios afganos. Esto es, la ONU no realiza ninguna operación militar en Afganistán.

Cuando la UNAMA (o la previa misión especial) desplegó en Afganistán en el año 2001 el conflicto se previó corto. Estados Unidos no estaba interesado en el desarrollo democrático de Afganistán, sólo en detener a Ben Laden, y la propia ONU no quería comprometerse demasiado en el país que había probado sobradamente que no estaba en condiciones ni tenía la voluntad de iniciar la senda del desarrollo, al menos a corto plazo. Por ello, optó por una misión pequeña, con pocos componentes, empleando las fuerzas ya desplegadas por Estados Unidos y centrada en la reconciliación y desarrollo político más que en la reconstrucción y una masiva ayuda humanitaria. Esto provocó que la UNAMA se convirtiera en un actor secundario en Afganistán al optar por la estrategia de *Light Footprint* (33).

(33) Dejando poca huella en el terreno, lo que quiere decir, desplegando un mínimo de personal y medios.

Al optar por esta forma de intervención la UNAMA se quedó sin medios de presión sobre el Gobierno de Afganistán, ya que eran Estados Unidos y los países con fuerzas desplegadas los que estaban en condiciones de emplear la estrategia «del palo y la zanahoria» sobre Afganistán amenazando con sus fuerzas militares y presionando con los fondos que proporcionan para su desarrollo.

Desde el año 2002 y hasta el 2005 la UNAMA se concentró en ir desplegando progresivamente y en coordinar las 20 agencias de Naciones Unidas que se encuentran actualmente trabajando en Afganistán. En ese periodo, además, su cometido principal fue conseguir fondos. Éstos necesarios para poner en práctica la enormidad de los objetivos que tan alegremente se habían aceptado como adecuados en el cumbre de Bonn y que en la fase inicial de la campaña parecían muy ambiciosos y lejanos.

A lo largo de los primeros años de la misión de la ONU en Afganistán la situación de seguridad y de gobernabilidad no mejoró. Y no sólo no mejoró, sino que cada una de ellas siguió una evolución por su lado que, tomadas en conjunto, provocó una situación peor que un deterioro de alguna de estas áreas por separado. La situación de seguridad se vio deteriorada por la falta de tropas sobre el terreno. Esto provocó que se pretendiese solucionar con la legalización de las milicias que habían luchado la guerra convirtiéndolas en una especie de parapolicia civil. Pero éstas se revelaron incapaces de mantener la seguridad, por sus excesivos vínculos políticos locales, y la inclusión de estas milicias en la estructura estatal provocó el alejamiento de parte de la sociedad, la exclusión de grandes colectivos, el retraso en el proceso de reconciliación y, en definitiva, la pérdida de una ventana de oportunidad. Esta pérdida de oportunidad ha tenido un gran impacto en el prestigio de la UNAMA y en su libertad de maniobra posterior.

El establecimiento de la ISAF al mando de las fuerzas militares y con una cadena de mando separada de la de la UNAMA no siguió las recomendaciones del Informe Brahimi (34) e hizo que la ONU perdiera la capacidad

(34) El Informe Brahimi fue un trabajo realizado por encargo del secretario general de la ONU a Lahkdar Brahimi, posteriormente representante especial en Irak y Afganistán, y fue el primero de muchos pasos para recapitular las misiones de mantenimiento de la paz de los años noventa, aislar los fallos y tomar medidas para reparar estos errores al objeto de garantizar la eficiencia de las misiones de mantenimiento de la paz en el futuro. La ONU ha prometido continuar con estas prácticas para ponerlas en vigor cuando se realicen operaciones de mantenimiento de la paz en el futuro.

de influir sobre la campaña militar. Igualmente, el desarrollo de los PRT como esfuerzos nacionales con la parte militar bajo la cadena de mando de la ISAF y con dependencia nacional de su parte civil no contribuyó a prestigiar a la UNAMA como agente eficaz en el apartado de reconstrucción. Sin embargo, el elemento distorsionador más importante fue la ejecución de la OEF con su estrategia de *kill and capture* (matar y capturar) paralelamente al desarrollo de la UNAMA y la ISAF. La ejecución de la OEF alejó definitivamente a la población afgana de las acciones de reintegración y apoyo e hizo perder a una parte de ésta completamente la confianza en su Gobierno.

No obstante, es necesario decir que la ONU no fue capaz de presentar, o al menos consensuar, frente a las iniciativas militares norteamericanas o de la OTAN una estrategia clara de proceso de paz. Incluso aunque careciese de los medios para ponerla en práctica. Estas iniciativas sólo han sido posibles cuando la comunidad internacional se ha alineado por medio de las cumbres de la OTAN a la búsqueda de soluciones.

En cualquier caso la UNAMA tiene el mandato de Naciones Unidas de coordinar a la comunidad internacional en el posconflicto. Para ello la UNAMA se ha organizado por medio de diversas estructuras. A continuación se analizan desde la perspectiva de la coordinación interna de la UNAMA, su coordinación con las agencias civiles externas a la ONU, con las organizaciones militares y con los países que contribuyen al desarrollo también de Afganistán.

Para coordinar su actuación interna la UNAMA creó inicialmente un Centro de Análisis que carecía de capacidad de planeamiento. Esto se reveló inoperante y desarrolló posteriormente la APU (*Analysis and Planning Unit*) con capacidad de planeamiento limitada. No obstante, no es demasiado eficaz porque los órganos de Naciones Unidas son organismos autónomos y no rinden cuentas más que al secretario general no a una autoridad en Afganistán. Esto hace que sea muy difícil coordinar desde Nueva York las 23 agencias de Naciones Unidas trabajando en el terreno y que el resultado sea muy poco eficiente.

Por otro lado y para coordinar con otros actores externos civiles el principal problema que tiene la UNAMA es que carece de herramientas para ejercer presión sobre los países que invierten su propio dinero y emplean sus tropas principalmente en beneficio de sus propios objetivos estratégicos. Máxime cuando las actividades de la UNAMA se pagan, final-

mente, con los fondos proporcionados por aquellos a los que pretende coordinar (es el caso clásico de Estados Unidos, que financia el 25% del presupuesto de la ONU). En cualquier caso, debido a la escasez de recursos de la UNAMA y a su pobre coordinación interna, la misión carece de posibilidad de realizar una sincronización efectiva de las actividades del conjunto de las naciones en todo Afganistán. Aunque es cierto que las naciones deberían enfocar sus proyectos y esfuerzos a los objetivos definidos en la ANDS, y a través del Gobierno de Afganistán esto no es así en muchísimas ocasiones, dadas las circunstancias de objetivos particulares más arriba mencionadas, figura 15, p. 109.

Además de lo anterior, en Afganistán se encuentran trabajando otras dos agencias civiles no dependientes de la ONU pero con un elevado nivel de representación y con las que es necesario para la UNAMA la coordinación: el Representante Especial de la Unión Europea, EUSR (*EU Special Representative*) y el NATO SCR (*NATO Senior Civilian Representative*). El primero coordina a los países miembros de la Unión Europea en Afganistán en sus esfuerzos de reconstrucción (no militares) y el segundo se encarga de coordinar los esfuerzos de los PRT en sus aspectos civiles desde la estructura de la OTAN (aunque su mandato, como parte de la OTAN, sea apoyar al SR de Naciones Unidas en Afganistán). Además, un tercer representante entra en el juego como voz del grupo Afganistán-Pakistán coordinando los esfuerzos de desarrollo entre estos dos países en un esfuerzo por impulsar el desarrollo del área Afganistán-Pakistán, foco del conflicto de Afganistán. Aunque no hay competencia entre estos grupos, la coordinación entre ellos consume tiempo y recursos. Y, demasiado a menudo, se logra una excelente coordinación de lo que no es trascendente y muy poca en lo que importa.

Respecto a la coordinación de la UNAMA con las acciones militares se puede decir que ésta es escasa. No existe un elemento real de coordinación de planeamiento entre la parte militar (ISAF) y la parte civil (UNAMA) de la misión, aparte de anteriormente mencionados oficiales de enlace. Y la UNAMA es reacia a aproximarse a las acciones de la ISAF.

La ISAF acusa a la UNAMA de no cooperar en la parte civil de la solución del conflicto de contrainsurgencia puesto que una solución militar exclusivamente no es posible. Y la UNAMA responde que no tiene experiencia en este tipo de conflictos, que no dispone de suficientes recursos y que carece de capacidad de planeamiento. En el fondo, lo que subyace es

una reluctancia de la UNAMA a involucrarse en acciones militares en las que, a menudo, mueren civiles y que le expondría a poder perder la independencia para denunciar este tipo de acciones por parte de la rama militar de la misión. Asimismo, y en contra de sus propios objetivos de desarrollo, la UNAMA se niega a desplegar presencia en aquellas zonas en las que no hay seguridad para desarrollar sus operaciones (esto es, el sur y el este de Afganistán, donde se desarrollan las operaciones más violentas). La raíz de esta divergencia es un diferente enfoque entre la UNAMA y la ISAF: desde el lado militar se ve la seguridad como requisito previo a la estabilización y posibilitador de ésta.

Desde el lado civil se ve como solución a la estabilización el apoyo humanitario, la gobernabilidad y el imperio de la ley. Su presencia hará que la situación de seguridad automáticamente mejore. Y esto hace que las esferas de actuación no se toquen. Máxime cuando no hay seguridad para poder desarrollar este tipo de actuaciones y entonces no se realiza ninguna operación por parte de la ONU. Esto conduce a que o se hacen operaciones de apoyo civil exclusivamente por la parte militar en las zonas no seguras o se realizan por parte de la ONU allá donde los militares no están ejerciendo sus esfuerzos porque la situación es relativamente segura y, por lo tanto, no están interesados en emplear recursos en esas zonas. Esto crea una constante divergencia que contribuye a reforzar los dos diferentes puntos de vista y no permite alcanzar una solución eficiente de cooperación entre ambas estructuras.

La coordinación entre los actores internos al país y los externos se consigue por dos medios, uno pasivo y uno activo. El pasivo es la ANDS, que permite que todos los países y organizaciones (militares y civiles) se enfoquen hacia un objetivo común. El medio activo es el JCMB. Inicialmente este organismo se estableció para vigilar el cumplimiento de los Acuerdos de Londres de manera rotatoria en las capitales europeas. Actualmente, desde el año 2008, se desarrolla en Kabul con los representantes de los actores principales (Afganistán, OTAN, ONU, países contribuyentes y diferentes organizaciones) y sirve para alcanzar acuerdos de actuaciones políticas y de financiación (es, de hecho, el organismo que autoriza el techo a alcanzar en el número de personal de las ANSF, por ejemplo). Su principal limitación es que las decisiones se toman por unanimidad, lo que tiende a provocar que se llegue a acuerdos acerca de las decisiones de mínimos. Y las cuestiones críticas, una vez más, como hemos visto anteriormente, quedan sujetas a decisión de los países en función de sus intereses estratégicos.

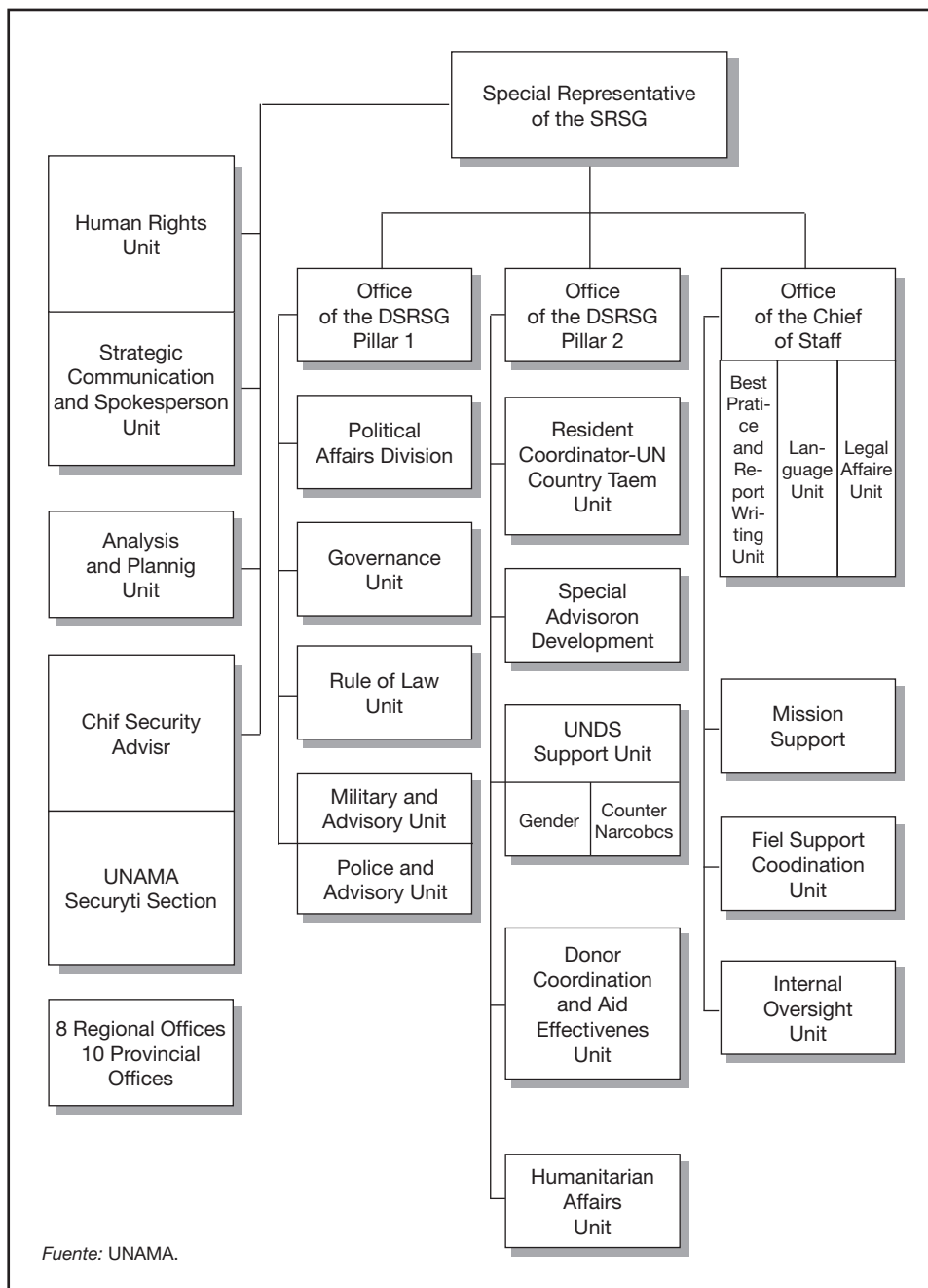


Figura 15.- Estructura Cuartel General de la UNAMA, año 2009.

El JCMB es, de hecho, la herramienta más poderosa que en la actualidad tienen las naciones en el control de las operaciones y la evolución de Afganistán. No obstante, como se ha mencionado, no es estrictamente una herramienta de la ONU sino, más bien, un foro de acuerdo entre los países contribuyentes en el que se pueden tratar temas de ámbito estratégico, militar, político o de relaciones. Y siempre plenamente vinculado al control de los fondos invertidos en el desarrollo de Afganistán.

Conclusiones

Desde que los talibán fueron expulsados del poder a finales del año 2001 Estados Unidos, la OTAN y la ONU han estado trabajando a la búsqueda del objetivo de construir un gobierno democrático capaz de dirigir Afganistán. Pero el objetivo es elusivo, el enemigo es resistente, la situación política en Afganistán muy compleja y el proceso mucho más lento de lo previsto.

A lo largo de este artículo se ha analizado como la estructura militar ha evolucionado de una manera clara desde la estructura muy simple que se estableció para la sola ejecución de la invasión y las acciones de búsqueda de Ben Laden en el periodo inmediato posterior a la invasión, a una estructura enormemente compleja en la que la unidad de mando y la unidad de esfuerzo han primado por encima de los intereses exclusivamente nacionales, aunque indudablemente éstos sean el motor de esta evolución.

Una estructura que era ineficaz desde la perspectiva operativa y que vulneraba los principios de la guerra de unidad de mando, concentración de esfuerzos, economía de medios y objetivo ha logrado reunir en una sola cadena de mando casi todos sus recursos para conseguir la máxima sinergia de sus acciones. De esta manera ha ganado eficiencia y ha eliminado múltiples fricciones. Esto era imprescindible para lograr cumplir los objetivos políticos, cada vez más ambiciosos, que la Administración norteamericana ha ido imponiendo a sus fuerzas en Afganistán. Y, aparentemente, los objetivos militares se consiguen de una forma directa ya que la estructura tiene los medios y la capacidad de emplearlos. Y todo ello bajo un mismo mando.

Sin embargo, este idílico panorama no está exento de aspectos a revisar. La reunión ha sido posible porque se ha hecho bajo la autoridad de Es-

tados Unidos. No hubiera sido posible de ninguna otra manera. A pesar de ello, la reunión de todos los esfuerzos en una sola cadena de mando y el establecimiento de objetivos recogidos de manera conjunta en la ANDS, y reafirmados periódicamente en el JCMB, contribuyen decisivamente al cumplimiento de la misión. Un punto negro lo constituye la falta de coordinación de los esfuerzos de los PRT mucho más vinculados a la cadena de mando nacional que a la cadena de mando de la OTAN y con, en muchos casos, una agenda propia no exenta de conflictos con la imagen global de la ISAF. Aunque la actuación de los PRT debería estar integrada, al menos de modo pasivo, en el ámbito de lo que se realiza en dirección a los objetivos establecidos en la ANDS.

No obstante, todos estos éxitos se encuentran en la parte militar del problema. Sólo una parte del problema y no la mayor a la hora de encontrar una solución a largo plazo. La solución ha de venir del lado del desarrollo y la gobernabilidad. Ciertamente es que sin la seguridad que permita estas dos no podrá existir una solución, pero no menos cierto que la solución militar no es una solución perdurable y, hoy por hoy, ni siquiera posible. Por ello es imprescindible la existencia de unas estructuras civiles que permitan la ejecución de las tareas de desarrollo civil de la manera más eficaz posible y posibiliten una coordinación efectiva con las acciones militares.

Sin embargo, vemos que esto no ocurre en el lado civil. La UNAMA es incapaz de coordinar siquiera las agencias pertenecientes a la ONU. Carece de capacidad de planeamiento a largo plazo, ni en el teatro ni fuera de él dedicado a éste, aunque insiste en que sus planes sí son a largo plazo (una reconstrucción de futuro de Afganistán) y los de la ISAF a un máximo de cinco años vista (el fin de las operaciones militares y la retirada de las fuerzas). Y, sobre todo, no dispone de medios para hacer aplicar sus actuaciones. Ni en el ámbito militar ni en el ámbito de desarrollo o gobernabilidad. Aunque sí tiene una mayor influencia en el ámbito político.

Pero en el plano del apoyo al desarrollo de la UNAMA carece de personal experto que le permita llevar a efecto su tarea de guiar al Gobierno afgano. La frecuencia de los relevos de los contingentes militares es una queja constante de los representantes de la ONU y, sin embargo, su personal especializado rota con la misma o mayor frecuencia que el personal militar. Y, normalmente, el grueso de éste no está ni la mitad de cualificado que aquél. Aparte del hecho de que los relevos de los contingentes están programados con antelación y se trata de minimizar su impacto en la

operación. Los relevos de personal de la ONU son irregulares y, a menudo, dependientes de la situación tanto dentro como fuera de la zona.

El órgano de coordinación (el equivalente también a un cuartel general) de la UNAMA, el APU no está integrado en el Cuartel General de la UNAMA como parte de éste, sino que depende directamente de Naciones Unidas y del SRSG (figura 5, p. 82). Esto hace que, aparte de su escasa capacidad de coordinación efectiva con los organismos de la ONU, los otros dos pilares no estén al tanto de las actividades de planeamiento, por lo que los resultados de planeamiento son peores y su actuación más ineficaz. Aparte de esto, no tiene ningún enlace con los PRT. Esto hace que la coordinación a nivel provincial entre lo que lleva a cabo la UNAMA, lo que consigue la ISAF y lo que persigue la nación donante sea mínima o nula. Siendo más fruto de la coincidencia y de la buena voluntad personal que de la planificación el que se obtengan resultados positivos complementarios.

Aparentemente, desde la perspectiva de la UNAMA, la falta de coordinación inicial, en el año 2001, creó una inercia que ha favorecido la «militarización» de la actuación de Naciones Unidas, ha provocado una escalada militar a la búsqueda del final de la violencia y ha fagocitado recursos que han minado la capacidad de alcanzar una solución política del conflicto. No obstante, esto parece fruto de una visión un tanto distorsionada de la realidad. La solución del conflicto es, evidentemente, política. No de otra manera lo plantea la ISAF. Sin embargo, parece que la UNAMA no reconoce como prioritario el establecimiento de un entorno seguro que permita el desarrollo y la gobernabilidad.

Aunque sí arguye que no puede ejercer su misión por falta de seguridad en grandes zonas del país. De modo claro, la solución del conflicto pasa por el establecimiento de las condiciones de seguridad que permitan el desarrollo de todas las demás condiciones. Es ésta una premisa que debería estar clarísima en la cabeza de todos los organismos que actúan en el terreno. Y el establecimiento de los medios de coordinación y planeamiento que sean capaces de coordinar los esfuerzos militares y civiles es un requisito imprescindible para la solución del conflicto. Esta debería ser una prioridad para la UNAMA.

Aun el entendido de que no será posible desligar la actuación de las naciones de sus intereses estratégicos en la zona, es posible actuar de forma coordinada y dirigida a la consecución de un objetivo común empleando como mecanismo de coordinación común la ANDS ya que ésta cubre la

mayoría de los aspectos a desarrollar en Afganistán. Aunque la cuestión de qué fondos se asignan a cada actuación estará siempre ligada a las prioridades estratégicas de la nación donante es posible establecer una base común desde la que poder negociar la participación y el compromiso de las naciones. Pero para ello es imprescindible que desarrollemos el órgano de control cívico-militar que permita llevar a cabo esa actuación.

Las naciones no comprometen la sangre de sus soldados, el dinero de sus contribuyentes y su prestigio político en una tarea sin futuro o poco prometedora. La existencia de esta estructura de coordinación cívico-militar, UNAMA-ISAF o, a otro nivel, ONU-OTAN permitiría la máxima sinergia de la actuación de las diferentes organizaciones en Afganistán y alcanzar una solución perdurable en un futuro a medio plazo que no implique la pérdida de más vidas humanas.

Bibliografía

Libros

USMC Deployer's Guide, Department of Defense, U.S., 2008.

Panorama Estratégico 2010-2011, Real Instituto Elcano-Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Recursos electrónicos

En: <http://www.understandingwar.org>

En: <http://www.isaf.nato.int/>

En: <http://www.foreignpolicy.com>

En: www.ntm-a.com

En: www.defense.gov

En: www.csis.org

En: <http://en.wikipedia.org>

Artículos

HOPE, Ian: «Unity of Command in Afghanistan: A Forsaken Principle of War», *Carlisle*, U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2008.

Documentos

AREU (*Afghanistan Research and Evaluation Unit*), *A to Z Guide to Afghanistan Assistance, 2011*, Kabul, 2011.

Comunicado de la Conferencia Internacional de Kabul, Gobierno de Afganistán, 20 de julio de 2010.

CORDESMAN, Anthony: *Afghanistan and the Uncertain Metrics of Progress. Part Two: Transitioning to a New Strategy: 2009-2010*, Centre for Strategic and International Studies, Washington, 2011.

— *Afghanistan and the Uncertain Metrics of Progress. Part Three: The Key Ongoing Challenges that Help Shape the Outcome of the War*, Centre for Strategic and International Studies, Washington, 2011.

— *Afghanistan and the Uncertain Metrics of Progress. Part Four: «Hold, Build and Transition»: The Challenge of Development*, Centre for Strategic and International Studies, Washington, 2011.

EXUM, Andrew: *Leverage: Designing a Political Campaign for Afghanistan*, Center for a New American Security, Washington, 2010.

Gobierno de Afganistán: *Afghan National Development Strategy, 2008-2013, A National Strategy for Security, Governance, Economic Growth and Poverty Reduction*.

HEBERT, Iselin: *UNAMA in Afghanistan: Challenges and Opportunities in Peace-making, State-Building and Coordination*, Norwegian Institute of Foreign Affairs, Oslo, 2010.

Informe de la United States Government Accountability Office: *The Strategic Framework for US Efforts in Afghanistan*, Congressional Committees, Washington, 2010.

NTM-A-CSCT-A Implementation Plan, 29 de agosto de 2009.

Peace Operation Backgrounder: *Rebuilding Afghanistan: The United Nations Assistance Mission in Afghanistan*, The Henry L. Stimson Center, Washington, 2002.

U.S. Department of the State y U.S. Agency for International Development: *Strategic Plan, Fiscal Years 2004-2009*, Department of the State/USAID Publication 11804, Washington, 2003.

WILLIAMS, M.: *Empire Lite Revisited: NATO, the Comprehensive Approach and State-Building in Afghanistan*, International Peacekeeping, Londres, 2011.