



1. INTRODUCCIÓN

Hace ya un año que el diplomático británico Mark Sedwill ocupa el puesto de Alto Representante Civil¹ de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Afganistán, un nombramiento que precedió –sin sorpresas aparentes– a la Conferencia Internacional sobre Afganistán celebrada en Londres a finales de enero de 2010.

Resulta cuanto menos extraño comprobar que apenas aparecen referencias en Internet al mandato del SCR, fuera de una breve mención en las convocatorias de vacantes en su oficina o las indirectas que pueden deducirse de ruedas de prensa o declaraciones, institucionales o no. Tanto más extraño resulta que las referencias en la propia página de la Alianza son marginales y no definen ni dicho mandato ni los términos de referencia del Representante, como no hacen tampoco alusión a la composición de su oficina o a su rol en la ejecución del Comprehensive Approach².

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas autorizó³ en 2001 el despliegue de una Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF⁴) para Kabul y sus alrededores, haciendo responsable de la misma a una “coalición de países voluntarios”⁵. En agosto de 2003, OTAN asume el liderazgo de ISAF y con él la responsabilidad sobre el mando, la coordinación y la planificación de la fuerza, pero también sobre el nombramiento de su comandante (COM ISAF) y el establecimiento de una estructura permanente de Cuartel General en Afganistán. Con ello se permite mayor flexibilidad en la naturaleza de la participación⁶ en la operación, al tiempo que se pone fin a los problemas que las rotaciones periódicas presentan en materia de mando y control, facilitándose la gestión de dicha fuerza en un teatro tan complejo como el afgano, hasta entonces responsabilidad del país de la coalición que asumía el mando.

1 Al que me referiré indistintamente como Representante o SCR (Senior Civilian Representative).

2 Usaré la expresión “enfoque multidisciplinario” para el “comprehensive approach” por ser el de uso oficial español (Directiva de Defensa Nacional 1/2008) y el que, en mi opinión, mejor se ajusta al concepto y al carácter multidimensional de los conflictos. Usaré así mismo “acción integrada” para el “integrated mission approach” de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por la misma razón, aunque pienso que “conjunta” se adecúa mejor.

3 Se pueden encontrar las resoluciones del Consejo de Seguridad en: www.un.org/es/documents/sc/index.shtml, así como éstas y otros documentos oficiales (Acuerdos, documentos OTAN, Conferencias Internacionales, etc.), en: www.isaf.nato.int/official-texts.html

4 Usaré las siglas en inglés, ISAF (International Assistance Security Force).

5 Según terminología oficial del Consejo de Seguridad.

6 La existencia de una estructura permanente de Cuartel General ofrecía a aquellos países, cuya participación en la composición de la fuerza era de escasa entidad, la nada desdeñable oportunidad de ejercer un rol activo en la estructura de mando, algo que no hubiera sido posible en otras circunstancias.

La creciente proyección política de la Alianza y de su papel, incluso más allá del área establecida como propia en su tratado fundacional, lleva al Consejo del Atlántico Norte a considerar el establecimiento de una figura que proyecte en el terreno, en Kabul, los intereses políticos de la Organización y, por extensión, los de los países presentes en la coalición de ISAF, por ella liderada. En diciembre de 2003, el Consejo nombra para ello a un prestigioso político turco, el antiguo Ministro de Exteriores Hikmet Çetin. Nace así la figura del Alto Representante Civil de OTAN para Afganistán o SCR, cuya función será inicialmente representar los intereses políticos de la Alianza y actuar como enlace entre las autoridades afganas, los actores internacionales y la dirección política de la Organización en Bruselas, a través de su Secretario General.

El SCR y su Staff se instalan en Kabul en enero de 2004, dentro del Cuartel General, generando confusión en lo que se refiere a su relación con ISAF, aunque beneficiándose del apoyo logístico de ésta. Incluso para aquéllos involucrados desde el principio en la concepción, diseño y construcción de la figura del SCR resultaba difícil entender que tanto sus funciones como su cadena de mando estaban claramente diferenciadas de las del COM ISAF, al menos en el plano teórico. Mientras el comandante de la operación debía responder ante el Comandante Supremo Aliado para Operaciones (a través del Cuartel General del Mando Conjunto de la Fuerza -JFC HQ- en Brunssun), quien a su vez lo hacía ante el Comité Militar y el Consejo del Atlántico Norte, el SCR respondería directamente ante el Consejo del Atlántico Norte (a través del Secretario General de la Organización). La función de apoyo del SCR a la Operación, en tanto que Representante de OTAN en Afganistán, se vio afectada por lo difuso de la cadena de mando de aquélla a pesar de su aparente claridad⁷.

Este documento pretende aclarar las confusiones generadas con la introducción de dicha figura, dentro y fuera de OTAN; relatar cómo la evolución del papel del SCR no sólo ha sido el resultado de la evolución del concepto de enfoque multidisciplinar sino que ha contribuido en perfecta simbiosis a dicha evolución, facilitando nuevos y reforzados mecanismos de coordinación de la acción internacional y modificando la dinámica de las relaciones internas (ISAF-OTAN) y externas (con la Administración afgana y con la Comunidad Internacional), siendo de especial relevancia su relación con ONU; valorar cómo, sobre todo desde su institucionalización en 2008, el SCR ha asumido gradualmente la representación de la dirección política de la Alianza en el teatro de operaciones, y cómo ha influido en las relaciones con ISAF –y con su cadena de mando– de otros actores presentes en el teatro; finalmente, reflejar cómo la realidad ha ido ajustándose a Derecho y cuáles han sido los puntos de inflexión para que una condición *de jure* se transforme en una situación *de facto*.

La autora de este documento ocupó, entre octubre de 2009 y marzo de 2010, el puesto de Asesor Político y Adjunto del Alto Representante de OTAN en Afganistán, ejerciendo su responsabilidad en las áreas de gobernabilidad y desarrollo, en particular en relación con la homogeneización de esfuerzos de los Equipos Provinciales de Reconstrucción (PRT1), área en la que el Representante tiene un mandato semi-ejecutivo.

7 Aunque cupiera esperar que la dirección de la operación en Afganistán estuviera claramente definida por la cadena de mando institucional, desde la asunción por parte de OTAN del liderazgo de la misma, su dependencia del Mando Central estadounidense, especialmente antes de la llegada del actual COM ISAF, ha marcado las decisiones de su comandante. Hasta no hace mucho la presencia de dos operaciones militares diferenciadas (salvo para los afganos) en el teatro afgano era patente.

2. EL COMPREHENSIVE APPROACH: NUEVOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y DINÁMICAS EN EL TERRENO

En Noviembre de 2006, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza declaran⁸ la necesidad de institucionalizar un enfoque holístico y multidisciplinar de la gestión de crisis que incluya las perspectivas política, diplomática, militar y civil. Para que la gestión internacional de crisis se beneficie de este enfoque de naturaleza multidimensional, su aplicación práctica pasa necesariamente por la acción integrada de todos los mecanismos de gestión existentes y en todas sus fases, desde el proceso decisorio hasta la ejecución en el terreno. Es con este espíritu que en la Cumbre celebrada en abril de 2008 se aprueba el “Plan de acción para el desarrollo y la ejecución de la contribución de la OTAN al enfoque multidisciplinar”, que dibuja a la Alianza como actor global. Se concede especial importancia a la necesidad de desarrollar unas relaciones más estrechas con ONU y con la Unión Europea (UE) para el desarrollo de dicho enfoque a través de una acción integrada.

Resulta imperativo proporcionar continuidad al SCR como representación institucional de la Alianza en Afganistán, al tiempo que se afirma la preeminencia del papel de otras organizaciones de naturaleza “más civil” a las que, por aunar a un número mayor de miembros entre sus filas y por gozar de autorización jurídica convencional, se concede mayor legitimidad política. Y no obstante su importancia, se percibe la intención de limitar la publicidad de la institución a favor de la representación de otras organizaciones internacionales.

El enfoque multidisciplinar⁹ de OTAN va más allá del mecanismo de integración que propuso el equipo de ONU dirigido por Lakhdar Brahimi en el 2000¹⁰. Aquél encuentra su fundamento en la necesidad de afrontar la solución a los problemas presentes en una situación de conflicto desde una perspectiva compleja, multidisciplinar y multidimensional, que genere mecanismos de actuación que integren, según convenga o estén disponibles, medios militares, diplomáticos o civiles (de diversa índole y naturaleza). El examen exhaustivo tiene por objeto una mayor eficacia y eficiencia en todas las fases (planificación, ejecución y desarrollo) de gestión de la crisis y la sostenibilidad de las actuaciones, mitigando las dificultades inherentes a una operación de estabilización en un teatro que, como el afgano, está en situación de conflicto armado en la mayor parte de su territorio.

Desde su establecimiento en diciembre de 2003 hasta 2008, el personal de la Oficina del SCR combinaba el cedido por el mando de la Operación y el proveniente de contribuciones

8 Directriz política global (Comprehensive Political Guidance), adoptada en la cumbre OTAN celebrada en Riga, en noviembre de 2006.

9 La confusión a la hora de encontrar una traducción y definición del “comprehensive approach”, sobre todo en contraposición al “integrated approach”, se ha debido en gran parte—en mi opinión— a que la traducción al castellano de ambos términos resulta en vocablos de similar raíz. El “comprehensive” inglés cualifica al enfoque como exhaustivo, global, holístico, integral, que incluye todas las perspectivas y dimensiones; mientras que el “integrated” inglés refleja el carácter de conjunción o combinación de medios en la actuación.

10 Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305 y S/2000/809). De éste surge en 2008 la doctrina (Capstone) de ONU. El Integrated Mission/Approach pretende la integración de los diferentes equipos del sistema de Naciones Unidas que operarán conjuntamente en el teatro de operaciones previsto, como un solo equipo, el Integrated Mission Team, sobre todo en, y desde, las primeras fases del planeamiento de la operación, con vistas a la unificación de esfuerzos en torno a un único objetivo estratégico. ONU también valora positivamente la posibilidad de que sus misiones integradas adopten un enfoque multidisciplinar frente a crisis complejas.

voluntarias de los Estados por lo que su entidad era variable y dependía frecuentemente del país del Representante.

Tras la adopción en 2008 en Bucarest de un plan estratégico político-militar global para Afganistán¹¹ transversal a la seguridad, la gobernabilidad y el desarrollo, con la colaboración de socios locales e internacionales, durante la Cumbre de 2009 en Estrasburgo-Kehl se revisa dicho plan y se amplía el mandato del SCR, otorgándosele un carácter semi-ejecutivo en algunos temas. No obstante, se afirma de nuevo el papel director de ONU en los mecanismos de coordinación y consulta internacionales, en búsqueda de una mayor coherencia de los esfuerzos cívico-militares.

A la nueva visión estratégica para Afganistán contenida en la declaración institucional de 2008, OTAN incorpora en 2009 nuevas tareas en materia de gobernabilidad y desarrollo al mandato del SCR dirigidas a generar la unidad necesaria en la Comunidad Internacional para que las actividades de los componentes civiles de los PRT de ISAF se alineen con los Planes Provinciales de Desarrollo (PDP) y el ANDS. Son estas responsabilidades en materia de PRT las que permiten al Representante, en tanto que facilitador de la mencionada unidad de esfuerzo, apoyar la expansión de la autoridad del Gobierno de Afganistán a la totalidad de su territorio. Estas nuevas responsabilidades se ejercen en el marco del proyecto de fortalecimiento de una institución afgana central en este esquema, que no es otra que el Comité Director Ejecutivo para PRT (PRT ESC¹²) presidido por el Directorado Independiente para la Gobernabilidad Local (IDLG¹³), y que cuenta con la presencia en su formación de UNAMA, ISAF y las naciones con PRT.

A partir de la primavera de 2008, tanto el SCR como su Staff civil dependen administrativamente de la División de Operaciones del Staff Internacional en Bruselas. La mayor parte del personal militar dependerá del mando de OTAN responsable de la estructura del Cuartel General, aunque en ocasiones contará con contribuciones voluntarias de los Estados. Así, la Oficina del SCR cuenta con una estructura propia, aunque sencilla, en tres pilares, a saber: la Oficina Política, dividida en dos secciones débilmente definidas que agrupan Asuntos Político-militares, por un lado, y de Gobernabilidad y Desarrollo, por otro; la Oficina del Portavoz y de Diplomacia Pública; y la Oficina del Asesor Militar, que incluye un equipo de apoyo logístico.

A partir de este momento, las discusiones sobre cuestiones político-estratégicas hasta entonces exclusivas de la sede del Consejo Atlántico, pasan a iniciarse y sustanciarse en Kabul, con el SCR actuando en nombre y por cuenta de aquél. Así, el mandato del SCR contenido en los términos de referencia que el Consejo Atlántico perfila entre 2008 y 2009 es más claro que en ocasiones anteriores¹⁴, aunque ni dicho mandato ni su oficina se mencionan en las declaraciones de las sucesivas cumbres.

11 Plan Estratégico Integral Político-Militar para Afganistán, CSPMP (Comprehensive Strategic Political Military Plan for Afghanistan).

12 PRT ESC (del inglés PRT Executive Steering Committee); usaré la abreviatura en inglés.

13 El Independent Directorate for Local Governance (IDLG), es un órgano de la Administración cuyo Director tiene la misma consideración política que los ministros.

14 Se puede deducir en parte de las Declaraciones institucionales de las Cumbres de Bucarest y Estrasburgo-Kehl.

Los términos de referencia incluyen responsabilidades cuya ejecución puede clasificarse en tres grandes grupos de tareas: de representación y comunicación; de análisis y consejo político; y de coordinación con ISAF, a saber:

- Representación política y diplomática de la Alianza, ante el Gobierno de Afganistán, la Comunidad Internacional, la comunidad diplomática presente en Kabul, la sociedad civil afgana y otros actores políticos o económicos no estatales con intereses y proyección en la zona, como es el caso de la Fundación Aga Khan, parte de cuya red de desarrollo está presente en Afganistán desde la década de 1990¹⁵;
- Apoyo a la ejecución del acuerdo de cooperación entre OTAN y el Gobierno de Afganistán;
- Establecimiento de un canal privilegiado de comunicación y asesoría entre Kabul y Bruselas al objeto de asegurar la coherencia global en las relaciones de la Alianza con Afganistán, ya sea realizando tareas de comunicación estratégica (en perfecta coordinación con ISAF¹⁶) para reforzar una imagen positiva de OTAN, o participando activamente en los foros establecidos (en especial en el Consejo Conjunto de Coordinación y Control [JCMB¹⁷]) para la ejecución del Acuerdo de Londres de 2006, el “Afghanistan Compact” (Compact¹⁸), en perfecta alineación con la Estrategia Nacional Afgana de Desarrollo (ANDS¹⁹);
- Cooperación estrecha con COM ISAF y su Staff, en particular con la Oficina de su Asesor Político (POLAD²⁰), para conseguir unidad de esfuerzo en la actuación y el compromiso político-militar de la Alianza en Afganistán y para asegurar la máxima sinergia posible – minimizando duplicación de esfuerzos– y verificar los proyectos financiados por el Fondo de Reconstrucción Post-Operacional Urgente (POERF²¹), u otros de similar naturaleza;
- Promoción de sinergia de esfuerzo y voluntades con los actores de la Comunidad Internacional, en particular con la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA²²) y la UE, y en apoyo del memorando OTAN-Japón (GAGP²³) e iniciativas similares;
- Institucionalización de reuniones de altos representantes civiles y mandos militares (Grupo de Principales) o de los embajadores de los países OTAN con representación diplomática en Kabul (“NATO Caucus”); y, por último,
- Mediación para la obtención de una mayor unidad de esfuerzo de los PRT y apoyo de sus buenas prácticas, para lograr su total coherencia con las prioridades afganas a través del PRT ESC.

15 Aga Khan Development Network: www.akdn.org/afghanistan.asp

16 Transmitir y explicar, sin perjuicio del papel del portavoz de ISAF, la política de OTAN; generar mensajes políticos de especial relevancia para medios locales e internacionales, en estrecha colaboración con la sede de OTAN en Bruselas y con el mando de ISAF.

17 Joint Coordination Monitoring Board: órgano político con el mandato de proporcionar guía política y coordinación a muy alto nivel, al objeto de poder alcanzar los hitos planteados por el Afghanistan Compact.

18 Usaré el nombre de Compact para este documento, por su gran difusión.

19 ANDS (Afghan National Development Strategy), aprobada en París en 2008.

20 POLAD es el acrónimo de Political Adviser.

21 Post-Operational Emergency Relief Fund: creado por contribuciones voluntarias de los países miembros de ISAF, tiene por objeto la realización de proyectos de impacto rápido para la reconstrucción de infraestructuras dañadas o destruidas como consecuencia de operaciones realizadas por ISAF. La gestión de dichas infraestructuras ha de transferirse, tan pronto como la situación lo permite, a organismos civiles de implantación local.

22 United Nations Assistance Misión in Afganistán: <http://unama.unmissions.org>.

23 General Agreement on Grassroots Projects: mecanismo de cooperación reforzada PRT-Estado japonés para el establecimiento de proyectos “identificados por los PRT y subvencionados por el gobierno japonés”.

El mandato estaba definido y las tareas y funciones descritas. El Representante había de asegurar que la participación de OTAN en la operación de ISAF se encuadrara dentro del compromiso político-militar que la Organización había adquirido en Afganistán y facilitara el programa de cooperación firmado con el Gobierno afgano en 2006, proporcionando así complementariedad al esfuerzo global de la Comunidad Internacional.

A pesar de sus términos de referencia, la figura del SCR va a seguir enfrentándose, debido a su naturaleza de figura civil de carácter político-estratégico no subordinada al Comandante de la Fuerza, a muchas dificultades para su efectiva implantación y aceptación en un entorno profundamente militarizado, donde la presencia civil se entiende exclusivamente en su vertiente humanitaria o de cooperación y nunca como fuente de autoridad. Su propia designación como representante civil parecía responder a una inercia de décadas con vocación de no interferir con la estructura militar del Mando de la Operación; una realidad mitigada en ISAF, que integra personal civil en puestos claves de su cadena de mando.

Si bien es cierto y nada resulta más acertado que concurrir con la afirmación de que mientras no se haya logrado un ambiente de seguridad y estabilidad la dirección de las acciones debe permanecer en manos de los militares, no es menos cierto que esto sólo es así si pudiéramos reducir las condiciones a condiciones de laboratorio. Se tiende a olvidar que la perspectiva a aplicar no surge de la operación internacional –militar o civil– sino de la realidad sobre la que se ha de operar en el teatro, una realidad que, a pesar de la operación, sigue existiendo y evolucionando y sin la cual la operación no tendría sentido.

Es un hecho constatado que la mayor parte del personal del Cuartel General de ISAF en Kabul no distingue la presencia del Staff del SCR de la de los otros civiles que, en la cadena de mando de la operación, trabajan –principal pero no exclusivamente– a las órdenes del Segundo Jefe de Estado Mayor (DCOS²⁴) para Estabilidad²⁵. El DCOS Estabilidad es un interlocutor privilegiado de la oficina del SCR en ISAF, junto al propio COM ISAF y a su Command Group. Como anécdota, al establecerse el Mando Conjunto Intermedio (Operacional) y nombrado ya su Comandante (COM IJC), una estadounidense en calidad de Alto Representante Civil del COM IJC, se acercó a presentarse al SCR en la errónea creencia de ser, en el IJC, lo que el Representante de OTAN era al COM ISAF. En sus escasos desplazamientos, el personal del SCR era frecuentemente confundido con personal ISAF.

El SCR se va a encontrar con la dificultad añadida de instalarse en un teatro de operaciones donde la situación de conflicto armado es permanente y donde las operaciones de combate, con las que no sólo ha de convivir sino sobre las que ha de proporcionar valoración a los órganos políticos de decisión de la Alianza, no constituyen hechos puntuales.

24 Deputy Chief of Staff; usaré la abreviatura en inglés DCOS.

25 DCOS Stability. Puesto cubierto por un OF-7 (General de División/Vicealmirante).

3. EL RELEVO: UNA REVOLUCIÓN INSTITUCIONAL

La situación cambió definitivamente con la llegada de Mark Sedwill, un joven diplomático británico²⁶ que ocupa, desde el 26 de enero de 2010, el puesto de SCR. Su nombramiento como SCR, justo antes de la Conferencia Internacional sobre Afganistán celebrada en Londres a final de dicho mes, marcó la transformación de la figura del Representante y pareció traer una revolución en las relaciones de éste con COM ISAF. Su llegada a la Oficina a principios de febrero facilitó el desarrollo del elenco de tareas que le son propias y reforzó la proyección exterior de las mismas.

El paso del tiempo, el relevo en la institución y la importante complicidad de un actor de tanta relevancia como COM ISAF, han sido los ingredientes necesarios para que el cambio institucional se produjera en la figura del Representante y la realidad se ajustara a Derecho. Todas estas circunstancias han permitido que se produzca un cambio en las percepciones y que el SCR juegue el papel otorgado, proporcionándole, *de facto*, sobre el terreno, la autoridad que ya tenía conferida desde hace años *de jure*, sobre el papel. Los términos de referencia y las responsabilidades de su Staff han resultado ser también una variable de la personalidad arrolladora del Representante.

La evolución de la figura del Representante en el último año, fruto de sucesivas ampliaciones *de facto* de su mandato, ha venido refrendada por una multitud de pequeños acuerdos en el seno del Consejo Atlántico que han terminado por consagrar la nueva figura del SCR. Su equipo ha pasado de tener una entidad casi testimonial (con poco más de una docena de miembros) a gozar de una estructura fuerte e institucionalizada cuya entidad se ha visto duplicada, tanto con personal directamente nombrado por OTAN como con el que resulta de contribuciones nacionales voluntarias.

Su nueva orgánica y estructura refleja el reparto de nuevas y mayores responsabilidades. De una estructura que consta de dos equipos políticos débilmente dotados, un asesor militar, un portavoz y un pequeño equipo de personal de apoyo, surge una organización donde la figura del Jefe de Estado Mayor, con más fuerza y dotada de un completo equipo, coordina las tareas de cinco Directorados para las diferentes áreas de trabajo, a saber: de Asuntos Estratégicos y Desarrollo de Políticas; de Transición y Desarrollo; de Estabilización; de Asuntos Políticos; y de Comunicaciones Estratégicas. Esta estructura reforzada permite al Representante ejercer sus funciones con mayor independencia.

La transformación institucional ha sido posible gracias a la conjunción de diversos factores, a saber: la personalidad del diplomático británico, el momento político en el que se produjo el relevo, el reconocimiento *de facto* –y casi *de jure*– del “nuevo” mandato, la necesidad de fortalecimiento del mecanismo de coordinación de la acción civil de la Comunidad Internacional en Afganistán. No es tampoco desdeñable el cansancio político de una institución que no había recibido el *placet* de la Presidencia afgana.

26 Nacido en 1964, Mark Sedwill entró en el el servicio exterior británico en 1989 y ha sido el Embajador británico en Kabul hasta su nombramiento como SCR en enero de 2010. Sedwill ha pasado una buena parte de su carrera profesional dedicado a la gestión de conflictos y a la lucha anti-terrorista, la mayor parte del tiempo en países de mayoría islámica.

Antes de la llegada de Sedwill, resultaba extraño ver al SCR en los puntos de situación del Cuartel General. Su silla –porque tenía reservada una– aparecía aleatoriamente ocupada por aquéllos que no encontraban sitio en una sala cada vez más concurrida. Desde su llegada, Mark Sedwill participa en todos y cada uno de los puntos de situación, ocupando su puesto junto al Comandante, ¡y de forma activa para desconcierto de todos los presentes! En una de sus primeras apariciones en el punto de situación de la mañana, consideró suya incluso la prerrogativa de encargar tareas a los diferentes DCOS y a sus respectivas cadenas de mando, mediante solicitudes de información, y llegando, para sorpresa y disgusto de casi todos los presentes, a pedir la realización de ciertas acciones al propio COM ISAF.

El Representante actúa ya realmente en nombre y por cuenta del Consejo Atlántico, es responsable de trasladar los aspectos político-militares del compromiso que la Alianza ha adquirido con Afganistán; trabaja en estrecha cooperación con el mando de ISAF, sirve de enlace permanente con las autoridades afganas y con las organizaciones, gubernamentales o no, presentes en el teatro de operaciones, y entre éstas y el Consejo Atlántico, en Bruselas. La Presidencia afgana parece incluso haber desbloqueado su relación con la Oficina del Representante desde la incorporación del Embajador Sedwill. Y no obstante lo anterior, mientras el Presidente Hamid Karzai recibió a Sedwill cuando presentó sus credenciales como embajador británico, no lo ha hecho en su rol de representante del Consejo Atlántico en Afganistán. El Presidente Karzai ha manifestado abiertamente su rechazo al establecimiento de una figura internacional de relevancia en Afganistán²⁷.

El relevo se vio también favorecido por los desarrollos políticos del momento y la asunción, por parte de la Administración afgana, de la responsabilidad sobre el proceso político afgano: la celebración en Londres de la Conferencia Internacional; las operaciones de recuperación de autoridad en los distritos de especial interés; la Conferencia PRT de marzo; la Asamblea Consultiva sobre la Paz de mayo; o la Conferencia Internacional sobre Afganistán celebrada en Kabul en julio, siendo esta última la primera que sobre Afganistán se celebra en Afganistán. El SCR ha manifestado querer trasladar a la coalición de Estados que forman ISAF el propósito y la energía que el General McChrystal como COM ISAF proporcionó a la propia ISAF.

4. EL SCR Y EL MECANISMO DE COORDINACIÓN DE LA ACCIÓN CIVIL EN AFGANISTÁN

La acción política internacional en Afganistán se ha movido siempre sobre un terreno claramente movedizo. La ayuda internacional para la estabilización de la región es bien recibida en tanto no resulte –o parezca resultar– una injerencia en asuntos cuya gestión reside en la soberanía del pueblo afgano. De una concepción errónea inicial de esta premisa surgen la mayoría de las carencias de las que la presencia internacional, principalmente UNAMA, ha adolecido desde su establecimiento. Y no obstante lo anterior, es necesario poner de manifiesto que la Organización de las Naciones Unidas resulta, avalada por sus 192 miembros, la institución internacionalmente legitimada para liderar la acción civil y política

27 A finales de enero de 2008, el Presidente Karzai bloqueó el nombramiento de Paddy Ashdown como Enviado Especial para Afganistán (http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7211667.stm).

en cualquier teatro²⁸. Legitimidad que avala también el hecho de que la operación militar de ISAF esté así mismo autorizada por una resolución del Consejo de Seguridad.

OTAN e ISAF pueden contribuir al refuerzo de los mecanismos de acción civil. Esto puede llevarse a cabo a través de acciones de diferente corte. Una oficina reforzada a través de la que el SCR pueda dar su apoyo a la operación de ISAF, al Representante Especial del Secretario-General, al Gobierno de Afganistán y a los Estados participantes en la coalición constituiría un buen comienzo, pero ello no sería suficiente. Sería necesario contar además con una ISAF cuyas acciones estén encaminadas a la asistencia a la estabilización a través de las operaciones contra-insurgencia, a través también de la capacitación de ejército y policía facilitando así su incorporación y posterior asunción de las mencionadas operaciones. Tanto en unos casos como en otros, el SCR debería jugar un papel de apoyo a UNAMA en la medida en que ésta enfoca sus actividades hacia el ámbito del desarrollo sostenible.

Debido a su carácter extrovertido y al compromiso con el que ha acometido sus funciones, el Representante juega un mayor papel en apoyo del esfuerzo civil de la Comunidad Internacional en su conjunto, en estricta ejecución del mandato otorgado por el Consejo Atlántico, siempre en el entendimiento de que es a Naciones Unidas a quien compete liderar dicho esfuerzo.

En primer lugar, en el marco de su mandato cuasi-ejecutivo en materia de homogeneización de las políticas y actuaciones de los componentes civiles de los PRT, tanto a través de su esencial participación en la adopción de dichas políticas por parte del PRT ESC en Kabul, como en su capacidad de influencia en los propios PRT para que éstos pongan en práctica las políticas consensuadas en el seno del Comité, apoyando la coordinación de los esfuerzos al objeto de armonizar su trabajo con las prioridades de la estrategia nacional de desarrollo, del gobierno afgano y las actividades de ISAF. No obstante lo anterior, el papel del SCR en apoyo de las tareas de gobernabilidad y capacitación es muy limitado.

En segundo lugar, su papel en el marco del desarrollo del “shape-clear-hold-build”²⁹ a través de la activa coordinación con ISAF, cooperando en íntimo partenariatado con su cúpula y apoyando a su personal a la hora de integrar los diferentes esfuerzos diplomáticos, militares, policiales y civiles en las operaciones, como parte de un enfoque multidisciplinar en el proceso de reconstrucción del Estado que pasa –inevitablemente– por la lucha contra la insurgencia; ayudando a la estrecha coordinación de las acciones de ISAF y su personal con la dirección de UNAMA y su Staff para optimizar la unidad de esfuerzo de la comunidad internacional en apoyo del Gobierno de Afganistán; y trabajando estrechamente con ministerios y otras autoridades afganas para impulsar el liderazgo afgano y su apropiación del proceso y así mejorar su visión y comprensión del papel de OTAN y de sus esfuerzos y contribuyendo a la expansión de su autoridad en todo el territorio de Afganistán, sobre todo a través del JCMB y de sus comités permanentes.

28 Suiza, país históricamente neutral, entra a formar parte de la Organización en 2002, reconociendo así la universalidad de la misma.

29 “Shape, clear, hold, build”, son fases de la estrategia contra la insurgencia. Mientras la primera es claramente de corte militar, y la segunda, según en qué áreas puede ser ejecutada por Fuerzas Armadas, pero también por algunos tipos concretos de Fuerzas de Policía, la tercera y la cuarta necesitan definitivamente de la concurrencia de efectivos especializados en gobernabilidad (que incluyen lógicamente a las fuerzas policiales), exigiendo, definitivamente, la cuarta, claras acciones encaminadas al desarrollo.

Y en tercer lugar, tan esencial como los anteriores, es el papel del SCR a través de su participación en la activa coordinación del esfuerzo internacional, cuya responsabilidad ha de recaer en UNAMA por residir en ella la legitimidad política para liderar dicho esfuerzo. Aunque siempre presente en la vocación del Representante, la cesión del liderazgo a UNAMA, y en su nombre al Representante Especial del Secretario-General de Naciones Unidas (UNSRSG) como coordinador natural de las actividades de la Comunidad Internacional en Afganistán no siempre ha sido fácil. Personalidades difíciles, una estructura organizativa que no facilita la operación en el terreno, son algunas de las características que han dificultado la asunción por parte de ONU del papel que su legitimación política internacional le impone jugar.

En esta línea, el estudio de las diferentes propuestas que los diferentes organismos y Estados han ido presentando sobre los potenciales mecanismos reforzados de coordinación y consulta de la acción de la Comunidad Internacional en Afganistán resulta esclarecedor e instructivo; los actores que participarían en dichos mecanismos son UNAMA, ISAF, la UE y, obviamente, los Estados, fundamentalmente actuando a través de sus PRT. En ninguno de los textos examinados aparece mención alguna a la figura del SCR y en todos se acentúa la necesidad de que el liderazgo de los mecanismos propuestos sea responsabilidad de Naciones Unidas.

La propia Alianza evita hacer referencia a la responsabilidad del SCR al evaluar la ejecución de su plan estratégico político-militar para Afganistán en lo que se refiere a las prioridades establecidas para 2010 y ni siquiera en cuanto a la prioridad de facilitar la gobernabilidad y el desarrollo, aunque el Embajador Kobieracki, entonces Secretario-General Adjunto para Operaciones, defendiera la necesidad de reforzar el rol del Representante para así reforzar el de la Alianza³⁰.

De todo ello se hace eco la Cumbre de Lisboa y su producto estrella, el nuevo Concepto Estratégico, en sus referencias al empleo de las capacidades políticas y militares de la Organización en la gestión de crisis, un Concepto Estratégico que consagra el enfoque político-militar-civil integral en la acción integrada de todos los actores con interés en resolver las crisis, una acción integrada cuya base fundamental ha de encontrarse en la legitimidad de la ONU como líder natural de la Comunidad Internacional. En la medida en la que esto es así, el SCR juega un importante y definitivo papel en apoyo de UNAMA, habiendo establecido una relación de privilegio con el UNSRSG, dentro de la dinámica de las relaciones de la Comunidad Internacional en Kabul y de ésta con las autoridades y la sociedad civil afganas.

5. IMPORTANCIA Y FUTURO DEL SCR

El compromiso de OTAN en Afganistán tiene en la actualidad una triple vertiente: la operación multinacional de estabilización ISAF; la acción bilateral de los Estados en materia

30 Kobieracki, Adam. "The comprehensive Approach: Nato Responses from an Operational Standpoint – the Case of Afghanistan" in *The Quarterly Journal* (Summer 2007); artículo escrito en el marco de la conferencia sobre el enfoque multidisciplinar al conflicto moderno celebrada con apoyo del Centro Europeo George C. Marshall de Estudios de Seguridad, en marzo de 2007.

de gobernabilidad a través de los componentes civiles de los PRT; y el acuerdo de cooperación bilateral firmado en 2006.

El rol primordial de la operación de ISAF sigue siendo el de la asistencia a la seguridad y a la estabilización a través de las operaciones contra la insurgencia. No obstante, no se puede obviar el hecho que la estabilidad y la victoria sobre la insurgencia pasa por la asunción de responsabilidad por parte de la policía y el ejército afganos, responsabilidad que sólo será posible que asuman tras su adecuada capacitación, labor en la que los PRT juegan un papel esencial, en parte debido a su naturaleza civico-militar. La importancia del acuerdo de cooperación y su incidencia sobre todo en materia de defensa y seguridad, aunque también en materia de cooperación tecnológica con las universidades, ofrecerá sus réditos mucho más tarde. Cerrando esta triple vertiente, el esencial papel que ha de jugar el SCR, que no sólo representa y sirve de enlace a la Alianza y a su dirección política en Kabul sino que tiene como tarea asegurar que la participación de OTAN en ISAF se ajusta al consenso alcanzado en la Alianza; ejercer su influencia sobre los Estados responsables de los PRT; y facilitar la ejecución del acuerdo de 2006 de cooperación bilateral.

El SCR ha ido asumiendo una serie de responsabilidades ajenas a su mandato original debido a necesidades surgidas en el desarrollo de sus funciones. Será difícil que se produzca una devolución de tareas a UNAMA pero, en el supuesto de que ONU reforzara su presencia tanto cuantitativa como cualitativamente y su presencia se extendiera a la totalidad del territorio afgano de manera sostenible, la labor del representante podría encaminarse a mejorar la habilidad de la Comunidad Internacional a la hora de influir efectivamente en el desarrollo del Estado y de la sociedad afganos. Para ello sería esencial asegurar la adecuada legitimidad de la dirección de la presencia civil internacional en Afganistán con medios a su alcance que le permitan influir en los líderes políticos afganos; y la sostenibilidad de las actuaciones de la administración pública afgana, garantizando su presencia en todo el país, fortaleciendo las estructuras existentes.

El Representante habrá de actuar en un marco en el que Naciones Unidas sea el eje de la coordinación de la Comunidad Internacional en el esfuerzo de estabilización y desarrollo de Afganistán. Deberá, así mismo, continuar siendo tanto la voz de la Alianza en Kabul, como su principal fuente de consejo a la hora de evaluar y valorar el papel de la Organización en Afganistán; un papel que irá en el tiempo –necesariamente– más allá de la presencia de fuerzas armadas y la operación militar en el terreno.

De esta manera y teniendo siempre presente que las autoridades afganas son las verdaderas responsables de la totalidad del proceso, una representación permanente de la Alianza en Kabul contribuiría sin duda a la futura estabilidad de Afganistán e influiría en las relaciones del Gobierno afgano con los diferentes actores de la Comunidad Internacional.

Débora García-Orrico³¹

Consejera Política del Alto Representante de la OTAN en Afganistán

Octubre 2009 – Marzo 2010

³¹ Las ideas contenidas en los Documentos de Opinión son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.