



Documento de Trabajo 09/2016

Organismo solicitante del estudio:

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN)

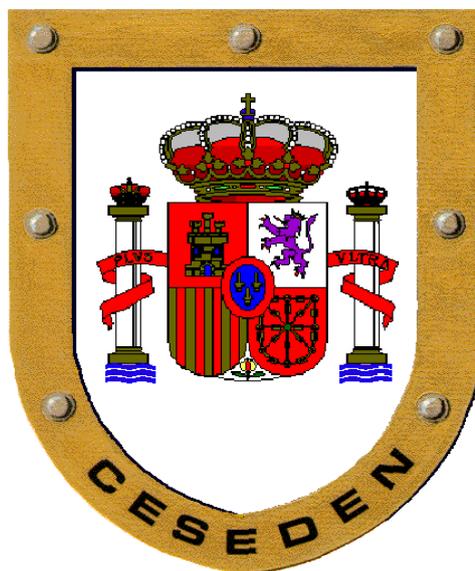
*

Trabajo incluido en el Plan Anual de Investigación del CESEDEN para el año 2015, como Grupo de Trabajo de Corta Duración nº 2 asignado al Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)

*

Acción exterior de España en Afganistán: Lecciones aprendidas

Acción exterior de España en Afganistán: Lecciones aprendidas



Maquetado en noviembre de 2016 por el Instituto Español de Estudios
Estratégicos (IEEE)

**Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
(CESEDEN)**

**NOTA: Las ideas y opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad de los
autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del Ministerio de Defensa, del
CESEDEN o del IEEE.**

Índice

Introducción

Teodoro López Calderón

Introducción7

Mapas ubicaciónII

Capítulo I

La presencia y acción diplomáticas de España en Afganistán

Alberto de la Calle

Javier Parrondo

Introducción17

Datos del país18

El papel de España en la estabilización, reconstrucción y desarrollo de Afganistán19

Presencia diplomática: establecimiento de la Embajada residente de España en
Kabul22

Balance al final de un período23

El presente y el futuro24

Epílogo26

Capítulo II

El Equipo de Reconstrucción Provincial español en la provincia de Badghis

Miguel Martín Bernardi

Equipos de reconstrucción provincial en Afganistán: Concepto y necesidad33

El PRT español35

Análisis del PRT español39

 Unidad de acción39

 Coordinación seguridad – desarrollo42

Relaciones con autoridades locales	44
Relaciones internas en el PRT	44
Preparación conjunta	46
Lecciones identificadas	47
Conclusiones	48

Capítulo III

Dificultades y oportunidades para el desarrollo en Afganistán: Aprendiendo de la experiencia de la Cooperación Española

Ignacio Álvaro Benito

Introducción: Afganistán y AECID	53
Estableciendo el contexto: España en Afganistán	56
Afganistán después del derrocamiento del régimen talibán	56
Badghis, la provincia «española»	57
El PRT español: militares, diplomáticos y cooperantes	58
La subvención de estado en especies: flexibilidad para un entorno cambiante	59
Una aproximación teórica para la gestión de la ayuda en contextos complejos	60
Cooperación y eficacia	60
Una estrategia para conseguir resultados en Afganistán	61
¿Qué hizo AECID? Contribuyendo a la construcción de estado	64
Los comienzos: dificultades y trampas (2005-07)	64
La importancia del capital humano (2007-09)	65
Deterioro de la situación de seguridad: de la limitación de movimientos a la construcción de equipo (2008-11)	66
AECID y las población: una relación de confianza (2008-12)	68
Buscando compañía: atrayendo organizaciones para multiplicar esfuerzos (2008-11)	70
Aprendiendo del conocimiento local para lograr resultados sostenibles (2008-12)	71
Cuando los intereses no coinciden con los objetivos (2009-13)	73
¿Qué se puede aprender?	75
Apoyo político y compromiso con los ciudadanos: el valor de los resultados	75
Generando confianza, contribuyendo al liderazgo	75
Entendiendo los problemas locales, buscando oportunidades locales	76

Experimentando para aprender de la evidencia	77
Enfoque multidisciplinar: construyendo coaliciones	78
Conclusiones: una visión para avanzar	78
Bibliografía	80

Capítulo IV

Reforma del sector seguridad en Afganistán: participación de la Guardia Civil

Jesús Gayoso Rey

La construcción de Afganistán desde la perspectiva del sector seguridad	88
Modelo policial afgano	96
La Guardia Civil y su participación en la reforma del sector seguridad	100
Misiones civiles de la Guardia Civil en Afganistán	101
Misiones militares de la Guardia Civil en Afganistán	102
Misión de Policía Militar	103
Misión de Formación de la Policía Afgana	105
Conclusiones	112

Capítulo V

Las organizaciones no gubernamentales en Afganistán (2000-2014)

María Cilleros Jellinek

Organizaciones no Gubernamentales en Afganistán: antes y después de 2001	118
ONG españolas en el Afganistán postalibán	119
Financiación de las ONG españolas en Afganistán	126
Interacción de la ONG españolas con actores e instituciones	127
Interacción entre ONG españolas	127
Interacción de ONG españolas con sus contrapartes	128
Falta de interacción entre ONG españolas y entidades internacionales	128
Interacción de ONG españolas con la administración pública afgana	129
Interacción de ONG españolas con instituciones públicas españolas	129
Desafíos en trabajo de las ONG españolas en Afganistán	131

Conclusiones	135
Bibliografía	137

Capítulo VI

Formación adiestramiento

Juan Mora Tebas

Introducción	147
Formación / Entrenamiento en territorio afgano	150
Equipos de mentorización y enlace (OMLT)	152
Misión	154
Personal	155
Personal español	155
Personal afgano	156
Tipos	157
Organización	157
Equipo de asesores militares (MAT)	158
Enseñanza/formación en España	159
Curso de Altos Estudios de Defensa Afganos (CAEDAF)	159
Finalidad	160
Programa	160
Metodología	161
Curso Internacional de Desminado	162
Aspectos culturales de la formación	163
Conclusiones y prospectiva	164
Seguridad propia	164
Equipos de Mentorización y Enlace (OMLT)	164
Personal afgano	165
Sensibilidad cultural	165
Metodología	166
Bibliografía	166

<i>Composición del grupo de trabajo</i>	169
--	-----

Introducción

Teodoro López Calderón

En el año 2001, tras la derrota y el fin del liderazgo del régimen talibán, como consecuencia de la Operación “Enduring Freedom” liderada por los EE. UU., Afganistán era un estado, si se le podía llamar así, destruido o cuasi-inexistente, efecto de un conflicto de treinta años de duración y de la política radical y extremista practicada por el régimen talibán. Se puede afirmar que, salvo en el área de Kabul, no existía nada parecido a gobierno, seguridad, justicia, servicios sanitarios, centros de educación, infraestructuras de comunicación y otros servicios sociales; es decir, gran parte de la población afgana carecía de los servicios públicos que proporcionan los medios necesarios para que una sociedad pueda subsistir y desarrollarse.

Ante esta situación, la comunidad internacional conformó una coalición en torno a la Fuerza Internacional para la Asistencia y Seguridad¹ (ISAF), con la misión principal de facilitar y apoyar al Gobierno interino de Afganistán en la estabilización y reconstrucción del país, en su sentido más amplio. Para ello, y sin entrar en consideración sobre el acierto de las estructuras de gobernabilidad que se pretendieron implantar, centralizadas a semejanza de las occidentales y con poca consideración a las tradicionales afganas de carácter tribal, los EE. UU., definieron un mecanismo que acometiera simultáneamente la estabilización, el desarrollo y la gobernabilidad de Afganistán. Se trataba de los Equipos de Reconstrucción Provincial “Provincial Reconstruction Team (PRT)” que liderados por un país de la coalición que asumía voluntariamente este cometido, se hacía cargo de estas tareas en una provincia. España se hizo cargo del PRT de la provincia de Badghis, situada en el NO de Afganistán y una de las más pobres del país.

No es necesario demostrar que si, como señala nuestra estrategia de seguridad nacional, *la seguridad es un fundamento esencial para el desarrollo y el progreso de una sociedad libre*, el desarrollo y la gobernabilidad resultan imprescindibles para lograr una situación de seguridad estable y duradera. De ahí que en el concepto de PRT se introdujo una combinación de capacidades civiles y militares que, actuando de manera sincronizada², fueran capaces de ir incrementando paulatinamente los niveles de seguridad, desarrollo y gobernabilidad, hasta que las autoridades afganas fueran capaces de hacerse cargo de estas tareas por sí mismas, inicialmente con el asesoramiento de alto nivel de expertos de la comunidad internacional. De esta manera, la población sentiría que los inconvenientes que siempre causan las medidas de seguridad se traducían en

1 La Alianza Atlántica se hace cargo en agosto de 2003.

2 Aplicación del enfoque integral o “comprehensive approach”.

un incremento de su bienestar, proporcionado por la reconstrucción o más bien la construcción de servicios públicos e infraestructuras que facilitarían el desarrollo de la vida cotidiana y las actividades económicas que, a su vez, redundarían en el progreso a nivel personal y de la sociedad en su conjunto. Aunque el concepto PRT establecía unos criterios comunes de carácter general, cada país líder de un PRT tuvo un amplio margen de maniobra a la hora de organizar el propio y sobre las actividades a realizar para lograr el fin pretendido.

El PRT español comenzó su labor en mayo de 2005 y se organizó en base a dos componentes uno civil y otro militar. El primero dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, principalmente a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y el segundo del de Defensa. Esta actuación coordinada entre organismos oficiales dependientes del Gobierno español conllevaba una organización totalmente novedosa en las operaciones de estabilización post-conflicto realizadas por España, al menos en los tiempos recientes. Aún cuando el concepto PRT se diseñó a la medida y circunstancias de Afganistán, dado que las actividades de estabilización están presentes en todos los post-conflictos y que en la situación mundial actual y previsible a corto plazo, nuestro país se seguirá viendo envuelto en cometidos de estabilización, si no iguales, sí con alguna semejanza al afgano, parece muy conveniente hacer un balance de esta actuación española y realizar un análisis detallado de esta primera experiencia para extraer aquellas enseñanzas que puedan resultar útiles para ocasiones futuras.

En las distintas ponencias que componen este trabajo, realizadas por personas, no solamente expertas en el tema, sino que lo han vivido directamente, el lector podrá hacerse una idea del esfuerzo realizado, especialmente en las áreas de desarrollo y apoyo a la formación militar y policial, y comprobar los resultados de la actuación española en la provincia de Badghis entre 2005 y 2013.

Para una mejor comprensión de los resultados logrados por la actuación española, es necesario señalar que mientras que en el caso de los pilares de seguridad y desarrollo el liderazgo correspondía al PRT, con la apropiada coordinación con las autoridades afganas respectivas, en el de Gobernabilidad el liderazgo correspondía a dichas autoridades, siendo el papel del PRT el de asesorar y en lo posible apoyar a dichas autoridades, intentando a su vez luchar contra la corrupción, lamentablemente muy extendida en la administración afgana.

Aunque en efecto fueron muchos los aciertos del modelo español de PRT, como la coordinación desde un primer momento de las actividades a realizar con las autoridades afganas de la provincia, con este trabajo, el lector también podrá conocer las dificultades y las carencias. En la evaluación de dichas carencias estimo conveniente tener en consideración dos aspectos que influyeron en los resultados de la actuación del PRT. Me refiero al retraso en el despliegue de las fuerzas y medios mínimos necesarios que demandaba la ingente tarea a realizar y el no haber dispuesto del tiempo necesario para finalizar el trabajo. Hasta el segundo semestre de 2009 la dirección política de

la operación no tomó la decisión de realizar el despliegue de las fuerzas y medios necesarios y posteriormente, a comienzos de 2012, fijó en el final de 2014 la fecha para que los afganos se hicieran cargo de su propia seguridad y reconstrucción, con el apoyo de la comunidad internacional, aunque ya no con la actuación directa de ésta sobre el terreno, dando así por finalizada la operación de ISAF y comenzando la nueva y aún vigente Misión “Resolute Support”.

Con la lectura de este trabajo, también se podrá comprobar qué aspectos podrían haber hecho más eficaz la actuación española, lo que constituye su objeto principal, porque esos aspectos sí está en nuestra mano corregirlos en futuras operaciones de estabilización. Por citar los dos que quizás se han hecho más evidentes:

El primero sería la necesidad de crear una estructura de dirección y coordinación de alto nivel de los dos ministerios implicados, para que las directrices a los jefes de los componentes civil y militar de nuestro PRT estuvieran previamente coordinadas, gozaran del adecuado refrendo de los ministerios respectivos y permitieran una total integración y sincronización de las actividades de ambos componentes, evitando así las posibles discrepancias sobre el terreno que tuvieron que resolver los jefes respectivos, basándose en su buen criterio y voluntad de cooperación, a través del Grupo de Mando Integrado que fue necesario crear como principal mecanismo de coordinación. Es cierto que hubo intentos de corregir este aspecto, pero no se consiguió.

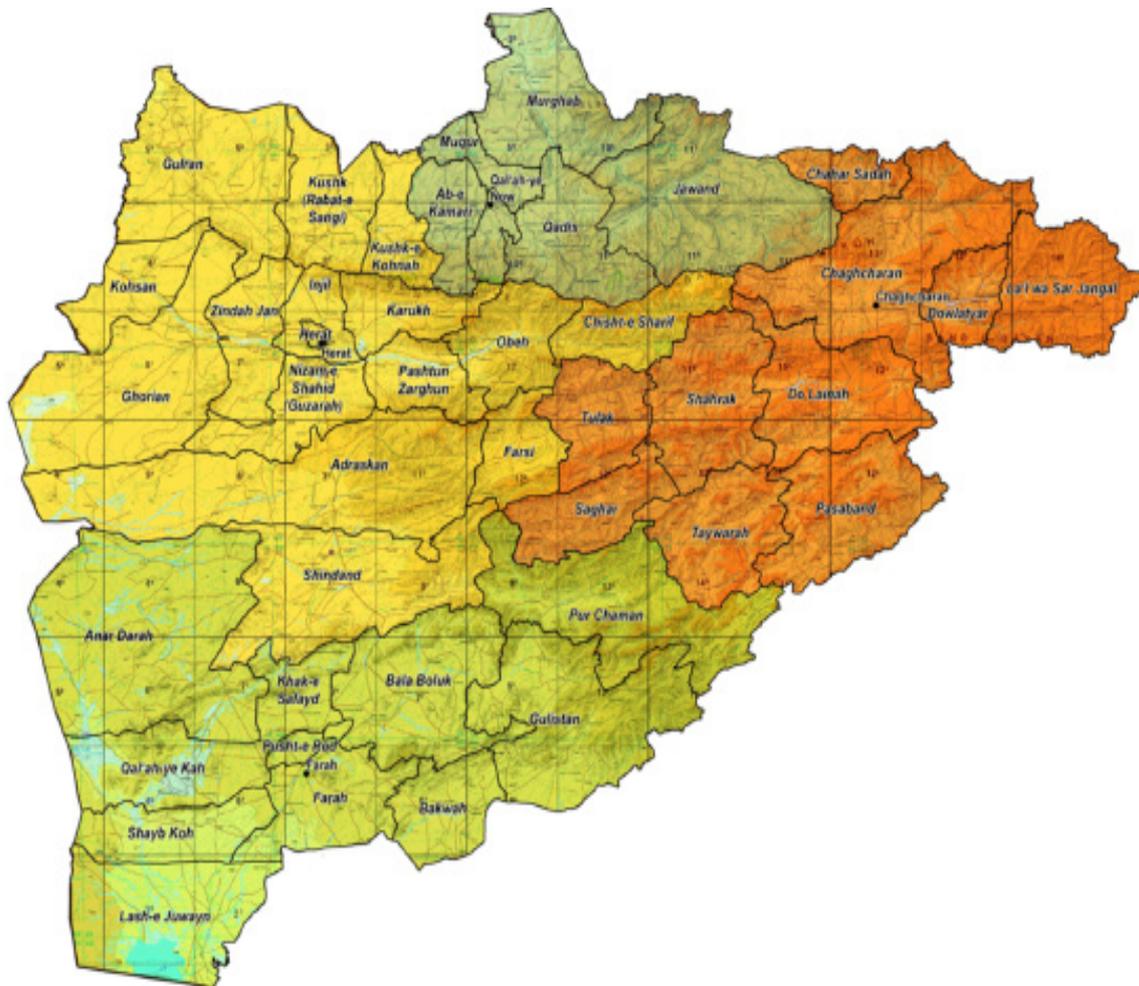
El segundo se refiere a la necesidad de la continuidad, una vez finalizada la actuación directa sobre el terreno; es decir, la presencia española en la provincia, para que lo logrado no se deteriorase o malograra, haciendo parcialmente baldío el esfuerzo realizado. Una posible solución a este problema podría venir de la coordinación con otros actores implicados voluntariamente en la reconstrucción y mejora de las condiciones de vida de los afganos, me refiero a las ONG, especialmente las españolas. Estas organizaciones cuentan con personal experto en la gestión de proyectos y algunas también con muchos años de actuación en Afganistán y, en consecuencia, con un amplio conocimiento de la cultura, costumbres y problemas de la sociedad afgana, por lo que tras un planeamiento previo y actuación conjunta antes de la salida de los organismos oficiales, podrían haber dado continuidad a los proyectos realizados e incluso a nuevas inversiones, si el Gobierno español así lo hubiera decidido.

No obstante la detección de áreas claramente mejorables, que repito es el objeto principal de este trabajo, el lector podrá comprobar que el esfuerzo fue enorme y los resultados muy significativos, logrando avances en los servicios públicos de la provincia de Badghis, en su mayoría totalmente novedosos para su población.

Mapas



Mapa 1.-Mapa de Afganistán Fuente: www.un.org. Mapa 3559. Rev. 7 de junio 2011.



Mapa 2.-Mapa de la provincia de Badghis.

Capítulo I

La presencia y acción diplomáticas de España en Afganistán

La presencia y acción diplomáticas de España en Afganistán

Alberto de la Calle
Javier Parrondo

Resumen

El presente trabajo tiene por objeto analizar las líneas fundamentales de la acción diplomática de España en Afganistán desde el inicio de nuestra misión en ese país hasta la actualidad. Se da la circunstancia de que los autores de este artículo vivimos aquel período desde nuestras respectivas responsabilidades en la Embajada de España en Kabul (Javier Parrondo), y en la Dirección General de Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación en Madrid (Alberto de la Calle), y nos encontramos de nuevo hoy en día vinculados a la acción exterior de España hacia Afganistán, respectivamente, como Jefe del Departamento de Cooperación con el Mundo Árabe y Asia, en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y como Consejero en la Representación Permanente de España ante las Naciones Unidas en Nueva York, y miembro de la Delegación española en el Consejo de Seguridad.

Asimismo, se pretende hacer un balance de los 14 años de presencia española en Afganistán en un momento en que han coincidido en el tiempo la retirada del grueso del contingente militar español (octubre de 2015) y la finalización de nuestra cooperación bilateral al desarrollo (diciembre de 2015). Sobre esa base, el fin último es hacer una breve recapitulación de la contribución de España al esfuerzo de estabilización y reconstrucción emprendido por la Comunidad Internacional en Afganistán y reflexionar sobre cuál ha de ser a partir de ahora nuestra estrategia hacia ese país.

Cabría preguntarse en este sentido: ¿Por qué ahora este ejercicio de reflexión? ¿Qué es lo que nos lleva a hacer balance de la presencia española? Fundamentalmente, el hecho de que Afganistán entró en 2015 en una nueva fase (“de la Década de la Transición a la Década de la Transformación”) y nuestra relación bilateral y multilateral ha de evolucionar de manera acorde, y porque la ayuda que España pueda prestar en este contexto debe establecerse sobre nuevas bases que respondan eficazmente a las necesidades del país y a lo que los afganos esperan de nosotros.

Palabras clave

Equipo de reconstrucción provincial, desarrollo, estabilización, “pen holder”.

Abstract

This article intends to analyze the foundations of the diplomatic activity of Spain in Afghanistan from the beginning of the mission in that country up to the present. The authors of this article were at that period working in the Spanish Embassy in Kabul (Javier Parrondo), and in the General Directorate of Foreign Policy of the Ministry of Foreign Affairs and Cooperation in Madrid (Alberto de la Calle), and find themselves involved in the foreign affairs of Spain in Afghanistan as Head of the Department of the Arab world and Asia, in the Spanish Agency of International Development Cooperation, and as a Counsellor of the Permanent Representation of Spain to the United Nations in New York, and a member of the Spanish Delegation in the Security Council.

Besides, the aim of this article is to make a balance of the 14 years of Spanish presence in Afghanistan when the withdrawal of most of the Spanish military contingent (October 2015) and the end of our bilateral development cooperation (December 2015) have taken place at the same time. Against this background, the authors would make a brief recapitulation of the Spanish contribution to the effort of stabilization and reconstruction undertaken by the international community in Afghanistan and to reflect on what our strategy should be towards that country.

One could wonder in that regard: Why is this reflection taking place now? What is exactly what lead us to make a balance of the Spanish presence? Basically, the fact that Afghanistan entered in 2015 a new phase (“the decade of transition to the decade of transformation”) and our bilateral and multilateral relation should evolve accordingly, and because the aid that Spain can provide in this context must be delivered on new foundations which respond effectively to the needs of the country and to what the Afghans expect from us.

Key words

Provincial Reconstruction Team, development, stabilization, “pen holder”.

Introducción

El despliegue de España en Afganistán, no solo desde la perspectiva militar sino también diplomática y de cooperación al desarrollo, ha sido sin duda uno de los más complejos a los que se ha enfrentado nuestro país en el exterior. La misión en suelo afgano se ha desarrollado en un país geográficamente lejano y en condiciones adversas como son su orografía, la fragilidad de sus instituciones, la inseguridad reinante o sus bajos índices de desarrollo. También en términos operativos y de sostenibilidad ha sido una tarea ardua ya que en su período álgido España llegó a tener en el terreno hasta 1.600 efectivos militares, a más de 6.000 Km. de distancia y sin rutas de acceso directo ni salida al mar. Junto a esas dificultades, no hay que olvidar el desconocimiento, al menos inicial, de la organización, tradiciones, estructuras tribales y necesidades del país.

La complejidad de la misión planteó distintos retos a los actores implicados en la estabilización y reconstrucción del país. Tanto la primera, llevada a cabo por las Fuerzas Armadas, como la segunda, que correspondió al componente civil, exigieron un trabajo conjunto que se canalizó en el caso de Afganistán a través de los denominados Equipos de Reconstrucción Provincial (Provincial Reconstruction Teams, PRT en sus siglas en inglés) diseminados por todo el país. Según la doctrina militar, en la estabilización se incluyen tareas de contrainsurgencia, operaciones de paz, asistencia a la seguridad y lucha contra el terrorismo. En el caso de la reconstrucción, ésta pasa por contribuir al desarrollo socio-económico del país, a su fortalecimiento institucional y a la gobernabilidad democrática, incluida la asistencia humanitaria. Pocas veces estabilización y desarrollo han estado tan vinculados entre sí y se han visto obligados a coordinarse de manera tan estrecha como en el caso del Afganistán post-talibán. Junto con estas dos “D” (Defensa y Desarrollo) se añade una tercera, la Diplomacia, que combinadas conformaron un esquema de trabajo con vértices complementarios que interactuaron entre sí.

La elección de un PRT mixto exigió garantizar una estrecha coordinación entre el Ministerio de Defensa y el de Exteriores y de Cooperación, a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, para que seguridad y desarrollo avanzaran en una misma dirección. Esa labor se llevó a cabo en un primer momento desde la Dirección General de Política Exterior, del MAEC, siendo igualmente clave el papel desempeñado por la Embajada de España en Kabul, donde convergían los esfuerzos y actividades de la Cancillería Política, la Consejería de Defensa y la Oficina Técnica de Cooperación –con sede en el PRT de Qala-i-Now, todas ellas bajo la dirección del Jefe de Misión.

Algunos de los retos que se plantearon durante la Misión fueron comunes, otros propios de cada una de las tres “D” antes mencionadas, pero en todos ellos se fue creando lo que podríamos denominar un “modelo español”, en el que Diplomacia,

Defensa y Desarrollo trataron, no sin dificultades, de avanzar acompasados de manera que el esfuerzo militar y de seguridad fuera acompañado de una labor de reconstrucción y desarrollo sostenibles con el objetivo último de contribuir a que el gobierno afgano extendiera su autoridad a todo el país.

Datos del país

Afganistán tiene una superficie de 652.255 kilómetros cuadrados (un 20% más que España) y su población alcanza los 30 millones de habitantes, con una composición étnica muy variada: dos quintas partes pertenecen a la etnia pashtún y el resto son tayikos, uzbekos y hazaras, principalmente. Los idiomas oficiales son el dari (farsi) y el pashtu, y la religión mayoritaria es el Islam de tradición suní. El país se divide en tres regiones diferenciadas: las llanuras del norte, de gran importancia agrícola, las tierras altas centrales, incluida la cadena montañosa del Hindu Kush, y las mesetas del suroeste, compuestas por desierto o paisaje semiárido.

Treinta años de conflicto, caracterizados por frecuentes golpes de Estado, la invasión soviética, la posterior guerra civil y el período Talibán, no solo habían destruido las estructuras básicas del Estado y en muchos casos la infraestructura física, sino que habían ocasionado graves daños al tejido social del país, lo que lastraba su desarrollo a largo plazo. Además, Afganistán contaba con unas estructuras centrales de gobierno mínimas y escasa tradición democrática, donde la presencia del Estado en zonas rurales, en las que se concentra el 80% de la población, es prácticamente inexistente con lo que ello supone a la hora de extender el buen gobierno y la autoridad de las instituciones centrales en todo el territorio.

En materia de desarrollo, si tomamos como referencia el Índice de Desarrollo Humano (IDH), indicador elaborado por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) que se basa en los 3 siguientes elementos: la esperanza de vida al nacer (que en Afganistán se sitúa en los 60,93 años); educación, medida en años de escolarización para adultos y años de escolarización previstos para niños y niñas en edad escolar (3,2 y 9,3 respectivamente en el caso afgano) y el ingreso nacional bruto per cápita (PPP) (1.904 dólares), el resultado es de 0,465 puntos, lo que sitúa a Afganistán al final de la tabla, en el puesto 175 de un total de 181 países, según datos de 2014. A pesar de un relativo progreso (según datos del año 2000 su IDH era de 0,341 puntos), y del amplio volumen de recursos que la Comunidad Internacional ha puesto a disposición de Afganistán, lo cierto es que el avance ha sido muy escaso y Afganistán se mantiene –y previsiblemente se mantendrá– en su actual franja, en la categoría de País Menos Avanzado (LDC, Least Developed Country), en los próximos años.

El papel de España en la estabilización, reconstrucción y desarrollo de Afganistán

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) autorizó, por medio de la Resolución 1.368, de 20 de diciembre de 2001, el establecimiento de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán (ISAF), cuyo mandato inicial fue el mantenimiento de la seguridad en Kabul y alrededores con el fin de garantizar que la Autoridad Provisional Afgana y el personal de Naciones Unidas pudieran operar en un entorno seguro. La Resolución 1510, de 13 de octubre de 2003, amplió el ámbito de operación de ISAF permitiendo su actuación fuera de Kabul.

ISAF se constituyó como una coalición de países – bajo autoridad de la OTAN desde agosto de 2003– y no como una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas propiamente dicha, siendo el eje central de su mandato la imposición de la paz en el marco del Capítulo VII de la Carta de la ONU, para lo cual contó de forma sostenida con más de 50.000 efectivos de 42 países contribuyentes (aunque en 2011 llegaron a alcanzar los 140.000, con el aumento temporal de las tropas norteamericanas). Desde el primer momento, España decidió incorporarse de manera activa al esfuerzo conjunto de la Comunidad Internacional en Afganistán, y mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2001 se autorizó la participación de unidades militares españolas en ISAF. La llegada de los primeros efectivos tuvo lugar a finales de enero de 2002, un contingente integrado por unos 350 militares y unidades de mando.

Tras la ampliación de la presencia de ISAF al resto del país, más allá de la capital y sus alrededores, se reforzó el componente de reconstrucción de su misión mediante la creación de 26 Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) conforme a un esquema según el cual uno o varios países garantizaban la seguridad de una provincia o región en la que, según el caso, emprendían actividades de reconstrucción y desarrollo bajo la protección del componente militar.

En mayo de 2005 España se hizo cargo del PRT de Qal-i-Now, capital de la provincia de Badghis, en el noroeste del país, fronteriza con Turkmenistán. El PRT español, que respondió a un modelo cívico-militar, implantó un esquema en el cual la presencia militar, además de asumir la seguridad de los actores de desarrollo, llevaba a cabo en ocasiones actuaciones propiamente de reconstrucción a través de proyectos de pequeña envergadura en los que se seguía la filosofía de “hearts and minds”, esto es, de actuaciones limitadas pero de alto impacto y visibilidad que buscaban ganarse el favor y la proximidad de la población local al tiempo que contribuían a crear un entorno de seguridad en la zona de actuación del PRT.

El “modelo español” al que hacíamos referencia más arriba se caracterizó por mantener un compás entre las actuaciones de seguridad y las de desarrollo, todo ello

bajo la coordinación de la Embajada en Kabul a través del jefe del componente civil, que era un diplomático: en un primer momento la Segunda Jefatura de la Embajada y posteriormente un Consejero con dedicación exclusiva y permanencias prolongadas en el PRT de Qal-i-Now. Sobre el terreno, los equipos civil y militar establecieron reuniones semanales entre el Jefe del contingente militar, el jefe del contingente civil (POLAD) y el Coordinador General de la AECID, como responsable de la ejecución del programa de reconstrucción y desarrollo. En Madrid, la coordinación y toma de decisiones se llevó a cabo a través de reuniones periódicas entre la DG de Política de Defensa (DIGENPOL) y la Secretaría General de Políticas de Defensa (SEGENPOL), del Ministerio de Defensa, con la Dirección de la AECID y la Dirección de Cooperación con África y Asia. También participaba en esas reuniones la DG para América del Norte, Asia y Pacífico, del MAEC.

La situación de Badghis, relativamente estable al menos en términos comparativos, y el enfoque de reconstrucción propio de la política de cooperación adoptada por España conforme a la cual se decidió incluir a Afganistán entre los destinatarios prioritarios de nuestra AOD desde el Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 (con atención especial a la provincia de Badghis), hicieron posible, salvo excepciones puntuales debidas a condiciones de mayor inseguridad, desplegar una intensa labor de desarrollo en la provincia, algo que ha sido muy bien valorado por las autoridades locales, provinciales y centrales afganas.

Badghis era, en la fecha de apertura del PRT español, la segunda provincia menos desarrollada de Afganistán, además de encontrarse aislada de los grandes centros políticos y económicos del país como Kabul o el cinturón pashtún que sigue la curva entre Kandahar y Helmand. A ello hay que añadir la falta de infraestructuras que conectaran la región con los distritos o países vecinos, lo que dificultaba el movimiento de personas y bienes. Tan sólo baste mencionar, a modo de ejemplo, que a la llegada del contingente militar y del equipo de la AECID no existía en toda la provincia un solo kilómetro de carretera asfaltada, ni red eléctrica o sistema de agua y saneamiento, y que los servicios médicos eran provistos en su integridad por ONGD. Al tiempo de la retirada de la presencia española, tanto militar como de cooperación, la situación había cambiado de modo significativo y todos los sectores de actuación (educación, salud, gobernabilidad, género, agua y saneamiento, infraestructuras y desarrollo del tejido económico comunitario) presentaban mejoras. Así por ejemplo, en materia de infraestructuras rurales de comunicación se construyó la única pista de aterrizaje de Badghis en el aeródromo de Qal-i-Now, así como 160 Km. de carreteras rurales transitables todo el año y el asfaltado de 8 Km. de calles en Qal-i-Now. En el ámbito de la salud pública, la AECID rehabilitó y equipó el hospital provincial de Qal-i-Now, el primero en la historia de la provincia, con una capacidad de 106 camas. En él se construyó un nuevo pabellón materno-infantil y una unidad de atención a niños malnutridos. Además, se construyeron 7 clínicas rurales que ofrecen atención primaria a más de 140.000 habitantes. En agua y saneamiento, se construyó una red de agua para consumo doméstico y de saneamiento público en Qal-i-Now, beneficiando a cerca

de 19.000 habitantes de la ciudad, así como 55 pozos de uso comunitario en distintas zonas rurales de la provincia. En educación pública, se construyeron 3 institutos de educación secundaria (uno de ellos femenino) y 6 escuelas primarias en zonas rurales. En género, se fomentó la creación de asociaciones productivas de mujeres y se desarrollaron proyectos de alfabetización de mujeres y campañas de sensibilización en cuestiones de género a través de los medios de comunicación. Por último, en materia de gobernabilidad local se apoyó al Gobernador y a los Ministerios implicados en el desarrollo de Badghis, mejorando sus capacidades en medios personales y materiales.

En 2010 se acordó iniciar una cooperación delegada con Grecia por la cual España ejecutó tres proyectos encomendados por el gobierno griego, por un valor de 700.000 euros, en la provincia de Badghis. Era la primera vez que España ejecutaba proyectos bajo este formato de cooperación, que ahora se ha generalizado. Los proyectos consistieron en la construcción de la escuela secundaria de Bala Murghab, de una clínica de atención primaria en Mamanji, y de un pabellón de medicina interna en el hospital provincial de Qal-i-Now.

España realizó asimismo contribuciones a diversos organismos internacionales dirigidas a apoyar al gobierno afgano, como el Banco Mundial a través del Fondo Fiduciario para la Reconstrucción en Afganistán (ARTF) –65 millones de euros en 2007-2011–, y al PNUD para el Programa Nacional de Desarrollo Comunitario (NABDP) –36 millones de euros en 2008-2015–. También se realizaron contribuciones para apoyar los procesos electorales (en 2005 y 2008) y al Fondo Fiduciario Antinarcóticos de Afganistán.

Además de las actuaciones señaladas en materia de reconstrucción y desarrollo, y al amparo del Memorándum de Entendimiento firmado entre los Ministerios de Defensa español y afgano en julio de 2008, España desarrolló una importante contribución en materia de creación de capacidades en las fuerzas armadas afganas, tanto mediante la creación de infraestructuras de seguridad en la provincia de Badghis, como asumiendo la formación, equipamiento y entrenamiento de éstas, y construyendo un acuartelamiento para un batallón afgano en Qala-i-Now.

Por último, más allá de su presencia en Badghis liderando el PRT de dicha provincia, España lideró desde su construcción hasta la finalización de ISAF en diciembre de 2014 la Base de Apoyo Avanzada de Herat, cuya función era prestar apoyo a la acción de los cuatro PRT bajo autoridad del Mando Regional Oeste (RC-W) de ISAF (Herat –Italia–, Farah –Estados Unidos–, Ghor –Lituania–, además de Badghis) el cual estaba también instalado en dicha base.

Todo lo anterior se sumó a la presencia que las Fuerzas Armadas españolas y la Guardia Civil tenían ya en el Cuartel General de ISAF en Kabul, y a la que habían tenido en otros momentos en la ciudad de Mazar e Sharif, y en la gestión del aeropuerto internacional de Kabul.

Presencia diplomática: establecimiento de la Embajada residente de España en Kabul

Pese a que España estableció relaciones diplomáticas con Afganistán el 28 de octubre de 1958, nuestro país nunca había contado con una Embajada residente en Kabul. Las relaciones se llevaron desde un principio mediante el sistema de acreditación múltiple, primero desde nuestra Embajada en Teherán y posteriormente desde nuestra Embajada en Islamabad. La inestabilidad por la que atravesó el país en las últimas décadas, el escaso contenido de nuestras relaciones bilaterales, y la prácticamente inexistente colonia española en Afganistán hizo que no se considerara necesario abrir una Embajada.

A partir de 2002, sin embargo, la situación cambió: la presencia de un número importante de tropas españolas como parte de la operación militar internacional y la inclusión de Afganistán entre los países destinatarios de AOD española con presencia de miembros de la AECID sobre el terreno, fueron dotando rápidamente de contenido la relación entre España y las nuevas autoridades afganas, lo que puso de manifiesto la necesidad de establecer una presencia diplomática permanente en el país. En ese proceso se fue haciendo evidente que el compromiso de la Comunidad Internacional en su conjunto, y el de España en particular, con Afganistán debían ser a largo plazo y en ese sentido la existencia de una Embajada residente, que hiciera visible ese compromiso, era más necesaria que nunca.

Inicialmente se desplazó al país a un Consejero de la Embajada de España en Islamabad para el seguimiento de todos los temas relativos a nuestra presencia militar y de cooperación en Afganistán, pero con la vista puesta en la apertura de una Embajada residente. Finalmente, en marzo de 2006 se creó, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros, la Embajada de España en Kabul y se nombró al primer Embajador, José Turpin. A partir de ese momento, fue necesario proceder de manera acelerada a dotar a nuestra presencia diplomática de sede física y del personal necesario, tanto diplomático como administrativo y de seguridad. A las dificultades propias de la apertura de una Embajada de nueva planta se unió la gran demanda de servicios y actividades que desde un principio se reclamaban de ella y que estaban en el origen mismo de su creación. Los tiempos del despliegue militar y civil suelen ser distintos, pero en el caso de Afganistán era imprescindible que coincidieran, no sólo para garantizar la coherencia de nuestra presencia en el país sino también para responder a las obligaciones derivadas de nuestra implicación en las labores de estabilización y reconstrucción. Dicho de otra manera, se esperaba que la Embajada estuviera operativa desde su misma creación a pesar de contar apenas con medios para desarrollar su tarea.

La instalación física se complicó enormemente debido al ambiente de inseguridad reinante y a las dificultades propias del país. Aun así, la Cancillería, y posteriormente la Residencia oficial, se lograron abrir y habilitar con cierta rapidez. En el caso de la

Cancillería, ésta se situó en Sherpur, uno de los barrios de nueva planta que surgieron en Kabul tras la expulsión de los Talibán del poder y en el contexto de los nuevos círculos de poder económico. Hay que tener presente que los edificios que en aquel momento permitían albergar una Cancillería en el centro de la ciudad eran muy pocos y los que había presentaban graves deficiencias. El elegido finalmente se fue convirtiendo progresivamente en una suerte de “compound” que en un primer momento incorporó, además de las oficinas, la residencia temporal del Jefe de Misión y la de los miembros del personal de la Embajada, facilitando así las labores de protección de éstos y evitando la dispersión, algo que en contextos como el afgano es un elemento de inseguridad añadido.

Balance al final de un período

La presencia de España en Afganistán estuvo desde el principio marcada por la intervención militar y el despliegue de un amplio contingente de tropas sobre el terreno. No obstante, también el esfuerzo en cooperación al desarrollo fue notable. Las actuaciones en uno y otro ámbito respondieron a un modelo cívico-militar cuyo mayor exponente fue el PRT de Qala-i-Now y en el que se combinaron estabilización y reconstrucción. Ese modelo culminó con el cierre de los PRT decidido por ISAF, poniendo así fin a un ciclo que, en el caso de España, ha sido exitoso, tal y como nos han reconocido otros socios de la comunidad de donantes y las propias autoridades afganas. Ahora se abre una nueva etapa, que se empezará a concretar a partir de la Conferencia de Bruselas sobre Afganistán en octubre de 2016, en la que España y el resto de la comunidad internacional renovarían su compromiso político con Afganistán.

El esfuerzo de España en la estabilización y reconstrucción de Afganistán ha sido enorme, y cabría decir que no ha tenido parangón con ningún otro país con el que España mantuviera en el momento de iniciar su despliegue tan escasas relaciones. Si nos atenemos únicamente a las cifras que arroja la cooperación española desde 2001 a 2014, el desembolso total ha sido de 526 millones de euros, de los cuales más de 90 millones corresponden a aportaciones de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Se superaron así ampliamente los importes comprometidos en las diversas Conferencias de Donantes: Londres 2006 (150 millones de euros), La Haya 2009 (60 millones de euros) y Londres 2010 (10 millones de euros). Es importante ahora capitalizar todo ese esfuerzo dándole continuidad a través de la labor de nuestra Embajada en Kabul y de los efectivos militares que aún permanecen en el país. Tenemos la oportunidad de seguir contribuyendo a la reconstrucción y a la reconciliación de Afganistán a través de medios, es verdad, más modestos, pero que pueden ser igualmente útiles en el actual contexto afgano, donde resulte esencial por encima de todo, un espaldarazo político al Gobierno de Unidad Nacional constituido en septiembre de 2014 y un apoyo económico a cambio del compromiso de Afganistán

con un proceso de reformas estructurales para el buen gobierno durante la denominada “Década de la Transformación” (2015-2024).

El presente y el futuro

En 2001 España, junto con el resto de la Comunidad Internacional, se sumó a los esfuerzos comunes en y por Afganistán sobre la base de las tres “D”: Defensa, Desarrollo y Diplomacia. Llegamos para apagar un fuego –estabilizar el país y luchar contra el terrorismo de Al Qaeda– con la idea de que, una vez concluida la labor, nos retiraríamos. Pero la situación se fue complicando dada la creciente inseguridad del país y la fragilidad de sus instituciones y, en la medida en que hoy en día esta tarea en Afganistán sigue incompleta y el país continúa necesitando de la asistencia internacional, no es planteable una desvinculación por parte de la Comunidad Internacional.

Aunque posiblemente no estaba diseñado así cuando surgió, lo cierto es que en estos momentos el compromiso de España con Afganistán es a largo plazo. ¿Cuál es, entonces, la situación actual? ¿Qué queda de esas tres “D”? ¿En qué ha de consistir la estrategia de España a partir de ahora, en la nueva fase que se inicia? Quizás lo primero que hemos de hacer es definir en qué consiste esta nueva etapa y cuáles son sus características. En este sentido, desde el punto de vista militar, ISAF, la misión de la OTAN en Afganistán, concluyó sus funciones el 31 de diciembre de 2014 y fue sustituida, a petición del Gobierno de Afganistán, por una nueva misión, “Resolute Support” (o “Apoyo Decidido”), de carácter no bélico y que tiene asignadas tareas muy diferentes a las de su predecesora: la formación, asesoramiento y apoyo a las Fuerzas Nacionales Afganas de Defensa y Seguridad (ANDSF), que a su vez han asumido la que fue tarea central de ISAF, esto es, proveer de seguridad al país. Las ANDSF, formadas con ayuda de la Comunidad Internacional, han asumido sus funciones con determinación, si bien no sin dificultades derivadas tanto del inconcluso proceso de creación de capacidades como del renovado empeño de las fuerzas insurgentes y terroristas de poner a prueba la capacidad del Estado afgano para asumir sus responsabilidades en el terreno de la seguridad.

Desde el punto de vista político y de desarrollo, Afganistán en este nuevo período ha visto reconocida su soberanía de modo pleno y reafirmado el liderazgo que le corresponde sobre sus propios procesos de construcción nacional, desarrollo socioeconómico, y paz y reconciliación de los miembros de su comunidad nacional. Las elecciones generales de 2014 dieron paso, no sin dificultades, a la culminación de la primera transición democrática del poder en la historia del país, con la elección de un nuevo Presidente, Ashraf Ghani, la designación de un Jefe del Ejecutivo, Abdullah Abdullah, y el acuerdo para la formación de un Gobierno de Unidad Nacional. Tras ello, las nuevas autoridades han emprendido de modo decidido una agenda de

reformas para la promoción del desarrollo económico y social del país denominada “Realizing Self-Reliance”, presentada en la Conferencia de Londres sobre Afganistán de diciembre de 2014 y que ha marcado el inicio de esta nueva etapa. La reciente revisión en septiembre de 2015 del “Marco de Rendición Mutua de Cuentas de Tokio” (TMAF, Tokio Mutual Accountability Framework) –ahora SMAF, Self-Reliance Mutual Accountability Framework o “Marco de Autoconfianza mediante la Rendición Mutua de Cuentas”–, que es el marco de referencia de la cooperación internacional conforme al cual las transferencias de los donantes iban en paralelo a la lucha contra la corrupción y el buen gobierno por parte afgana, se verá complementada en octubre de 2016, en la Conferencia de Bruselas, por un nuevo “Marco Nacional Afgano de Paz y Desarrollo” que será la referencia para las relaciones entre este último y los donantes hasta 2020, sobre la base de las propias prioridades de desarrollo afganas.

En el plano de la seguridad, la desaparición del líder Talibán Mullah Omar y posteriormente, en mayo de 2016, del sucesor de éste Mullah Mansur, ha abierto una lucha interna en el seno del movimiento –que se ha traducido además en una renovada oleada de atentados terroristas– y ha provocado además la interrupción del entonces recién retomado proceso de paz inter-afgano (las conversaciones entre el gobierno y los Talibán auspiciadas por Estados Unidos, China y Pakistán). Ha coincidido además con la aparición en el país de una cada vez más preocupante la influencia de Daesh a través de grupos escindidos de la insurgencia que ofrecen lealtad a aquél. En consecuencia, y a petición de las autoridades afganas, Estados Unidos y otros países aliados de Afganistán han aplazado la reducción de sus efectivos militares en el país y han renovado su compromiso de apoyo a Afganistán en el plano de la seguridad y la lucha contra el terrorismo y la insurgencia, tal como fue ratificado en la Cumbre de la OTAN en Varsovia, en julio de 2016.

¿Y España?

Nuestro país ha puesto fin a su presencia militar, de acuerdo con el calendario fijado por ISAF. España, a diferencia de otros países, no tenía una presencia militar bilateral por lo que se ha retirado al tiempo que el resto de la misión original de la OTAN, manteniendo, eso sí, su reducida participación (una treintena de militares) en el Cuartel General de Kabul, prorrogada en el marco de la misión Enhanced Enduring Partnership, de carácter civil que, se inició en 2016.

Este hecho, junto al cierre del PRT de Qala-i-Now y la entrega de todos los proyectos llevados a cabo en Badghis a las autoridades afganas para su gestión, han llevado a que el eje de nuestro papel en Afganistán se haya reorientado necesariamente hacia el plano político y, más concretamente, hacia el multilateral.

En este sentido hay que destacar que aunque el programa de cooperación bilateral concluyera el 30 de junio de 2013 con la finalización de la VIII fase del Programa de reconstrucción y desarrollo de la región de Badghis, la AECID ha garantizado la sostenibilidad de los proyectos, capacitando al personal local y firmando acuerdos de

transferencia con los Ministerios afganos competentes en la materia, que han asumido progresivamente la gestión plena de los mismos.

En el contexto de nuestra incorporación al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro no permanente para el bienio 2015-2016, se ha encomendado a España el papel de “país líder” o penholder en todas las actuaciones referidas a Afganistán del Consejo. Esta designación ha contado con el apoyo expreso de Afganistán, que ha reconocido de esta forma nuestra contribución al país y la fortaleza de nuestra relación como socios en los planos bilateral y multilateral. En esta capacidad España ha sido en dos ocasiones consecutivas es responsable, de liderar los trabajos del Consejo de Seguridad para la renovación anual del mandato de la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), la más numerosa y amplia Misión Política Especial que tiene ahora mismo desplegada la ONU en el mundo, una misión de carácter integral y cuyo mandato incluye cuestiones tan diversas como la coordinación de los donantes internacionales conjuntamente con el Ministerio de Asuntos Exteriores afgano, el apoyo a los procesos electorales, buenos oficios en el marco del proceso de paz y reconciliación inter-afgano, el apoyo en materia de promoción y protección de los derechos humanos y la protección de civiles, la promoción del buen gobierno y el Estado de Derecho o la coordinación del suministro de asistencia humanitaria. Igualmente le corresponde a España, en su condición de “penholder” la iniciativa cuando el Consejo de Seguridad se pronuncia sobre la situación en Afganistán, por ejemplo mediante Comunicados de Prensa, como lo hizo en junio de 2015 tras el ataque Talibán contra el Parlamento de Kabul, en julio para dar la bienvenida a la reanudación de las conversaciones de paz entre el Gobierno y los Talibán en Muree (Pakistán), en agosto tras una serie de ataques terroristas en Kabul, y tras los ataques Talibán en diciembre de 2015 (en uno de los cuales se vio gravemente afectada la Embajada de España), y en enero y abril de 2016 ha promovido la adopción por unanimidad del Consejo de una Declaración Presidencial en apoyo de la conferencia de Bruselas (septiembre 2016).

Epílogo

Se cumple ahora un año del inicio de la “Década de la Transformación” y Afganistán ha dado muestras claras de su decisión de continuar avanzando por la senda emprendida hace ahora 14 años. El Gobierno de Unidad Nacional ha adoptado un serio programa de reformas económicas (por ejemplo en materia de fomento de la creación de empleo y combate de la emigración y “fuga de cerebros” de jóvenes capacitados), se ha comprometido a mantener y profundizar los avances en materia de derechos de la mujer, y ha apostado decididamente por la cooperación económica regional.

La población afgana ha manifestado su rechazo ante los intentos de los Talibán y la insurgencia de recuperar el terreno perdido tras la retirada de ISAF, mientras que por su parte las ANDSF han asumido con decisión, aunque con algunos reveses, su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad en el conjunto del país.

En ese contexto, la Comunidad Internacional ha renovado su compromiso con Afganistán, en Varsovia y Bruselas, pero también en Nueva York, en el marco Consejo de Seguridad, y lo hará de nuevo en Bruselas en octubre. El país se encuentra en una encrucijada en la que es preciso mantener los esfuerzos para su estabilización, y seguir acompañando a sus instituciones en el proceso de crecimiento y desarrollo económicos. La situación de inestabilidad por la que aún atraviesa Afganistán y la dependencia de la ayuda internacional hacen que un desenganche completo por parte de la comunidad internacional y por ende de España no sea a día de hoy una opción válida.

Capítulo II

El Equipo de Reconstrucción Provincial español en la provincia de Badghis

El Equipo de Reconstrucción Provincial español en la provincia de Badghis

Miguel Martín Bernardi

Resumen

En este documento se analiza el funcionamiento del Equipo de Reconstrucción Provincial de Qala e Naw, en la provincia afgana de Badghis. Del análisis realizado se obtienen lecciones relativas a la necesidad de mejorar las relaciones y la coordinación tanto de los responsables a nivel ministerial (Defensa – Exteriores) como sobre el terreno (componentes civil y militar). También se identifica la necesidad de integrar las acciones derivadas de las tres líneas de operaciones (seguridad, desarrollo y gobernabilidad) y los requerimientos de los actores implicados (ISAF y las autoridades afganas y nacionales). Por último, se recomienda el establecimiento de unos mecanismos que permitan optimizar tanto las relaciones con autoridades locales como el funcionamiento interno del Equipo de Reconstrucción Provincial.

Palabras Clave

Equipo de Reconstrucción Provincial, PRT, ISAF, seguridad, gobernabilidad y desarrollo.

Abstract

This document analyses the performance of the Provincial Reconstruction Team of Qala e Naw, in the Afghan province of Badghis. The lessons identified are relating to the need to improve the relations and the coordination of those responsible at ministerial level (Defense - foreign) and on the ground (civil and military components). It also identifies the need to integrate the actions derived from the three lines of operations (security, development and governance) and the requirements of the involved actors (ISAF and Afghan and national authorities). Finally, it is recommended the establishment of mechanisms to optimize the relations with local authorities and the working procedures of the Provincial Reconstruction Team.

Key Words

Provincial Reconstruction Team, PRT, ISAF, security, governance and development.

En la operación de Reconstrucción de Afganistán, la cooperación y el apoyo institucional entre los organismos dependientes del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación se materializaron, a nivel local, en el Equipo de Reconstrucción Provincial que España estableció entre los años 2005 y 2013 en Qala e Naw, capital de la provincia afgana de Badghis.

En este documento se hace un análisis crítico sobre su funcionamiento y se extraen aquellos aspectos que sería conveniente corregir. Tras la lectura de estas líneas se podría deducir que el Equipo de Reconstrucción Provincial español no fue una organización efectiva. Creo que sería injusto que se llegara a esa conclusión y por ello es preciso hacer unas consideraciones previas.

El PRT fue una creación específica de la operación para Afganistán y su configuración y desarrollo estaba muy influenciada por el contexto afgano. Debido a su carácter innovador, adoleció de múltiples problemas al ser un ente novedoso cívico-militar. En todo caso, sin desdeñar los problemas reales existentes, que los hubo, y a veces de consideración, parece adecuado destacar los logros alcanzados en un entorno difícil y exigente por una organización civil-militar con pocos precedentes. En conjunto, puede considerarse que el PRT español fue exitoso, dentro de sus capacidades y de las limitaciones de la situación.

Hay que tener en cuenta que esta era la primera vez que España establecía, como instrumento clave para alcanzar el éxito en una misión de apoyo a la paz en el exterior, una estructura semejante. Estos Equipos de Reconstrucción suponían una innovación para todos los países (el primero se estableció a finales del año 2002) y todavía hoy existe una enorme polémica sobre cómo deben organizarse, qué cometidos deben realizar, así como su conveniencia y eficacia. De hecho, el modelo ideal de PRT en realidad no existió y hubo muchos modelos de PRT, casi tantos como naciones participantes. Además, se intervenía en la misión más exigente y arriesgada en la que han participado nuestras Fuerzas Armadas en los últimos años y se desplegaba a más de 6000 kilómetros de distancia del territorio nacional, en una de las provincias más deprimidas de uno de los países menos desarrollados del mundo, lo que ya de por sí constituía un reto de primer orden. A pesar de los errores que se pudieron haber cometido y de las carencias que ahora se identifican, muchos han sido también los logros conseguidos por nuestro Equipo de Reconstrucción en la provincia de Badghis durante los ocho años que estuvo desplegado. Así lo atestiguan el afecto y agradecimiento recibido por el pueblo de Badghis, la consideración de nuestros aliados por el trabajo realizado y el enorme impulso y mejora de esa provincia en todos los aspectos relacionados con seguridad, gobernabilidad y desarrollo.

Equipos de reconstrucción provincial en Afganistán: Concepto y necesidad

Cuando a finales del año 2001 fue derrocado el régimen talibán en Afganistán como consecuencia de la operación norteamericana *Libertad Duradera* la situación del país, tras 30 años de conflicto permanente, era deplorable. La acción del gobierno interino alcanzaba exclusivamente a la zona de Kabul, las instituciones del estado, desmontadas durante el régimen Talibán, eran prácticamente inexistentes y su seguridad estaba, en la mayor parte del país, en manos de señores de la guerra y líderes locales, ya que el Ejército y policía afganos habían sido desmantelados. El reto de hacer de Afganistán un país viable con unas instituciones que funcionaran adecuadamente se presentaba ingente, ya que las carencias afectaban a todos los ámbitos: seguridad, economía, justicia, infraestructuras, educación, sanidad, etc. La comunidad internacional se implicó seriamente en Afganistán y, entre otras acciones, estableció la Fuerza Internacional de Seguridad y Asistencia - ISAF en sus siglas en inglés-, una coalición de varios países, entre ellos España, con la misión en aquel momento de apoyar al recién instaurado gobierno interino de Afganistán y facilitar su funcionamiento, limitando inicialmente su acción al área de la capital Kabul y sus alrededores.

A partir de 2003 la OTAN tomó el mando de ISAF y su despliegue se extendió sucesivamente por todo el país. La misión asignada era: <<ISAF, en cooperación con el gobierno afgano, ejecutará operaciones de contrainsurgencia con la población local como centro de gravedad, potenciará unas fuerzas de seguridad afganas (Ejército y policía) expandidas y efectivas y apoyará la mejora de la gobernabilidad y el desarrollo para proteger a la población afgana y proporcionar un ambiente seguro para conseguir una estabilidad sostenible³ >>.

Para hacer de Afganistán un país viable era preciso actuar en todas las áreas en las que se habían identificado carencias, por lo que una misión de carácter únicamente militar no resultaba la opción más adecuada para revertir la situación sobre el terreno. No obstante, se era consciente de que era imprescindible alcanzar unos niveles mínimos de seguridad como primer paso para progresar en otras áreas. Por otra parte, para que la misión alcanzara el éxito era imprescindible conseguir el apoyo y la identificación de la población afgana con su gobierno. Por ello todas las acciones de la coalición debían estar perfectamente coordinadas con las de las autoridades e instituciones afganas, de forma que la población percibiera el protagonismo de su gobierno. Estas ideas las resumió perfectamente el General McChrystal cuando se hizo cargo del mando de ISAF⁴:

3 “COM ISAF Operational Plan for International Security Assistance Force (ISAF)”. COM ISAF OPLAN 3802. Revisión 4. Dated 9 September 09. Page 6-23.

4 Stanley A. McChrystal. General US Army. “ISAF Commander’s Counterinsurgency Guidance”.

<<La protección de la población es la misión. El conflicto se ganará convenciendo a la población, no destruyendo al enemigo. ISAF tendrá éxito cuando el gobierno afgano gane la voluntad de la población>>.

Para conseguir la estabilización y reconstrucción del país, el gobierno afgano estableció una estrategia basada en tres pilares o líneas de operaciones: Seguridad, Gobernabilidad y Desarrollo económico y social⁵. ISAF debía contar con las capacidades para dar respuesta a esos tres pilares. Además, para que fuera verdaderamente efectiva su acción debía ejercerse a lo largo de todo el país. Para conseguirlo se estableció un mecanismo peculiar: los Equipos de Reconstrucción Provincial o PRTs (correspondientes a las siglas del término en inglés: Provincial Reconstruction Teams), que fueron desplegados por primera vez por los Estados Unidos en la localidad de Gardez en la provincia de Paktia en el año 2002 durante la operación *Libertad Duradera*⁶.

Los PRTs eran organizaciones integradas por militares y civiles que operaban a nivel provincial y que lideraban y dotaban los países miembros de ISAF que así lo decidían. Los PRTs eran capaces de establecerse en áreas inestables e inseguras gracias a su componente militar y capaces igualmente de estabilizar esas áreas gracias a las capacidades combinadas de sus componentes diplomático, militar y económico. Su misión era apoyar al gobierno afgano para extender su autoridad con la finalidad de conseguir un ambiente seguro y estable en el área de operaciones asignada y posibilitar la reforma del sector seguridad y los esfuerzos de reconstrucción. Un PRT no debía actuar como una alternativa al gobierno afgano, sino cooperar en la mejora de sus capacidades con el fin de hacerlo autosuficiente en la provincia de su responsabilidad. Su actuación era fundamental para establecer las condiciones que permitieran que las agencias internacionales, las autoridades locales y la sociedad civil pudieran progresar en la reconstrucción, la transición política y social y el desarrollo económico.

Hay que entender el PRT como una estructura temporal diseñada para ayudar a desarrollar la capacidad del gobierno afgano para gobernar y proporcionar servicios públicos esenciales. Una vez conseguido ese objetivo y su misión completada el PRT podía ser desmantelado⁷.

2009. Page 1.

⁵ “COM ISAF Operational Plan for International Security Assistance Force (ISAF). COM ISAF OPLAN 3802”. Revision 4. Dated 9 September 09. Page 3-23.

⁶ “ISAF PRT Handbook”, Edition 3, 3 February 2007. Page II.

⁷ *Ibidem*. Pages 3-5.

El PRT español

En el año 2005, España, dentro del proceso de expansión de ISAF, decidió establecer un Equipo de Reconstrucción Provincial en la provincia de Badghis, al noroeste de Afganistán. La provincia de Badghis era y es una de las más pobres de Afganistán. Las principales amenazas a la estabilidad de la provincia provenían de las tensiones entre los grupos étnicos más importantes (pastunes y tayikos), la producción y tráfico de narcóticos y la actividad insurgente.

Además, la ausencia de infraestructuras (no contaba con un solo kilómetro de carretera asfaltada), la corrupción y las dificultades para los desplazamientos y el movimiento, contribuían a potenciar la situación de extrema pobreza y mínimo desarrollo.

Los principales problemas para la población de la provincia eran el mantenimiento de la seguridad, esencial para conseguir la libertad de movimientos y para llevar la acción del gobierno a todos los rincones de la provincia; la inexistencia de una red de energía eléctrica; el acceso al agua potable, que solo alcanzaba a un pequeño porcentaje de la población; la ausencia de carreteras, que limitaba los intercambios comerciales y el desarrollo; el limitado número de escuelas y la ineficacia del sistema educativo con profesores poco cualificados; la inadecuada red de sistemas de irrigación agrícola, principal fuente de riqueza y subsistencia de la población de Badghis; un sistema judicial altamente ineficaz que alcanzaba tan solo a la capital y sus alrededores; y, por último, la ausencia de unos servicios sanitarios mínimos.

Esta situación de extrema pobreza y carencia de infraestructuras de todo tipo tuvo dos consecuencias directas para el Equipo de Reconstrucción Provincial español: Las enormes dificultades a las que tuvo que enfrentarse para progresar en los pilares de gobernabilidad y desarrollo y la ausencia en la provincia de Badghis de organizaciones internacionales y no gubernamentales que contribuyeran con los esfuerzos de nuestro PRT.

De hecho en la provincia de Badghis solo actuaron sobre el terreno de forma permanente las organizaciones gubernamentales de España (AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo) y de Estados Unidos (USAID: United States Agency for International Development).

La estructura del PRT español respondía a los criterios generales expuestos en el punto anterior y estaba formado por dos componentes, uno civil y otro militar.



Imagen 1.- Inauguración proyecto de impacto rápido colegio femenino.



Imagen 2.- Inauguración proyecto de impacto rápido Jefatura de energía.

El componente civil del PRT dependía del Ministerio de Asuntos Exteriores y estaba bajo la autoridad de un diplomático español con el cargo de Consejero Político o POLAD. Estaba formado, mayoritariamente, por personal de la Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Sus proyectos se desarrollaban en toda la provincia, pero especialmente en las zonas que estaban bajo el control del gobierno y en las que los niveles de seguridad eran más altos.



Imagen 3.- Entrega de equipo deportivo a estudiantes.



Imagen 4.- Guardería apoyada por el PRT español.

Actuaba en siete áreas: infraestructura rural, sanidad pública, educación, agua y saneamiento, agricultura y ganadería, género y apoyo a la gobernabilidad. Con su esfuerzo contribuía a crear las condiciones necesarias para implantar las instituciones estatales en la provincia mediante un programa de reconstrucción y estabilidad política muy completo y en el que España invirtió millones de euros.



Imagen 5.- Entrega de ayuda humanitaria a la población afgana.

El componente militar del PRT dependía del Ministerio de Defensa a través de la cadena de mando militar (Mando de Operaciones) y desarrollaba sus actividades en toda la provincia con la finalidad prioritaria de apoyar la línea de operaciones seguridad. Contaba con una unidad de protección y seguridad (de entidad compañía de infantería), otra de relaciones cívico-militares y otra de operaciones psicológicas. Los principales cometidos que llevaba a cabo eran: enlace constante con la población y sus líderes por medio de entrevistas personales, reuniones (shuras y jirgas en lenguaje afgano) y visitas a los distritos; operaciones de información (emisión de programas de radio, distribución de revistas y campañas de apoyo); distribución de ayuda humanitaria y apoyo médico y veterinario a las poblaciones necesitadas; clases de español y desarrollo de proyectos de impacto rápido (como por ejemplo construcción de pozos, pasarelas o campos de deporte, entrega de mobiliario, reparación de escuelas, etc.) orientados a ganar la voluntad de la población, prioritariamente, en las zonas donde se desarrollan operaciones militares. También prestaba apoyo permanente al componente civil del PRT proporcionándole la seguridad y el apoyo logístico necesario para el cumplimiento de sus cometidos. Para cumplir su misión recibía el apoyo del Jefe del Contingente español en Badghis que le proporcionaba los apoyos de combate (equipos de control del espacio aéreo, de desactivación de artefactos explosivos y de transmisiones) y logísticos (incluido el sanitario) que precisaba para el cumplimiento de cada operación o cometido.



Imagen 6.- Jirga en Qades con autoridades provinciales de Badghis.

Análisis del PRT español

Unidad de acción

Como se ha indicado, los dos componentes del PRT dependían en territorio nacional de dos ministerios distintos: el civil del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el militar del Ministerio de Defensa. De acuerdo con los preceptos de ISAF era fundamental que en cada PRT sus componentes civil y militar operaran como una organización perfectamente integrada; que existiera unidad de esfuerzo y propósito común; que se liderara desde atrás, asegurando la propiedad afgana de los proyectos; que se enlazara de forma coordinada y permanente con todas las autoridades provinciales; y que se conocieran y respetaran mutuamente las sensibilidades propias de las formas de actuación de ambos componentes civil y militar. En este sentido es muy representativa la cita del que fue Director del PRT de Panjshir entre 2005 y 2007, el señor Fletcher Burton⁸.

8 *Ibíd.* Page 25.

<<La “casa” [un PRT] debe tener armonía interna [tener un buen ambiente de trabajo] antes de que pueda trabajar de forma efectiva externamente [y tener éxito en su misión]. Un sólido trabajo interno es condición previa para obtener resultados en el exterior >>.

Para conseguir estos objetivos era preciso establecer unos mecanismos de relación y coordinación adecuados entre ambas cadenas de mando (Ministerios) y entre ambos componentes (civil y militar).

Sin embargo, en la práctica, se identificaron ciertas carencias que no favorecieron la unidad de acción. En concreto, la ausencia de unas directrices conjuntas emitidas por los Ministerios de Asuntos Exteriores y Cooperación y Defensa y la indefinición de la autoridad del PRT y sus débiles mecanismos de coordinación.

En lo relativo al primer asunto, *directrices conjuntas*, el PRT español no contaba con un documento conjunto asumido por ambos ministerios en los que se definieran las responsabilidades de ambos componentes y las relaciones entre ellos. Las directrices para el jefe del componente militar estaban recogidas en el Plan de Operaciones del Mando de Operaciones, que no tenía capacidad ejecutiva alguna sobre el componente civil. En este documento el Comandante del Mando de Operaciones daba directrices relativas a las tres líneas de operaciones⁹.

En relación con la línea de operaciones seguridad le encomendaba, en primera prioridad, la seguridad del PRT y en segunda, la protección de los trabajos de reconstrucción.

En cuanto a reconstrucción (se entiende línea de operaciones desarrollo) indicaba que esta función <<recaerá fundamentalmente en el Componente Civil del PRT. [...] Por parte del Mando de Operaciones se impulsará a través de los correspondientes organismos del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación la actuación coordinada de los Componentes Civil y Militar del PRT en el aspecto referido a la reconstrucción. Lo anterior, en el nivel de ejecución, será coordinado por los respectivos Jefes de cada Componente mediante reuniones mensuales (Grupo de Mando Integrado) en las que se analizará la situación y los trabajos realizados y se orientará la actuación coordinada de ambos elementos>>.

En lo que se refería a gobernabilidad establecía que <<aun siendo responsabilidad principal del POLAD, el PRT colaborará en este ámbito, buscando principalmente el refuerzo a la autoridad local encabezada en primera instancia por el gobernador de la Provincia. El PRT igualmente proporcionará asistencia...>>

9 “OPLAN 00029 del CMOPS (Rev. 1). Operación Reconstrucción de Afganistán”.

Por último, al jefe del componente militar se le encomendaba la misión de <<establecer relaciones de coordinación con el Jefe del Componente Civil del PRT y asumir la responsabilidad del personal civil del PRT en situaciones de crisis¹⁰. >>

En relación con las directrices que el componente civil del PRT pudiera haber recibido del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, éstas eran totalmente desconocidas para el componente militar.

Al no existir directrices acordadas a nivel ministerial que facilitaran la acción coordinada de ambos componentes, quedaba a criterio personal de sus jefes establecer los mecanismos de coordinación que se precisaran. El que un asunto tan importante para el adecuado funcionamiento del PRT no estuviera solucionado en el nivel que correspondía (ministerios), hacía muy difícil llevar a cabo la unidad de acción del PRT de una forma coherente y con continuidad en el tiempo.

El segundo asunto que afectaba negativamente a la unidad de acción era la *indefinición de la autoridad del PRT y sus débiles mecanismos de coordinación*. En el PRT no existía una relación de autoridad de un jefe de componente sobre otro o asuntos en los que uno de ellos pudiera imponer sus criterios y prioridades. Aunque se podría decir que el mando del PRT era compartido, la realidad era que en la práctica cada uno de los componentes actuaba, dentro de las directrices que recibía de su cadena de mando y en el ámbito de sus responsabilidades, como consideraba conveniente.

Para paliar esta carencia, se estableció el Grupo de Mando Integrado, que pretendía ser el principal mecanismo de coordinación. En la práctica consistía en reuniones periódicas a las que asistían los principales miembros del PRT incluidos los de otras organizaciones presentes, en concreto personal de USAID. En estas reuniones se revisaban las acciones en marcha, se trataba de definir los objetivos de cada componente a corto plazo y se coordinaban de forma genérica las actividades a realizar hasta la siguiente reunión del Grupo de Mando Integrado.

Aunque no era la herramienta ideal para definir la estrategia y objetivos del PRT como un todo, facilitaba la ejecución de las actividades concretas necesarias para el adecuado funcionamiento del PRT, el conocimiento mutuo de las acciones en curso y futuras y las necesidades de apoyos mutuos de todo tipo. Sin embargo, la mayor o menor efectividad de este mecanismo descansaba en la voluntad de cooperación de las personas que en cada momento formaban parte de este Grupo de Mando Integrado.

De acuerdo con los criterios de ISAF, idealmente este Grupo de Mando debería trabajar en un espacio físico próximo o compartido. Debería establecer un proceso de decisión basado en criterios de consenso y consideración mutua y establecerse reuniones periódicas y frecuentes en las que participarían todos los componentes del Grupo de Mando. El Grupo de Mando sería el responsable de determinar la estrategia del PRT

¹⁰ *Ibidem*. Página 14.

basada en las directrices de ISAF junto a las prioridades nacionales. En el Grupo de Mando también se redactaría el plan de campaña del PRT que debería incluir una situación final deseada, los objetivos y las medidas de coordinación entre las diferentes líneas de operación. Según los criterios de ISAF, sin un Grupo de Mando el PRT no podría armonizar las acciones diplomáticas, económicas y militares y fracasaría en el intento de alcanzar la unidad de acción¹¹. Desde luego el nivel de ambición del Grupo de Mando Integrado establecido en el PRT español quedaba muy lejos de lo preconizado por ISAF.

Coordinación seguridad – desarrollo

Una de las mayores dificultades para cualquier PRT, y por tanto también para el PRT español, era conseguir que las acciones derivadas de las tres líneas de operaciones confluyeran de forma coordinada en la consecución de objetivos globales a largo plazo. Especialmente complejo resultaba hacerlo entre las líneas de operaciones seguridad y desarrollo.

Las dificultades para conseguirlo derivaban de varios factores. El primero de ellos era la diferencia en los ritmos de consecución de objetivos. El esfuerzo en desarrollo debía mantenerse en un marco temporal muy superior al ritmo de las operaciones. Era lógico que una vez puesto en marcha un gran proyecto de desarrollo (por ejemplo la construcción, mantenimiento y gestión de un hospital) éste se mantuviera en el tiempo independientemente de que en la zona en la que se ubicaba no precisara la aplicación de acciones de la línea de operaciones seguridad.

Por otro lado, los actores que lideraban e intervenían en las acciones derivadas de ambas líneas de operaciones tenían normalmente prioridades diferentes. De este modo, el mando de ISAF mantenía como principal preocupación el desarrollo de las acciones de seguridad y emitía sus directrices por la cadena de mando militar (en el caso del PRT español, a través del Mando Regional Oeste de ISAF) y difícilmente eran atendidas por el componente civil. Sin embargo, la línea de operaciones desarrollo debía estar estrechamente vinculada al Plan de Desarrollo Provincial que emitían las autoridades afganas y subordinada a las directrices nacionales.

Finalmente, las autoridades nacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que invertían grandes cantidades en proyectos de desarrollo debían, lógicamente, aprobar los proyectos del PRT en la provincia.

11 “ISAF PRT Handbook”, Edition 3, 3 February 2007. Page. 25.

También las autoridades militares en territorio nacional controlaban la actuación de las unidades militares y aprobaban los proyectos de impacto rápido que se proponían. La limitada coordinación entre ambos ministerios no facilitaba la acción integrada de seguridad y desarrollo.

Para una coordinación real sobre el terreno entre ambas líneas de operaciones debería existir una matriz de enlace resultado de un planeamiento concurrente entre los componentes del PRT y ambos ministerios, y en la que se tuviera en consideración tanto las necesidades afganas como las de las autoridades militares de ISAF.

Como ejemplo de estas dificultades, en la provincia de Badghis un porcentaje elevado de los proyectos del componente civil del PRT se ejecutaban en la capital de la provincia Qala e Naw, donde existía una mayor seguridad. Los habitantes de Qala e Naw eran casi en su totalidad de etnia tayika, por lo que para los habitantes de etnia pastún, mayoritaria en otras partes de la provincia, suponía un agravio y por tanto un motivo de conflicto, lo que incidía negativamente en la seguridad.



Imagen 7.- Shura en Qala e Naw.

Relaciones con autoridades locales

Un elemento clave para el éxito en la ejecución de los cometidos asignados a ambos componentes era la relación permanente con las autoridades afganas a todos los niveles (provincia, distrito y localidad) y en todos los ámbitos (político, religioso, militar y policial).

Como consecuencia, múltiples actores del PRT se relacionaban con las mismas autoridades sin una coordinación previa y en muchas ocasiones para tratar los mismos o muy similares asuntos. En este sentido y a modo de ejemplo, el gobernador provincial tenía, de forma permanente, cinco interlocutores del PRT: los Jefes de los componentes militar y civil, el responsable de AECID, el representante del departamento de estado norteamericano y el responsable de USAID. Aunque todas estas relaciones eran necesarias y legítimas, no existía un mecanismo específico de coordinación más allá de lo que se pudiera disponer en las reuniones del Grupo de Mando Integrado. Como consecuencia, en muchas ocasiones, eran las propias autoridades locales con las que se relacionaban los distintos interlocutores del PRT las que priorizaban y ponían cierto orden en las interacciones, solicitudes de información y programas de ayuda o desarrollo.

Hubiera sido de gran ayuda el establecimiento de un sistema de gestión de relaciones con autoridades locales, lo que habría facilitado una coordinación más eficiente entre los componentes del PRT y obtenido mejores resultados en la interacción con los interlocutores locales.

Por otra parte, y especialmente en relación con el componente militar, con la llegada de cada nuevo contingente, era habitual que se estableciera contacto con las autoridades de los distritos y localidades en los que se estaban desarrollando cometidos propios de la línea de operaciones seguridad. Lamentablemente, con mucha asiduidad, esas autoridades habían sido visitadas por personal de contingentes anteriores que habían identificado necesidades, pero no habían sido paliadas durante su periodo de despliegue. Esto creaba una sensación de frustración en la población local, incidía negativamente en su percepción sobre las fuerzas de la coalición y dificultaba el adecuado cumplimiento de la misión.

Relaciones internas en el PRT

Como ya se ha comentado, al no existir directrices claras emanadas desde los ministerios responsables de ambos componentes del PRT, había múltiples asuntos que debían ser resueltos de acuerdo a los criterios personales de sus responsables. Algunos de ellos tenían un importante impacto en su funcionamiento.

El primero de ellos era el relativo al *intercambio de información*. Para el componente civil, y especialmente para el Consejero Político o POLAD, responsable de la línea de operaciones gobernabilidad, era muy importante conocer de primera mano todos los aspectos relativos a las operaciones en la región Oeste y en la provincia de Badghis. Gran parte de la información militar era clasificada y procedente de fuentes sensibles (ISAF, Centro Nacional de Inteligencia o Centro de Inteligencia de las FAS), por tanto sólo podía compartirse de acuerdo a las estrictas normas de protección de materias clasificadas y siempre que el personal estuviera convenientemente acreditado y tuviera “necesidad de conocer”, lo que limitaba la posibilidad de compartir información en muchos casos. Por otra parte, para el componente militar era preciso tener un conocimiento de los trabajos en curso y los planes de desarrollo y gobernabilidad. En muchas ocasiones esta información era negada total o parcialmente al componente militar. Un asunto de tanta importancia debe quedar solucionado estableciendo a nivel ministerial unos protocolos detallados para el intercambio de la información entre ambos componentes del PRT.

Otro asunto de importancia era el relativo a los *apoyos mutuos*. El componente militar era el responsable de la base de apoyo provincial y de proporcionar el apoyo logístico y la seguridad a todo el PRT. Este cometido suponía un gran esfuerzo de coordinación y priorización, pues no era posible en todas las ocasiones atender todas las necesidades y peticiones. Tampoco era posible atender todos los requerimientos, ya que los recursos logísticos eran limitados y las condiciones de vida de la base austeras. Por tal motivo se producían quejas y reclamaciones que, aunque se trataba de gestionarlas a nivel PRT, a veces eran elevadas por la cadena de mando a territorio nacional.

El establecimiento claro de unas prioridades y la identificación detallada de los apoyos de todo tipo que a cada uno corresponden habrían facilitado su gestión y evitado fricciones innecesarias.

Por último, otro aspecto importante para una organización en la que convive personal con *distinto estatus* (militar y civil de distintas categorías profesionales) es la de establecer su equiparación, lo que no se hizo. Con ello se hubiera facilitado enormemente la coordinación de todos los aspectos de vida diaria (alojamiento, acceso a lugares restringidos de trabajo, acceso a la información, participación en reuniones, precedencia protocolaria, etc.). A modo de ejemplo, la asignación de los alojamientos para el personal militar se hacía en función de los empleos: a mayor empleo, menor número de individuos por alojamiento. El no estar establecido un procedimiento reglado similar para el personal civil imposibilita aplicar un procedimiento equitativo y transparente y fue objeto de polémica y reclamaciones. No era menor el problema que ocasionaba establecer la precedencia en protocolo cada vez que se recibía una visita.

La equiparación de estatus entre personal civil y militar es habitual en organizaciones aliadas y en otros países¹² y se mostró como una carencia en el PRT español.

Preparación conjunta

Un asunto que habría supuesto una gran mejora en la integración de los dos componentes del PRT hubiera sido la realización de una preparación conjunta en territorio nacional antes de ser proyectado a zona de operaciones. De hecho, en el análisis de las lecciones aprendidas del PRT británico que hace la analista Estelle Rouge destaca como una de las claves del éxito de ese PRT el que hicieran la preparación previa al despliegue juntos y desplegaran al mismo tiempo¹³.

En la práctica esto hubiera resultado imposible para el PRT español debido a los distintos ritmos de despliegue: los contingentes militares relevaban inicialmente cada cuatro meses y posteriormente cada seis, mientras que el personal del componente civil permanecía en zona de operaciones periodos mucho más largos y los relevos los hacían cada uno de ellos de acuerdo a sus vicisitudes personales.

No obstante hubiera sido muy conveniente implementar medidas paliativas que facilitaran la integración de ambos componentes en cada relevo del contingente militar. En concreto podrían haberse realizado reuniones y sesiones informativas del personal militar clave en el Ministerio de Asuntos Exteriores y en la sede de AECID previas a su despliegue.

También hubiera sido muy productivo, el intercambio de información entre el personal militar entrante y sus homólogos del componente civil, tanto en el reconocimiento previo como durante el relevo en zona. Por su parte el personal del componente civil podría haber realizado unas sesiones de preparación específica en instalaciones militares antes de su despliegue incluyendo temas tales como misión del componente militar, composición, capacidades, apoyos, procedimientos de seguridad inmediata, reacción ante emboscadas, etc.

12 “Afghanistan PRT Pre-Deployment Training. Pocket Guide”. USAID. October 2008. Page 42.

13 ROUGE Estelle A. “The Effectiveness of Provincial Reconstruction Teams in Afganistan”. Page 8. 3 October 2011.

Lecciones identificadas

- Es imprescindible la emisión de un documento conjunto de los ministerios responsables de los dos componentes del PRT en el que se determinen todos los aspectos que afectan a su funcionamiento.
- Para alcanzar la necesaria unidad de acción es preciso establecer unos robustos mecanismos de coordinación internos entre ambos componentes del PRT. La coordinación y la eficacia del PRT no puede descansar en la buena voluntad de las personas que en cada momento lideran sus componentes civil y militar.
- La solución ideal para conseguir el adecuado funcionamiento del PRT es el establecimiento de un Grupo de Mando en el que el proceso de decisión esté basado en criterios de consenso y consideración mutua. El Grupo de Mando debe ser el responsable de determinar la estrategia del PRT conjugando las directrices de ISAF, las necesidades de las autoridades locales y las prioridades nacionales.
- Para conseguir la convergencia entre las distintas líneas de operaciones es necesario establecer un sistema de planeamiento concurrente en el que participen todos los actores implicados: Ministerios en territorio nacional, componentes civil y militar del PRT, ISAF y autoridades locales.
- Debe establecerse un sistema específico de relaciones con las autoridades locales, de forma que se eviten redundancias y se muestre una sólida, única y clara postura del PRT como un todo.
- Hay que establecer las normas y procedimientos adecuados para que los componentes del PRT puedan acceder a la información que precisan conocer para cumplir sus cometidos.
- Es conveniente clarificar las prioridades e identificar detalladamente los apoyos mutuos a prestar entre los componentes del PRT ya que con ello se facilita su gestión y se evitan fricciones innecesarias.
- A semejanza de lo que hacen otras organizaciones formadas por personal de distinta procedencia y cualificación profesional, es muy importante para el adecuado funcionamiento del PRT la equiparación del estatus entre personal civil y militar.
- Es preciso activar los mecanismos que se consideren para conseguir el conocimiento mutuo, previo al despliegue, de ambos componentes. Cuando sea posible, lo ideal es una preparación conjunta y un despliegue simultáneo.

Conclusiones

El principal problema identificado en este análisis desde la perspectiva local sobre el apoyo institucional Defensa – Cooperación en la operación de Reconstrucción de Afganistán, es la necesidad de mejorar ostensiblemente la integración entre los componentes civil y militar del Equipo de Reconstrucción Provincial. Para ello se considera que será preciso mejorar también la coordinación en territorio nacional de los dos organismos implicados: el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y el Ministerio de Defensa.

Para España, el establecimiento y despliegue del Equipo de Reconstrucción Provincial de Qala e Naw en la provincia afgana de Badghis ha supuesto una experiencia inédita en la que se ha aplicado un concepto innovador ideado específicamente para hacer frente a los retos de la difícil estabilización y reconstrucción de Afganistán. A pesar de la novedad y de los problemas identificados en este trabajo, los logros conseguidos han sido notables ya que se ha mejorado de una forma importante la situación en un país destrozado tras más de 30 años de conflicto. Es preciso seguir perfeccionando y refinando el concepto de PRT y aplicando las lecciones aprendidas en Afganistán, en la seguridad de que la próxima ocasión que éstos sean empleados resultarán un elemento clave para alcanzar el éxito en la misión que a los españoles se nos encomiende.

Capítulo III

Dificultades y oportunidades para el desarrollo en Afganistán: Aprendiendo de la experiencia de la Cooperación Española

Dificultades y oportunidades para el desarrollo en Afganistán: Aprendiendo de la experiencia de la Cooperación Española

Ignacio Álvaro Benito

Resumen

La Cooperación Española (AECID) trabajó en Afganistán entre 2005 y 2013 con el objetivo de facilitar la construcción de estado y contribuir al desarrollo socio-económico del país. Su historia allí está ligada al Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) español situado en Qala-i-Nao, capital de Badghis, una de las provincias más pobres país.

Siguiendo la metodología enfocada en problemas desarrollada por profesores de la Universidad de Harvard, el presente caso analiza la experiencia de AECID en Badghis con el objeto de facilitar el aprendizaje para contextos similares.

AECID se enfrentó a numerosas dificultades durante ese tiempo para poder desarrollar su actividad en un entorno complejo y conflictivo: progresivo deterioro de la situación de seguridad; gran escasez de personal; limitadas condiciones de vida; y ausencia de capacidades y recursos locales.

No obstante, el trabajo realizado contribuyó a mejorar la educación, la salud y el crecimiento económico de la provincia gracias a: la flexibilidad para definir los proyectos según el contexto y las prioridades locales y ejecutarlos conjuntamente con el gobierno afgano; la gestión adecuada del capital humano afgano y español; la capacidad para adaptarse y aprender de la evidencia local; la búsqueda de alianzas con otras instituciones; y el desarrollo de relaciones de confianza con la población y autoridades a través de la transparencia y la rendición de cuentas pública.

Palabras Clave

Afganistán, PRT, construcción de estado, desarrollo, contexto, flexibilidad, adaptarse, confianza.

Abstrac

The Spanish Cooperation (AECID) worked in Afghanistan between 2005 and 2013 with the goal to facilitate state building and to contribute to the socio-economic development of the country. Its story there is tied to the Spanish Provincial Reconstruction Team located in Qala-i-Nao, capital of Badghis, one of the poorest provinces in the country.

Following the problem driven framework developed by Harvard University professors, this case analyzes AECID experience in Badghis in order to facilitate the learning for similar contexts.

AECID faced numerous difficulties during that time in order to be able to operate in a complex and conflictive environment: progressive deterioration of the security situation; acute shortage of staff; limited living conditions; and lack of capacity and resources.

However, the work carried out contributed to improve education, health and economic growth in the province thanks to: the flexibility to define projects according to the local context and priorities and to implement them jointly with the Afghan government; the adequate management of Afghan and Spanish human capital; the ability to adapt and to learn from local evidence; seeking alliances with other institutions; and the development of trustworthy relations with the population and authorities through transparency and public accountability.

Key words

Afghanistan, PRT, state building, development, context, flexibility, adaptation, trust.

Nota del Autor: *Los hechos y evidencias descritas en este caso se sustentan en la experiencia del autor en Afganistán y de los informes y documentos, no confidenciales, de AECID en dicho país.*

Agradecimientos: *Agradezco al Embajador Jose Turpín y a Borja, Ramón, Pablo, Carmen, José Miguel, Ángel, Alberto, Carola, Fernando S., Eduardo, Luis, Fernando A. Jaime y Gil y a otros muchos compañeros por todo el trabajo realizado y el apoyo recibido durante mi estancia en Afganistán.*

Introducción: Afganistán y AECID¹⁴

En 2002, tras el derrocamiento del régimen talibán, las agencias de cooperación y donantes llegaron a Afganistán rodeadas de un gran entusiasmo. Catorce años más tarde, el entusiasmo es mucho menor, si es que aún existe. El desafío lo reflejaba sin adornos Capstick¹⁵:

«Treinta años de conflicto no sólo ha destruido las estructuras básicas del Estado y gran parte de la infraestructura física, también ha causado graves daños al tejido social del país. Este es el tipo de daño que es casi imposible de ver, pero es probablemente más importante que el tipo de daño que puede ser fotografiado y medido. Migraciones masivas de población durante los últimos 30 años han destruido muchos de los métodos tradicionales de regulación social y resolución de conflictos, y la lucha constante ha dejado a la población en una situación de trastorno psicológico colectivo.»

La historia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en Afganistán está ligada al Equipo de Reconstrucción Provincial¹⁶ (PRT por sus siglas en inglés) español situado en Qala-i-Nao, centro administrativo de la provincia de Badghis, desde donde desarrolló su trabajo entre 2005 y 2013.

¹⁴ Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Agencia dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

¹⁵ CAPSTICK, M. D. Mike, *The Civil Military Effort in Afghanistan: a Strategic Perspective*, *Journal of Military and Strategic Studies* 10, EE. UU. 2007.

¹⁶ El PRT (*Provincial Reconstruction Team*) o Equipo de Reconstrucción Provincial es una organización conjunta civil y militar establecida por los países de la OTAN participantes en ISAF (*International Security Assistance Force to Afghanistan*) que operan a nivel provincial para facilitar el desarrollo de un estado estable y seguro. Disponible en <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue3/english/art2.html>. Fecha de la consulta enero 2016.



Imagen 8. Vida rural en Muqur, Badghis (2008). AECID Afganistán.

Badghis es una de las provincias más vulnerables de Afganistán, con mayor índice de desempleo y unos niveles de pobreza superiores a la media de Afganistán¹⁷. Pero más allá de indicadores, cuando la Cooperación Española llegó allí en 2005 la foto era la de una provincia sin ningún kilómetro de carretera asfaltada, ninguna infraestructura rural de comunicación, ningún tendido eléctrico operativo funcionando, solo un viejo sistema de agua ineficiente en Qala-i-Nao y apenas una frágil economía rural de subsistencia.

Desde entonces, los indicadores de salud, educación y acceso al agua han crecido sustancialmente. Según el Banco Mundial¹⁸, la asistencia a la escuela primaria casi se duplicó entre 2007 y 2011, alcanzando la media del país y la atención materna infantil pasó de ser prácticamente inexistente a alcanzar valores próximos al 15%.

Los efectos fueron numerosos. Mahjabin Ahey, por ejemplo, se graduó como matrona comunitaria en 2008 dentro del programa de formación de AECID. Posteriormente, retornó a la clínica pública de Qades donde trabajó atendiendo a más e 1.000 mujeres al año.

17 The World Bank Group, Afghanistan Provincial Briefs, WB, Afganistán, noviembre 2014.

18 The World Bank Group, Afghanistan Provincial Briefs, WB, Afganistán, noviembre 2014.

En 2010, Halima Rasul, madre de 7 hijos y cuyo marido estaba en prisión, fue capacitada a través del programa de economía doméstica. AECID proporcionó semillas y fertilizantes. Unos meses más tarde cultivaba verduras suficientes para alimentar a su familia, pudiendo incluso vender los excedentes en el mercado local. Esto permitió que cuatro de sus hijos asistieran a la escuela.

Gracias al trabajo de la Cooperación Española, la provincia de Badghis ascendió al segundo puesto entre las provincias afganas, según un informe financiado por el Banco Mundial sobre la calidad de los servicios de salud públicos, mejorando casi 20 puestos con respecto al informe anterior¹⁹.

Entre otros resultados, se facilitó la comunicación terrestre por medio de caminos rurales al 70% de la provincia, se construyeron escuelas para 20.000 estudiantes, se proveyeron servicios e infraestructura de salud pública para 150.000 habitantes y se mejoraron las cosechas de más de 30.000 familias.

El ministro de Rehabilitación Rural y Desarrollo, Ehsan Zia, escribió en 2009 después de una visita a Badghis una carta a la Directora de AECID para agradecer «el trabajo conjunto con los funcionarios del Ministerio de Rehabilitación Rural y Desarrollo (MRRD) para fortalecer la legitimidad del gobierno local [...] contribuyendo a la capacidad y visibilidad de la Estrategia de Desarrollo Rural [...] y garantizando así la sostenibilidad y el desarrollo socio económico de la provincia»²⁰.

El ministro de Salud Pública, Dr. Fatimie, valoró, también en 2009, el excelente trabajo español para alinear los programas y actividades con las estrategias y políticas afganas de salud pública, lo que permitió mejorar la eficacia de la ayuda, el fortalecimiento institucional y la legitimidad y visibilidad del ministerio²¹.

En palabras del Gobernador Nasser: «los proyectos de la Cooperación Española no son sólo un motor de desarrollo y progreso para la provincia, sino también una oportunidad de empleo, lo que beneficia de forma particular a los jóvenes de la provincia»²².

Otras autoridades manifestaron formalmente su agradecimiento y reconocimiento: el vicepresidente, Mohammad Karim Khalili, durante su visita en 2009; el general

19 John Hopkins University, Afghanistan Health Sector Balanced Scorecard, Johns Hopkins University Bloomberg School of Public Health and Indian Institute of Health Management Research, Afganistán, 2008.

20 Carta del Ministro de MRRD, Ehsan Zia, dirigida a la Directora de AECID en Madrid fechada el 9 de octubre de 2009.

21 Carta Ministro de Salud, Dr. Amin Fatimie, a la Embajada de España en Kabul fechada el 21 de abril de 2009.

22 Palabras del Gobernador de Badghis Asraf Nasser durante una reunión del Comité de Desarrollo Provincial en febrero de 2009.

Bantz J. Craddock, comandante supremo aliado de la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) en Europa, durante su visita en 2008; políticos del gobierno de Afganistán; y embajadores de los países socios.

En definitiva, el trabajo conjunto y coordinado de AECID con las autoridades, líderes locales y comunidades fue reconocido formalmente como un modelo para otras agencias de cooperación por su capacidad de adaptación y cercanía con la población.

Siguiendo la metodología enfocada en problemas desarrollada por profesores del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard y empleada por el Banco Mundial en el desarrollo de aprendizajes en cooperación, el siguiente caso sobre la actuación española trata de extraer lecciones analizando las acciones y decisiones que contribuyeron a los logros obtenidos.

Estableciendo el contexto: España en Afganistán

Afganistán después del derrocamiento del régimen talibán

Según *The World Fact Book*²³, Afganistán tiene una superficie de 645.230 kilómetros cuadrados (aproximadamente un 25% mayor que España). La población se estima en torno a los 32,5 millones de personas que incluyen grupos de etnia pastún, tayika, uzbeka y hazara (chiís).

En 2001, militares americanos con la ayuda de una coalición internacional derrocaron al régimen talibán. Posteriormente, la conferencia de Bonn de ese mismo año auspiciada por Naciones Unidas (NNUU) estableció un proceso para la reconstrucción política y económica del país. Se establecieron misiones de la OTAN, NNUU, otros organismos internacionales y agencias donantes que englobaban a un grupo muy amplio de países, incluido España. Desde entonces, la historia del país ha estado llena de lentos progresos, pero también de muchos retrocesos. Según el Banco Mundial²⁴, entre 2007 y 2012 apenas se redujeron los niveles de pobreza. Aunque la ayuda internacional contribuyó a mejorar los indicadores socioeconómicos -la renta

23 Central Intelligence Agency, *The World Fact Book*, CIA, Washington DC, EE. UU., disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>. Fecha de consulta enero 2016.

24 The World Bank Group, *Afghanistan Country Snapshots*, WB, Washington DC, EE. UU., octubre 2015.

per cápita se dobló entre esos años-, el incremento de la desigualdad reciente sugiere que gran parte de este crecimiento económico no ha llegado a los más necesitados.

No obstante, existen progresos evidentes, especialmente en educación y salud. La matrícula escolar ha pasado de 1 millón en 2002 a 8,7 millones en 2013. De igual forma, la salud ha progresado considerablemente en la última década. La mortalidad infantil en menores de 5 años se ha reducido casi un 65% y la mortalidad materna un 80% entre 2003 y 2011²⁵.

Badghis, la provincia «española».

El Congreso de los Diputados aprobó en 2004 el refuerzo militar de España en Afganistán y en septiembre de 2005 se estableció el PRT en Qala-i-Nao con responsabilidad sobre toda la provincia de Badghis. El objetivo del PRT español era ayudar al Gobierno de Afganistán a extender su autoridad y capacidad de gobierno y facilitar las reformas del sector de seguridad y las acciones de reconstrucción y desarrollo en toda la provincia.



Imagen 9. Imagen aérea de Qala-i-Nao con el PRT y la pista de aterrizaje al fondo (2010). AECID Afganistán.

25 The World Bank Group, Afghanistan Country Snapshots, WB, Washington DC, EE. UU., octubre 2015.

Se trata de una provincia situada en el Noroeste del país con una extensión de 20.000 km², de los cuales el 65% es terreno árido montañoso o semimontañoso, y una población aproximada superior al medio millón de personas²⁶. Se encuentra dividida en siete distritos: Qala-i-Nao, Muqur, Abkamari, Qadis, Jawand, Ghormach, y Bala Murgab.

La agricultura es la principal fuente de ingresos de la provincia que emplea aproximadamente al 65% de la población²⁷.

El PRT español: militares, diplomáticos y cooperantes

El PRT español tenía dos componentes diferenciados y complementarios: uno civil y otro militar. El componente militar operaba bajo el mandato de un coronel y su objetivo era el de proporcionar apoyo para a) mejorar la seguridad en las vías de comunicación y la libertad de movimiento, b) reforzar las capacidades de la Policía Nacional Afgana (ANP por sus siglas en inglés); garantizar la permanencia del Ejército Nacional Afgano (ANA por sus siglas en inglés) y c) proporcionar un entorno de trabajo seguro para los agentes militares y civiles e incorporando escoltas en sus tareas de identificación y seguimiento de los proyectos.

El componente civil estaba dirigido por el Jefe del Contingente Civil (JCC), un diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación que tenía una rotación mínima de un año y realizaba su función de forma autónoma en sus decisiones y actuaciones, siguiendo las directrices de la Cooperación Española en todo lo referente a desarrollo y bajo el paraguas de seguridad del componente militar. El resto de contingente lo integraban personal de AECID y trabajadores de la empresa pública TRAGSA, que operaban bajo la coordinación y dirección de AECID como medio propio para el desarrollo de los proyectos de cooperación. En adelante se considerarán como personal de AECID. La Cooperación Española era la responsable de las actuaciones de desarrollo siguiendo las directrices establecidas por la Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán, el marco estratégico que permitió la planificación, coordinación y orientación del trabajo de cooperación, así como la negociación con las autoridades locales a partir de las guías establecidas por el Gobierno de Kabul.

El contingente militar rotaba cada cuatro o cinco meses, el JCC cada año y los responsables de AECID cada 2 o 3 años.

26 The World Bank Group, Afghanistan Provincial Briefs, WB, Afganistán, noviembre 2014.

27 The World Bank Group, Afghanistan Provincial Briefs, WB, Afganistán, noviembre 2014.

La coordinación entre ambos contingentes se realizaba semanalmente a través del Grupo de Mando Integrado que reunía al responsable militar, al JCC y al Coordinador de AECID. No obstante, la notoriedad pública en España de la presencia militar, la diferente dependencia jerárquica ministerial y la escasez de personal civil en comparación con los efectivos militares condicionaban la coordinación entre ambos.

La subvención de estado en especies: flexibilidad para un entorno cambiante

En la Conferencia de Donantes para Afganistán de Londres, celebrada el 1 febrero de 2006, España comprometió 150 M €, para el período 2006-2010; compromiso reiterado y extendido hasta 2013 en la Conferencia de Donantes celebrada en París en junio de 2008²⁸. Dentro de este compromiso, AECID, en el marco del PRT de Badghis, aportó y gestionó alrededor de 80 M € en proyectos de reconstrucción y desarrollo que ejecutaba bilateralmente con el apoyo de las autoridades provinciales.

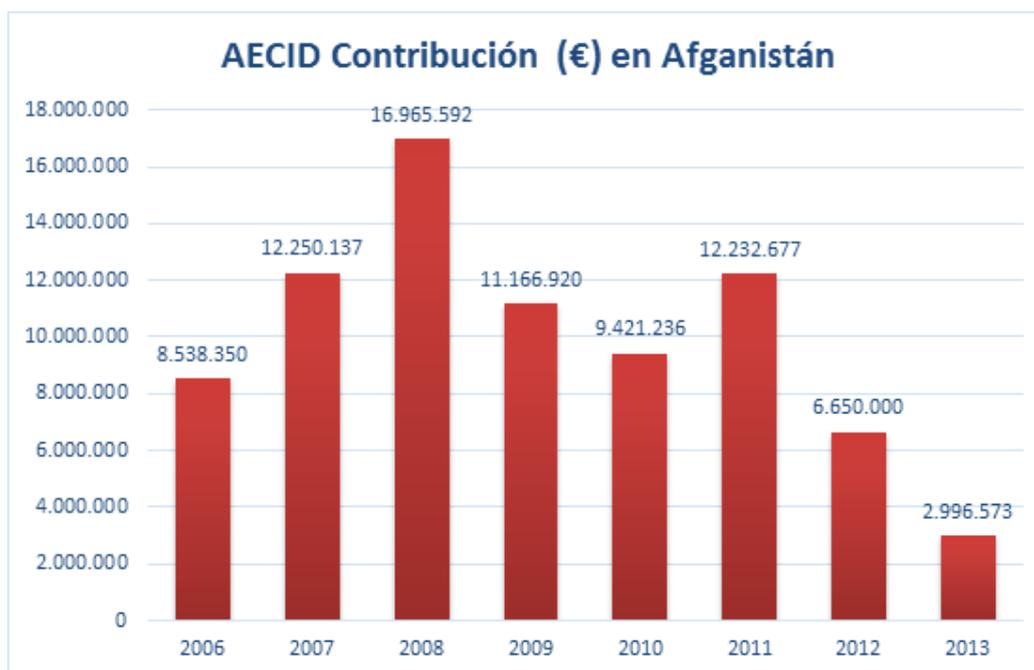


Gráfico 1. Fuente: AECID (2015)²⁹

28 AECID, Nota de Prensa Afganistán: Programa de Reconstrucción y Desarrollo de Badghis, Nota no publicada, AECID, Afganistán, enero 2010.

29 AECID, *La Cooperación Española en Afganistán*, Documento no publicado, AECID, Madrid, septiembre 2015.

El principal mecanismo para el desarrollo de las actividades de cooperación en la provincia era una subvención de estado en especie³⁰ por la cual AECID concedía anualmente unos 10 millones de euros al Gobierno Provincial de Badghis en forma de proyectos ejecutados. El objeto de dicha subvención era apoyar el desarrollo de la Provincia de Badghis a través de acciones de mejora de infraestructuras sanitarias carreteras, agua y saneamiento, educación, regadíos y ganadería que se incluían en los planes de acción anuales.

Las difíciles condiciones de trabajo en el terreno implicaban la posibilidad de retrasos y cambios constantes, por lo que generalmente los proyectos no se definían detalladamente con anticipación. Este mecanismo novedoso para una misión de cooperación, aun con numerosos problemas, ofrecía una gran flexibilidad y capacidad para adaptarse a una realidad cambiante y muy exigente.

Una aproximación teórica para la gestión de la ayuda en contextos complejos

Cooperación y eficacia

A pesar de haber reducido a menos de la mitad la pobreza extrema en las últimas décadas, seguimos viviendo en un mundo donde según el Banco Mundial³¹ casi 900 millones de personas viven con menos de 1,25 dólar al día.

La ayuda oficial al desarrollo, cuyo objetivo es reducir esos niveles de pobreza, ha aumentado en los últimos años hasta llegar a máximos históricos. Desafortunadamente, según la OCDE³², el 35% de los fondos se pierden por la mala gestión, la falta de rendición de cuentas, los intereses políticos particulares y las políticas ineficaces.

Los esfuerzos de la comunidad internacional por mejorar y modernizar la cooperación y la ejecución de la ayuda han estado marcados por los Foros de Alto Nivel para la Eficacia de la Ayuda de Roma (2003), París (2005), Accra (2008), y Busan

30 La subvención de estado en especie suponía la concesión de proyectos por parte del Gobierno de España al Gobierno provincial de Badghis cuya ejecución se llevaba a cabo directamente por AECID a través de un encargo a la empresa pública TRAGSA como medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración.

31 Banco Mundial, disponible en <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>. Fecha consulta enero de 2015.

32 OECD, disponible en www.oecd.org/dac/effectiveness/. Fecha consulta 2011.

(2011)³³. Estos encuentros han surgido de la necesidad de entender por qué la ayuda no estaba produciendo los resultados esperados.

Las deliberaciones y acuerdos sucesivos se concretaron en la firma en 2011 de la «Alianza de Busan para la Cooperación Eficaz al Desarrollo» por más de 100 países. En el documento destacan un conjunto de principios comunes clave para mejorar la eficacia del desarrollo³⁴:

- Los países socios deben definir las prioridades y el modelo de desarrollo que quieren seguir.
- Enfocar los esfuerzos en conseguir resultados que atraigan mejores políticas e inversión.
- El desarrollo depende de la participación de todos los actores y reconoce la diversidad y la complementariedad de sus funciones.
- La cooperación al desarrollo debe ser transparente y rendir cuentas a todos los ciudadanos.

Una estrategia para conseguir resultados en Afganistán

Durante los últimos catorce años de grandes desembolsos económicos de cooperación por parte de la comunidad internacional, han existido casos de éxito como el Programa Nacional de Solidaridad³⁵ y la innovación en los sistemas de salud que han contribuido significativamente a la mejora de los indicadores de salud³⁶. Este tipo de intervenciones han aprovechado el conocimiento local para adaptarse a la necesidad, realidad y posibilidad del país. Lamentablemente, ha habido muchos otros casos de fracaso donde se podría haber utilizado la capacidad y el conocimiento local para

33 OECD, Disponible en <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/thehighlevelforaonaideffectivenessahistory.htm>. Fecha consulta mayo 2016.

34 OECD, Disponible en <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/busanpartnership.htm>. Fecha consulta mayo 2016.

35 El Programa Nacional de Solidaridad (*National Solidarity Program*, NSP) se creó por el Gobierno para desarrollar la capacidad de las comunidades locales de identificar, planificar, gestionar y monitorear sus propios proyectos, promoviendo de esta forma la gobernabilidad local, disponible en <http://mrrd.gov.af/en/page/69/215> y <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/09/29/world-bank-releases-randomized-impact-evaluation-of-afghanistans-national-solidarity-programme>. Fecha de consulta enero de 2016.

36 Banco Mundial, Disponible en <http://www.worldbank.org/en/country/afghanistan/overview>. Fecha de consulta enero 2016.

experimentar con alternativas adaptadas al contexto que hubieran podido contribuir, según Frauke de Weijer³⁷ del Centro de Desarrollo Internacional de Harvard, a un mayor desarrollo y estabilidad.

Numerosos académicos y profesionales han trabajado recientemente en nuevos enfoques de cooperación al desarrollo con el objetivo de mejorar los mecanismos utilizados por organismos internacionales y donantes. Los profesores Andrews, Pritchett y Woolcock del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard han desarrollado un marco de actuación que se centra en la resolución de problemas y no en la venta de soluciones predeterminadas. Es decir, que se oponen a la idea de que la función primordial del desarrollo sea la identificación de soluciones universales -«mejores prácticas»- a los problemas comunes sino que abogan por trabajar en soluciones específicas al contexto. La definición del «problema» es, por supuesto, variable en función de los diferentes intereses y perspectivas de los actores involucrados, pero el establecimiento de este es en sí mismo un ejercicio valioso.

Según estos profesores, la ayuda al desarrollo ha fracasado en su ánimo por contribuir a la construcción de capacidad de estado, entre otros factores, porque se ha enfocado más en imitar soluciones, que en conseguir resultados. Para salir de esta «trampa» han desarrollado una estrategia basada en numerosos casos y en las teorías de liderazgo y aprendizaje de las organizaciones de numerosos autores -Heifetz, Rodrik y Grindel entre otros- para liderar en contextos complejos y lograr resultados de desarrollo.

La estrategia denominada *Problem Driven Iterative Adaptation-PDIA*³⁸ (enfocada en problemas, experimental y adaptativa) se basa en cuatro principios:

- Asegurarse de que los proyectos y políticas se enfocan en resolver problemas definidos localmente
- Creando un espacio de autorización y autonomía que permita la experimentación y la innovación para contribuir al cambio, movilizando tanto el conocimiento experto como la experiencia de los agentes local
- Que permita aprender de forma experiencial a través de la retroalimentación constante de «prueba y error»
- Y que movilice a todos los actores a través de estructuras de liderazgo compartido multi-agente que incorporen la diversidad de roles y se aseguren la viabilidad y legitimidad de los proyectos.

37 DE WEIJER, Frauke, *A capable state in Afghanistan: a building without foundation?*, Center for International Development at Harvard University, Working Papers N° 59, EE UU., mayo 2013.

38 ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael, *Escaping the capability traps through problem driven iterative adaptation (PDIA)*, Elsevier, World Development Vol. 51, EE. UU., 2013, pp 234-244.

El siguiente cuadro permite diferenciar entre los enfoques de desarrollo tradicional y el enfoque basado en problemas³⁹.

Actuación	Enfoque tradicional	Enfoque adaptativo basado en problemas
¿Qué determina la acción?	Los problemas se determinan externamente con respecto a procesos ya definidos	Determinada por los problemas locales, definidos por los trabajadores que sufren las consecuencias.
Planificación	Exceso de planificación preliminar	Se modifica el proceso durante la implementación buscando aprendizajes, desviaciones positivas e innovaciones según las opciones disponibles.
Retroalimentación	Seguimiento basado en la ejecución presupuestaria y en la evaluación posterior.	Retroalimentación constante basada en seguimiento de resultados y evidencias que se integra en las decisiones durante la ejecución del proyecto.
Plan para difundir aprendizajes	De arriba a abajo. La dirección aprende y los demás escuchan y siguen	La difusión se realiza de forma transversal entre los responsables, comunidades y profesionales.

Cuadro 1.

Numerosas instituciones –como el Banco Mundial⁴⁰ y la red de profesionales *Doing Development Different*⁴¹– han comenzado a incorporar esta metodología en sus ámbitos de trabajo como forma de mejorar la eficacia de la ayuda y generar aprendizajes.

En las siguientes secciones se analiza la actuación de la AECID según esta metodología para poder extraer aprendizajes de “cómo” se desarrollaron las actividades, no solo de qué proyectos se hicieron, de forma que se pueda contribuir para experiencias futuras en contextos similares.

39 ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael, *Escaping the capability traps through problem driven iterative adaptation (PDIA)*, Elsevier, World Development Vol. 51, EE.UU. 2013, pp 234-244.

40 Banco Mundial, *Iniciativa Global para los resultados*, disponible en <http://www.worldbank.org/reference/GDI/>. Fecha consulta enero de 2016.

41 Manifiesto “Haciendo Cooperación de forma Diferente”, disponible en <http://doingdevelopmentdifferently.com>. Fecha consulta enero de 2016.

¿Qué hizo AECID? Contribuyendo a la construcción de estado

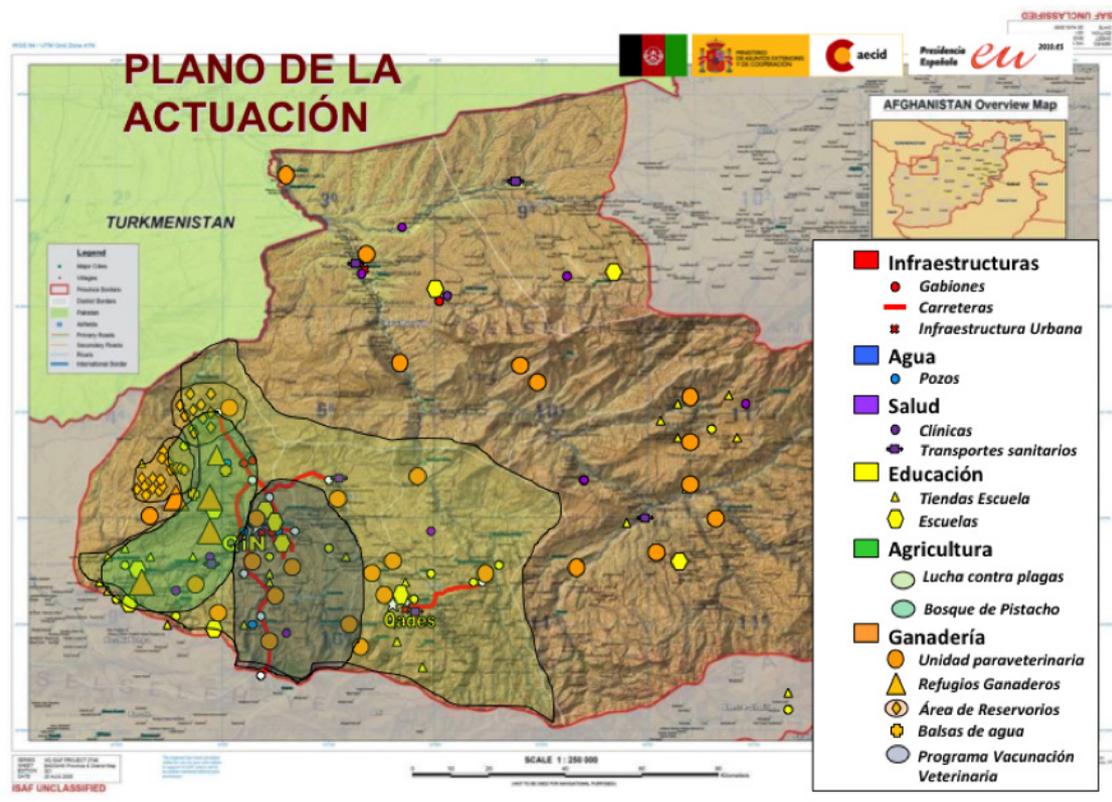


Imagen 10. Mapa de proyectos realizados por la cooperación española (2010). AECID Afganistán.

Los comienzos: dificultades y trampas (2005-07)

El objetivo estratégico de AECID en Badghis era, según el Plan de Atención Especial 2006-2008, contribuir a reducir la pobreza apoyando la reconstrucción y el avance de las comunicaciones, mejorando el sistema sanitario y el desarrollo socio económico y fomentando la plena integración de los colectivos vulnerables, en especial el de las mujeres.

La primera etapa, con un enfoque más humanitario, sentó las bases del desarrollo posterior y estuvo dedicada a la instalación del contingente civil en Qala-i-Nao, al desarrollo de infraestructuras de emergencia y a la atención de las necesidades básicas de la población.

Según la estrategia de «Afganización»⁴² seguida por AECID desde el 2006, anualmente se incrementaron las actividades de fortalecimiento institucional y construcción de capacidades, en detrimento de las inversiones en infraestructuras que fueron una prioridad en los primeros años.

La presencia de autoridades locales en Badghis era mínima y sus capacidades para ejercer el liderazgo y proveer servicios, muy limitadas. A la falta de capital humano, se unía la desconexión geográfica y física con el gobierno situado en Kabul. En estas circunstancias, se hacía mucho más complicado que dichas autoridades asumiesen la iniciativa. Además, la ciudadanía también solicitaba de forma constante asistencia al PRT, en lugar de a las autoridades pertinentes. La alternativa fácil hubiera sido generar instituciones paralelas que de facto supliesen al gobierno como proveedor de servicios. No obstante, AECID y el resto de contingentes del PRT fueron escrupulosos a la hora de asegurar que todas las peticiones y solicitudes se coordinaran a través de las autoridades correspondientes.

La importancia del capital humano (2007-09)

Entre noviembre de 2007 y mayo 2008, el número de técnicos y personal de AECID era una cuarta parte de los requeridos y planificados (3 de 12) debido a las dificultades para conseguir personal cualificado que se desplazase hasta Afganistán. Esto ocasionó numerosas dificultades a la hora de planificar y presupuestar el 2008. La ausencia de una transferencia natural de responsabilidades entre técnicos, unida a la carencia de cualquier registro histórico informático, fue motivo de numerosos problemas y dificultades desde el último trimestre de 2007 hasta mediados de 2008⁴³.

Era la primera vez que, tanto AECID como TRAGSA, trabajaban en un contexto similar, lo que dificultaba, no solo la selección de perfiles, sino la adaptación del personal en terreno. Las limitadas condiciones de vida en el reducido espacio del PRT -sin muchos ámbitos de desconexión- contribuyeron a que, en ocasiones, tensiones personales afectaran la dinámica de trabajo.

El empeoramiento de la situación del personal degeneró en una situación de bloqueo entre ambas instituciones que requirió, a mediados de 2008, la intervención de la Secretaria de Estado de Cooperación para el Desarrollo junto con el presidente

42 Se denomina «Afganización», cara afgana, a los esfuerzos de la comunidad internacional por mejorar la apropiación de las actividades por parte del Gobierno Afgano de forma que ellos sean los protagonistas y responsables de la estabilización y desarrollo del país.

43 AECID, Informe Actuación Afganistán de 2008. Informe no publicado, AECID, Badghis, Afganistán, Enero 2009.

de TRAGSA. La acción decidida y la confianza de la Secretaria de Estado en la misión fortalecieron el apoyo político al equipo mejorando sustancialmente la relación entre ambas instituciones, lo que en los años siguientes facilitó el trabajo conjunto.

Con la situación desbloqueada, se cambiaron los perfiles de contratación, de técnicos de obra a profesionales de cooperación. De esta forma, AECID pretendía reorientar la actuación de un enfoque de obra de emergencia a un enfoque de desarrollo que contribuyese de forma más decidida a la mejora socio-económica de la provincia.

Se introdujeron mecanismos para valorar la compatibilidad y capacidad de adaptación de los candidatos a la especificidad de la misión. En un contexto complejo y cambiante, además de las capacidades técnicas, se valoró positivamente el compromiso, la perseverancia y la capacidad aprendizaje del nuevo personal. Teniendo en cuenta los limitados recursos humanos, la efectividad del contingente civil estaba directamente relacionada con la credibilidad personal de cada uno de sus miembros con los funcionarios locales, líderes religiosos, ancianos, líderes tribales, periodistas, comandantes, académicos, ONG, etc.

A lo largo del mes de junio de 2008 se incorporaron 5 nuevos técnicos de desarrollo lo que mejoró sustancialmente el trabajo conjunto y posibilitó la reactivación de la ejecución de trabajos de AECID⁴⁴.

Las limitaciones no solo fueron de capital humano, sino también logísticas y de suministros que, en gran parte de los casos, supusieron más de 12 meses de retraso en maquinaria, equipamiento de obra, material médico, repuestos y vehículos.

Deterioro de la situación de seguridad: de la limitación de movimientos a la construcción de equipo (2008-II)

La situación de seguridad se fue deteriorando casi desde los inicios de la misión de forma progresiva. A finales de 2008 se iniciaron las alertas de seguridad en el PRT, que continuaron sucediéndose con frecuencia desde entonces. Incluso, como consecuencia de los numerosos enfrentamientos en Murghab, al norte de Badghis, entre fuerzas afganas apoyadas por las fuerzas internacionales de ISAF⁴⁵ e insurgentes que, en

44 AECID, Informe Actuación Afganistán de 2008. Informe no publicado, AECID, Badghis, Afganistán, Enero 2009.

45 ISAF, por sus siglas en inglés, es la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad creada bajo mandato de NNUU en 2001 y liderada por la OTAN desde 2003, cuyo principal objetivo es fortalecer al Gobierno Afgano para proveer seguridad y desarrollar las Fuerzas de Seguridad Afganas que aseguren la paz y estabilidad del país, disponible en http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm. Fecha consulta enero de 2016.

ocasiones, provocaron muertes civiles, se comenzaron a escuchar voces contrarias a la presencia de las tropas extranjeras en el Bazar de Qala-i-Nao. Aunque eran minoritarias, suponían motivo de preocupación puesto que nunca antes se habían escuchado.

El componente civil dependía en sus traslados y movilidad para desarrollar su trabajo del contingente militar que proveía las escoltas. Como consecuencia de la estricta normativa de movilidad, estas fueron requiriendo con el tiempo un mayor número de efectivos militares, lo que unido al empeoramiento de la seguridad, supuso una reducción de apoyos por parte del contingente militar. El número de escoltas en el periodo julio-octubre se redujo a la mitad entre 2007 y 2008, de 400 a 200⁴⁶. Esto dificultó, aún más, el seguimiento adecuado de los trabajos y no permitía una relación e interacción normal con la población civil por parte de AECID, dificultando así la identificación y el seguimiento de actividades.

Las limitaciones de movilidad hicieron necesario contratar a personal local para desempeñar los trabajos en el exterior de la base sin las limitaciones del personal español. Durante la primera fase, 2005-2006, se contrataron principalmente traductores que, con el tiempo, aprendieron las funciones de técnico de cooperación. Pero de 2008 en adelante, se comenzaron a buscar perfiles técnicos dentro y fuera de la provincia, incrementando la contratación de personal local hasta casi 100 técnicos permanentes a finales de 2008.

Se desarrolló una política clara y transparente de recursos humanos, estableciendo niveles y categorías con su correspondiente tabla salarial asociada a las responsabilidades y competencias. Cada programa elaboró un organigrama claro con definición de objetivos, funciones y responsabilidades, y unos mecanismos de coordinación y comunicación efectiva entre todos, tanto horizontal como vertical. Se mejoraron los sistemas de reporte con informes claros y reuniones semanales que facilitaron el aprendizaje y resolución de problemas de forma conjunta.

Se hizo, además, un esfuerzo considerable por mejorar los mecanismos de gestión de la información. Se establecieron bases documentales y una gestión por resultados que permitieron realizar un seguimiento de la ejecución para cumplir con los compromisos acordados por el gobierno de España en la Subvención de Estado. La subvención no entraba en excesivo detalle sobre las actividades, pero sí marcaba compromisos económicos anuales y resultados sectoriales que ayudaron a enfocar y alinear esfuerzos para la consecución de los mismos.

46 AECID, Informe Actuación Afganistán de 2008. Informe no publicado, AECID, Badghis, Afganistán, Enero 2009.

AECID y la población: una relación de confianza (2008-12)

El principal socio de AECID fue la población de Badghis a través de los consejos de desarrollo comunitarios y distritales⁴⁷. Con el apoyo del Ministerio de Rehabilitación Rural y Desarrollo cada región desarrolló sus propios Planes de Desarrollo Provincial (PDP), al igual que cada distrito su Plan de Desarrollo de Distrito (PDD) a través de sendos procesos de consulta. Los PDP y PDD se convirtieron en la guía esencial para la programación de actuaciones de AECID, ya que consignaban las prioridades de trabajo en la provincia y habían sido consensuados a través de los órganos de decisión locales con las autoridades afganas garantizando así la apropiación de los proyectos. AECID fue un gran apoyo en la definición técnica de dichos planes que surgían de la necesidad local, pero incorporaban mejoras técnicas adaptadas al contexto.

De 2008 en adelante se inició una labor exhaustiva para mejorar las relaciones con representantes de los ministerios. Se establecieron reuniones semanales con todas las contrapartes ministeriales y el gobernador para rendir cuentas y coordinar actividades y se contrató personal afgano capacitado para apoyarlos. La consigna era hacer que AECID no solo fuera socia, sino parte integrante de los departamentos ministeriales.



Imagen II. Reunión de coordinación con los directores departamentales en Qala-i-Nao (2010). AECID Afganistán.

47 El MRRD promovió la creación de consejos comunales y distritales a través de la libre elección de los integrantes de dicha comunidad o distrito. Su responsabilidad era la de participar y decidir sobre los planes de desarrollo locales conforme a la realidad y necesidad, disponible en <http://mrrd.gov.af/en> . Fecha consulta Enero 2016.

Asimismo, se efectuaron foros semestrales donde se invitaba a todas las autoridades, consejos de ancianos y sociedad civil para informar del progreso de las actividades de AECID, tanto los logros como sobre todo los problemas. De dichas reuniones salieron propuestas de mejora y compromisos de los que se daba cuenta públicamente en las sucesivas reuniones. La estrategia de rendición de cuentas incluía una política de comunicación transparente al exterior e interior del equipo.

En 2007 apenas existían relaciones con los ministerios en Kabul, en gran parte como consecuencia de los problemas logísticos. Con objeto de mejorar la comunicación entre el gobierno central y Badghis, AECID trabajó conjuntamente con el componente militar para apoyar el viaje de altos funcionarios y ministros desde Kabul a la provincia aprovechando los medios logísticos de ISAF.

El ministerio con el que más relaciones se desarrollaron desde los inicios fue el MRRD, gracias al estrecho trabajo con Daud Rahimi (asesor directo del Ministro de MRRD, Ehsan Zia). En 2008 AECID creó una oficina conjunta para el desarrollo de proyectos en Badghis con el objetivo de contribuir a mejorar las capacidades y visibilidad del ministerio.

Los duros inviernos dejaban incomunicada a más de la mitad de la provincia y en los distritos más remotos era prácticamente imposible encontrar contratistas que quisieran desarrollar mantenimientos de vías e infraestructuras rurales. El equipo de AECID trabajó junto con funcionarios del MRRD a través del Parque Provincial de Maquinaria⁴⁸ en la rehabilitación de los caminos rurales que posibilitaran el acceso durante todo el año a los distritos más remotos. Para llevar a cabo estos trabajos y otros de rehabilitación de infraestructuras rurales, se llegaron a contratar directamente con las comunidades a más de 8.500 trabajadores rurales. La participación ciudadana contribuyó, como ocurrió en el distrito de Muqur, a mejorar la confianza y, consecuentemente, la situación de seguridad. Esta estrategia permitió a AECID trabajar en las zonas más remotas de la provincia donde ningún otro organismo internacional había conseguido trabajar o estar presente desde 2006.

Con objeto de mejorar las capacidades de la administración local, se trabajó estrechamente con la Dirección Independiente de Gobernanza Local (IDLG por sus siglas en inglés) en la formación de funcionarios. Alentado por este trabajo conjunto, el viceministro de IDLG, Barna Karimi, visitó Badghis en junio 2008 y agradeció los esfuerzos a AECID y manifestó que se había convertido en «una provincia prioritaria para IDLG»⁴⁹. Reconoció que había problemas con el gobierno central de Kabul a la

48 El Parque de Maquinaria era un proyecto de AECID que a través de la dotación de maquinaria, infraestructura, y capacitación trataba de dotar a la provincia de recursos para la mejora de la accesibilidad y la rehabilitación rural. Contaba con 50 máquinas y vehículos de obra y más de 50 técnicos.

49 AECID, Programa de Reconstrucción y Desarrollo de Badghis: Informe Mensual de Junio de

hora de coordinar los proyectos y acciones de desarrollo en la provincia, por lo que su visita sirvió para crear un grupo de trabajo que apoyase específicamente a Badghis.

AECID también mantuvo reuniones con los representantes por Badghis en el Congreso-Wolesi Jirga, especialmente con la diputada Azita Rafat, a la que además de rendir cuentas, ofrecía apoyo y solicitaba asistencia para mejorar los planes de infraestructuras del gobierno para Badghis, la única provincia que no estaba unida por la *ring road*⁵⁰ (carretera circular).

En el trabajo con las autoridades, AECID se enfrentó a innumerables dificultades, desde problemas burocráticos, pasando por discrepancias técnicas y, por supuesto, casos de corrupción. En 2008 se obtuvieron indicios que evidenciaban problemas de corrupción en una oficina pública con la que se colaboraba. La AECID fue transparente en la remisión de información y facilitó la resolución de los problemas por parte de las autoridades pertinentes conforme a sus «formas y modos».

Buscando compañía: atrayendo organizaciones para multiplicar esfuerzos (2008-II)

Tras el atentado en 2004 en el que fallecieron cinco trabajadores de Médicos Sin Fronteras en Badghis, casi todas las organizaciones civiles dejaron la provincia. Por ello, AECID consideró prioritario atraer la presencia de organismos y ONG a la provincia que incrementaran la diversidad de roles y capacidades.

La misión de Naciones Unidas para Afganistán tenía el mandato político de asistir y coordinar a todos los actores involucrados en la estabilización y desarrollo. En Qala-i-Nao, esta tenía una capacidad y presencia muy limitada en la provincia, lo que obligó al PRT a ejercer tareas de coordinación, en principio, encomendadas a NNUU.

Durante el año 2007 AECID financió a la OIM para desarrollar un proyecto de fortalecimiento de la radio, para lo cual se ofreció alojamiento en las instalaciones civiles del PRT.

A principios de 2008 se iniciaron conversaciones con la Agencia Americana de Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés) para que enviaran una persona fija como asesor de desarrollo en el PRT de Qala-i-Nao, con el objeto de que pudiera atraer más fondos e instituciones. El PRT ofreció espacio de trabajo y

2008, Informe no publicado, AECID. Badghis, Afganistán, Julio 2008.

50 La Ring Road, carretera circular, era una carretera que atravesaba todas las provincias fronterizas de Afganistán, permitiendo el tráfico de norte a Sur y de este a oeste. No obstante, el único tramo pendiente de construcción es el de Badghis.

alojamiento. El 30 de junio de 2008 llegó Will Owen, que fue el primero de muchos, incluyendo representantes de otras agencias americanas.

Similares gestiones se hicieron con la Unión Europea, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Banco Asiático de Desarrollo y otras agencias de NNUU. También con ONG e instituciones educativas como la universidad de Herat. Se desarrollaron identificaciones conjuntas en el sector agropecuario con la FAO y durante los inviernos se desarrollaron programas con el PMA y el MRRD de *cash for work* (trabajo por dinero) para la rehabilitación de infraestructuras rurales similares a los que ya desarrollaba AECID.

Aprendiendo del conocimiento local para lograr resultados sostenibles (2008-12)

Los problemas de la misión no permitían desarrollar programas «tradicionales» de cooperación. Los planes cambiaban a diario en función de los condicionantes de seguridad, meteorológicos, políticos, sociales... La flexibilidad que otorgaba la Subvención en Especie permitía a AECID adaptarse a los cambios y necesidades y desarrollar aprendizajes en base a la experiencia. Por ejemplo, los problemas iniciales en el diseño de suministro de agua de Qala-i-Nao obligaron a AECID a cambios constantes en la definición del proyecto para adaptarlo a la realidad con la que se trabaja en el terreno, de manera que la ejecución, utilidad y sostenibilidad de las obras no se vieran comprometidas.

Una de las grandes apuestas a partir de 2008 fue el programa de desarrollo rural que combinaba acciones agrarias y ganaderas con objeto de impulsar la economía local.

El pueblo afgano posee una larga historia agrícola y ganadera, pero, como consecuencia de años de conflicto, no había evolucionado significativamente, arrastrando hábitos y prácticas poco productivas.

Primeramente se hizo un diagnóstico rural participativo con agricultores y consejos rurales de cada valle cercano a Qala-i-Nao para entender así sus características, conocimientos, recursos hídricos, nivel de asociacionismo y condiciones de vida. No obstante, el conocimiento de los técnicos de AECID en ambientes tan adversos también era limitado, por lo que hubo que aprender de la realidad y de los expertos locales.

Desde mediados 2008 se intensificó el trabajo con el Departamento Provincial de Agricultura para establecer líneas de cooperación estable. En un principio, la respuesta de colaboración fue baja y poco estructurada, pero con el tiempo fue mejorando. A finales de dicho año se estableció un acuerdo de entendimiento para formalizar

la colaboración y el compromiso por ambas partes. Los proyectos de AECID se convirtieron en proyectos del Ministerio de Agricultura. Además se establecieron oficinas conjuntas en cuatro de los seis distritos, llevando a cabo asistencia técnica en áreas como fruticultura, horticultura, tecnologías agrarias o economía doméstica.

Se buscaron socios, no solo en Badghis, sino en Herat y Kabul, desarrollando relaciones y acuerdos de colaboración con distintas ONG y tratando de atraer aquellas que habían trabajado anteriormente en Badghis. Una de ellas con la que ya se colaboraba en el programa de Salud era BRAC⁵¹, cuyas capacidades y conocimiento de la realidad de Badghis fueron fundamentales para desarrollar muchas de las actividades rurales.

De las reuniones con la ONG *Dutch Committee for Afghanistan DCA* (Comité Holandés para Afganistán), surgió el proyecto para la formación de para-veterinarios y creación de Unidades Veterinarias de Campo, que se desarrolló con su apoyo y el de USAID.

Además, en el área de ganadería se llevaron a cabo diversos proyectos encaminados a mejorar la producción y la sanidad animal, promovidos desde sus orígenes por el responsable de Cría Animal del Departamento de Agricultura, regadío y ganadería de Badghis. AECID trabajó en el desarrollo de infraestructuras que permitieran optimizar los escasos recursos hídricos disponibles con la construcción de balsas de agua, reservorios subterráneos para la recogida y almacenamiento tras el deshielo y apriscos de altura.

La mano de obra fue totalmente local procedente de las distintas comunidades y el diseño y el material lo suministró AECID. Se establecieron acuerdos de colaboración entre las autoridades y las comunidades de forma que la gestión estuviera establecida de antemano y se le diera visibilidad a la Administración Local.

No obstante, fueron las reuniones con representantes de agricultura y ganadería de la Facultad de Agricultura de la Universidad de Herat las que tuvieron un mayor impacto en el trabajo de AECID. La iniciativa «Control y Prevención de Plagas» fue una propuesta de la universidad. Las principales plagas agrícolas en Badghis: langosta, chinche del trigo, mosca del melón y áfidos, llegaban a disminuir en torno a un 20-30 % el rendimiento de las cosechas.

Se comenzó con la mosca del melón y, en lugar de pesticidas, se emplearon técnicas locales desarrolladas a través de años de experiencia mejoradas en la Universidad que consistían en recoger larvas de mosca del melón antes de su desarrollo adulto.

⁵¹ AECID trabajaba con BRAC apoyando los servicios primarios de salud y en actividades de extensión agraria. BRAC es actualmente la ONG más grande del mundo originaria de Bangladesh. El nombre no es un acrónimo actualmente, aunque originalmente significó *Bangladesh Rural Advancement Committee*.

Estas técnicas no incluían insumos, sino solamente mejores prácticas manuales, lo que facilitaba que una vez aprendidas las técnicas, pudieran difundirse fácilmente. Solo en 2008 se formaron 1.200 agricultores en control de plagas⁵².

La universidad también colaboró con el principal proyecto, «Comunidades de Agricultores», que se desarrolló en base a la experiencia local y tradicional en el que se agrupaban comunidades de 20 agricultores con los que se desarrollaban actividades de capacitación, invernaderos y aporte de insumos como semillas y fertilizantes. Estas comunidades tuvieron luego una función fundamental de cara al resto de la comunidad agrícola contribuyendo a difundir y compartir los aprendizajes.

Agrupando todas las actividades anteriores, surgió la “Escuela Agraria” aprovechando una antigua granja llamada Shugufan del Ministerio de Agricultura. Pronto se convirtió en un centro de referencia de capacitación e investigación aplicada en la que se desarrollaron programas de formación y experimentación de nuevas técnicas. Se estima que en total se beneficiaron más de 30.000 agricultores de las actividades de desarrollo rural de AECID.

Cuando los intereses no coinciden con los objetivos (2009-13)

Uno de los principales programas desarrollados fue el programa de salud pública. A requerimiento del Ministerio de Salud, las intervenciones principales se concentraron en: a) facilitar la creación de condiciones para que la población tuviera acceso y se mejorasen la prestación de servicios de salud en el Hospital Provincial de acuerdo con el Paquete Esencial de Servicios Hospitalarios (estándar afgano para hospitales) según el Programa Nacional de Reforma Hospitalaria y b) la mejora de las infraestructuras para la prestación de salud primaria. Entre otras actividades se duplicaron las instalaciones del hospital, se promovió la formación de matronas y enfermeras, se construyeron clínicas rurales y se desarrollaron programas de formación comunitaria que beneficiaron a más de la mitad de la población de Badghis.

Además de infraestructuras, AECID financiaba de forma directa el funcionamiento del hospital provincial, lo que aseguraba la estabilidad y calidad en el servicio, pero ponía en entredicho la sostenibilidad del mismo. Desde el inicio se trabajó con las autoridades para lograr que fuesen ellas quienes financiasen el hospital a través de los sistemas nacionales, aunque fuese con el apoyo financiero de AECID a través del Paquete Esencial de Servicios Hospitalarios. Durante los años 2008 y 2009 se negoció un acuerdo que fue finalmente rubricado el 17 de agosto de 2009 por los Ministros

⁵² AECID, Informe Actuación Afganistán de 2008. Informe no publicado, AECID, Badghis, Afganistán, Enero 2009.

de Finanzas y de Salud Pública. No obstante, la AECID se vio obligada a invalidar posteriormente el acuerdo por cuestiones de forma. El acuerdo, aunque favorecía la sostenibilidad del hospital, suponía un riesgo porque cedía el control del hospital al gobierno afgano, siendo este uno de los proyectos más importantes de AECID y que mayor impacto tenía en una provincia llena de necesidades.

Este desencuentro fue un gran revés para el desarrollo del proyecto del hospital, dificultando sustancialmente la estrategia de salida posterior, dañando, además, la confianza y relaciones con ambos ministerios.

Tras un primer momento de completo apoyo y autonomía a la misión por parte de la dirección de AECID, la sensibilidad pública y política de la presencia española en Afganistán y la proximidad de las elecciones de 2011, fueron generando más inquietud en la sociedad civil española, complicando el desarrollo del trabajo del equipo de AECID y limitando sus capacidades y su flexibilidad de acción.

Durante el año 2009 el Ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, apoyó con gran entusiasmo la construcción de una escuela de capacitación agraria en Kabul, siguiendo la experiencia que AECID había adquirido en Badghis. El equipo en Afganistán había trabajado para desarrollar un estudio preliminar del mismo y se contaban con los fondos, los terrenos para el mismo y el acuerdo de los Ministerios de Agricultura y el MRRD. No obstante, la lentitud en la toma de decisiones como consecuencia de los procesos burocráticos y el posterior cambio de gobierno impidieron la realización del proyecto.

Por último, la decisión política de la retirada de tropas precipitó la salida de AECID del país. En el 2012 se inició un proceso de transferencia a las autoridades afganas para que pudiera asumir la responsabilidad de los proyectos. Teniendo en cuenta la complejidad de la misión y las débiles capacidades de la administración local, a pesar de los ingentes progresos, los breves plazos hacían de esta transferencia un reto extremadamente complejo.

Desde marzo de 2013 AECID no cuenta con personal propio en Afganistán. Un reciente informe de TRAGSA⁵³ muestra fotografías actuales de algunos de los proyectos e informa, según fuentes locales, que aunque casi todos los proyectos se mantienen en funcionamiento, la deficiente gestión y limitado cuidado de los mismos ha provocado el rápido desgaste de las infraestructuras y el empeoramiento en los servicios.

53 SANZ, Andrés, ALGARHEIM, Camilla y RAHMANI, Merwais, Afganistán X Aniversario de la llegada del Grupo TRAGSA: Informe del Estado Actual de Proyectos, Grupo Tragsa. Madrid, Diciembre 2015.

¿Qué se puede aprender?

Apoyo político y compromiso con los ciudadanos: el valor de los resultados

El compromiso económico a varios años y la voluntad del gobierno de España, fruto de los compromisos internacionales, facilitaron una mayor capacidad para desarrollar iniciativas a medio plazo enfocadas en resolver los problemas de los ciudadanos. AECID fue capaz de traducir dicho compromiso económico en resultados través de la Subvención de Estado en especie, sistema que reducía sustancialmente los costes de transferencia de la ayuda española, comparaba con otras agencias de cooperación. De los problemas locales surgían cada año unos objetivos amplios para los que desarrollaron sistemas de seguimiento de proyectos. El logro de resultados fortaleció la legitimidad de la AECID y sus relaciones con la población.

En misiones tan complejas es necesario facilitar la capacidad de decisión a nivel local para permitir la innovación, adaptación y el aprendizaje que permitan avanzar en el logro de resultados. El apoyo político de la Secretaria de Estado de Cooperación fue fundamental para que la misión tuviera una mayor autonomía y capacidad para desarrollar proyectos.

Generando confianza, contribuyendo al liderazgo

En 2007 el equipo de AECID estaba muy debilitado y se encontraba exhausto por el gran trabajo realizado para establecer una misión en circunstancias muy adversas. En esa situación, se priorizó la incorporación y gestión de capital humano como herramienta fundamental para el desarrollo de la misión.

Se incrementó la participación del equipo a través de una adecuada delegación de funciones, se gestionó la información para mejorar la toma de decisiones y, gracias a la flexibilidad de los mecanismos de ejecución, se pudo experimentar con nuevos enfoques.

No solo se mejoraron los procesos de selección, sino que se trató de cuidar al máximo al personal aumentando su autonomía, facilitando su acción y reconociendo tanto humana como profesionalmente el trabajo y el esfuerzo.

En una situación inicial de débil gobierno, el eje vertebrador de todo el trabajo de AECID en Afganistán fue el fortalecimiento institucional, fomentando la capacitación

y apropiación de los proyectos por parte de las autoridades afganas. Intentar suplantar a las instituciones locales, aun cuando por eficiencia, hubiera debilitado aún más la ya exigua legitimidad del gobierno.

AECID se «acercó» a las autoridades y a los ciudadanos para escuchar y atender sus propuestas, a cualquier hora y por muy dispares que parecieran. El sistema establecido de relación constante, con reuniones sistemáticas, acuerdos de entendimiento y rendición de cuentas transparente fomentó la confianza en el trabajo de AECID. En un contexto complejo de desconfianza, la transparencia y sobre todo la rendición de cuentas fueron herramientas fundamentales para desarrollar una relación abierta y honesta con las autoridades.

Las rotaciones más largas del contingente civil contribuyeron a la estabilidad y continuidad de acción de cooperación, mejorando la interlocución con las autoridades locales y la población civil.

Con los años, la población de Badghis entendió las diferencias entre el componente militar y civil, lo que favoreció un mejor posicionamiento de la misión española, en la que los militares se dedicaron a tareas de seguridad y los civiles a tareas de desarrollo. Ambos contribuyeron a la gobernabilidad acompañando a los respectivos socios dentro del gobierno afgano.

En vista de la respuesta de la población, podemos decir que el componente civil confirió al PRT español una mayor capacidad para posicionarse con la sociedad civil, organizaciones internacionales y ONG, y a través de este posicionamiento, contribuir a una mayor legitimidad de la misión española.

Entendiendo los problemas locales, buscando oportunidades locales

Uno de los aspectos fundamentales de la labor de AECID fue la capacidad diferenciada para reflejar en su identificación, diseño y ejecución de proyectos la comprensión y el respeto por la historia local, cultura, religión y tradiciones.

La Cooperación Española realizó sus actividades directamente con las autoridades. El hecho de que se redujeran los intermediarios, mejoró la las capacidades locales de respuesta generando mayor confianza por parte de las autoridades. De igual forma, el compromiso de emplear casi en exclusiva la visibilidad afgana en los proyectos contribuyó a una mayor legitimidad de las autoridades afganas frente a la población.

Comparando el PRT español con otros PRT, el noruego en la provincia de Faryab ejecutó sus actividades de desarrollo a través de ONG y organizaciones humanitarias, dadas las mejores condiciones de seguridad en esa provincia. En el caso de los americanos, como consecuencia de unas condiciones de seguridad más complejas,

estos ejecutaban gran parte de sus actuaciones de desarrollo a través de los militares, cuyos objetivos y experiencia no estaban siempre alineados con las necesidades locales.

Esto fue muy criticado por organizaciones humanitarias que no aprobaban que fuerzas militares, cuyo objetivo es la seguridad, realizaran proyectos de desarrollo. Según algunas de estas organizaciones como OXFAM o NRC, estas prácticas ponían en peligro la seguridad de los agentes humanitarios⁵⁴.

Las respuestas técnicas previstas no fueron suficientes ni adecuadas, lo que forzó a AECID a buscar soluciones locales. Algunas de las primeras iniciativas a base de infraestructuras y equipamiento, aunque útiles, no tuvieron los resultados esperados. Igualmente, algunos de los proyectos agrarios originales tuvieron que ser modificados completamente para adaptarse a la realidad y complejidad. Gran parte del equipamiento no pudo ser utilizado como estaba previsto originalmente y los proyectos se fueron adaptando en función de los resultados y la respuesta de la población. Ejemplo de ello fue la lucha contra las plagas, realizada de forma manual en lugar de a través de insumos y pesticidas.

Esta capacidad para adaptación, fue gracias, sobre todo, a la confianza depositada por la dirección de AECID y a la oportunidad dada al equipo de técnicos locales para participar y asumir responsabilidad en las actuaciones.

Experimentando para aprender de la evidencia

El mecanismo de ejecución a través de la subvención en especie y el uso de TRAGSA como medio propio permitieron una flexibilidad que se convirtió en una de las ventajas comparativas diferenciales de la actuación. AECID podía proponer proyectos y tomar decisiones en función de las evidencias y las circunstancias cambiantes. Gran parte de las actividades agrarias se fueron adaptando según los resultados de las mismas, como ocurrió con el apoyo a los bosques de pistachos o el programa de extensión agraria, en los que se aprendió de los fracasos y del conocimiento local para poder mejorar.

De igual forma se realizaron sucesivas mejoras en proyectos de infraestructura rural e incluso en el uso de edificios construidos para adaptarse a las necesidades, como ocurrió con el centro para formación de profesores convertido posteriormente en un centro público de formación multidisciplinar.

Para las organizaciones de desarrollo la eficacia se ha interpretado en función del cumplimiento de los procesos y no de los resultados conseguidos. La flexibilidad y

54 MACDONALD, Ingrid, *Provincial Reconstruction Teams (PRT) and the military: encroaching on humanitarian space*, NRC, Kabul, 2008.

capacidad de experimentación significa, también, tolerar el fracaso y la incertidumbre, pero facilita sustancialmente la consecución de impactos sostenibles y beneficiosos para la población.

Enfoque multidisciplinar: construyendo coaliciones

Durante los dos primeros años apenas existieron relaciones con los ministerios en Kabul y éstas fueron relativamente débiles con los departamentos locales.

Una aspecto fundamental fue la voluntad, consciente pero también obligada, de salir a buscar socios a todos los caminos. Literalmente, durante varios años AECID se dedicó a «llamar a todas las puertas» de instituciones y ONG para aprender y establecer el mayor número de alianzas que pudieran beneficiar a la provincia. Se desarrollaron las relaciones con los ministerios en Kabul para fortalecer la institucionalidad local mejorando la coordinación y rendición de cuentas transparente con el gobierno.

Al atraer a más actores, se incrementaron la diversidad de roles y capacidades lo que facilitó un liderazgo colaborativo necesario en contextos tan complejos.

Conclusiones: una visión para avanzar

España ha ejercido a lo largo de la historia como puente entre culturas, lo que ha favorecido su capacidad para adaptarse e integrarse en diversos contextos. En un contexto extremadamente complejo, AECID y el PRT Español:

- Fueron capaces de crear un modelo capaz de **adaptarse** para contribuir a mejorar la situación socioeconómica de la provincia y, sobre todo, a fortalecer las capacidades y legitimidad del gobierno.
- La **flexibilidad** de la subvención y la capacidad para ejecutar directamente junto con las autoridades afganas confirió a AECID una gran credibilidad y capacidad de adaptarse para lograr resultados. Sería pertinente continuar trabajando en la mejora de este tipo de mecanismos de ejecución de proyectos flexibles que permitan enfocarse en los problemas localmente definidos y aprender y cambiar para lograr los resultados, en lugar de limitarse a cumplir con los procedimientos y normas teóricas.
- Los resultados obtenidos por AECID tuvieron lugar, en parte fundamental, gracias a la capacidad de generar relaciones de **confianza** transparentes, donde la información no fuera una barrera sino un puente para la comunicación y la acción entre socios y compañeros de trabajo. La capacidad para rendir cuentas

ante las autoridades y la sociedad civil contribuyeron no solo a aprender de ellos, sino a favorecer su participación y liderazgo en los esfuerzos de AECID.

- Los problemas en la **gestión del capital humano** refleja la importancia del mismo en contextos tan complicados. Es difícil pensar en una misión tan compleja y sensible en manos de una ONG o un contratista, pero también es cierto que, a fecha de hoy, en el sector público no existen actores capaces de asumir estas tareas en entornos hostiles de transición. Países como EE. UU., están **generando equipos**, como la Oficina para las Iniciativas de Transición, con capacidades para trabajar en este tipo de contextos y realizar tareas que mezclan la labor humanitaria con el desarrollo y la gobernabilidad. Sería interesante aprovechar la experiencia en Afganistán para desarrollar equipos multidisciplinares con capacidades diversas y sensibilidad por el contexto local y el logro resultados de desarrollo, que puedan actual en contextos similares.
- El modelo de Cooperación Española se convirtió en **una referencia para otros PRT**, por la capacidad y flexibilidad para alinear los proyectos y prioridades con las del gobierno afgano y por su capacidad para involucrar a la población local, lo que permitió alcanzar a las comunidades más necesitadas en los distritos más alejados. No obstante, y a pesar de los buenos resultados, la misión española no fue capaz de poner en valor y comunicar suficiente el «modelo de PRT español». Más aún, es posible pensar que faltó suficiente confianza en el propio modelo para haber realizado una estrategia de salida más eficaz.
- La experiencia de AECID en Afganistán permite concluir que se pueden hacer las cosas mejor si: se presta atención al **contexto**; se enfocan los esfuerzos en resolver los **problemas** a través de la evidencia; se es valiente para **experimentar** con nuevos enfoques basados en el conocimiento **local**; se generan relaciones de **confianza** a través de la transparencia y rendición de cuentas; se fomentan liderazgos **compartidos**; y se cuida al **capital humano**. Avanzar requiere experimentar, valorar la experiencia y aprender basándose en las evidencias, positivas y negativas. La actuación de AECID en Afganistán se presenta como un modelo para otros contextos similares del que poder extraer aprendizajes y facilitar el aprendizaje para otros.

Bibliografía

- Afghanistan Country Snapshots*. Banco Mundial. Washington DC, EE.UU.: The World Bank Group, octubre 2015.
- Afghanistan Health Sector Balanced Scorecard*. Johns Hopkins University Bloomberg School of Public Health and Indian Institute of Health Management Research. Afganistan: 2008.
- Afghanistan Human Development Report*. Centre for Policy and Human Development. Afghanistan: Center for Policy and Human Development, 2007.
- Afghanistan Provincial Briefs*. Banco Mundial. Afganistan: The World Bank Group, noviembre 2014.
- ANDREWS, Matt; PRITCHETT, Lant; WOOLCOCK, Michael. *Escaping the capability traps through problem driven iterative adaptation (PDIA)*. EE.UU.: Elsevier, World Development Vol. 51, 2013. pp 234-244.
- ARTEAGA, Félix. *Conclusiones del Seminario sobre “Afganistán: balance, estado, y expectativas de la acción exterior española”*. Madrid: Real Instituto Elcano, 10 noviembre 2015.
- AZARBAIJANI-MOGHADDAN, Sippi; WADAK, Mirwais; ZAMAN, Idrees; TAYLOR, Annabel. *Afghan Hearts, Afghan Minds. Exploring Afghan perceptions of civil-military relations*. London: European Network of NGO in Afghanistan and British and Irish Agencies Afghanistan Group, 2008.
- BORDERS, Robert. *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan: A Model for Post-Conflict Reconstruction and Development*. Journal of Development and Social Transformation, 2005. pp. 5-12.
- Building State Capability*. Center for International Development. Harvard University. [Ref. de enero de 2016]. Disponible en <http://bsc.cid.harvard.edu>.
- CAPSTICK, M.D. Mike. *The Civil Military Effort in Afghanistan: a Strategic Perspective*. EE. UU: Journal of Military and Strategic Studies 10, 2007. pp 1-27.
- Civil-Military Coordination Officer Field Handbook*. UNOCHA-ECHO. Bruselas: UNOCHA-ECHO, 2008.
- DANSIE, Grant. *Enemies, Irregular Adversaries, Spoilers, Non-compliant Actors. How the Definition of Actors Influences Afghanistan Strategies*. Oslo: The Norwegian Institute of International Affairs, 2009.

- DE WEIJER, Frauke. A capable state in Afghanistan: a building without foundation? Cambridge, EE. UU: Center for International Development at Harvard University, Working Papers N° 59, mayo 2013.
- DE WEIJER, Frauke. *Rethinking approaches to managing change in fragile states*. Cambridge, EE. UU: Center for International Development at Harvard University, Working Papers N° 58, septiembre 2012.
- Doing Development Different Manifesto [Manifiesto “Haciendo Cooperación de forma Diferente”]. [Ref. de Enero 2016]. Disponible en <http://doingdevelopmentdifferently.com>.
- GAUSTER, Marcus. *Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*. Garmisch-Partenkirchen, Alemania: European Centre for Security Studies, 2008.
- Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan*. Civil Military Working Group. Kabul: Civil Military Working Group, 2009.
- Informe Actuación Afganistán de 2008*. Informe no publicado. AECID Afganistán. Badghis, Afganistán: AECID, Enero 2009.
- Informe Económico de la Actuación de AECID en Badghis-Afganistán 2006-09*. Informe no publicado. AECID Afganistán. Badghis, Afganistán: AECID, Agosto 2009.
- Informe Mensual de Junio de 2008: Programa de Reconstrucción y Desarrollo de Badghis*. Informe no publicado. AECID. Badghis, Afganistán: AECID, Julio 2008.
- Informe Mensual de Febrero de 2009: Programa de Reconstrucción y Desarrollo de Badghis*. Informe no publicado. AECID. Badghis, Afganistán: AECID, Marzo 2009.
- Informe País: Afganistán*. MAEC. Madrid: MAEC, 2008.
- INGO Brief - Renewal of UNAMA Mandate*. International NGO Afghanistan. Kabul: Norwegian Refugee Council 2009.
- Iniciativa Global para los resultados*. Washington, EE. UU.: Washington DC, EE. UU.: The World Bank Group. [Ref. de Enero de 2016]. Disponible en <http://www.worldbank.org/reference/GDI/>.
- ISAF OTAN. [Ref. de Enero 2016]. Disponible en http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69366.htm.
- JACOBSEN, Peter Viggo. *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations*. DIIS REPORT 2008:15. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2008.
- JONES, Seth G. *The Rise of Afghanistan's Insurgency: State Failure and Jihad*. EE. UU.: International Security 32, 2008. pp. 7-40.

- MACDONALD, Ingrid. *Provincial Reconstruction Teams (PRT) and the military: encroaching on humanitarian space*. Kabul: Norwegian Refugee Council, 2008.
- MACDONALD, Ingrid. *Challenges and ways forward for PRT's in Afghanistan - An NGO perspective*. Kabul: Norwegian Refugee Council, 2008.
- MACDONALD, Ingrid. *Guidance on coordination between armed actors and humanitarian clusters in Afghanistan*. Informe público. Kabul, Afganistán: Afghanistan Humanitarian Country Team, Norwegian Refugee Council, 2008.
- MALKASIAN, Carter; MEYERLE, Gerald. *Provincial Reconstruction Teams: How Do We Know They Work?* EE. UU.: Strategic Studies Institute, 2009.
- MCKENNA, Suzanne. *Lessons We Need to Learn from Provincial Reconstruction Teams in Iraq and Afghanistan*. Washington, EE. UU.: House of Representatives Armed Services Committee, 2008.
- MCNERNEY, Michael J. *Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: Are PRT a Model or a Muddle?* EE. UU.: Parameters Magazine, 2005. pp.32-46.
- National Solidarity Program*. Minister for Rural Rehabilitation and Development. [Ref. de enero 2016]. Disponible en <http://mrrd.gov.af/en/page/69/215>.
- Nota de Prensa Afganistán: Programa de Infraestructuras de Emergencia*. Informe no publicado. AECID. Badghis, Afganistán: AECID, Abril 2007.
- Nota de Prensa Afganistán: Programa de Reconstrucción y Desarrollo de Badghis*. Nota no publicada. AECID. Badghis, Afganistán: AECID, enero 2010.
- PARRONDO, Javier. *La Cooperación Española en Afganistán*. Documento no publicado. Madrid: AECID, septiembre 2015.
- Poverty*. Banco Mundial. [Ref. de enero de 2015]. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>.
- Provincial Reconstruction Team*. OTAN. [Ref. de enero 2016]. Disponible en <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue3/english/art2.html>.
- Provincial Reconstruction Teams Executive Steering Committee Charter*. ISAF-OTAN. Kabul, Afganistán: ISAF, 2009.
- PRT Hand Book Edition 4*. ISAF-OTAN. Kabul, Afganistán: ISAF, 2008.
- PRT Political Officer Handbook*. U.S. Embassy Kabul. Kabul, Afganistán: U.S. Department of State, 2005.
- PRT Terms of Reference*. ISAF-OTAN. Kabul, Afganistán: ISAF, 2005.

SANZ, Andrés; ALGARHEIM, Camilla; RAHMANI, Merwais. *Afganistan X Aniversario de la llegada del Grupo TRAGSA: Informe del Estado Actual de Proyectos*. Madrid: Grupo Tragsa. Diciembre 2015.

The World Fact Book. Washington DC, EE. UU.: CIA, [Ref. de enero 2016]. Disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html>.

Capítulo IV

Reforma del sector seguridad en Afganistán: participación de la Guardia Civil

Reforma del sector seguridad en Afganistán: participación de la Guardia Civil

Jesús Gayoso Rey

Resumen

Afganistán nos ha enseñado que ganar la guerra en el siglo XXI no equivale a resolver el conflicto. La seguridad interior, cuya responsabilidad recaía sobre la policía afgana, se convirtió a partir del año 2006 en el auténtico reto para la construcción y desarrollo del país. Nadie mejor que un policía para instruir y formar a otro, pero en un entorno tan complejo y violento, serán las policías de naturaleza militar como la Guardia Civil, las que se adaptarán a la perfección a este tablero de ajedrez, siempre en una estrecha colaboración con las Fuerzas Armadas. La estrategia de formación policial y militar desarrollada por la OTAN a partir del 2009 (NATO Training Mission in Afghanistan -NTM-A) permitió que la Guardia Civil enseñara el camino a seguir a la policía afgana. Han sido casi 500 guardias civiles, de los cuales tres dejaron su vida en ese país, los que durante 13 años de misión han demostrado la capacidad y la eficacia de la Guardia Civil para participar en este tipo de conflictos.

Palabras Clave

Guardia Civil, Afganistán, Seguridad, Actores, NTM-A, Coordinación.

Abstrac

Afghanistan showed us that winning the war in 21st century doesn't mean figuring out the conflict. Homeland security, a task to be chaired by Afghan police, constituted the biggest challenge since 2006, as was building and developing Afghan society. A police officer is the best trainer for another police officer, and Guardia Civil, due to its military status, was the best tool to perform these duties in a high risk environment, in close coordination with the Armed Forces. Guardia Civil carried out the main mission within the framework of NATO's Training Mission in Afghanistan (NTM-A) and showed the path to the Afghan police. Almost 500 guardias civiles, 13 years working in Afghanistan and three fatal casualties have evidenced the capacity and effectiveness of Guardia Civil when participating in crises management operations around the world.

Key words

Guardia Civil, Afghanistan, Security, Stakeholders, NTM-A, Coordination.

La construcción de Afganistán desde la perspectiva del sector seguridad

La policía afgana es un fiel reflejo de la sociedad en la que presta sus servicios y tras 40 años de calma bajo el reinado del Padre de la Nación⁵⁵, el Rey Zahir Shah⁵⁶, en la actualidad continúa inmersa en los más de 40 años de tempestad que se iniciaron en 1973 con el golpe de estado su primo Mohamed Daoud. A los sucesivos gobiernos afganos de los 70, le sucedió la invasión rusa de los 80, una confrontación civil entre diferentes señores de la guerra y la llegada al poder de los talibanes en los 90, finalizando el siglo XX con el gobierno ultra religioso de estos últimos que dirigirán el país con mano de hierro. El siglo XXI amanece con una nueva guerra, la operación “enduring freedom”, ejecutada por una coalición internacional liderada por Estados Unidos que, de esta forma, respondían al ataque del 11 de Septiembre contra las torres gemelas de Nueva York. Tras estas incontables guerras hubiese sido extraño encontrar un cuerpo de policía eficaz y bien preparado.

Tras los Acuerdos de Bonn del año 2001, el primer diagnóstico del equipo de la policía alemana sobre los supuestos 50.000 policías afganos que estaban en plantilla, arroja que al igual que el resto del país, estos se encontraban sumidos en un absoluto caos. Este personal no tenía equipamiento ni formación, y su estructura y funcionamiento obedecían más a los intereses del señor de la guerra de cada zona que a cualquier organigrama funcional del Ministerio del Interior. El sistema era sencillo, trabajaban al servicio de quien más les pagaba, y estos eran generalmente los “señores feudales” de cada provincia o distrito.

En los Acuerdos de Bonn⁵⁷, fruto de las negociaciones que se realizaron en el famoso hotel Petersberg de la antigua capital alemana, se decidió que Alemania sería la responsable de la formación de la policía⁵⁸. En Afganistán toda acción tiene un porqué, y aunque a veces sea difícil encontrar las raíces de estas agendas ocultas, en este caso, se había puesto sobre la mesa el vínculo histórico de colaboración entre las dos Alemanias y Afganistán en las décadas de los 60-70, periodo en el que las policías alemanas

55 En la ceremonia de ratificación de la Constitución, que tuvo lugar el 26 de enero del 2004, presidida por Hamid Karzai, se consolidó el título de “father of the nation” al antiguo Rey Zahir Shah, tal como quedó establecido en el art. 158.

56 El Rey Zahir Shah gobernó desde 1933 (tenía 19 años y sube al trono como consecuencia del asesinato de su padre) hasta 1973.

57 <http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>. “Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions”. Bonn Agreement de 5 de diciembre del 2001. Fecha de consulta: 16/01/2016.

58 Italia se haría cargo del sector de la Justicia, Reino Unido de la lucha contra el narcotráfico, Estados Unidos del Ejército y Japón del desarme, desmovilización y reintegración (DDR).

coadyuvaron a la formación de la policía del país asiático⁵⁹ a través de programas de entrenamiento focalizados en las escalas de oficiales.

Inicialmente, al igual que ISAF, los proyectos internacionales se concentraron en Kabul ya que se consideraba el centro de gravedad del conflicto y por ende la zona más segura para la comunidad internacional. Esta estrategia se demostró errónea a posteriori pues el problema no era el control de la capital sino del territorio. El proyecto alemán⁶⁰ de construcción de la policía no fue muy diferente y, aunque en su declaración inicial de intenciones aparecían cometidos como: asesoramiento a los altos mandos policiales afganos, entrenamiento de los nuevos integrantes, asistencia a la academia de policía o la financiación de estos proyectos; todo ello se quedó en un espejismo ya que con el despliegue inicial de un equipo de 10 policías y una media de 50 efectivos los primeros años era imposible conseguir grandes resultados. Si comparamos estos números con los más de 700 policías que logró reunir la misión NTM-A al año de activarse (2010), se puede concluir que el proyecto alemán presentaba un bajo perfil. Aun así, para alcanzar la máxima visibilidad con los mínimos recursos, harán valer su paso al frente inicial y liderarán la formación de la Academia de Oficiales de Policía de Kabul, tratando de tener cierto control desde las esferas de mando. Por otro lado aprovechando el paraguas de seguridad del ejército alemán en el Cuartel Regional Norte (RC-North por sus siglas en inglés) desplegarán varios equipos en la zona de Mazar e Sharif, donde además Alemania tenía intereses comerciales.

Estados Unidos pronto se dio cuenta que los esfuerzos alemanes en este sector no eran suficientes y en el año 2003 comenzó a desarrollar su propia línea de acción. El modelo policial estadounidense es complejo y carece de un cuerpo nacional que puedan utilizar para este cometido, recurriendo para impulsar la formación de la policía afgana fuera de Kabul a una Agencia del Departamento de Estado, la Oficina Internacional de Lucha contra el Narcotráfico (INL)⁶¹ que trabajó bajo la supervisión de la Embajada de Estados Unidos en Kabul, auténtico centro neurálgico de toma de decisiones durante todo el conflicto. INL, como la mayoría de las agencias USA, encargó muchas de sus actividades a empresas del sector privado y en este caso se adjudicó un contrato a la empresa Dyncorp para proporcionar entrenamiento en los 8 centros que se construyeron en Afganistán. En este tablero ya coexisten dos peones que se mueven independientes y sin coordinación.

Cada dos años en este sector, aunque esta regla numérica es fruto del azar, se dará la paradoja, como consecuencia de proyectos fallidos o incompletos, de que irá apareciendo

⁵⁹ Timo Behr. *State building in Afghanistan. Multinational contributions to reconstruction*. Edit. By Nik Hunek and Peter Morton. TayLo & Francis Gray. New York 2012. Cap II Pág. 42-65.

⁶⁰ German Police Project Office (GPPO) que pasó a llamarse en el 2007 German Police Project Team (GPPT).

⁶¹ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs.

una nueva iniciativa. Así, en el año 2005, el Departamento de Defensa (DoD) a través de CSTC-A (Combined Security Transition Command-Afghanistan)⁶², comenzó su proyecto para la formación de la policía afgana. Si anteriormente Estados Unidos no consideraba que Alemania fuese a conseguir los resultados esperados con su proyecto policial, ahora las diferencias se trasladaron al ámbito interno de la nación líder y, es el DoD, el que tomó iniciativas equipando, entrenando y asesorando tanto a fuerzas policiales como al Ministerio del Interior⁶³, ya que estimó que las acciones realizadas por el Departamento de Estado (INL) eran insuficientes. Era el tercer intento y todavía la policía afgana adolecía de una formación estable o de una estructura eficiente.

El año 2006 será un punto de inflexión en el desarrollo de la policía afgana. Durante la conferencia de Londres, Afghan Compact, presidida por Hamid Karzai, Kofi Annan y Tony Blair, que tuvo lugar los días 31 de enero y 1 de febrero, se expone en un documento final las bases para un desarrollo a 15 años, identificando como elemento clave la seguridad para mejorar la gobernabilidad, el estado de derecho, la economía y el desarrollo social. Esta idea fuerza de la seguridad como base del desarrollo estaba recién horneada de la reunión del grupo de evaluación⁶⁴ de los objetivos de Declaración del Milenio de Naciones Unidas que había tenido lugar meses atrás.

La reunión de Londres concienció a la comunidad internacional presente en Afganistán de la necesidad de cambiar el rumbo de la estrategia y concentrar los esfuerzos en un sector hasta ahora desnortado como era el de la Seguridad Interior.

Fruto de estas nuevas orientaciones aparece:

- Internacional Police Coordination Board (IPCB): Esta oficina de coordinación policial internacional con una estructura permanente nació en la 2ª Conferencia Internacional sobre Policía Civil⁶⁵, en la que estaban representados todas las misiones policiales que participaban en el conflicto⁶⁶. El objetivo era coordinar y aunar esfuerzos para avanzar en la construcción de unas fuerzas de seguridad

62 Misión creada por Estados Unidos dentro de la Operación “Enduring Freedom” para contribuir a la reconstrucción del Estado Afgano. En 2005, el Gobierno de EE. UU., tomó la decisión de transformar la Oficina de Cooperación de Seguridad (OSC-A) en el Mando Conjunto de Seguridad de Transición en Afganistán, haciéndose cargo también de la Oficina Estadounidense de Cooperación Militar (OMC-A). Oficialmente será en abril del 2006 cuando se constituya esta organización.

63 Chak, Peter. Dobbins, James. Fair, Christine. Jones, Seth. Lal, Rollie. Oliker, Olga. Securing tyrants or fostering reform? .RAND National Security Research Division. Washintong 2006. Pág. 97

64 <http://www.un.org/millenniumgoals/reports.shtml>. “The Millennium Development Goals Report 2005”. Fecha de consulta: 16/12/2015.

65 La 2ª conferencia se celebró en Dubái en el año 2007.

66 El IPCB lo lidera el Ministro de Interior Afgano y en ella están representados 13 países y 10 instituciones o misiones (EU, EUPOL, GPPT, ISAF, IJC, SCR NATO, NTM-A/CSTC-A, UNAMA, LOFTA).

creíbles, ya que el esfuerzo principal hasta ese momento se había concentrado en la formación del Ejército. Tenía una Secretaría (liderada por el jefe de la misión de policía de la UE), un Consejo (compuesto por representantes de las organizaciones internacionales implicadas en este sector) y estaba dirigido por el Ministro de Interior afgano. Mensualmente se dirimían todas las iniciativas y medidas de coordinación. En la actualidad y, siguiendo el guión del proceso de transición (Inteqal), las funciones del IPCB han pasado a la nueva Dirección General para la Cooperación Internacional creada dentro del Ministerio, cuyo director, el Sr. Abdul BasirYusufi, ya ha liderado desde julio del 2015 varias reuniones de coordinación.

- CSTC-A, como misión líder en ese momento en la consolidación de la policía afgana, comienza a desarrollar una doble estrategia: Con el fin de incrementar las fuerzas policiales la de “reclutar, equipar, entrenar y asignar”, y para aquellas fuerzas policiales que no habían tenido entrenamiento alguno⁶⁷ se diseña el Focus District Development (FDD). En estas pruebas experimentales de ensayo-error con la policía afgana se va encontrando la senda correcta y por primera vez se aborda de forma integral el problema de la formación, principal objetivo de NTM-A.

En el año 2007, en plena vorágine de medidas para mejorar la seguridad interior, siguiendo la serie numérica de los dos años aparece un nuevo actor, EUPOL⁶⁸ Afganistán, la misión policial con la que la Unión Europea quiere personarse en el conflicto. Aprovechando durante el primer semestre del año la presidencia alemana de la UE y, siendo conscientes de que su proyecto ocupaba un espacio menor, se aprueba esta misión en el seno del Consejo de acuerdo a las herramientas de “softpower”⁶⁹ que la Unión Europea venía utilizando en este tipo de escenarios. Este nuevo actor estuvo por debajo de las expectativas creadas debido a:

- a) La falta de implementación de los recursos, los retrasos en el despliegue, la falta de personal y las normas laborales restrictivas a causa de la situación

67 El proceso de selección consistía en coger gente que deambulaba por las calles de las distintas poblaciones, los transportaban en un autobús a un cuartel y con un mero nombramiento y un uniforme ya eran policías. No había un registro de personal, ni una estructura orgánica definida, ni siquiera una definición clara de sus funciones. En el año 2009 al menos el 60% no sabían ni leer ni escribir.

68 <http://www.eur-lex.europa.eu>>...>Eu law and publications>EUR-Lex. Council Joint Action 2007/369/CFSP, 30 mayo 2007 por la que se aprueba la misión EUPOL Afghanistan. Fecha de consulta: 10/01/2016.

69 La UE apuesta fundamentalmente por acciones políticas y diplomáticas lo que se ha manifestado en numerosas ocasiones a través de la frase “Europa es una gigante económico, un enano político y un minúsculo poder militar” <http://www.jcer.net>>Home>Archives. Giumelli, Francesco and Lavallée, Chantal. “EU Security Governance; from processes to Policies”. Journal of Contemporary European Research. 2013 Vol. 9. (3) Pág. 365-371. Fecha de consulta: 10/12/2015.

de inseguridad provocó que habitualmente se vieran obligados a reducir sus proyectos y a situarlos principalmente en Kabul, incumpliendo sus objetivos y perdiendo la oportunidad de convertirse en un actor determinante.

- b) Los policías europeos no contaban con el paraguas de seguridad de las tropas de la OTAN⁷⁰ lo que supuso que su influencia fuera de Kabul y las grandes ciudades fuera escasa, fracasando en el objetivo de extender las estructuras básicas del Estado (seguridad, sanidad y educación) al resto del país.
- c) Los componentes pertenecían mayoritariamente a policías civiles del Norte de Europa⁷¹ con una visión focalizada en cuestiones relacionadas con derechos humanos, igualdad de género, métodos de investigación o relaciones con la comunidad⁷², todos ellos aspectos muy importantes, pero alejados de las necesidades básicas que les preceden en la creación de una fuerza policial: recluta, entrenamiento, asignación de recursos humanos y logísticos, etc., Esto derivó en un choque constante entre las iniciativas de esta organización y las de OTAN.

Esta misión significó para los afganos un contrapeso al monopolio de Estados Unidos en el ámbito de la seguridad, lo que permitió que el Ministerio de Interior Afgano jugase simultáneamente a dos bandas. Los políticos y élites afganas eran unos expertos en este arte, sobre todo cuando se trataba de obtener su propio beneficio.

A finales del 2014 se aprobó la continuidad de la misión hasta el 31 de diciembre del 2016. Actualmente su campo de actuación se circunscribe prácticamente solo a Kabul y al asesoramiento de élites policiales, por lo que la influencia de esta misión en el conjunto de la policía afgana, y más después de la finalización de ISAF (International Security Assistance Force), es escasa.

Al 2007 le sumamos dos años y llega el 2009⁷³ donde aparece otro nuevo actor en escena. Este va a ser el auténtico protagonista de esta trama y los guionistas adoptarán

70 Muchos de los policías de la misión EUPOL Afganistán no han salido a trabajar durante ciertos periodos debido a que no se podía garantizar su seguridad, permaneciendo inactivos en su base de “Green Village” en Kabul.

71 <http://www.Eupol-afg.eu>. Los jefes de misión desde su inicio en el año 2007 han sido en su mayoría pertenecientes a los países del Norte de Europa. Fecha de consulta: 20/11/2015.

72 Programas como el Police-e Mardume (tiene como objetivo impulsar el vínculo entre policía y comunidad o lo que es lo mismo, ganarse la confianza del ciudadano) que se lanzó en el 2012 son muy atractivos en cuanto a sus planteamientos, pero prácticamente imposibles en cuanto a su ejecución.

73 “En ese año la administración Obama también anuncia una nueva estrategia basada en mejorar las fuerzas de seguridad afganas para lo cual necesitarán más apoyo de los países de la OTAN en cuanto a formadores y equipamiento.” Perito, Robert and Planty, Donald. Police Transition in Afghanistan. United States Institute of Peace. Washington. Pág 3. <http://www.usip.org>. Fecha de consulta: 16/10/2015.

esta decisión en la cumbre del 3 y 4 de abril de Estrasburgo-Khel, sexagésimo aniversario de la OTAN. Este nuevo personaje será la misión NATO Training Mission Afghanistan (NTM-A), cuyo objetivo principal será la formación y entrenamiento de la policía (ANP) y del ejército afgano (ANA). Esta nueva misión irá de la mano de lo que hasta ese momento estaba funcionando con cierto éxito, la misión CSTC-A. Ambas compartirán espacio y coordinación bajo el mando de COMISAF y se denominará NTM-A/CSTC-A. Esta será la gran apuesta después de numerosos intentos y se da la salida oficial el 21 de noviembre del 2009.

El dilema inicial en esta misión es cantidad *vs* calidad, pero dado que ya se atisba que la administración Obama quiere poner punto final al despliegue en este país, se apuesta principalmente por la cantidad y por incrementar a 134.000 efectivos en 2011 y a 157.000 en el 2014, tratando a su vez de mantener ciertos parámetros de calidad en la formación. Es cierto que no es un juego de suma cero y el objetivo era trabajar en ambas direcciones. Mejorar la cantidad era factible pues dependía de unos fondos y de unos recursos humanos y materiales, sin embargo la calidad no era alcanzable fácilmente en el corto plazo. Con estos objetivos numéricos se busca consolidar una fuerza policial estable que pueda proporcionar la seguridad interior del país, pero enfrente tendrán importantes obstáculos como el nivel de desertión, el analfabetismo y sobre todo la falta de confianza de la población en la policía.

En este camino para incrementar la policía afgana (cantidad) y proporcionarle un mejor entrenamiento y equipación (calidad) hay que resaltar **dos sistemas** que han sido eficaces en su ejecución:

A) Formación de las unidades operativas cuyos componentes carecían de formación. Este mecanismo procedía de CSTC-A, que en el 2007 puso en marcha el FDD (focus district development por sus siglas en inglés), que era un ciclo de formación para unidades desplegadas sobre el terreno. Se pretendía extender el control del gobierno fuera de Kabul a través de este sistema y se apoyará en la estructura de los PRT,s (Provincial Reconstruction Teams por sus siglas en inglés)⁷⁴ para formar unidades policiales en las 34 provincias. Los equipos creados “ad hoc” para el FDD se denominarán inicialmente PMT,s (Police Mentoring Teams por sus siglas en inglés)⁷⁵ y estaban constituidos por un grupo de unos 15 militares y un máximo de dos o tres policías procedentes de Estados Unidos o de un país anglosajón. La formación era totalmente militar ya que el papel de los policías comisionados era residual⁷⁶, dejando

74 Estos equipos provinciales constituyen uno de los mejores ejemplos del “comprehensive approach” ya que en ellos se integran todas las capacidades tanto civiles como militares para la reconstrucción, desarrollo y gobierno de esa área teniendo como base la seguridad de la zona.

75 Se creó la versión internacional con policías de otros países que debían ser previamente validados y que se denominó IPMT (International Police Mentoring Teams).

76 El perfil de este policía se correspondía con una persona de origen sajona que había dejado su

todo el peso de la formación en manos del equipo militar, cuyo cometido sobre el papel era la protección.

Esta militarización de la policía ha sido considerada en algunos ámbitos como un error ya que lo que se necesitaba era un cuerpo responsable de la seguridad del ciudadano, debiendo dejar de lado el combate contra la insurgencia, cometido propio del ejército.

Por el contrario los que defendían esta militarización se basaban en que por cada soldado afgano morían cuatro policías, ya que eran los primeros en enfrentarse a los talibanes cuando llegaban a una población.

El ciclo FDD se estructuraba en tres periodos, siendo elegidas las unidades en función de la amenaza de la zona, formándose en primer lugar aquellas pertenecientes a las áreas donde los talibanes eran más activos. El proceso de formación de estas unidades era:

1. Evaluar la unidad.
2. Trasladar esta unidad a un centro de entrenamiento donde se dotaba a estos policías de formación y medios, quedando la seguridad del distrito bajo la responsabilidad de unidades de la Afghan National Civilian Order Police (ANCOP), cuerpo policial especial que mejoraba los resultados de seguridad en las áreas donde desplegaba durante 6 u 8 semanas para sustituir a las unidades territoriales inmersas en el FDD.
3. Regresar a su destino y volver a ser reevaluadas, poniendo en práctica las enseñanzas adquiridas en los centros de entrenamiento.

Esta formación inicial sobre el terreno de las PMT fue sustituida por nuevos equipos “ad hoc” que corregían el excesivo componente militar e, incrementaban el peso policial.

Así en el 2009, con la misión de NTM-A, pasaron a denominarse Police Operational Mentor and Liaison Team (POMLT) y, estaban constituidos por 15/20 policías. Resaltar en ese momento los esfuerzos políticos de Estados Unidos para captar recursos europeos policiales de tipo gendármico, consiguiendo, entre otros, sumar la participación de la Guardia Civil.

B) Formación del personal reclutado para ingresar en la policía. La fórmula fue reclutar, equipar, formar y asignar (recruit, equip, train an assign):

- Reclutar: Se pasó de coger a la gente en las calles de una población a exigir unos mínimos requisitos (ej.: una carta de referencia de alguna persona influyente en la

cuerpo para probar fortuna en Afganistán donde los contratos económicos eran suculentos.

comunidad). Además se diseñó una base con los datos biométricos de los nuevos policías para registrarlos y, poder tener antecedentes, ya que hasta la fecha era imposible saber cuántos y quienes formaban la plantilla⁷⁷.

- Equipar: Se equipaba después de reclutar, reseñar⁷⁸ y asignarlos a un centro de formación. Desde el punto de vista logístico se garantizaba en mayor medida que los equipamientos policiales llegaran a su destino. La entrega de los equipos policiales a los responsables de las unidades para su distribución entre su personal derivó, en varias ocasiones, en ventas a los talibanes⁷⁹.
- Formar: Uno de los mayores logros de NTM-A fue incrementar la capacidad de formación. Para ello se necesitaban centros de entrenamiento y formadores. En cuanto a los centros de entrenamiento y gracias al esfuerzo de Estados Unidos en la construcción de infraestructuras se consiguió que, en el 2012, se alcanzasen un máximo de 31 centros⁸⁰ y una capacidad de formación simultánea de 17.000 policías⁸¹. En cuanto a los formadores se hizo un llamamiento país a país para enviar policía, lo que provocó entre otras aportaciones, la participación de Eurogendfor (EGF), donde se integró Guardia Civil, y se recurrió a compañías privadas de seguridad donde no llegó la iniciativa de los países.
- Asignar: Este proceso final no era una cuestión trivial pues había que encontrar un balance entre las necesidades operativas y la procedencia de origen de los policías. Existían datos en el departamento de supervisión de la policía afgana de NTM-A donde se concluía que, no asignar a la zona donde residía la familia, suponía un abandono del trabajo de casi el 30%. Por otro lado, la asignación a su zona de origen, incrementaba la corrupción con lo que se presentaba un puzle difícil de encajar.

Siguiendo con la regla no escrita de los dos años, en el 2011, se produce el punto de inflexión y se inicia el proceso “Inteqal”⁸², por el que los afganos comienzan

77 Una de las prácticas fraudulentas detectadas en el sistema de pago que permitía quedarse con el dinero a los jefes de las unidades era los “puestos fantasma”. Se proporcionaba un salario a un puesto inexistente y al no existir un sistema de control administrativo era difícil evitar este tipo de corrupción.

78 Esto implicaba tanto recogida de datos biométricos como pruebas de consumo de estupefacientes, ya que el consumo de opio estaba muy extendido.

79 Reunión en Camp Eggers el 13 de febrero del 2010. El General de Estados Unidos que presidía la reunión comentó que la mitad de la munición que utilizaban los talibanes procedía de la que la comunidad internacional le había proporcionado a los afganos.

80 Algunos de estos centros se constituyeron de forma provisional para conseguir alcanzar los objetivos de formación de policías y después se han desarticulado.

81 A modo de referencia esto es 3,5 veces la máxima capacidad que tiene la Guardia Civil en formación de alumnos.

82 Esta palabra en pashtu o dari significa transición.

progresivamente a asumir la responsabilidad de la seguridad en Afganistán, para romper el cordón umbilical con las fuerzas de la comunidad internacional que les mentorizaban y asesoraban y de esta forma alcanzar la situación final deseada. El 22 de marzo del 2011, el presidente Karzai, hacía ejecutivo lo que se había decidido en la cumbre de la OTAN de Lisboa que, traducido al ámbito de la policía, suponía la transformación de las POMLTs en Police Advisory Team (PAT por sus siglas en inglés) lo que implicaba eliminar las funciones de mentorización en el nuevo equipo. Esto supuso la desaparición del FDD ya que se daba por consolidado los objetivos de formación de las unidades operativas. Se había producido la suelta y de acuerdo con un plan dividido en 5 etapas a lo largo de 2 años, la policía afgana iba a ir desenvolviéndose en sus funciones policiales por sí sola.

Finalmente, en el 2015, la OTAN extiende su presencia con la misión Resolute Support Mission⁸³ (RSM), focalizada en 4 grandes núcleos⁸⁴ y Kabul, donde los cometidos relacionados con la actividad policial se centran en el asesoramiento a la gestión, dirección y planeamiento.

En un repaso final sobre los diferentes proyectos de formación de la policía afgana se observa que, desde el planteamiento inicial alemán en el 2001, INL en el 2003, CSTC-A en el 2005, EUPOL en el 2007, NTM-A en el 2009, el punto de inflexión con el proceso de transición en el 2011, su consolidación en el 2013 y RSM⁸⁵ que parece el capítulo final en el 2015, la trama ha transcurrido por incertidumbres iniciales, apuestas consistentes, fruto del análisis y lecciones aprendidas en la mitad del recorrido, y esperamos que un final que lleve a la policía afgana a ser la institución que necesita y quiere ese país.

Modelo policial afgano

El modelo policial afgano se ha ido articulando en base a las necesidades que aparecen como consecuencia de un estado desestructurado⁸⁶ y a la identificación de nuevos

83 La misión Resolute Support Mission proporcionó entrenamiento, asesoramiento y asistencia en varias áreas, destacando: presupuestos, transparencia, responsabilidad pública, estrategia y políticas de planeamiento, adquisición de recursos o inteligencia.

84 Kandahar, Herat, Mazar e Sharif y Laghman.

85 Actualmente en el terreno con cometidos relacionados con la consolidación de la policía afgana siguen las misiones de CSTC-A (USA), EUPOL (UE) y RSM (OTAN). No se ha considerado la misión UNAMA de UN porque sus capacidades operativas sobre el terreno siempre han sido escasas.

86 Al principio la policía afgana se utilizó como una extensión del ejército con funciones que nada tenían que ver con las de una policía convencional.

cometidos de seguridad que van surgiendo en el desarrollo del país. Este proceso de construcción dirigido por los múltiples actores internacionales mencionados parte de un terreno yermo y, ha supuesto hasta la fecha, 14 años de trabajo con una inversión de más de 80 mil millones de dólares exclusivamente en este sector.

La policía Afgana ha alcanzado los 157.000 efectivos y, a este número, hay que sumar los 30.000 efectivos de la “policía local”⁸⁷, cuerpo creado específicamente por Estados Unidos con una línea de financiación independiente.

El gran reto actual pasa por consolidar estas cifras, no solo en cuanto a fondos presupuestarios que debe seguir proporcionando la comunidad de donantes, ya que es imposible sufragarlo con el propio presupuesto afgano, sino también en cuanto a formación y profesionalización, ya que una policía basada en mera cifras que no sea capaz de garantizar la seguridad integral de todo el territorio afgano será un lastre difícilmente superable.

En la arquitectura de seguridad actual se distinguen los siguientes cuerpos policiales:

1. Afghan Uniform Police o Afghan Civilian Police (AUP o ACP por sus siglas en inglés): Esta es la policía que convencionalmente se conoce como de seguridad ciudadana y que atiende a las necesidades cotidianas de la sociedad. Es la más numerosa con un 70% de los efectivos del conjunto⁸⁸ y sus comisarías se distribuyen vertebrando el país a lo largo de los 364 distritos. Se identifican fácilmente por su uniformidad de color gris. Esta policía inicialmente incluía a la policía de tráfico y a la de protección civil (incendios, catástrofes, etc,...), pero fruto de las diferentes reestructuraciones en el Ministerio del Interior, se han creado dos nuevos Directorios Policiales específicos, aunque siguen ubicadas en los acuartelamientos territoriales, a imagen y semejanza de una Comandancia de la Guardia Civil.
2. Afghan Border Police (ABP): Sus misiones principales son: por un lado dar seguridad en la frontera impidiendo la infiltración de terroristas; y por otro luchar contra el contrabando y la inmigración irregular en los 14 puntos ubicados a lo largo de las fronteras, donde trabajan en estrecha colaboración con los agentes de aduanas del Ministerio de Finanzas, y donde su zona de acción se extiende 50 Km. hacia el interior. También son los responsables de la seguridad de los cinco aeropuertos internacionales, con idénticos cometidos a los de los puestos fronterizos. Sus efectivos ascienden a 27.800, constituyendo la segunda

87 Esta “policía local” impulsada por el teniente general Petraeus tiene como modelo la milicia “Sons of Iraq” que fue apoyada por este general en Iraq, y que ayudó a mejorar la seguridad. Bruno, Greg. The role of the “sons of Iraq” in Improving Security. <http://www.Washington Post>. Fecha de consulta: 20/12/2015.

88 Más de 90.000 efectivos de 157.000.

fuerza policial del país, distribuidos principalmente a lo largo de los 5.529 Km. de fronteras, de los cuales 2.430 pertenecen a la peligrosa frontera paquistaní (Sura de Queta, las FATA, etc...). Con el objetivo de defender la frontera de la insurgencia y las actividades criminales tiene una especial coordinación con el Departamento de Seguridad Nacional (NSD) y las FAS afganas

3. Afghan anti-crimepolice (AACP por sus siglas en inglés), que incluye las unidades contra el crimen organizado y contra el terrorismo, con competencia territorial en todos los distritos. Su número alcanza los 20.000 efectivos y se estructura en una serie de especialidades que tienen en común las funciones de inteligencia e investigación⁸⁹. En este ámbito el Reino Unido ha liderado la formación de las unidades antinarcoóticos desde el 2003 y constituye un sector crítico debido a los ingresos de los talibanes relacionados con el opio (la amapola). Existe un Ministerio específico contra el narcotráfico que, de forma transversal, trata de combatir este fenómeno criminal.
4. Afghan National Civil Order Police (ANCOP): Policía responsable de una respuesta inmediata en acciones antiterroristas. Es una fuerza de reserva con una alta preparación dentro del conjunto de la policía afgana. Su estructura orgánica se divide en 8 zonas donde las unidades cuentan con cerca de 15.000 efectivos. Están mejor preparados y su salarios son más altos, aunque también están sometidos a condiciones de movilidad permanente ya que despliegan en aquellas zonas que necesitan ser reforzadas. Fueron creadas a consecuencia de unos disturbios que se produjeron en kabul el 29 de mayo del 2006, en los que se identificó la necesidad de crear una policía capaz de hacer frente a masas descontroladas⁹⁰. Entre sus cometidos principales está: lucha contra la insurgencia, orden público en manifestaciones y colaboración estrecha con el ejército en zonas de conflicto armado.
5. General Directorate Police Special Unit (GDPSU por sus siglas en inglés): Su misión es combatir la insurgencia, el narcotráfico y el crimen organizado. Formado por tres unidades nacionales que operan a lo largo de todo el país y 19 unidades provinciales denominadas *provincial response companies* (PRC por sus siglas en inglés) que son utilizadas directamente por el Jefe provincial de policía en: arrestos peligrosos, fuerza de reacción rápida, reconocimientos armados, controles, patrullas robustas, etc.

89 Unidades contra terrorismo, antidroga, información, investigación criminal, grandes investigaciones, criminalística y otras unidades especiales. Destaca el proyecto de una unidad relacionada con el cibercrimen.

90 El incidente se produjo cuando un vehículo militar pesado americano chocó contra 12 vehículos civiles y mató una persona, esto provocó una reacción violenta de la multitud contra las fuerzas de Estados Unidos y la policía repelió a la población matando a 14 personas y causando 138 heridos.

6. Afghan Public Protection Force (APPF por sus siglas en inglés): Su misión es la protección y seguridad de: personal de la comunidad internacional, infraestructuras e instalaciones, empresas, convoyes de vehículos etc. Tanto en el ámbito público como privado puede ser contratado como servicio de seguridad por empresas nacionales o internacionales. Se crea en el 2011 y se estima que son unos 19.000. Fue una iniciativa directa del presidente Karzai que causó gran polémica dado que su cometido era sustituir a la seguridad privada de las multinacionales, lo que le permitía obtener importantes beneficios económicos lo pone de manifiesto un claro interés recaudatorio. Este cuerpo policial se correspondería con la seguridad privada en cualquier país occidental, pero en este caso bajo la dirección y dependencia de la administración pública. Su ventaja es que liberaba a la AUP de cometidos rutinarios como la vigilancia de edificios.
7. Afghan local police (ALP por sus siglas en inglés): Esta policía podría considerarse el paradigma de lo que ha ocurrido en la construcción de la policía afgana. Surge como una iniciativa de las fuerzas de operaciones especiales de Estados Unidos para paliar uno de los grandes problemas que es, la falta de control en muchas áreas rurales donde apenas hay presencia del Estado, y los talibanes siguen ejerciendo su poder. A día de hoy se calcula que ronda los 30.000 efectivos distribuidos en 29 de las 34 provincias, siendo el Ministerio del Interior el que designa los lugares para su implantación, aunque la formación y equipamiento corresponde a Estados Unidos que desarrolla esta iniciativa de forma unilateral y, al margen de cualquier coordinación internacional. Este es un claro ejemplo de la falta de coordinación entre los proyectos policiales ya que Estados Unidos va por libre⁹¹. Esta “policía” es actualmente un foco de violencia y su número de bajas triplica los índices del resto de policías. Este “experimento” ha creado poderes locales difíciles de desactivar y, más que una solución, se está mostrando como un problema⁹². El resto de la Comunidad Internacional se desmarcó desde el principio de esta fuerza policial, dado que la identificaron como un elemento de apoyo a las unidades de operaciones especiales de USA y su estrategia contra la insurgencia. Las propuestas sobre esta policía pasan por, desandar el camino o huir hacia delante, lo que genera más problemas que ventajas en todos los casos:



91 Se produce un conflicto inicial ya que Hamid Karzai quería considerarlas como milicias y no como policía, pero fue Hanif Atmar, el ministro de interior afgano, el que apoyó esta propuesta.

92 Se ha considerado establecer mecanismos desde el Ministerio de Interior para disciplinar a su personal, eliminar las unidades que generando los conflictos (en este caso hay una opinión generalizada de que se irán en grupo con los talibanes), generar mecanismos de supervisión, cambiar a sus líderes por oficiales de la ANP o el NDS (National Directorate for Security), restringirles sus actividades y equipos, etc.

- Integrarse como policía regular lo que implica que hay que generar estructuras, asignar mandos, etc., para esos nuevos 30.000 efectivos. Toda una revolución dentro de la policía con un difícil encaje.
- Disolver esta policía, lo que sin lugar a duda provocaría que muchas armas y equipos pasase a manos de los talibanes.
- Suprimir aquellas unidades que dan más problemas y regenerar a las unidades actuales hacia una policía mejor preparada y más disciplinada. Quizás esta sea la mejor solución.

Esta radiografía actual de los cuerpos policiales es fundamental para poder entender y analizar el trabajo realizado desde el 2001 en el desarrollo y construcción de la organización policial afgana, ya que el punto de partida era casi nulo.

La Guardia Civil y su participación en la reforma del sector seguridad

Después de 13 años de presencia sobre el terreno, casi 500 efectivos que han prestado sus servicios, y tres Guardias Civiles que han dejado su vida en Afganistán⁹³, es de obligado cumplimiento realizar un análisis de las diferentes misiones que la Guardia Civil ha ejecutado en este país y obtener unas conclusiones que sirvan para mejorar futuros despliegues. Además no debería descartarse una nueva misión en el país, y para ejemplo lo que ocurre en Irak con un “deja vu” a modo de segundo capítulo de la intervención de la Comunidad Internacional en este conflicto.

La participación de la Guardia Civil en escenarios de crisis ha crecido en los últimos años a medida que, las organizaciones internacionales que han liderado estos conflictos, han demandado más capacidades policiales como elemento de transición hacia la estabilidad y normalización de un país. El nuevo formato de resolución de conflictos que surge en los años 90 tras la desintegración del “bloque del este”, y la distensión del enfrentamiento URSS/USA, pretende no solo superar la guerra, sino también, la reconstrucción, recuperación y estabilidad del país, lo que implica no solo actores militares, sino también civiles y políticos, que como un bloque⁹⁴ cooperen para que no se vuelvan a reproducir las causas originarias del enfrentamiento.

93 El Cte. Javier García Gimeno el 26 de mayo del 2003 en el accidente del Yakolev en Turquía que traía de regreso a las tropas españolas de Afganistán; y el Cte. José María Galera Córdoba y el Tte. Abraham Leoncio Bravo Picallo, el 25 de agosto del 2010, cuando estaban realizando una actividad de formación de la policía afgana en Qala e Now.

94 En función de la organización internacional que lidere el conflicto se han acuñado diferentes conceptos para definir la coordinación de múltiples capacidades. Así en el ámbito OTAN se le ha denominado “comprehensive approach” y el ámbito ONU se han incluido dentro de un tipo de misión denominado “peace keeping operations”

La Guardia Civil en Afganistán, gracias a su peculiaridad de fuerza policial de naturaleza militar, ha participado tanto en misiones de naturaleza civil como de naturaleza militar lo que habla por sí solo de las fortalezas de emplear este tipo de instituciones en estos escenarios donde, el espectro de actividades que se pueden desarrollar, es muy amplio. Esa polivalencia de la Benemérita permitió ejecutar todo tipo de misiones y, será uno de los bagajes más importantes, aunque todos los datos apuntan a que las misiones militares han sido las más importantes.

Misiones civiles de la Guardia Civil en Afganistán

De la mano de la Unión Europea llegaron las dos misiones civiles principales que han llevado a cabo componentes de la Guardia Civil. No podía ser de otra manera pues esta Institución que, desde el Tratado de Maastrich y el Tratado de Ámsterdam, decidió implementar su política exterior, entre otras medidas, a través de misiones de gestión civil/militar de crisis, acabó apostando fundamentalmente por las civiles⁹⁵, a pesar de que su intención inicial era desarrollar una capacidad militar propia para participar en los conflictos.

La designación del español, Sr. Francesc Vendrell⁹⁶, como Representante Especial de la UE en el año 2002, a la vez que el máximo exponente de la Política Común de Seguridad y Defensa era otro español, el Sr. Javier Solana, propició una petición expresa de un equipo de seguridad para este diplomático, cuya labor en Afganistán fue de enorme relevancia como máximo representante de la Unión Europea en los círculos de decisión kabulinos. Un equipo de cinco componentes de Guardia Civil al mando de un suboficial recorrió de punta a punta Afganistán, dada la intensa actividad que este diplomático realizó por todo el país. En total fueron 40 hombres, casi todos del Grupo de Acción Rápida (GAR), que en seis años dieron seguridad en la sombra en lugares donde España nunca volvió a estar presente y donde el Sr. Vendrell impulsó diferentes proyectos europeos en Afganistán.

Los dos importantes políticos europeos referidos fueron, en parte, los artífices de la siguiente misión civil de la Guardia Civil: EUPOL Afganistán. Esta misión contó desde el principio con la participación de Guardia Civil, dado el peso de estos dos políticos españoles en la gestión de la misma. Fueron 17 componentes del Cuerpo los que han participaron en periodos que oscilaban entre uno y dos años. Nunca se llegó a superar más de 4 guardias simultáneamente, de un contingente de 200, y se decidió minimizar

⁹⁵ Hasta la fecha 2/3 de las misiones desarrolladas por la UE dentro del Common Security and Defence Policy (CSDP) han sido civiles.

⁹⁶ Representante de ONU antes del 2001 y Representante especial de la UE para Afganistán entre 2002 y 2008.

la participación en esta misión civil cuando desde la Guardia Civil se consideró que la apuesta eficaz en la formación de la policía afgana era la aportación a la misión militar NTM-A. Los Guardias Civiles que participaron en esta misión fueron en su mayoría suboficiales que pertenecían a diversas especialidades, pero tenían como factor común el dominio del inglés que era el idioma de trabajo. Su labor se desarrolló básicamente en Kabul en programas de entrenamiento operativo y mentorización de la policía de la capital. Tenían su base logística en la carretera de Jalalabad, en un cuartel general denominado “green village”, donde residían mayoritariamente todos los policías de la misión. A excepción de un suboficial que llegó a desempeñar funciones directivas, el resto del personal de Guardia Civil estuvo asignado a roles de bajo perfil (instructores), siendo la implicación del Cuerpo escasa dentro de la misión. Como ejemplo de las peculiaridades del personal en la ejecución de esta misión se dio la circunstancia que, un Guardia Civil enviado por EUPOL a Qala e Now en noviembre del 2009, estuvo acuartelado durante meses sin realizar servicio alguno debido a los problemas de seguridad ya expuestos. Esta misión continúa a día de hoy con casi 200 policías europeos y la Guardia Civil dejó de participar en el 2014.

En el año 2002 se inicia una misión de asesoramiento en la agregaduría de defensa en Kabul que fue iniciada por el Cte. Javier Gimeno, fallecido a su vuelta en el Yakolev procedente de Afganistán. Esta misión de asesoramiento en temas de interior se prolongó hasta el año 2005 y en la misma tomaron parte cinco oficiales. Su asesoramiento se focalizó en temas policiales y de inteligencia en Kabul donde se centraba la actividad de ISAF. Finalizó coincidiendo con el despliegue del PRT en Qala e Now y la asunción del mando de la FSB de Herat, lo que supuso la salida de Kabul de las fuerzas españolas. En ese mismo año 2005 se aprobó por el Congreso el inicio de la misión diplomática y la posterior apertura de la Embajada, lo que hizo que el Agregado de Defensa pasará a depender de esta misión diplomática, pero se perdió la figura del “agregado de interior”.

Misiones militares de la Guardia Civil en Afganistán

La Guardia Civil se decantó claramente, en su participación en este conflicto, por las misiones militares debido a que estas estructuras garantizaban la seguridad, frente a la estrategia talibán de generar una inseguridad permanente en la comunidad internacional para que abandonase el país.

De acuerdo con el R. D. 1438/2010 de 5 de noviembre sobre misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la Guardia Civil se va a diferenciar en este escenario:

- Las misiones de policía militar recogidas en el artículo 3. a) 1º.
- La misión de formación de la policía afgana (NTM-A) recogida en el artículo 3 a). 3º donde se obtuvieron las lecciones aprendidas más importantes.

Misión de Policía Militar

Esta misión fue la segunda en cuanto a número de efectivos de Guardia Civil. A través de diferentes equipos, 165 agentes, aportaron las especialidades policiales que se demandaban en el OPLAN⁹⁷, de acuerdo con las actuales doctrinas de la OTAN y de las FAS españolas. Se desplegaron, entre el 2005 y el 2015, en tres Áreas de Responsabilidad (AoR): Qala e Now, Kabul y Herat, en esta última tanto en la misión ISAF como en la misión RSM. Este personal desempeñó los siguientes cometidos: “*provost marshal*”, policía judicial, resguardo fiscal, control de armas, vigilancia y control de la seguridad vial, escolta y protección, obtención de información, ejecución planes de evacuación y emergencia, instrucción de diligencias penales y administrativas y seguridad interior.

En Qala e Now, en mayo del 2005, como consecuencia de la ampliación del despliegue de ISAF y de la constitución de los Mandos Regionales el año anterior, España se hace cargo de un equipo de reconstrucción provincial (PRT). En julio de ese mismo año y con la función de *provost marshal*⁹⁸, despliega con la ASPFOR XI un teniente del GAR que, teniendo como marco de actuación las funciones de policía militar recogidas en el párrafo anterior, inició la actividad y sentó las bases de los futuros equipos que desplegarían en el acuartelamiento español. Tal como estaba recogido en los documentos de planeamiento el teniente tenía una dependencia funcional del Jefe del Contingente, manteniendo una dependencia técnica de la Dirección General del Cuerpo y una dependencia logístico-administrativa de la cadena de mando militar. Esta unidad (y nunca mejor dicho por su número) se completó con tres Guardias Civiles a comienzos del 2008, constituyendo equipos de 4 agentes que relevarán con cada ASPFOR hasta final de misión en septiembre del 2013. En cierta forma estos equipos fueron los precursores de la POMLTs ya que, fruto de la idiosincrasia de los guardias, desde el primer momento empezaron a realizar pequeñas actividades formativas a las unidades de la AUP de Qala e Now para mejorar su trabajo.

En 2005, bajo el recién estrenado liderazgo español de la Base de Apoyo Avanzada (FSB) de Herat, se decide establecer en esta base la sede del mando regional oeste⁹⁹. Para la dirección de la FSB se desplaza un importante contingente de las FAS españolas, aunque este mando regional quedará liderado por las FAS italianas que tenían su propio equipo de policía militar (*carabinieri*). En el 2008 se asigna un equipo de guardia

97 Documento elaborado por el JEMAD donde se recogen todos los cometidos a desarrollar en el planeamiento de la operación.

98 Esta figura creada en el seno del ejército estadounidense ejerce de responsable de la policía militar en una base o establecimiento militar.

99 Este Mando Regional coordina los PRT establecidos en cuatro provincias de esta zona: Changcharan (Lituania), Herat (Italia), Farah (Estados Unidos), y Badghis (España).

civil compuesto inicialmente por cuatro agentes, que se incrementará sucesivamente hasta alcanzar el número de 12 en su periodo final. Este equipo estuvo siempre bajo la dirección de un Teniente coronel de Carabinieri que ejercía como provost marshal en toda la base y que era el responsable de los cometidos de policía militar. Dentro de las peculiaridades a que se enfrentó este equipo destaca: la adecuación funcional a los numerosos incrementos de las FAS españolas en esa base; la coordinación con el equipo de policía militar de carabinieri para armonizar las normas de seguridad y convivencia de una base conjunta; y el control fiscal de la actividad aeroportuaria. Tras la finalización de la misión ISAF, en diciembre del 2014, e inicio de la RSM, en enero del 2015, el contingente español que continuó en esta misión OTAN se ubicó en la FSB, pero ya con el liderazgo italiano de la base. La nueva etapa supuso incrementar con un nuevo equipo de protección de 5 guardias, a disposición del coronel español Jefe del contingente, la unidad de policía militar que mantuvo 12 efectivos hasta la finalización de la misión, el 25 de octubre del 2015.

Entre el 1 de octubre del 2009 y el 1 de abril del 2010 España, para hacerse cargo de la dirección y control de Kabul Airport (KAIA), en un sistema rotatorio semestral, desplegó un contingente de 70 componentes del Ejército del Aire con un equipo de policía militar de guardia civil compuesto por cuatro efectivos al mando de un oficial. Este equipo tuvo que hacer frente a varias vicisitudes dentro del propio aeropuerto como: el establecimiento de una nueva estructura operativa de ISAF, el ISAF Joint Command (IJC) que multiplicó exponencialmente el número de fuerzas militares en este área, provocando una estrecha colaboración con la unidad de policía militar del ejército griego encargada de estas nuevas unidades; la asignación de una unidad de seguridad búlgara responsable del perímetro del aeropuerto que se incluía bajo la cadena de mando del Coronel español que lideraba la misión y que por tanto quedaba dentro de la vigilancia y control de los guardias civiles; o el ingente¹⁰⁰ volumen de entrada y salida de mercancías, lo que exigía un intenso control fiscal por parte de este equipo.

La Benemérita ha realizado funciones de policía militar análogas a las ejecutadas en Afganistán desde el año 1996¹⁰¹, en escenarios como Bosnia, Kosovo, Líbano o Irak, siempre bajo el liderazgo de las Fuerzas Armadas españolas que han participado en estos conflictos. Esta fórmula, puesta hoy en tela de juicio por algunos sectores militares¹⁰², ha funcionado con eficacia en los 10 años de servicio en Afganistán, tal

¹⁰⁰ 550 operaciones al día en verano y no menos de 300 en invierno. Documento de Opinión del IEEE. N° 03/2010. Pág. 2.

¹⁰¹ El 1 de febrero del año 1996 un equipo de 12 componentes de la Agrupación de Tráfico y 1 del Servicio de Policía Judicial se incorporan a la misión IFOR (Implementation Force de la OTAN) en Bosnia-Herzegovina.

¹⁰² Esto se ha traducido en la creación de unidades de policía militar dentro de las FAS sujetas al marco jurídico del capítulo IV de la policía militar, naval o aérea del R.D. 194/2010 de 26 de febrero,

como se refleja en los informes de los Jefes de Fuerza de los cuales han dependido directa y operativamente estos equipos. Los Guardias Civiles han cumplido sus funciones conforme a la naturaleza militar de su cadena de mando pero, al mismo tiempo, han mantenido la independencia del policía judicial que investiga un delito, y cuyo escalón superior solo puede ser, en este caso, la autoridad judicial. Aunar estas dos características:

- Naturaleza militar para trabajar en esta estructura con eficacia.
- Policía judicial, como extensión de la autoridad judicial en la investigación de delitos.

Solo puede identificarse con una organización en España, la Guardia Civil.

Misión de Formación de la Policía Afgana

Tras la aprobación, en abril del 2009, de la misión NTM-A en la cumbre de la OTAN de Estrasburgo-Khel, las miradas se orientaron hacia cuerpos policiales que pudiesen desarrollar la mentorización y entrenamiento de la policía afgana, en un entorno de riesgo provocado por el incremento de ataques talibanes¹⁰³. De facto, los representantes españoles en esta cumbre, ofrecieron ya la participación de 40 guardias civiles. Estas demandas se corroboraron e impulsaron en la conferencia de Londres de 28 de enero del 2010 donde, entre los objetivos para comenzar el proceso de “afganización”¹⁰⁴, estaba multiplicar por 10 el número de equipos internacionales encargados de formar a la policía afgana, pasando de 19 a 196. En esta conferencia ya se solicitó el apoyo de Eurogendfor¹⁰⁵ para acelerar el proceso de formación policial, que iba en franca desventaja con respecto al militar.

por el que se aprueban las Normas sobre seguridad en las Fuerzas Armadas, sin que se recoja esta función para la Guardia Civil.

103 Muertos de la coalición: año 2007-232; año 2008-295; año 2009-521; años 2010-711; año 2011-566. El incremento en el 2009 y 2010 con respecto a los años anteriores fue de más del 100%. Datos <http://www.aph.gov.au>. Parliament of Australia. Fecha de consulta: 05/01/2016.

104 Este proceso consistía en la parte final de la estrategia donde progresivamente las fuerzas y cuerpos de seguridad afganas se hacían cargo por si solos de la seguridad del país.

105 Eurogendford (EGF) es una Fuerza de Policía Multinacional establecida según tratado, que se caracteriza por su robustez y rápido despliegue. Está constituida solamente por elementos de fuerzas de policía con estatuto militar. Fue una iniciativa multinacional de seis estados miembros de la UE: Francia, Italia, Holanda, Portugal, Rumanía y España. Se crea en el año 2004 con el propósito de constituirse en una herramienta de policía integral diseñada para llevar a cabo misiones policiales de gestión de crisis en la UE, ONU, OSCE, OTAN u otras organizaciones internacionales análogas. <http://www.eurogendfor.org>. Fecha de consulta: 02/11/2015.

En el primer trimestre del 2009 el Teniente General Director Adjunto Operativo de la Guardia Civil se desplazó a Afganistán e Irak junto con el JEMAD y otros mandos de las FAS. En estas visitas se evaluaron los posibles despliegues del Cuerpo para coadyuvar a la formación de las policías de sendos países. En Kabul se entrevistó con el General de División Fromica, Jefe de CSTC-A, misión que en ese momento lideraba la formación de las fuerzas de seguridad afganas.

A partir de esta visita se procedió al planeamiento de la misión que pasaba por una coordinación estrecha entre el Estado Mayor de la Guardia Civil (Sección de Operaciones) con la Dirección General de Política de Defensa (DIGENPOL) y J3/J5 del Mando de Operaciones del JEMAD. De esta forma, en la conferencia global de generación de fuerzas de la OTAN celebrada en Bruselas en agosto del 2009, para cubrir los nuevos puestos de NTM-A, el representante español solicitó un puesto en Kabul para el representante de Guardia Civil¹⁰⁶. La misión de este Comandante/Teniente Coronel de Estado Mayor fue coordinar dentro del Estado Mayor de NTM-A/CSTC-A sito en Kabul (Camp Eggers) la incorporación de los 40 guardias civiles que había autorizado el Congreso, el 17 de febrero, en comparecencia de la Ministra de Defensa, Sra. Carmen Chacón, que expuso la necesidad de seguir contribuyendo a la nueva estrategia para “acelerar el proceso de transferencia de las funciones de seguridad y de autoridad a las propias autoridades afganas”¹⁰⁷, aunque en las interpelaciones de los diputados de la comisión se pusieron de manifiesto ciertas dudas sobre la necesidad de aprobación parlamentaria de la participación de la Guardia Civil¹⁰⁸ en misiones internacionales. En ese momento los parlamentarios no tenían claro la diferencia entre una misión civil y una militar, y fue la aprobación del R. D. 1438/2010 de 5 de noviembre sobre misiones militares de la Guardia Civil, lo que aportó luz a este desconocimiento. En esa misma comparecencia ya se mencionó que la Guardia Civil participaría bajo la coordinación de Eurogendford y con el apoyo de 16 militares integrados en la POMLT como conductores y tiradores en los vehículos Lince.

El despliegue se planeó y coordinó a tres bandas. Por un lado a nivel nacional los Estados Mayores del DAO y del JEMAD diseñaron el posible despliegue de las POMLTs en Qala e Now bajo el paraguas de protección de las FAS españolas; por otro lado la Guardia Civil planeó con EGF el despliegue en un centro de entrenamiento

106 Inicialmente el representante del Mando de Operaciones de las FAS lo solicitó en Herat, donde estaba focalizado el esfuerzo de España, pero carecía de sentido dado que la coordinación de las POMLT o el funcionamiento de los centros de entrenamiento se dirigía desde el nuevo Cuartel General en Kabul, siendo el RC-W de Herat un mero ejecutor.

107 Ministra de Defensa, Sra. Carmen Chacón. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Defensa. Año 2010. Núm. 468. Pág. 3.

108 En enero de ese año, un contingente de 20 guardias del GAR, se había desplazado en un barco de la Armada para colaborar en el desastre del terremoto de Haití y mejorar las condiciones de seguridad de la capital Puerto Príncipe y no necesitó aprobación parlamentaria.

policial; y todo eso fue traducido y evaluado sobre el terreno por el enlace del Cuerpo en Kabul, primer policía europeo que se incorporó a la misión NTM-A, formando parte del nuevo órgano de asesoramiento de la policía afgana, Combined Training Advisory Group Police (CTAG-P por sus siglas en inglés). Esta estructura de NTM-A que fue dirigida por sucesivos generales (el primero de los cuales fue del Arma de Carabinieri¹⁰⁹) y que tuvo diferentes denominaciones, pasó de los cinco componentes iniciales a tener casi cien, siendo su objetivo principal la formación y entrenamiento de la policía afgana.

La incorporación del enlace de Guardia Civil al puesto de NTM-A se realizó el 21 de septiembre y, un mes más tarde, el presidente Zapatero mantuvo su primera entrevista en la Casa Blanca, donde uno de los temas de la agenda del presidente estadounidense fue apremiar al despliegue de Guardia Civil en Afganistán, a lo que el presidente español contestó que “siempre estamos dispuestos a hacer el máximo esfuerzo” y “nuestra contribución va a ser importante”¹¹⁰.

El General McChrystal, que en una decisión política inesperada sucedió a Mckiernan al frente de ISAF en el 2009, tenía el encargo directo del presidente Obama de buscar una nueva estrategia que acelerase el proceso de salida de Afganistán. El general hizo sus deberes y, en el documento que presentó a los dos meses de su llegada, solicitó el aumento en 40.000 efectivos de las tropas internacionales, de los cuales USA se comprometió rápidamente a desplegar 30.000. Las cuentas dijeron que a Europa le quedaba por poner 10.000 y España dentro de esa petición puso 511 efectivos de las FAS y 40 guardias civiles.

Si los 30.000 efectivos del Ejército USA desplegaron a los pocos días del anuncio en la Academia de West Point, el 1 de diciembre del 2009, en España los ritmos eran diferentes. A pesar del compromiso que adquirió el enlace de Guardia Civil de desplegar la POMLT, en base al calendario de los ciclos FDD que empezaban en enero del 2010 en la zona de Qala e Now, esto no se llevó a cabo. La Guardia Civil tuvo varias ofertas de USA para desplegar en la zona que McChrystal consideraba prioritaria, el sur de Afganistán, garantizando una total cobertura logística, pero el acuerdo con las FAS española, tal como anunció la Ministra, era desplegar las POMLT en Qala e Now. Finalmente este despliegue se realizó en abril del 2010 donde, al mando de un Teniente coronel, con 18 efectivos de Guardia Civil y 16 soldados en funciones de conductores y tiradores de los vehículos Lince, se constituyó la primera POMLT española. En el seno de NTM-A no se entendió esta fecha de despliegue, ya que no obedecía a sincronización

109 El General de Brigada Carmelo Burgio de Carabinieri fue el primer General que lideró esta estructura de NTM-A y sorprendentemente Italia solicitó este puesto en el “*flag to post*” del 15 de agosto, al margen de Eurogendford, vetando incluso que la reunión de EGF para distribuir puestos se hiciera antes de esa fecha. Esto demuestra que los carabinieri italianos tenían su propia agenda.

110 Zapatero ofreció a Obama una “contribución importante” en Afganistán. <http://www.ElMundo.es>. Fecha de noticia 14/10/2009.

alguna con el ciclo FDD^{III}, sistema en el que había que coordinar los tiempos con el centro de entrenamiento y con la unidad de la ANCOP que era enviada a la zona por el Ministerio de Interior afgano. Esta agenda española propia vino marcada también por los retrasos en la aprobación parlamentaria, problemas logísticos con los vehículos Lince que había adquirido la Guardia Civil, entrenamientos previos con las unidades militares y la adaptación a los vuelos programados de rotación por las FAS españolas. Si todos los despliegues internacionales se hubiesen realizado con esa descoordinación con respecto al Cuartel General de NTM-A, la situación hubiera sido caótica. En cualquier caso la Guardia Civil fue consciente, por un lado de los problemas logísticos para el despliegue de sus unidades en este tipo de escenarios y, por otro la falta de una norma marco sobre la necesidad de aprobación parlamentaria. Estas dos lecciones aprendidas han sido solventadas a día de hoy.

Entre abril del 2010 y septiembre del 2013 desplegarán 7 rotaciones de POMLTs, con una media de 22 efectivos por relevo, lamentando el atentado que sufrieron el 25 de agosto los componentes de la primera, resultando muertos los dos guardias civiles ya citados. Durante esos años de trabajo hay que destacar:

- El proceso de selección del personal y entrenamiento de las POMLTs fue mejorando con el paso tiempo. El personal idóneo era el que había superado el curso de adiestramientos especiales, por lo que mayoritariamente fue el GAR y, dentro de sus posibilidades, el Centro de Adiestramientos Especiales (CAE) los que conformaron estos equipos, propiciando así unidad de doctrina en cuanto a su operatividad. A estos equipos también contribuyó la extinta Compañía de Reserva y Acción Exterior. El entrenamiento previo debía constar de tres fases: la primera impartida por el CAE en base, no solo al tipo de formación del Centro, sino a la experiencia adquirida por sus instructores; la segunda debía ser realizada con el fin de homogeneizar la formación de las POMLT/PAT -no tenía sentido que cada país impartiese su propia doctrina-, bien en el centro de la gendarmería francesa en Saint Astaier, bien en el centro de la OTAN en Hohenfels, pero esta formación fue recibida por un número reducido de personal; la tercera consistía en un curso de validación en zona, donde sobre todo se explicaban las técnicas contra IED y contrainsurgencia (COIN). Esta última formación también fue obviada en algunos casos debido a la descoordinación del RC-West con las POMLTs desplegadas en su área de actuación. Se podría concluir que el diseño de la preparación fue correcto pero su ejecución resultó mejorable.
- En cuanto a la constitución de equipos mixtos Guardia Civil-FAS (tiradores y conductores Lince), tal como se estableció en el CONOPS, debido a la

III Los distritos eran seleccionados en base a análisis de riesgo, posibles actuaciones futuras de la insurgencia, nivel de formación de la policía y posibilidad de destinar una unidad de la ANCOP a esa zona.

utilización de vehículos Lince con blindaje B6 (requisito operativo), propició no solo la familiarización de la Guardia Civil con este tipo de vehículo sino también la adquisición de esa capacidad. Así, del acuerdo inicial por el que se incorporaban 8 tiradores y 8 conductores de las FAS a las POMLT debido a la falta de habilitación del personal del Cuerpo, finalmente ya solo fueron los tiradores, gracias a la formación propia. En la actualidad, tal como ha ocurrido en la misión EUFOR RCA, la Guardia Civil ya puede desplegar con estos vehículos autónomamente.

- El trabajo de las POMLTs se tradujo en la mentorización de casi el 100% de la policía del distrito de Qala e Now y, en porcentajes superiores al 50%, a la de los distritos de Qades, Ad e Kamari y Moqur. Entre la miscelánea de unidades mentorizadas estaban la AUP, Tráfico, el Centro de Formación de la Comisaría Provincial sito en Qala e Now y una Compañía de Reacción Rápida (QRF por sus siglas en inglés). La POMLT se desdobló en dos en el segundo relevo, una se encargó de la Comisaría Provincial sita en Qala e Now y la otra de las cuatro comisarías de distrito de esa población. El trabajo consistió en una formación que abarcó desde técnicas básicas de identificación, intervención policial, tiro, confección de atestados, vigilancias, gestión de recursos materiales y humanos, hasta el planeamiento de operativos más complejos como impermeabilización, controles o el sostenimiento del esfuerzo en una zona. El esfuerzo tuvo su reconocimiento en forma de agradecimientos por parte de los políticos y mandos policiales afganos y la mejora de los servicios, aunque sobre el conjunto de las fuerzas policiales siempre hubo cierta desconfianza tras el atentado del 25 de agosto y, sobre todo, cuando más tarde parte de los implicados quedaron en libertad, lo que dejaba claro que existía una línea casi insignificante entre los que estaban de un lado y al día siguiente podían estar de otro. Uno de los principales caballos de batalla fue inculcar principios y valores para luchar contra la corrupción y la mala imagen policial ante la población, pero era difícil combatir unas prácticas institucionalizadas y consideradas habitualmente como legítimas.
- Badghis era una de las provincias más estables de las 34, a la par que una de las tres más pobres. En el proceso de “Inteqal” fue una de las primeras donde los equipos DART (District Assessment Reform Team -Equipos de evaluación de la reforma de distritos-) propusieron el cambio de las POMLTs por PAT. Este cambio no supuso modificación estructural alguna, pero ya no se mentorizaba sino que solo se asesoraba y orientaba en el caso de detectar prácticas no acordes a los procedimientos operativos enseñados. Por tanto, en el año 2012, las POMLTs pasaron a denominarse PAT, aunque la realidad sobre el terreno siguió siendo muy similar ya que los afganos, que se consideran dueños independientes del terreno que pisan, no se sintieron obligados a más instrucción que la que ellos pactaban en su distrito o provincia. La influencia desde la capital siguió siendo reducida, salvo por la transmisión de instrucciones de las fuerzas internacionales que, tampoco estuvieron siempre alineadas con sus cuarteles regionales y Kabul.

- La coordinación de la UGUCI (Unidad de Guardia Civil) en el PRT con el Jefe del Contingente de las FAS y con las diferentes estructuras de las Agrupaciones se fue ensamblando con el paso de las rotaciones hasta establecer un eficaz sistema de funcionamiento, que ha permitido sentar las bases de futuras colaboraciones.

La guardia civil desplegó una tercera PAT en noviembre del 2011, fruto de la solicitud de las FAS españolas y del asesoramiento específico sobre la ABP del oficial de Guardia Civil en NTM-A. Esta PAT estaba formada por 11 componentes, 5 especialistas fiscales y un equipo de protección de 6 componentes del GAR/CRAEX. Su misión fue asesorar y orientar a los policías de la ABP que trabajaban en el aeropuerto de Herat. Esta misión finalizó en abril del 2014.

Se ha expuesto la labor desarrollada por la Guardia Civil a través de las POMLTs/PAT en Qala e Now y Herat pero de los 215 efectivos que participaron en NTM-A, 40 formaron parte del proyecto de construcción y gestión del Centro de Formación Policial de Mazar e Sharif, bajo liderazgo de la gendarmería francesa.

Mientras a nivel nacional se dirimía el despliegue de las POMLT, el oficial de Guardia Civil en NTM-A evaluaba la posible integración de un equipo de instructores del Cuerpo en los centros de formación policial de Mazar e Sharif, liderado por Gendarmería, o Adraskane, dirigido por los Carabinieri¹¹². EGF tenía en Afganistán su primer gran reto como herramienta policial de gestión de crisis. El Cuartel General de esta organización ubicado en Vicenza (Italia) realizó una misión de reconocimiento (FFM -fact finding mission-) en octubre del 2009, durante la cual se reunió con todos los actores, incluido el General McChrystal, Comandante de ISAF, en unos momentos en que toda aportación era más que bien recibida. Resaltar que a finales del 2009 EGF había desplegado, luciendo las boinas azules de esta organización internacional, 200 gendarmes y 300 carabinieri¹¹³, a los que se sumarían 40 guardias civiles, casi 60 gendarmes rumanos y en menor número el resto de cuerpos de EGF. Todas estas aportaciones se validaron en el seno de EGF en el CIMIN¹¹⁴ que tuvo lugar en Versalles en diciembre del 2009, lo que demostró que esta organización proporcionaba mayores y más eficaces prestaciones policiales que la misión de EUPOL Afganistán.

112 Mazar e Sharif está ubicado al Norte de Afganistán y es la tercera ciudad en importancia. En esos momentos el RC-North era liderado por el ejército alemán. Adraskane estaba situado al sur de Herat, en el medio del desierto -las fuerzas internacionales solo podían llegar en helicóptero- con unos índices de amenaza muy elevados. Su seguridad dependía del RC-West donde estaba España bajo mando de las FAS italianas.

113 Los Carabinieri también desarrollaron proyectos bilaterales al margen de EGF, ya que tenían unos objetivos estratégicos propios con el Ejército de EE. UU., creando ciertas disfunciones dentro de la participación colectiva de EGF.

114 Comité Interministerial del Alto Nivel que conforma el órgano de decisión de EGF donde se reúnen, al menos una vez al año, los máximos representantes de los Cuerpos Policiales que forman parte.

La decisión de integrar un equipo de formadores en el centro de entrenamiento de Mazar e Sharif se hizo en base al análisis de riesgos, al tipo de policía a formar (ANCOP) y la existencia de una experiencia previa con gendarmería francesa en cuanto a intercambios de procesos formativos. En marzo del 2010 se incorporó el primer equipo de la Guardia Civil compuesto de cinco instructores liderados por un Comandante. El centro había sido construido y cofinanciado por la Gendarmería francesa, que ejerció el liderazgo, y a la Guardia Civil le correspondió la subdirección, al ser la segunda fuerza policial (11 efectivos en posteriores relevos). Poco a poco se irán incorporando otros instructores de EGF de: la Gendarmería Nacional Republicana de Portugal, Jandarma de Rumanía y de la Marechaussee de Holanda. Esta misión finalizó en abril del 2012 con la cesión del centro a los afganos. Durante ese periodo se formaron más de 2.000 policías y sirvió a la Guardia Civil para adquirir experiencia en la ejecución de un proyecto policial internacional autónomo.

Dentro de la misión NTM-A el punto final lo puso la novena rotación de oficiales en el puesto del Cuartel General, iniciado en el 2009 y finalizado en 2014. En relación a esa posición en el Estado Mayor de NTM-A, que era multifunción, ya que su titular tuvo que simultanear con la de POC de EGF o nacional¹¹⁵, destacar que de la visibilidad e influencia inicial, debido a la poca experiencia policial en CTAG-P, se pasó a un segundo plano debido a la llegada a este departamento de numerosos componentes tanto de EGF como de FAS de la OTAN. De un asesoramiento estratégico para la construcción de la Jefatura de Enseñanza de la Policía Afgana o de la capacidad de decidir el envío de policías a los centros de entrenamiento, se pasó a una tarea muy específica de asesoramiento dentro de la ABP, consecuencia también del proceso de transición hacia el liderazgo afgano de sus estructuras. Como se recoge en el último informe del Comandante que cerró esta misión, el 27 de octubre del 2014, era el momento de acabar, pues NTM-A ya estaba prácticamente desarticulada y los afganos conducían por sí solos la estructura creada. Punto y aparte será su reflexión final sobre el deterioro de la situación de seguridad y la posibilidad de que los talibanes volviesen a controlar determinadas zonas, como así se ha producido con Kunduz un año más tarde.

115 Este oficial era el responsable de informar sobre la actividad de guardia civil al Embajador español en Kabul, y fruto de esta colaboración surgió un proyecto en el año 2010 por el cual, dos oficiales del Cuerpo, estuvieron integrados en estructuras de la policía afgana con la intención de crear una unidad de inteligencia.

Conclusiones

La Guardia Civil, bajo diversos formatos, ha estado presente en la gran guerra hasta la fecha del siglo XXI, Afganistán. Su adaptación a los diferentes escenarios y misiones dentro del conflicto ha demostrado la idoneidad del Cuerpo para formar parte del proceso de estabilización y construcción del país, aplicando simplemente la fórmula de lo que ha venido haciendo en España en sus 172 años de historia, adaptarse con sus capacidades y fortalezas a los cometidos encomendados.

La Guardia Civil ha sido un elemento más de ejecución de la estrategia española en este conflicto internacional, donde el papel protagonista ha correspondido a las Fuerzas Armadas (FAS) y la Guardia Civil¹¹⁶ ha desempeñado el papel de actor principal de reparto, gracias a su naturaleza militar y experiencia policial.

El elenco de acciones realizadas ha sido amplio: por un lado misiones civiles de seguridad, asesoramiento y entrenamiento, tanto a demanda nacional como de la Unión Europea; y por otro misiones militares como la de formación de la policía afgana dentro de NTM-A o la de policía militar, donde la guardia civil ha ofrecido unas capacidades y una experiencia contrastada en un campo donde quiere seguir cooperando con las FAS.

La misión NTM-A ha sido el auténtico reto en un momento en el que Afganistán necesitaba construir esa seguridad interior como base del desarrollo social y, hoy en día, se puede afirmar que la estrategia y el trabajo realizado por la comunidad internacional, para conseguir unas fuerzas policiales afganas que cuenten con la confianza de la población, ha sido positivo, si bien todavía queda un largo camino por recorrer.

En la formación de la policía afgana la Benemérita demostró su capacidad tanto para trabajar dentro del marco nacional, constituyendo varias POMLTs/PAT en las provincias de Badghis y Herat, donde las FAS españolas proporcionaron la seguridad, como para desarrollar proyectos en el marco internacional, como fue el centro de formación de EGF en Mazar e Sharif. En ambos casos las experiencias y lecciones aprendidas han sido enriquecedoras para la Institución, consolidando procedimientos para futuros despliegues en misiones internacionales de gestión de crisis.

En cuanto a la participación en un proyecto específico de EGF, como fue el centro de entrenamiento de la AUP/ANCOP de Mazar e Sharif, los aspectos a destacar han sido:

¹¹⁶ Después de las FAS españolas la Guardia Civil ha sido la segunda institución del Estado que mayor número de efectivos ha desplegado sobre el terreno.

- Formar parte de un proceso de planeamiento policial internacional.
- Desarrollar procedimientos de coordinación operativa con fuerzas policiales de EGF.
- Desarrollar procedimientos logísticos en el marco de EGF.
- Ejecutar un proyecto policial autónomo bajo la dirección de un Cuartel General Internacional de la OTAN.
- Adquirir experiencia operativa en el desarrollo de un proyecto policial multinacional.
- Identificar las deficiencias y carencias en los procesos de selección y formación de unidades a desplegar.
- Revisar la idoneidad de las estructuras de coordinación de Guardia Civil en relación a la ejecución de la misión.

En cuanto a las conclusiones de la misión de mentorización y asesoramiento de la policía afgana que realizaron las POMLTs/PAT del Cuerpo, en colaboración con las FAS, cabe destacar los siguientes aspectos:

- Generar sinergias en la estrategia nacional de acción exterior considerando a la Guardia Civil como una capacidad más del planeamiento conjunto de las FAS para mejorar la operatividad en el escenario de conflicto.
- Ayudar a identificar las misiones militares de la guardia civil.
- Mejorar los canales de comunicación y coordinación con el Mando de Operaciones (MOPS) como elemento conductor de las operaciones militares españolas.
- Articular mecanismos de planeamiento conjunto con las FAS en el seno del Estado Mayor Conjunto (EMACON).
- Integrarse en los procedimientos logísticos de las FAS.
- Activar nuevos procedimientos de entrenamiento y de intercambio de experiencias tanto en zona nacional como en zona de operaciones.
- Consolidar los procesos de entrenamiento propios previos al despliegue.
- Identificar a las unidades del cuerpo idóneas para este tipo de misiones.
- Definir y diseñar el sistema de aprovechamiento de las lecciones aprendidas.

Estas conclusiones, fruto del día a día de la misión en Afganistán, han puesto de manifiesto cómo mejorar la acción exterior de la Guardia Civil, tanto a nivel interno, como en la colaboración con otras organizaciones. Sin duda alguna esta experiencia ha servido para establecer o mejorar los mecanismos y procedimientos que deberán

continuar engrasados, ya que la finalización de la participación en este escenario, que ha marcado el comienzo del siglo XXI, no debería ser óbice para seguir manteniendo y perfeccionando la participación de unidades de la Guardia Civil en misiones de gestión de crisis.

Capítulo V

Las organizaciones no gubernamentales en Afganistán (2000-2014)

Las organizaciones no gubernamentales en Afganistán (2000-2014)

María Cilleros Jellinek

Resumen

Han sido muy pocas las ONG españolas con presencia en Afganistán entre los años 2000 y 2014. Además, su trabajo se ha caracterizado por la falta de coordinación y comunicación con otras organizaciones españolas y, sobre todo, con las instituciones públicas. La falta de seguridad en el país, la escasa financiación por parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la confusión entre lo militar y lo humanitario y la corrupción han sido los principales obstáculos a los que las ONG españolas se han enfrentado a lo largo de su intervención en Afganistán.

Palabras clave

Afganistán, cooperación, ONG, organizaciones no gubernamentales, coordinación, desarrollo, ayuda humanitaria.

Abstract

There have been very few Spanish NGOs present in Afghanistan between 2000 and 2014. Furthermore, their work has been characterised by a lack of coordination and communication with other Spanish organisations and, to a larger extent, with public institutions. The lack of security in the country, poor financing on behalf of the Spanish Agency for International Development Cooperation, the confusion at work between the military and the humanitarian as well as corruption have been the main obstacles Spanish NGOs have had to face during their intervention in Afghanistan.

Key words

Afghanistan, cooperation, NGO, non-governmental organizations, coordination, development, humanitarian aid.

Organizaciones no Gubernamentales en Afganistán: antes y después de 2001

En Afganistán las Organizaciones No Gubernamentales (en adelante llamadas ONG) no son una novedad de la etapa postalibán.¹¹⁷ De hecho las ONG, tanto afganas como internacionales, tuvieron un rol muy relevante en los años 80 y 90. En 1993 casi la mitad de los 2.200 centros escolares existentes en Afganistán estaban financiados por ONG internacionales¹¹⁸. En 1994 existían 240 ONG afganas. Algunas de ellas se habían establecido años atrás para dar respuesta a las emergencias surgidas durante la guerra contra los soviéticos y estaban financiadas por entidades estadounidenses. Otras se habían creado tras el lanzamiento de la “Operación Salam” en 1988 que, siguiendo el mandato de la ONU, tuvo como objetivo principal facilitar y establecer las condiciones para el retorno de los 3,3 millones de refugiados afganos que vivían en Pakistán¹¹⁹. Estas ONG nacionales se nutrían de fondos provenientes de la ONU y de ONG internacionales y brindaban servicios teóricamente gubernamentales, pero que el Estado había dejado de dar a la población como consecuencia de su quiebra¹²⁰.

Con la llegada de los talibán al poder en 1996 el panorama cambió drásticamente. Al principio las ONG siguieron funcionando y dando sus servicios a la población como antes. Muchos barrios de Kabul habían sido devastados por los ataques de cohetes y la ayuda de las ONG internacionales se hacía indispensable para el suministro de agua y comida a las personas y para la reconstrucción de la ciudad. Sin embargo, los tomadores de decisiones del régimen, y especialmente el Mulá Omar, no interlocutaban con los extranjeros no musulmanes¹²¹, lo que dificultaba considerablemente el trabajo de las entidades. En julio de 1998 los talibán cerraron a la fuerza todas las oficinas de ONG extranjeras alegando desobediencia, al negarse éstas a trabajar en un edificio bombardeado que no disponía de agua ni electricidad.

Las autoridades afganas declararon ante la prensa internacional no haber expulsado a las ONG, pero pocos días después las oficinas de la ONU también fueron cerradas.

117 El concepto “postalibán” en este documento se refiere a la etapa posterior a 2001.

118 Hassan Mohammed: *Education and the role of NGOs in Emergencies: Afghanistan 1978-2002*, American Institutes for Research y U.S Agency for International Development, 2006, pág. 4.

119 Office of the United Nations Co-ordinator for Humanitarian and Economic Assistance Programmes relating to Afghanistan: *Salam 3. Mission Report (7 October – 18 November 1988)*, pág. 3.

120 Jonathan Goodhand y Peter Chamberlain: *Bailando con el príncipe: estrategias de supervivencia de las ONG en el conflicto de Afganistán*, Cuadernos de Cooperación el Desarrollo en la Práctica, 2002, pág. 104.

121 Ahmed Rashid: *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*, New Haven: Yale University Press, 2000, pág. 101-102.

El régimen talibán prohibió los partidos políticos, las ONG nacionales y las organizaciones civiles de cualquier tipo, aunque diversas entidades locales trabajaban en la clandestinidad en la defensa de los derechos humanos. Las más conocidas en España fueron Revolutionary Association of the Women in Afghanistan (RAWA), creada en 1977, y Humanitarian Assistance for the Women and Children of Afghanistan, HAWCA, creada en 1999, que se convirtieron en referentes de la denuncia de la situación de las mujeres afganas internacionalmente. Además del trabajo de incidencia y denuncia, establecieron centros clandestinos de alfabetización para mujeres y niñas en Afganistán y trabajaron, junto a otras ONG locales e internacionales, dando asistencia humanitaria a la población afgana refugiada en Pakistán.

A la caída del régimen talibán en 2001 siguieron dos conferencias que dibujarían un nuevo escenario para la cooperación y la asistencia humanitaria en Afganistán. Tras la Conferencia de Bonn y la Conferencia de Tokio, la comunidad internacional se convirtió en protagonista del futuro afgano y de su reconstrucción física, política y económica. Fue el momento del “retorno de Afganistán a los radares geopolíticos de las potencias [...] y la inyección de dinero fresco”¹²².

Cuatro años después, según el primer informe de Desarrollo Humano en Afganistán que publicó la ONU en 2005¹²³, Afganistán era el quinto país más pobre en la escala mundial, la esperanza de vida de la población era de 44,5 años y contaba con el peor sistema educativo del mundo. El informe afirmaba que la ayuda internacional había tenido como consecuencia la mejora de los niveles de pobreza, pero alertaba ya de que era necesario una reforma en el sistema de ayuda internacional. La ayuda internacional oficial había llegado por distintas vías a Afganistán desde el año 2001, principalmente a través de la modalidad multilateral y bilateral de los gobiernos occidentales. En el caso de la cooperación bilateral española, un porcentaje de los fondos públicos se canalizó a través de ONG.

ONG españolas en el Afganistán postalibán

A partir del año 2002 las ONG, tanto afganas como internacionales, proliferaron en Afganistán. En 2004 el Ministerio de Planificación de Afganistán elaboró un estudio y concluyó que existían 333 ONG internacionales en terreno y 2.022 ONG nacionales¹²⁴.

122 Luis Elizondo: *Espacio para respirar: El humanitarismo en Afganistán (2001-2008)*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2008, pág. 39.

123 Informe de desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

124 Mònica Bernabé: *Afganistán: crónica de una ficción*. Debate, 2012, pág. 133.

En 2005 había 2.350 ONG registradas en el Ministerio de Economía afgano¹²⁵. En diez años, por lo tanto, las ONG se habían multiplicado por diez.

La historia de las ONG españolas vinculadas a Afganistán empieza el año 2000, con la creación de la Plataforma de Ayuda a Afganistán, también llamada Plataforma de Apoyo a las Mujeres Afganas, que tuvo como objetivo el desarrollo de acciones concretas dentro del Estado español para apoyar a la sociedad afgana, especialmente a las mujeres. Una de las entidades que formó parte de esta Plataforma fue la Liga por los Derechos de los Pueblos de Sabadell (Cataluña) que, junto con el Ayuntamiento del mismo municipio, invitó en abril del año 2000 a Orzala Ashraf, directora de la ONG afgana HAWCA, a dar una conferencia sobre la situación que estaban viviendo las mujeres afganas bajo el régimen talibán. A raíz de esta conferencia, en verano de 2000 un grupo de cuatro españoles (Anna Tortajada, escritora; Mercè Guilera, puericultora; Mònica Bernabé, periodista; y Mikel Laburu, fotógrafo) viajaron a los campos de refugiados afganos en Pakistán, para ver con sus propios ojos lo que Orzala les había contado. Las tres mujeres lograron, además, entrar en Afganistán, en un momento en el que prácticamente ningún extranjero lo había logrado. A su regreso a España, la Plataforma de Ayuda a Afganistán organizó una rueda de prensa para que Anna Tortajada y Mònica Bernabé explicaran a la población española lo que estaba ocurriendo en el Afganistán talibán¹²⁶. Los principales medios de comunicación se hicieron eco de la noticia y, como consecuencia, muchas entidades y personas anónimas de toda España se pusieron en contacto con ellas, ofreciéndoles dinero para ayudar a las mujeres afganas. Con el objetivo de canalizar estos fondos se fundó la ONG HAWCA-Cataluña, para financiar proyectos de HAWCA tanto en Pakistán como en Afganistán. Un año después pasaría a llamarse Asociación por los Derechos Humanos en Afganistán (ASDHA) y fue la única ONG española que trabajó en Afganistán de forma permanente desde el año 2000 hasta diciembre de 2014.

Los compañeros del viaje de Anna Tortajada y Mònica Bernabé, Mikel Laburu y Mercè Guilera, formaban parte de la Plataforma Antigüerra de la Universitat Oberta de Catalunya (PAUoc), asociación asamblearia, que durante tres años (2000-2002) implementó el proyecto “No ens oblidem de l’Afganistan (No nos olvidemos de Afganistán)”. El proyecto tenía una parte divulgativa a partir de su experiencia en los campos de refugiados y en Afganistán, pero también se envió material sanitario y ayuda humanitaria urgente a refugiados en Pakistán. Durante las Navidades del año 2001 PAUoc, junto con la Fundación La Caixa, impulsó y gestionó donaciones particulares para la compra de material infantil destinado a los campos de refugiados. Y en 2002, bajo el paraguas del proyecto “Afganistán: el país de les dones valentes

125 José Luis Calvo Albero: *La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización*, Real Instituto Elcano, ARI N° 50/2008 - 21/05/2008.

126 Noticia: “Testigos del terror talibán. Tres españolas se mezclan entre la población afgana para conocer la situación de las mujeres en este país.” *El País*, 21/10/2000.

(Afganistán: el país de las mujeres valientes)” se realizaron una serie de actividades (como conferencias de Orzala Ashraf o conciertos) para mostrar el conflicto afgano y la situación de la población, especialmente de las mujeres. Con los fondos obtenidos con estas acciones PAUoc, al igual que ASDHA, apoyaba proyectos de HAWCA en terreno.

Entre los años 2000 y 2003, múltiples ONG españolas llevaron a cabo proyectos de sensibilización y de incidencia política. Por ejemplo, el año 2000 la ONG vasca Solidaridad Internacional envió masivamente postales a Kofi Annan, entonces Secretario General de las Naciones Unidas, solicitando su intervención para evitar el «genocidio a las mujeres afganas»¹²⁷. Y en enero de 2002 se presentó en Barcelona la exposición fotográfica “Afganistan. Sense les dones no hi ha futur (Afganistán. Sin las mujeres no hay futuro)”, fruto de un convenio entre HAWCA, ASDHA y la Asamblea de Cooperación por la Paz (ACPP), que contó con la colaboración de UB Solidaritat. Es difícil concretar el número de ONG que implementaron durante esa época proyectos de divulgativos en el territorio español relacionados con Afganistán, que fueron muy frecuentes, aunque la única entidad centrada exclusivamente en la sensibilización a la sociedad española sobre la situación de las mujeres afganas a través de la participación en congresos, charlas, foros y medios de comunicación fue la Asociación para las Mujeres Afganas (ADMAF), fundada el año 2000 y presidida por Shapiry Hakami, afgana residente en Madrid desde los años ochenta.

En 2002 se creó Solidaristán, un consorcio de ONG que actuaba como plataforma de cooperación de entidades españolas con Afganistán. Inicialmente formaron parte de esta red la entidad afgana RAWA y las españolas Fundación Akwaba, Sodepau, Paz Ahora y Món Energèticament Sostenible (MES). Solidaristán incluyó diversos proyectos de entidades diferentes entre los años 2002 y 2007, relacionados con la educación, la formación a niños y mujeres, la asistencia sanitaria básica, la defensa de los derechos humanos, la implantación de energías renovables y sostenibles y el trabajo de retorno de refugiados de Pakistán a Afganistán. A modo de precedente, la Fundación Akwaba ya había llevado a cabo un proyecto de apoyo a desplazados en la zona noroeste de Afganistán con RAWA en 2001, financiado por el ayuntamiento de L’Hospitalet de Llobregat. El primer proyecto oficial de Solidaristán lo implementaron Sodepau y Akwaba en 2002 y consistió en el envío de placas fotovoltaicas a campos de refugiados para crear una pequeña central eléctrica. En el marco de Solidaristán, la Asociación Servicio de Solidaridad San Viator de Euskalherria (SERSO) llevó a cabo la canalización de agua y electrificación de tres aldeas (Vaigal, Janshegal y Shamol) entre marzo de 2004 y diciembre de 2006. Además, entre 2006 y 2008, en el proyecto llamado Solidaristán III (iniciativa conjunta de Servei Civil Internacional (SCI), Enginyeria Sense Fronteres, Paz Ahora y MES, se trabajó arqueológicamente en un yacimiento de la época del reino de Gandahara en la ciudad Olàs Deras y se

127 Boletín informativo de HAWCA-Catalunya, año 1, número 2, septiembre de 2001.

implementó un sistema de energía renovable para el campo de refugiados del valle de Khewa. RAWA fue la contraparte de todas las acciones vinculadas a Solidaristán, así como del proyecto de construcción de un centro de educación primaria para 200 niñas en la capital de la provincia de Farah, que llevó a cabo la Asociación Andaluza por la Solidaridad y la Paz (ASPA). Este proyecto duró dos años (2002-2004) y fue financiado por el Ayuntamiento de Granada. En la misma época la Fundación Internacional Olof Palme, con fondos de AECID y del ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat, contribuyó a la reconstrucción de un centro de salud materno-infantil a las afueras de Kabul. La reconstrucción se inició en 2002 y finalizó en 2005, y la entidad ejecutora del proyecto en Afganistán fue HAWCA.

De hecho, hasta 2005, prácticamente todos los proyectos de cooperación y de ayuda humanitaria destinados a población afgana (en Afganistán o en campos de refugiados en Pakistán), llevados a cabo o financiados por ONG españolas, tuvieron como contraparte a únicamente dos entidades: HAWCA y RAWA. HAWCA se dio a conocer en Europa gracias a los viajes de su directora, Orzala Ashraf, que tenían como objetivo denunciar la situación de las mujeres afganas (primero bajo el régimen talibán, luego en el período post-talibán) y obtener fondos para los proyectos. RAWA sigue siendo la organización social y política con más años de trayectoria en Afganistán y que más ha apostado por la denuncia en el extranjero de la situación de las mujeres afganas. Sus dirigentes realizan viajes de sensibilización, con charlas y conferencias, para contradecir la imagen exterior de mejora de la situación en Afganistán. El carácter revolucionario de la entidad y el hecho de traducir la mayoría de los documentos de denuncia que generaban a varios idiomas le dio mucha visibilidad en el exterior. Actualmente el sitio *Web* de RAWA se puede leer en persa, pashtu, japonés, francés, castellano, italiano, alemán, griego y portugués.

Una excepción a la cooperación exclusiva con HAWCA y RAWA en ese primer período fue la acción llevada a cabo, entre 2001 y 2002, por la ONG IGMAN Acció Solidària, que desarrolló varios proyectos de ayuda humanitaria en los campos de refugiados del valle Chitral (en la frontera de Afganistán con Pakistán). Sus contrapartes locales fueron la pakistaní JAD Foundation y la organización FOCUS de Afganistán. Como resultado del trabajo en los campos, IGMAN Acció Solidària publicó el libro “Refugiats afganesos, de l’oblit a la memòria (Refugiados afganos, del olvido a la memoria)” en 2002 y organizó la exposición fotográfica “Ajudem als refugiats afganesos (Ayudemos a los refugiados afganos)” en 2003.

La ONG Rescate Internacional también trabajó con una contraparte alternativa, People in Need, en proyectos educativos de rehabilitación de escuelas y capacitación de profesores. En 2005-2006 con financiación de la Fundación La Caixa y entre 2008 y 2010 con financiación de la Generalitat Valenciana.

ASDHA, la ONG española con mayor presencia temporal y de proyectos en Afganistán hasta el momento, apoyó exclusivamente proyectos liderados por HAWCA hasta el año 2005. Los primeros proyectos en el año 2001 se caracterizaron por su

vertiente educativa. Se financiaron escuelas para niños y niñas refugiados en Pakistán, así como cursos de alfabetización clandestinos para niñas y mujeres en Afganistán, donde la educación para ellas estaba completamente prohibida por el régimen talibán. También se atendió a la población refugiada en situación de emergencia en Pakistán.

A partir del año 2002 la mayoría de proyectos de ASDHA se centraron geográficamente en Afganistán. Se siguieron financiando centros de alfabetización en Kabul hasta 2005, que ya no eran clandestinos. Se añadió un componente de mejora de las condiciones educativas, de salubridad y psicológicas de mujeres y chicas adolescentes. En 2004 el proyecto se extendió a otros lugares como Mazar-E-Sharif, en la provincia norteña de Balkh.

Además, ASDHA trabajó en un programa de larga duración en la remota aldea de Now Buluq, en la provincia de Samangan, en el centro del país, con población de etnia hazara. El programa arrancó en 2002, con financiación para construcción y mantenimiento de la escuela mixta de la aldea. En 2004 se añadió un componente de higiene y salud y en 2006 inició la fase II, que más allá de la escuela, pretendía fomentar la igualdad entre hombres y mujeres del municipio. En 2006 ASDHA continuó trabajando en Now Buluq, en la formación sanitaria de comadronas para reducir la mortalidad materna.

Entre 2002 y 2003 ASDHA implementó a través de HAWCA un programa de mejora de las condiciones educativas en barrios periféricos de la ciudad de Kabul y desde 2003 hasta 2006 se organizaron cursos de informática y formación ocupacional, también en barrios de escasos recursos de Kabul. El año 2004 se llevó a cabo un proyecto de formación a mujeres docentes afganas, con el apoyo de la ONG “Mestres per Bòsnia”.

Mientras tanto, la entidad había trabajado en España en el proyecto “Golha (Flores)”, que tenía como objetivo dar a conocer la situación de las mujeres afganas, pero también el trabajo que las asociaciones de mujeres estaban llevando a cabo en el Afganistán postalibán, con la intención de generar redes entre entidades españolas y entidades afganas. Este proyecto sirvió a ASDHA para identificar nuevas contrapartes y como consecuencia, en 2005, se empezaron a financiar los proyectos de Afghan Women Educational Center (AWEC) en cárceles de mujeres, dando apoyo material, formativo, legislativo y social a las presas. Entre 2005 y 2014 se trabajó prácticamente de manera ininterrumpida con AWEC en los centros penitenciarios de Kabul (2005-2010), Mazar-e-Sharif (2006-2010), Jalalabad (2006 y 2009) y Parwan (2011-2014).

También en 2005 se inició un convenio con Afghan Women’s Network (AWN), coordinadora de ONG de mujeres afganas, con la que se trabajó en distintos proyectos en 2005, 2006 y 2008 para fortalecer las redes entre entidades, hacer incidencia política y contribuir a la formación de las asociaciones miembro. ASDHA puso fin a su relación oficial con HAWCA con un último proyecto de apoyo a una casa de acogida en Kabul a mujeres víctimas de violencia de género el año 2006.

En 2007 ASDHA apoyó a un grupo de mujeres drogodependientes tejedoras de alfombras, a partir de la mejora de sus ingresos y de programas de desintoxicación. El proyecto, que se extendió poco más de dos años, se llevó a cabo en la provincia de Balkh. Simultáneamente ASDHA empezó a trabajar en el ámbito de la justicia transicional, apoyando las *shuras* (comités) de mujeres víctimas de guerra que estaban organizadas por la ONG Foundation of Solidarity for Justice (FSJ), tanto en Kabul como en Herat (2008 y 2009). El proyecto tenía como objetivo movilizar a las víctimas de la guerra para que fueran reconocidas como tales, exigieran justicia por los crímenes del pasado y presionaran para que los señores de la guerra fueran apartados del poder en Afganistán. También se les proporcionaba ayuda humanitaria y apoyo psico-médico. Desde 2010 hasta 2014 la mayor parte del trabajo de ASDHA en Afganistán se centró en el apoyo a este tipo de *shuras*, con un convenio con tres entidades más (Afghanistan Human Rights and Democracy Organization –AHRDO-, Zardozi y Medica Afghanistan) para llevar a cabo un programa interinstitucional de mayor envergadura, financiado por la Comisión Europea, y que consistía en la sensibilización y movilización, la alfabetización, el apoyo psicológico y la generación de ingresos para mujeres que habían perdido a familiares directos como consecuencia de los conflictos bélicos.

Además de estos proyectos en terreno (y de otras acciones puntuales), ASDHA trabajó durante 14 años en programas de sensibilización y Educación por la Paz, destacando entre 2006 y 2013 la organización de unas jornadas de debate anuales sobre Afganistán en Barcelona y Madrid, con presencia de expertos internacionales y de activistas afganas. Estas jornadas fueron financiadas siempre por el Ayuntamiento de Barcelona y la Agència Catalana de Cooperació per al Desenvolupament (ACCD), y durante los años 2006 y 2009 también contribuyó la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Asimismo, Afghanistan Analysts Network, uno de los centros de estudios más prestigiosos en Afganistán -con sede en Kabul y Berlín-, también colaboró entre 2011 y 2013.

En 2014 se inauguró en Barcelona, coincidiendo con el cierre de la actividad de ASDHA en terreno, la exposición fotográfica “Mujeres. Afganistán”, de los periodistas Gervasio Sánchez y Mònica Bernabé, que hacía patente el trabajo de larga duración desarrollado por la entidad en el país y que fue fruto de un proyecto de cinco años que financió principalmente el Ayuntamiento de Barcelona.

La Asociación de Cooperación con Afganistán (ACAF) fue otra ONG española que trabajó en el país desde 2002, año de su creación, hasta 2010. En contraposición con ASDHA, que a lo largo de los años trabajó con una gran variedad de temáticas y grupos beneficiarios en Afganistán, ACAF se caracterizó por implementar dos únicos proyectos de larga duración en profundidad. El primero, Proyecto Mujeres, consistía en dar apoyo económico a mujeres afganas particulares mediante un programa de apadrinamientos que les permitía mejorar su calidad de vida y autonomía, así como potenciar sus capacidades personales. Las beneficiarias del programa, que se llevaba

a cabo con HAWCA, eran niñas, maestras y viudas. En septiembre de 2006 ACAF empieza a implementar el Programa Ariana para dar apoyo a mujeres que se habían intentado suicidar quemándose en la provincia de Herat. ACAF hizo una investigación y produjo un documental para analizar las causas que llevaban a las mujeres a quemarse. Después, ACAF firmó un convenio con el Hospital de Herat para dar servicios de atención psicosocial y capacitación a las mujeres que se habían intentado suicidar, para fomentar su reinserción familiar y social. Además, la entidad trabajó la temática en España, con talleres, conferencias, apariciones en los medios de comunicación e incluso una intervención en el Parlamento de Cataluña.

La entidad española de más reciente creación que trabaja en Afganistán es la Fundación Cometa. Se creó en 2010 con el objetivo de promover proyectos educativos. Desde entonces la entidad ha construido dos colegios, uno en Wardak (con 605 niñas escolarizadas) y otro en Kabul (con 314), cuyo segundo idioma es el castellano. Además, la Fundación Cometa ha llevado a cabo actividades para mujeres, como cursos de liderazgo y de castellano.

Por tanto, entre el año 2000 y el año 2015, las principales entidades españolas que trabajaron en Afganistán, ya fuera con proyectos puntuales o con presencia a largo plazo, fueron: PAUoc, Fundación Akwaba, IGMA Acció Solidària, SCI, Paz Ahora, Sodepau, MES, Enginyers, Fundación International Olof Palme, SERSO, ACAF, ASDHA, Fundación Cometa y ASPA.

También se llevaron a cabo otras acciones gestionadas por ONG internacionales con fondos españoles, como Médicos del Mundo (proyecto de mejora de condiciones de salud en la provincia de Kandahar, que tuvo financiación de la Junta de Castilla y León en 2002), Intermón-Oxfam (ayuda humanitaria, con fondos del Gobierno de Aragón en el año 2002) o Médicos Sin Fronteras (suministro de ayuda humanitaria de emergencia y provisión de servicios básicos de salud en la provincia de Bamyán, financiado parcialmente por la Comunidad Foral de Navarra, también en 2002). Así como un proyecto de asistencia educativa a los refugiados afganos llegados de Pakistán que, con fondos del Gobierno Vasco, llevó a cabo durante el mismo período el ACNUR a través de la Asociación ACNUR Euskal Batzordea Giza Ekintza (Programa de Acción Humanitaria), comité en el País Vasco de ACNUR legalmente constituido como asociación. Aunque no se trata de una ONG, hay que mencionar el trabajo de la Cruz Roja Española (CRE), que en 2001 y 2002 distribuyó bienes de ayuda humanitaria (como trigo, mantas o bidones de agua) que se llevaron hasta Afganistán en aviones fletados por la AECID.

La CRE también envió mochilas botiquín a las clínicas de la Media Luna Roja (MLR) de Afganistán. En 2006 la CRE dió por finalizado un proyecto de salud ambiental, primeros auxilios y desarrollo organizativo, ejecutado junto a la Federación Internacional de la Cruz Roja y la MLR afgana, y atendió las necesidades humanitarias de los refugiados afganos en Pakistán, con personal especializado en los campos de asentamiento y enviando una Unidad de Respuesta de Emergencia especializada en

agua y saneamiento, así como una Unidad de Cuidados Básicos de Salud con personal sanitario.

Se puede hablar de un *boom* de proyectos entre 2001 y 2004, siendo muy escasas las acciones prolongadas a partir de 2004. Destaca ASDHA por su presencia ininterrumpida durante 14 años. Además algunas organizaciones contribuyeron con financiación, coordinación desde España o asesoría a proyectos llevados a cabo en Afganistán, como es el caso de Mujeres de Negro de Mallorca, Forum Feminista María Maeztu o Coleutivu Milenta Moces y Muyeres, que trabajaron en red con ASDHA.

Financiación de las ONG españolas en Afganistán

Entre 2002 y 2004 Afganistán fue país prioritario para la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID). Según el informe Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), la ayuda bilateral supuso en 2002 18.899.220 euros, de los que un 5,54 por ciento se canalizó a través de ONG¹²⁸. En 2003, las ONG españolas y las sedes españolas de ONG internacionales gestionaron más de un millón de euros, 1.165.833, el 25,6 por ciento del total de la ayuda bilateral. La mayoría de los fondos destinados a ONG dependían de la cooperación descentralizada (Comunidades Autónomas), pues la AECID «no financiaba proyectos en Afganistán de ONG españolas por muy buenos que fueran [...] para evitar la presencia de cooperantes españoles en el país y minimizar los riesgos»¹²⁹. Según Alejandro del Pozo, investigador sobre paz, conflictos armados, desarme y humanitarismo, «España desaconsejó la cooperación directa de ONG españolas en Afganistán durante años».¹³⁰

A partir de 2005, Afganistán dejó de ser país prioritario para la Cooperación española, a pesar de la presencia militar española. Según Mònica Bernabé, en 2005 «Afganistán ya no estaba de moda»¹³¹. Las subvenciones a ONG españolas que trabajan en el país descendieron en picado, y prácticamente desaparecieron a partir de 2009, como consecuencia de los recortes presupuestarios de la Ayuda Oficial al Desarrollo. El año 2007, por ejemplo, ASDHA recibió fondos para sus proyectos en terreno de distintas instituciones públicas españolas: Comunidades Autónomas (Agencia Catalana de

128 Diego Iceta Cormenzana y Carlos A. Asenjo Ruiz: *Informe PACI 2002*, Oficina de Planificación y Evaluación. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores de España, pág. 430-436.

129 Mònica Bernabé: *Afganistán: crónica de una ficción*. Debate, 2012, pág. 280.

130 Alejandro del Pozo: artículo *Balance alternativo sobre la intervención militar española en Afganistán*, Conflictos i guerres, Centre Delàs.

131 Mònica Bernabé, *Ibidem*. Pág. 133.

Cooperación al Desarrollo y Principado de Asturias), Fondos (Fondo Mallorquín de Solidaridad y Cooperación) y ayuntamientos (Vitoria, Barcelona, Mutriku, Platja d'Aro, Begues y Gavà). El total de estos fondos públicos ascendió a 273.849 euros. Siete años después, en 2014, la única entidad española que financiaba los proyectos de ASDHA en terreno era la Diputación Foral de Álava (a partir del consorcio de ASDHA con el Fórum Feminista María Maeztu). El total de fondos públicos españoles, que se destinaban al proyecto de cárcel de mujeres, era de 37.501 euros, un 13,69 por ciento del total recibido en 2014¹³².

Entre los años 2007 y 2014, la Ayuda Oficial al Desarrollo española destinada a Afganistán ascendió a 283.288.529 euros. De esos más de 283 millones de euros, menos de 3 (2.921.773 euros) fueron canalizados por ONG. Es decir, apenas un 1,03 por ciento¹³³. Las pocas ONG que trabajaban en Afganistán tuvieron que buscar nuevas vías de financiación. ASDHA desde el año 2010 obtuvo fondos de la Comisión Europea, sin embargo otras entidades españolas sencillamente dejaron de trabajar en el país. La dificultad de financiar los proyectos (pues también las donaciones particulares habían descendido como consecuencia de la crisis económica española) se sumaba a los obstáculos de trabajar sobre el terreno y a los problemas de seguridad.

Interacción de la ONG españolas con actores e instituciones

Interacción entre ONG españolas

La intervención de ONG españolas en Afganistán entre 2000 y 2014 se caracterizó por la falta de directrices comunes. A nivel global, las acciones de las distintas ONG no estuvieron coordinadas ni siguieron una planificación estructurada. Existen proyectos desarrollados en consorcio por varias entidades, como el ya mencionado Solidaristán o el trabajo en red de ASDHA con asociaciones como Mujeres de Negro de Mallorca, el Forum Feminista María Maeztu o el Coleutivu Milenta Mujeres y Moces. Sin embargo, la tónica general no siguió una línea clara ni coordinada. En muchos casos, el trabajo de entidades en red se debió más a los beneficios que generaba de cara a la obtención de subvenciones el hecho de consorciarse que a una complementación idónea entre ellas.

132 Las cifras incluyen costes indirectos (total de la subvención).

133 Cálculo de la autora a partir de información a partir de información obtenida del portal info@od de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

La falta de una línea de prioridades común hizo que cada entidad apostara por proyectos y temáticas diferentes, que se dejaban de lado en cuanto se terminaba el dinero, como es habitual en la lógica de ciclo de proyectos dependiente de fondos públicos. Otros países tuvieron entes coordinadores, como la British and Irish Agencies Afghanistan Group (coordinadora de entidades inglesas e irlandesas que trabajan en Afganistán), pero en España no existió ninguna coordinadora. La Plataforma de Ayuda a Afganistán fue muy activa entre 2000 y 2001, pero después dejó de tener fuerza. Y, en consecuencia, cada entidad desarrolló proyectos por su cuenta sin armonización alguna, incluso teniendo en cuenta que, a menudo, la misma contraparte afgana era la beneficiaria.

Interacción de ONG españolas con sus contrapartes

El modelo de contrapartes que rige la cooperación española se basa en que las entidades consiguen fondos públicos a través de convocatorias de la administración pública y estos fondos se transfieren a las organizaciones locales (o contrapartes) en el país de destino, en este caso Afganistán. Este modelo a menudo convierte a las ONG españolas en simples intermediarias. En el caso de Afganistán, además, la dificultad que suponía que el personal español trabajara en el país dio más fuerza al rol intermediario de las entidades. La identificación de ONG afganas con las que trabajar hubiera requerido de largos procesos, muy difíciles de llevar a cabo por cuestiones económicas y de seguridad, y una de las consecuencias de esto fue que el número de contrapartes en los proyectos con fondos españoles fue muy reducido. Cabe destacar que, a excepción de ASDHA y ACAF, ninguna ONG española tuvo oficina de larga duración en Afganistán (a excepción de equipos desplazados puntualmente para supervisar o dar apoyo técnico y formativo, como fue el caso de SCI en Solidaristán III).

Falta de interacción entre ONG españolas y entidades internacionales

El conjunto de ONG internacionales que trabajan en Afganistán sí que estaba organizado. La agrupación más importante, aunque no la única, es la Agencia de Coordinación para la Ayuda y el Desarrollo en Afganistán (ACBAR, por sus siglas en inglés). Es un órgano independiente que en la actualidad reúne 142 ONG, tanto afganas como internacionales, con el objetivo de promocionar el trabajo de cooperación y de fomentar el intercambio de información, así como de generar datos y análisis de utilidad para las entidades. Si bien ACBAR se creó en 1988, sigue siendo una entidad muy activa e influyente en Afganistán.

Ninguna ONG española ha formado parte de ACBAR ni ha asistido nunca a sus reuniones ni asambleas.

Interacción de ONG españolas con la administración pública afgana

Para poder implementar sus proyectos en terreno, las ONG españolas tuvieron que interactuar con distintos Ministerios o sus representaciones provinciales. ACAF, por ejemplo, con el Ministerio de la Mujer y el Ministerio de Salud de la provincia de Herat. Y ASDHA con el Ministerio de Interior (Dirección de Centros Penitenciarios) o el Ministerio de Educación, entre otros. En el caso de ASDHA, la mayoría de los acuerdos con administraciones públicas los llevaban a cabo directamente las contrapartes afganas.

La única ONG española registrada en el Ministerio de Economía de Afganistán ha sido ASDHA, que se inscribió el año 2012 para operar de forma oficial en Afganistán. El hecho de estar registrada supuso un sinnúmero de gastos y problemas para la entidad. El Ministerio de Hacienda afgano obliga a las ONG registradas a pagar, a modo de impuestos, el 10 por ciento del salario de todos los empleados, incluyendo el del personal expatriado, aunque su contrato de trabajo no sea afgano. Es decir, entre 2012 y 2014, ASDHA tuvo que pagar cada mes al gobierno afgano el 10 por ciento del salario de su personal expatriado, a pesar de que los contratos eran españoles y de que ya se pagaban impuestos en España. El Ministerio de Hacienda de Afganistán eximía de este impuesto a aquellas entidades originarias de países con los que Afganistán tuviera relaciones bilaterales.

Las relaciones con el Ministerio de Economía y con el Ministerio de Hacienda de Afganistán con las ONG registradas no eran fluidas, como consecuencia de los constantes informes que solicitaban, que tardaban meses en aprobarse y que habitualmente se perdían una vez entregados en los Ministerios, de manera que había que empezar otra vez de cero, siempre bajo la amenaza de tener que pagar multas por la entrega con retraso. En todos los casos, los funcionarios de los Ministerios se ofrecían a acelerar los procesos a cambio de sobornos y ponían muchos más obstáculos cuando se daban cuenta de que el personal no accedía a pagarlos.

Interacción de ONG españolas con instituciones públicas españolas

El Ministerio de Asuntos Exteriores de España desaconseja viajar a Afganistán bajo cualquier circunstancia, alertando del serio riesgo de atentados y secuestros en todo el país. Sin embargo, la situación real es que desde el año 2001 Afganistán ha contado

con una colonia de españoles civiles, la mayoría de ellos trabajadores de agencias internacionales de cooperación o de ONG internacionales no españolas. En 2014 esta colonia ascendía a ochenta personas, según fuentes del servicio consular de España en Kabul.

En dos ocasiones la colonia española de Kabul presentó una queja oficial a la representación española en Afganistán, acusándola de no velar por la seguridad y la integridad de los ciudadanos españoles residentes en el país. La primera fue en 2006, como respuesta a la falta de comunicación de la Embajada con la colonia española durante la revuelta contra extranjeros que tuvo lugar en Kabul el 29 de mayo y que terminó con veinte muertos y ciento sesenta heridos. Durante los disturbios, la casa de dos cooperantes españolas fue atacada y la de un trabajador humanitario también español saqueada. Ni la Embajada, ni el cuerpo diplomático ni de seguridad español contactaron con ningún español residente en Kabul para ofrecer su ayuda. Tras la carta de queja, el compromiso del embajador (José Turpin) con la seguridad de la colonia española se concretó: la Embajada creó un archivo fotográfico de los españoles residentes en Afganistán y de las fachadas de sus casas, así como de las coordenadas GPS, para poder evacuarlos en caso de emergencia. El principal problema era que muchos españoles que llegaban para misiones cortas no se registraban en el Consulado.

La segunda queja oficial se presentó ante los servicios consulares en enero de 2014. Unos días antes, el 17 de enero, un ataque al restaurante Taverna du Liban en Kabul, frecuentado por cooperantes internacionales, causó 21 víctimas mortales, de las que 13 eran trabajadores extranjeros. A pesar de que durante varias horas fue oficialmente desconocida la procedencia de las víctimas del atentado, ni la Embajada de España en Kabul ni su sección consular contactaron con ningún miembro de la colonia española para cerciorarse de que no había españoles cenando en el restaurante ni para dar la alerta. Como respuesta a la carta de queja el embajador (Juan José Rubio de Urquía) se comprometió a establecer un plan de alertas de seguridad a través de mensajes de teléfono móvil, que empezó a funcionar al poco tiempo.

En general, la presencia de cooperantes vinculados a organizaciones españolas generaba recelo entre el cuerpo diplomático, por el riesgo que suponía. A pesar del reducido número de cooperantes españoles trabajando para entidades también españolas, la representación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación no fomentó la comunicación con estas. En el caso de ASDHA, las personas que trabajaron en Afganistán entre 2011 y 2014 se movían por Kabul, Mazar-e-Sharif o Parwan con bastante más libertad que el personal diplomático y militar, debido a la diferencia de protocolos de seguridad. Los cooperantes tenían más facilidades para acceder a la población afgana y para entrar a sus casas o conocer sus preocupaciones reales. Sin embargo, nunca hubo interés por parte de la Embajada o la AECID en intercambiar información o conocer los proyectos que llevaba a cabo la ONG sobre el terreno, o en los obstáculos que ASDHA se encontraban en su quehacer diario. Tampoco hubo interés por parte del Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT, en sus siglas

en inglés) español. El Ministerio de Defensa, a través de su Agregado, el Coronel Francisco Berenguer, solicitó el primer encuentro con ASDHA para informarse sobre su trabajo y el conocimiento acumulado por la entidad, por primera vez, a finales de 2013.

José Luis Calvo, Teniente coronel del Ejército de Tierra y jefe de oficiales de enlace CIMIC en el Cuartel General de ISAF VII, afirma que la coordinación entre entidades «mejora en los niveles más bajos de las respectivas cadenas de mando, ya que las difíciles condiciones que deben afrontar unos y otros sobre el terreno, obligan a una cooperación más estrecha¹³⁴». Efectivamente, las motivaciones personales permitieron algunas interacciones entre ONG y cuerpo militar, más allá del planteamiento oficial. Se pueden nombrar algunos ejemplos.

El caso más claro es la creación, en 2010, de la Fundación Cometa, que cuenta entre sus fundadores con el Coronel Luis Herruzo, Ex Agregado de Defensa de la Embajada de España en Afganistán y Pakistán, cuyas gestiones fueron definitivas para poder consolidar los dos proyectos escolares que tiene la entidad. Además, tiene un equipo asesor del que forman parte el Coronel Juan Gómez, que fue Jefe de Ingenieros del Cuartel General de ISAF en Kabul y que ha contribuido activamente al proyecto de forma personal, el Teniente Coronel Javier Lázaro, Ayudante del General Senior Español en ISAF y el Brigada José Manuel Nogales, Ayudante del Agregado de Defensa durante años.

Otro ejemplo de colaboración entre el contingente español y las ONG tuvo lugar en 2009 en la Base española de Apoyo Avanzado de Herat, con la puesta en marcha de una fábrica de producción artesanal de alfombras y una venta en la propia base, por parte de mujeres beneficiarias del proyecto Ariana de la ONG ACAF¹³⁵.

Sin embargo, en general las ONG españolas trabajaron en Afganistán por su cuenta y desprotegidas, sin que se pudieran establecer alianzas de ningún tipo con los dos Ministerios presentes en el país.

Desafíos en trabajo de las ONG españolas en Afganistán

En el estudio “Espacio para respirar: El humanitarismo en Afganistán (2001-2008)”, su autor, Luis Elizondo, define Afganistán como «un entorno altamente complejo para

134 José Luis Calvo Albero: *La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización*, Real Instituto Elcano, ARI N° 50/2008 - 21/05/2008.

135 Noticia: <http://ecodiario.economista.es/espana/noticias/1310040/06/09/Afganistan-mujeres-afghanas-venden-alfombras-en-la-base-de-herat.html>.

la actividad humanitaria y de proyectos para el desarrollo», debido a la multiplicidad de frentes que atacar¹³⁶. Ya en 1996 Jonathan Goodhand y Peter Chamberlain, expertos en desarrollo y conflictos, nombraban algunas de las causas que han tejido la complejidad del contexto afgano: los conflictos civiles y étnicos, el hambre, los desplazamientos, las disputas por la soberanía y el desmoronamiento del gobierno nacional¹³⁷. Y Elizondo a su vez planteaba las variadas y simultáneas necesidades a las que había que hacer frente en 2001: la reconstrucción post-conflicto, el contraterrorismo y la lucha antidrogas¹³⁸ (el año 2005 la droga representaba un 38,2% del PIB en Afganistán). Todos estos elementos se habían solapado, creando un entorno muy complejo para la actividad humanitaria y de proyectos para el desarrollo. Tras dos décadas y media de conflictos armados, en 2001 había mucho trabajo que hacer en relación a numerosos temas, como la pobreza, la educación, los derechos de las mujeres y la salud. El país estaba literalmente arrasado y la población era muy vulnerable física (por la falta de alimentación y los estragos de las guerras) y psicológicamente (tras el terror psicológico causado por el régimen talibán). En el año 2001 confluyeron en el Afganistán posttalibán «diversas agendas y actores que hicieron del humanitarismo su bandera, con el peligro evidente de generar diferentes intereses y agendas»¹³⁹. Este fue uno de los grandes desafíos de la cooperación y del trabajo de las ONG.

Otro de los principales obstáculos para las ONG españolas fue el propio sistema occidental de cooperación, que implica trabajar, por un lado, con un modelo de contrapartes y, por otro, por proyectos aislados. El modelo de contrapartes, sumado a la dificultad de acceder geográficamente a los proyectos por motivos de seguridad, llevaba a la ejecución en gestión remota¹⁴⁰. Según Ana García, colaboradora del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria, este tipo de gestión implica «desafíos claros en gestión de personal e información, efectividad de los instrumentos de seguimiento y monitoreo de actividades, ejecución técnica y presupuestaria, así como garantías de una ejecución de acuerdo al mantenimiento de los principios de la acción humanitaria». En numerosas ocasiones el control real sobre las actividades llevadas a cabo por las contrapartes en Afganistán ha sido totalmente nulo para las ONG españolas. El trabajo por proyectos genera falta de financiación a largo plazo y convierte a las ONG afganas en «agencias contratadas para proyectos específicos y con unos plazos temporales establecidos, elaborados según un programa de trabajo

136 Luis Elizondo: *Espacio para respirar: El humanitarismo en Afganistán (2001-2008)*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2008, pág. 29.

137 Jonathan Goodhand y Peter Chamberlain, *Desarrollo en estados de guerra, capítulo Bailando con el príncipe*, Centro de Investigación para la Paz, 1996, pág. 41.

138 Luis Elizondo: *Espacio para respirar: El humanitarismo en Afganistán (2001-2008)*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2008, pág. 29.

139 *Ibidem*. Pág. 58.

140 Ana García Mateo, artículo *La acción humanitaria en Afganistán más allá de 2014*, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria, 2013.

ajeno»¹⁴¹. Jonathan Goodhand y Peter Chamberlain cuestionaban el “síndrome del proyecto”, según el cual proyectos y desarrollo son sinónimos. Si bien en general el sistema de financiación por proyectos aislados no contribuye al verdadero desarrollo, en contextos difíciles como Afganistán esto se hizo mucho más evidente, ya que los cambios implicaban un trabajo lento y meticuloso, que no podía «fraguarse con “pedazos proyectizados”»¹⁴². La sostenibilidad a la que aspiraban las instituciones que financiaban proyectos de un año de duración no era realista si se tenía en cuenta la complejidad del contexto.

Otro de los problemas vinculados a la gestión remota fue la corrupción. Con la entrada del *dinero fresco*¹⁴³ en Afganistán a partir de 2001, las ONG locales se multiplicaron y la cooperación se convirtió en un negocio. Discernir qué ONG afganas eran simples escaparates para enriquecerse, cuáles se habían acomodado y realizaban una labor mediocre y cuáles trabajaban de verdad para el desarrollo del país requería de tiempo en terreno y de conocimiento real de las actividades que se llevan a cabo. En el caso de ASDHA, el año 2010 se paralizaron los proyectos con una contraparte por problemas de malversación de fondos, destapados a raíz de una evaluación. ASDHA denunció lo ocurrido y devolvió algunas subvenciones públicas. Desde aquel momento la ONG contó con una persona extranjera sobre el terreno permanentemente para supervisar los proyectos.

En los casos en los que se apostó por una gestión directa, con presencia de cooperantes españoles en terreno, el principal desafío para el trabajo de las ONG fue la seguridad. Según Alejandro del Pozo, Afganistán es uno de los países del mundo donde los trabajadores humanitarios sufren más ataques¹⁴⁴. Entre 1997 y 2001, la media de ataques mortales contra personal de ONG fue de tres por año. En el período de 2005 a 2007, esta media ascendió a 33 muertes violentas anuales. La seguridad se deterioró todavía más a partir de 2011, con el inicio de la retirada de las tropas internacionales. En 2012 fueron atacados 56 trabajadores internacionales humanitarios¹⁴⁵ y, en 2014, 54¹⁴⁶.

141 Jonathan Goodhand y Peter Chamberlain: *Desarrollo en estados de guerra, capítulo Bailando con el príncipe*, Centro de Investigación para la Paz, 1996, pág. 105.

142 *Ibídem*, pág. 113.

143 Las cursivas son de la autora.

144 Alejandro del Pozo: *El militarismo en España: balance del ciclo armamentístico español hasta 2007*, *Centre d'Estudis per la Pau J. M Delàs*, pág. 72.

145 Ana García Mateo: artículo *La acción humanitaria en Afganistán más allá de 2014*, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria, 2013.

146 Noticia: <http://www.europapress.es/internacional/noticia-afganistan-continua-siendo-pais-mas-peligroso-cooperantes-20150715211508.html>.

Este contexto tiene como consecuencia el aumento considerable del coste para las ONG. Se calcula que las partidas de seguridad consumen entre el 20 y el 30 por ciento de los proyectos de cooperación¹⁴⁷. Además, en contextos de riesgo los salarios de los expatriados tienen que ser más altos y se genera mucha rotación del personal, que se desgasta más rápidamente por la tensión. La creación de entornos seguros generó en Afganistán un doble circuito económico, que fomentaba la brecha entre clases sociales. Durante los últimos años ha proliferado la oferta *segura* para personal expatriado: residencias seguras, restaurantes seguros o supermercados seguros, por ejemplo, a precios muy elevados, que solamente el personal expatriado puede consumir. Para poder permitirse un expatriado en terreno, las ONG debían asumir también parte de estos costes.

Otro problema clave relacionado con la seguridad es el hecho de que la sociedad afgana frecuentemente no distinguía entre personal militar y trabajadores de ONG. Elizondo afirma que, en Afganistán, «Las líneas entre lo militar, lo político, lo humanitario y lo referido al desarrollo, son tenues y movedizas». En los últimos años, el odio de la población afgana hacia la comunidad internacional, surgido inicialmente contra la intervención militar, fue en aumento y se hizo cada vez más evidente que el personal de ONG también es objetivo de ataques. La apropiación de los PRT de términos como “desarrollo” o “reconstrucción” y el solapamiento de tareas aumentó la confusión entre las ONG y las estructuras militares.

La falta de financiación dificultó la tarea de las ONG españolas. Según Mònica Bernabé, «España se convirtió en uno de los países con más tropas en Afganistán y, proporcionalmente, menos cooperantes sobre el terreno»¹⁴⁸. La continuidad de los proyectos fue siempre una incógnita en función del financiamiento y la sostenibilidad no se podía lograr teniendo como punto de partida un país devastado.

Con la retirada de las tropas internacionales, el aumento de la inseguridad en el país ha encarecido aún más los proyectos extranjeros. Además, durante estos años, las agencias internacionales han constatado que los proyectos implementados directamente por ONG afganas salen más a cuenta, pues no incluyen salarios de personal expatriado ni medidas extra de seguridad. Las ONG locales han fortalecido sus capacidades administrativas y de gestión de proyectos durante los últimos quince años, por lo que en muchos casos el acompañamiento de las ONG internacionales ha dejado de tener sentido.

147 Luis Elizondo: *Espacio para respirar: El humanitarismo en Afganistán (2001-2008)*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2008, pág. 40.

148 Mònica Bernabé: *Afganistán: crónica de una ficción*. Debate, 2012, pág. 280.

Conclusiones

La finalización de la labor de la ISAF marcó también el cierre de la cooperación al desarrollo por entidades españolas, tanto de la propia AECID como de las ONG españolas (a excepción del trabajo que la Fundación Cometa todavía está realizando). En agosto de 2014 Alejandro del Pozo se preguntaba si Afganistán era un mejor lugar para vivir para su población que trece años atrás¹⁴⁹. Según Jesús A. Núñez, el país «no solo no se ha democratizado, sino que está muy lejos de emprender una mínima senda que garantice la seguridad de su territorio y que atienda las necesidades elementales de sus más de 30 millones de habitantes»¹⁵⁰. En 2014 Afganistán ocupaba el puesto 169 de 187 países en el Índice de Desarrollo Humano. En la actualidad, los señores de la guerra siguen ocupando puestos de poder y los talibán se hacen cada vez más fuertes. La economía continúa estando marcada por la amapola opiácea y el país depende totalmente de la ayuda externa. A pesar de los trece años de intervención, Afganistán tiene la mortalidad materna más alta del continente asiático y, aunque la situación de las mujeres ha mejorado sobre el papel (con la aprobación en 2009 de la Ley para la Eliminación de la Violencia contra las mujeres o la ratificación en 1983 de la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres), la realidad muestra que las mujeres afganas siguen siendo violentadas sistemáticamente en su entorno familiar y social. La mayoría de proyectos implementados por las ONG, tanto internacionales como nacionales, han trabajado en formación, generación de ingresos o salud. Se ha trabajado el acceso de niñas a la escolaridad o la reducción de la brecha de género en el ámbito público, pero no han tocado los problemas que realmente afectan a las mujeres afganas de forma transversal, como el matrimonio infantil, el matrimonio forzado, las violaciones en el ámbito familiar o el abuso constante socialmente aprobado.

En cuanto a las ONG españolas, desde 2010 solamente ASDHA y la Fundación Cometa han operado en el país. En 2014 ASDHA cerró sus proyectos sobre terreno, tanto en Kabul como en Mazar-e-Sharif y Parwan, como consecuencia de un proceso de reflexión de la entidad en el que se tuvieron en cuenta aspectos como las líneas prioritarias de las subvenciones internacionales, que no coincidían con las de la entidad, la dificultad de dar sostenibilidad a las acciones ya implementadas y los problemas de seguridad para el personal. En agosto de 2014, como última actividad en terreno, ASDHA llevó a cabo un proyecto de mejora de las condiciones de vida de niños y adolescentes del orfanato Sargento Juan Antonio Abril Sánchez de Qala-e-Naw, construido años atrás por las tropas españolas. Un equipo local dio mantenimiento

149 Alejandro del Pozo: *Conflictes i guerres*, 2014.

150 Jesús A. Núñez: artículo ¿Para qué fuimos a Afganistán?, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria, 2014.

básico al edificio, para garantizar la salubridad e higiene de los 30 niños y adolescentes que lo habitaban, a partir del vaciado de fosas sépticas, la reparación de cañerías y la instalación de nuevo equipamiento.

Sin previa planificación conjunta, esta acción daba continuidad a parte del trabajo del PRT español y es una pincelada de todo lo que se podría haber logrado si se hubiera trabajado de forma coordinada y teniendo en cuenta a todos los actores implicados en la intervención. ¿Podrían haber dado continuidad las ONG a la actividad de la AECID en Badghis tras el repliegue de las tropas españolas? ¿Podrían haber gestionado los proyectos ya iniciados desde el PRT, más teniendo en cuenta su conocimiento de la idiosincrasia y costumbres de la sociedad afgana? Es difícil dar una respuesta certera, pues hay que señalar también otros aspectos como el empeoramiento de la seguridad en la provincia de Badghis tras la marcha de las tropas; sin embargo, se hace evidente que la total desconexión desde el principio entre el PRT y las ONG negó la posibilidad de que las organizaciones pudieran participar y/o dar continuidad al trabajo de años de la AECID para el desarrollo de la provincia.

Según la AECID, «España mantiene un firme compromiso con la estabilización de Afganistán y con el establecimiento de las bases para su desarrollo económico»¹⁵¹, pero en este compromiso, y a lo largo de trece años de intervención, las ONG españolas nunca fueron consideradas como un actor con quien coordinarse, a pesar de tener claros objetivos comunes, como el trabajo por el desarrollo humano sostenible.

151 Página web AECID (España en Afganistán).

Bibliografía

Libros

- Goodhand, Jonathan; Chamberlain, Peter: *Desarrollo en estados de guerra*. “Bailando con el príncipe”, Oxfam (Reino Unido) 1996. José Antonio Sanahuja; Fabian Chueca (Traducción). Centro de Investigación para la Paz (CIP) - Madrid-1998. ISBN: 84-922434-3-0.
- Griffin, Michael. “*El movimiento talibán en Afganistán. Cosecha de tempestades*”. Velázquez-Gaztelu, Pilar & Carbajosa, Pablo (Traducción). Editorial Los libros de la Catarata, Madrid-2001. ISBN: 84-8319-131-8.
- Mònica Bernabé: *Afganistán: crónica de una ficción*. Debate-2012, ISBN: 9788499920870.
- Rashid, Ahmed. *Taliban: Militant Islam, Oil and Fundamentalism in Central Asia*. New Haven: Yale University Press, 2000, ISBN: 9780300163681.
- Oliveres, Arcadi y Ortega, Pere. *Balance del ciclo armamentista español hasta 2007*. Pozo Alejandro. “II.- Los ejércitos «humanitarios». *Las operaciones españolas en el exterior 1999-2005*”, Antrazut, Paz y Conflictos. ISBN: 978-84-7426-605-4.

Publicaciones en serie

- Calaboig Tormo, Carola; de los Llanos Gomez-Torres, María. “*La cooperación internacional para el desarrollo*”. Cuadernos de cooperación para el desarrollo Num.I. Editorial Universitat Politècnica de València-2010.
- Elizondo Belden, Luis G.: “Espacio para respirar: El humanitarismo en Afganistán”. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Universidad de Madrid. Madrid, España, Policy Papers. Febrero-2008.
- Organitzacions no governamentals catalanes. (ONGC). “*Llums i ombres des de l'Afganistan*”. Revista trimestral. Edición: Otoño-2001, núm. 8. Disponible en: <http://www.ongc.cat/articles/08/Llums%20i%20ombres%20des%20de%20l%20E2%80%99Afganistan.html>.
- Rasheed Behzad, P. (Traductor y escritor): *Afganistán en una mirada*. Embajada de la República Islámica de Afganistán en Madrid, TECNOVE, Madrid-2012. Número 2. Editor: Mohammad Salem Wahdat. PP. 31-32.

Artículos de publicaciones en serie

ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 2000. Cincuenta años de acción humanitaria*. “8.2 Las organizaciones no gubernamentales”. ICARIA Editorial, Barcelona-2001.

Mohammed, Hassan. “*Education and the Role of NGO’s in Emergencies: Afghanistan 1978-2002*”. Educational Quality Improvement Program (EQUIP1) & United State Agency for International Development (USAID). American Institutes for Research. Agosto 8-2006. Disponible en <http://www.equip123.net/docs/er-RoleofNGOsAfghanistan.pdf> P. 4.

Congresos

XVII Curso Internacional de Defensa de Jaca (septiembre de 2009). *El laberinto afgano*. Ministerio de Defensa. Subdirección General de Documentación y Publicaciones-2009. ISBN: 978-84-9781-514-7.

Tesis publicadas

Calvillo Cisneros, José Miguel. *El proceso de reconstrucción internacional de Afganistán: El papel de España en un nuevo modelo de cooperación posconflicto (2001-2009)*. Universidad Complutense de Madrid. Memoria para optar al grado de Doctor. Madrid-2010. ISBN: 978-84-693-7845-8.

Informes

Asociación Andaluza por la Solidaridad y la Paz (ASPAN): Memoria de actividades de ASPAN 2002. Andalucía-2003. Disponible en http://issuu.com/aspa-andalucia/docs/memoria_de_actividadesde_aspa_2002 P. 5.

Asociación Andaluza por la Solidaridad y la Paz (ASPAN): Memoria de actividades de ASPAN 2002. Andalucía-2003. Disponible en http://issuu.com/aspa-andalucia/docs/memoria_de_actividades_de_aspa_2003 P. 5.

- Ayuntamiento de L'Hospitalet. “*Anuari Estadístic de la Ciutat de L'Hospitalet 2002*”. Área de Recursos humanos i Tecnologia, Departament d'Estudis, Ayuntamiento de L'Hospitalet. Sonopress Ibermemory. 2003. P. 150.
- Ayuntamiento de Collado Villalba, Madrid, “Memoria de Actividades”. Área de Desarrollo Local, Promoción Económica y Participación Ciudadana. Memoria-2006. P. 90.
- Elizondo Belden, Luis G.: “*Afganistán: la vida despues de Bonn*”. Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM). Madrid, España. Septiembre-2005.
- Medicos sin fronteras. “*Memoria de actividades 2010: Retos, dilemas, logros y fracasos de nuestra acción*”. Disponible en: <https://memoria.msf.es/2010/msf-2010-articulos-afganistan.html>.
- Iceta Cormenzana, Diego y Asenjo Ruiz, Carlos A. *Informe PACI 2002*. Oficina de Planificación y Evaluación. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Ministerio de Asuntos Exteriores de España.
- Larrú, José María. “*Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2014: La contribución de la cooperación española al desarrollo global. Balance del periodo 2005-2013*”. Universidad CEU San Pablo, Fundación FOESSA, Cáritas 2014. Disponible en: http://www.foessa2014.es/informe/uploaded/documentos_trabajo/15102014153347_6955.pdf.
- Office of the United Nations Co-ordinator for Humanitarian and Economic Assistance Programmes relating to Afghanistan: Salam 3. Mission Report (7 October – 18 November 1988), pág. 3.
- Servei Civil Internacional. Memoria-2005. Disponible en: http://www.sci-cat.org/varis/Text/Memories/MEMORIA_2005.pdf. PP. 36-37.
- Servei Civil Internacional. Memòria-2006. Disponible en: <https://www.yumpu.com/es/document/view/26113749/memaria-2006-servei-civil-internacional-de-catalunya/7>. PP. 15-20.
- Servei Civil Internacional. Bulletin Mensual: “*Afganistan, país de contradiccions*”. Redacció SCI-Cat. Catalunya, Marzo-2007. P. 9.
- Universitat Oberta de Catalunya (UOC): “*La PAUOC amb l'Afganistan*”. Campus Virtual, Febrero-2002. P. 3.

Textos electrónicos

- Calvo Albero, José Luis (Tnt. Crnl.): La cooperación entre agencias humanitarias y fuerzas militares en operaciones de estabilización, Real Instituto Elcano, ARI N° 50/2008 - 21/05/2008. Disponible en: <http://www.infodefensa.com/es/2008/05/21/documento-la-cooperacion-entre-agencias-humanitarias-y-fuerzas-militares-en-operaciones-de-estabilizacion.html>.
- Grupo de Estudios Estratégicos (GEES). “*Afganistán 2001-2009. Deterioro progresivo*”. 13 de Noviembre de 2009. Disponible en: http://www.gees.org/articulos/afganistan_2001_2009_deterioro_progresivo_6850.
- García Mateos-Aparicio, Ana. “*La acción humanitaria en Afganistán más allá de 2014*”. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Disponible en: http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2526:la-accion-humanitaria-en-afganistan-mas-alla-de-2014&catid=15:articulos&Itemid=9.
- Núñez Villaverde, Jesús A. “*Nuevo (y complejo) intento de enderezar el rumbo de Afganistán*”. Real Instituto El Cano. El Cano Blog. 08 de Septiembre de 2014. Disponible en: <http://www.blog.rielcano.org/nuevo-y-complejo-intento-de-enderezar-el-rumbo-de-afganistan/>.
- Núñez Jesús A.: “¿Para qué fuimos a Afganistán?”. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Ayuda Humanitaria, 2014. Disponible en: http://iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2912:ipara-que-fuimos-a-afganistan&catid=15:articulos&Itemid=9.
- Silva Sánchez, Victoria. “*La secularización de la ayuda humanitaria: efectos consecuencias y alternativas*”. Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH). Disponible en: http://www.iecah.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=2855:la-securitizacion-de-la-ayuda-humanitaria-efectos-consecuencias-y-alternativas&catid=15:articulos&Itemid=9.
- “*Ficha técnica de proyecto*”. Fundación Internacional Olof Palme. “*Reconstrucció d'un centre de salut matern-filial-infantil a gulkhana, Kabul (Afganistan)*”. Octubre-2002.
- Centre Delàs d'estudis per la pau. “*15 años de invasión en Afganistán*”. Barcelona-2015. Disponible en: <http://www.centredelas.org/ca/conflictes-i-guerres/2613-15-anos-de-invasion-en-afganistan-tica-font>.
- Terradellas i Maré, Víctor. “*Sense notícies d'Afganistan*”. 10 de Agosto de 2002. Disponible en: <https://victorterradellas.wordpress.com/2002/08/10/sense-noticies-dafganistan/>.

Bases de datos

Open Aid Data. “*Official Development Assistance to Government & Civil Society-general since 2000-2013*”. OCDE-CRS Database. Última actualización: 03 de Agosto de 2015. Disponible en: <http://www.openaiddata.org/purpose/625/151/50/>.

Noticias

Bernabé, Mònica. “*Diez años de guerra en Afganistán, sin un balance claro*”. Diario el Mundo. 07 de Octubre de 2011. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/07/internacional/1317944654.html>.

Compromiso RSE. “*La Fundación Cometa inaugura un colegio para niñas en Kabul*”. 23 de abril de 2014. Disponible en: <http://www.compromisorse.com/rse/2014/04/23/la-fundacion-cometa-inaugura-un-colegio-para-ninas-en-kabul/>.

Cugat.cat “*L’Ateneu acull una exposició sobre la situació social i política de l’Afganistan*”. 7 de Septiembre de 2003. Disponible en: http://www.cugat.cat/noticies/societat/5667/l_ateneu-acull-una-exposicio-sobre-la-situacio-social-i-politica-de-l_afganistan.

Diario Digital El Tiempo. “*Afganistán ya no atrae a los trabajadores humanitarios*”. 6 de Noviembre de 2015. Disponible en <http://www.eltiempo.com/mundo/asia/afganistan-ya-no-es-atractivo-para-trabajadores-humanitarios/16422939>.

Eisenberg, Cynthia. “*Suicidas por la sociedad*”. 11 de Abril de 2011, Asociación por ti mujer. Disponible en: <http://asociacionportimujer.blogspot.com.es/2011/04/suicidas-por-la-sociedad.html>.

elpuntavui.cat “*Oblidats a fugir de casa*”. 18 de Junio 2008. Disponible en: <http://www.elpuntavui.cat//elements/cooperacio/pdf/o8o6i8diario34.pdf>.

Giraldo, Estela. “*Shapiry Hakami, afgana: “Espero el día en que las mujeres de mi pueblo sean libres*”. Radio Televisión Española (RTVE). 07 de Octubre de 2011. Disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20111007/sapiry-hakami-afgana-seguire-trabajando-para-algun-dia-mujeres-pueblo-sean-libres/466596.shtml>.

L’Hdigital. “*Refugiats afganesos, de l’oblit a la memoria*”. 09 de abril de 2003. Disponible en: http://lhdigital.cat/web/digital-h/noticia/societat/-/journal_content/56_INSTANCE_43Th/11023/323108.

- La xarxa, comunicació local. “*Energia solar per als camps de refugiats afganesos*”. 13 de septiembre de 2002. Disponible en: <http://www.laxarxa.com/altres/noticia/energia-solar-per-als-camps-de-refugiats-afganesos>.
- L'H digital.cat “Placas fotovoltaicas para Pakistán”. 23 de Septiembre de 2002. Disponible en: http://lhdigital.cat/c/document_library/get_file?uuid=f4e02efc-7062-42d0-8571-116e076bf9a4&groupId=10919.
- Revista Digital DONES: “*La lluita per sortir de l'opressió silenciada*”. 11 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.donesdigital.cat/noticia/162/la-lluita-per-sortir-de-lopressio-silenciada/>.
- Sector3.net “España mantiene su firme compromiso de cooperación para el desarrollo con Afganistán”. 20 de Febrero de 2009. Disponible en: <http://www.sector3.net/index.php?id=175&mas=true>.
- Urrutia, Carmen, Secretaria General Plataforma en Defensa de los Derechos Humanos de las Mujeres . Plataforma en apoyo a Afganistán. “*Afganistan: no sin las mujeres*”. Mujeres en Red. 04 de Diciembre de 2001. Disponible en: <http://www.nodo50.org/mujeresred/afganistan-comunicado.html>.

Capítulo VI

Formación adiestramiento

Formación adiestramiento

Juan Mora Tebas

Resumen:

La participación de España en la Formación/Entrenamiento de las Fuerzas Armadas afganas, se articuló en dos etapas separadas en el tiempo y en el espacio:

Formación en territorio nacional. A partir de abril de 2002, se realizaron 4 Cursos de Desminados en el Centro Internacional de Desminado (Hoyo de Manzanares). Desde 2006 y de manera anual, se vienen desarrollando Cursos de Altos Estudios para la Defensa para generales y coroneles siguiendo un programa condensado en base a los contenidos del Curso de Defensa Nacional.

Formación en Afganistán. El 25 de septiembre de 2007, el Congreso de los Diputados autorizaba el envío de 2 Equipos de Mentorización y Enlace (OMLT). Estos equipos prepararían, 2 unidades de la 1ª Brigada del Cuerpo de Ejército afgano 207, concretamente, un Grupo Logístico y la Unidad de Servicios de Base que estaban asentadas en la zona de Herat (Camp Stone). Tras la Cumbre de la OTAN de Estrasburgo-Kehl (3 y 4 de abril de 2009), España decidió hacerse cargo de la formación de la 3ª Brigada (Qala i Naw,) del 207 Cuerpo de Ejército (Herat) y aunque el asesoramiento a los altos mandos en Kabul no cesó en ningún momento.

Se obtuvieron importantes experiencias aplicables a cursos similares a realizar con militares de otros Teatros de Operaciones.

Palabras clave

Afghanistan. Altos Estudios. Enseñanza. Curso. Desminado.

Abstract:

The Spanish contribution to the Afghan armed forces' training consisted of two differentiated steps.

Training in Spain. Starting in April 2002, four "demining courses" were conducted in the Spanish International Demining Centre (Hoyo de Manzanares). Since 2006, on an annual basis, a Defence high level course is organised for Afghan generals and colonels. This course is an abbreviated version of the Spanish National Defence high level course.

Training in Afghanistan. On 27 September 2007, the Spanish Parliament authorised the deployment of two Operational Mentoring and Liaison Teams (OMLTs). These teams trained two units of the Afghan 207th Army Corps, 1st Brigade. In particular a Logistic Battalion and a Camp Maintenance unit located in Herat. After the Strasbourg / Kehl NATO Summit (3 and 4 April 2009), Spain decided to train the 3rd Brigade (Qala i Naw) of the 207th Army Corps (Herat) while maintaining advice for high ranking officers based in Kabul.

Relevant lessons learned, which will be applicable to similar courses in other theatres of operations, were obtained.

Key words

Afghanistan . Training & Education. Course. Demining. High Studies.

Introducción

Tras la caída del régimen talibán, el Gobierno afgano necesitaba disponer de unas fuerzas propias capaces de controlar la seguridad del país, por lo que su existencia era una condición necesaria para el éxito de la misión, aunque no suficiente porque para triunfar se necesitaba también que se produjeran avances en la gobernabilidad y el desarrollo de Afganistán.¹⁵²

En los Acuerdos de Bonn (diciembre de 2001), adoptados para restablecer el autogobierno afgano, se reconoció que la responsabilidad de la seguridad debía ser afgana y se solicitó la cooperación de la asistencia internacional para ayudar a las autoridades, entonces provisionales, de Afganistán a crear, formar y entrenar a las Fuerzas de Seguridad Afganas (FSA, o ANSF, en inglés)¹⁵³.

A la sombra de este objetivo declarado se albergaba el deseo, especialmente de los EE. UU., de evitar un despliegue masivo y prolongado de fuerzas tal y como había ocurrido en los Balcanes y, por eso, los países que habían derribado al régimen talibán solicitaron en Bonn que se desplegara una fuerza internacional, bajo el mandato de Naciones Unidas, hasta que las autoridades afganas pudieran hacerse cargo de su seguridad.

Esta fuerza, conocida luego como Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF¹⁵⁴) de Afganistán se constituyó no solo para dar seguridad a las autoridades provisionales y proporcionar la seguridad a la población afgana comenzando en Kabul y sus alrededores, sino para crear y entrenar a las fuerzas de seguridad afganas, una responsabilidad que hasta entonces había sido asumida por la Coalición *Enduring Freedom*.¹⁵⁵

Aunque es una simplificación, puede decirse que no fue hasta una década después, al comenzar a establecer fechas de salida para las tropas internacionales, cuando el disponer cuanto antes, de unas fuerzas de seguridad capaces, se transformó en objetivo prioritario, si no el único, de la intervención internacional; de forma que permitiera el relevo de las fuerzas internacionales que se estaban encargando de la seguridad afgana¹⁵⁶.

152 http://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/actuales/listado/afganistan.html.

153 Las Fuerzas de Seguridad Afganas (FSA, o ANSF en sus siglas en inglés) comprenden las del Ejército Nacional Afgano (ENA) y las de la Policía Nacional Afgana (PNA).

154 ISAF: *International Security Assistance Force*/ Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad.

155 (ARTEAGA & GARCÍA ENCINA, 2010).

156 *Ibidem*.

El problema inicial a resolver consistía en crear unas FSA disciplinadas, profesionales y leales al gobierno afgano con una distribución proporcional étnica y de género, capaces de actuar en todo el territorio afgano. Para hacerlo, las potencias que habían participado en la intervención y derrocamiento del gobierno Talibán, se repartieron la tarea confiando más en sus propias capacidades que en la coordinación, que fue uno de los problemas fundamentales.

En cuanto al ENA se refiere, su formación a partir de 2003 se diseñó para una situación de post-conflicto, donde no existía prisa ni otro objetivo estratégico que poner en marcha la capacidad militar del gobierno. Estados Unidos (EE. UU.) asumió la formación desde el principio pero el incremento de la insurgencia hizo necesario cambiar progresivamente de método y de objetivos para formar más fuerzas y en menos tiempo.¹⁵⁷

A partir de 2006, las necesidades comenzaron a crecer a mayor ritmo que las respuestas y, desbordados por la tarea, EE. UU., solicitó la colaboración de sus aliados y coligados para superar el déficit crónico de instructores necesarios para desempeñar funciones de formación individual e instrucción y adiestramiento de unidades mediante equipos de instrucción integrados (*Embedded Training Teams, ETT*) o de Equipos de Mentorización y Enlace¹⁵⁸ (OMLT¹⁵⁹). El cambio de Administración estadounidense y de estrategia aumentó el ritmo de “producción” de soldados y policías pero no pudo hacer lo mismo con su calidad y, además, aumentó el objetivo de fuerzas a formar y la urgencia de hacerlo.¹⁶⁰

La Alianza Atlántica tardó en reconocer la situación pero en la cumbre de Riga de noviembre de 2006, no tuvo más remedio que solicitar un mayor compromiso a sus miembros. Faltaban efectivos de combate, las restricciones nacionales (*caveats*) limitaban la operatividad y se necesitaba mejorar la coordinación con otras organizaciones. El entonces secretario general de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, expresó sus esperanzas de que las Fuerzas de Seguridad afganas pudieran comenzar a asumir las tareas de seguridad en 2008. Para ello, anunció el lanzamiento de un programa de entrenamiento específico para el Ejército afgano y pidió a la UE un mayor compromiso en la formación de la policía, que asumió la misión EUPOL de la UE, en el que participaron guardias civiles españoles.

En 2009, EE. UU., comenzó a centralizar el liderazgo y la ejecución de los programas de formación propios y los de los aliados, creándose a finales del mismo año la *NATO Training Mission in Afghanistan* (NTM-A) de ISAF que enderezó finalmente

157 *Ibidem.*

158 <http://www.emad.mde.es/MOPS/o2o-Afganistan-ISAF/>.

159 OMLT: *Operational Mentor and Liaison Teams.*

160 (ARTEAGA & GARCÍA ENCINA, 2010).

la situación, pero no pudo homogeneizar las reglas de enfrentamiento (ROEs¹⁶¹) ni resolver al ritmo necesario los problemas relacionados con el equipamiento y la corrupción (dos problemas cruciales), la competencia y la sostenibilidad del ENA¹⁶² (otro problema crucial, a medio y largo plazo, en el contexto del estado de Afganistán).

Con pocos avances respecto a lo esperado y un patente deterioro de la seguridad, la Alianza aprobó (Bucarest, abril 2010) una nueva “Visión estratégica de la ISAF”, que incluía un claro llamamiento para que los afganos tomaran el control de su futuro empezando por la seguridad junto con el compromiso compartido a largo plazo. La siguiente cumbre de la OTAN (Estrasburgo-Kehl, abril de 2009), respaldó el nuevo enfoque hacia Afganistán del recién elegido presidente Barack Obama que hizo de la formación de las fuerzas afganas una prioridad. El 4 de diciembre de 2009, los 44 ministros de Asuntos Exteriores de los países aliados y socios ratificaron el objetivo marcado y declararon que: “Nuestra misión se cumplirá cuando las fuerzas afganas den seguridad a su propio país” y se dispusieron a contribuir con más instructores y fondos para acelerar el proceso.¹⁶³ En la reunión informal de ministros de Defensa de la OTAN (Bratislava, 22 y 23 octubre 2009) se determinó como uno de los objetivos prioritarios de la nueva estrategia para Afganistán el “capacitar a sus fuerzas armadas y de seguridad para que puedan asumir plenamente sus responsabilidades”.¹⁶⁴

Desde 2010 se fue incrementando el número de OMLT¹⁶⁵ hasta alcanzar un total de 477 equipos procedentes de 24 naciones; de ellos 156 son OMLT (incluidas 76 ETT¹⁶⁶) y 321 POMLT^{167 168}.

En la Cumbre de la OTAN de Chicago-2012, aliados y socios acordaron conjuntamente con el gobierno afgano una misión OTAN de no combate para continuar apoyando el desarrollo de las fuerzas de seguridad afganas después del final de la misión de la ISAF. Este compromiso se reafirmó en la cumbre de la OTAN de

161 ROEs: *Rules of Engagement*.

162 (ARTEAGA & GARCÍA ENCINA, 2010).

163 (ARTEAGA & GARCÍA ENCINA, 2010).

164 http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_58115.htm.

165 OMLT: *Operational Mentor and Liaison Teams*.

166 ETT es el acrónimo inglés de Embedded Training Team, que se traduce como Equipo Empotrado de Entrenamiento. Se trata de unidades proporcionadas por Estados Unidos con una misión y composición similar a la de los OMLT.

167 POMLT: *Police Operative Mentoring and Liaison Team*.

168 Acuerdo de Consejo de Ministros de autorización de ampliación de la participación de 511 efectivos de las FAS, para equipos OMLT, unidad de maniobra, protección y apoyo logístico y refuerzo de cuartel general; y de 40 efectivos de la Guardia Civil para formación e instrucción de la policía afgana (incluyendo POMLT), firmado el 19 de febrero de 2010.

Gales (septiembre de 2014), decidiéndose que la Operación ISAF finalizaría el 31 de diciembre de 2014, y que a primeros de 2015 comenzaría la misión de no combate *Resolute Support Mission* – RSM (Misión Apoyo Decidido) con el objeto de entrenar, asesorar y asistir a las fuerzas de seguridad afganas^{169 170}.

A partir de 1 de enero de 2015, la OTAN puso en marcha esta misión, cuyo objetivo es asistir, entrenar y asesorar a las instituciones afganas. Una tarea en la que están implicados alrededor de 13.000 militares de 40 países.

El adiestramiento, mentorización y asistencia que prestaba ISAF (de nivel hasta Batallón/*Kandak*), ha evolucionado al que se realizó en RSM, centrado en el nivel Cuerpo de Ejército, y en proceso de convertirse en una misión centrada exclusivamente en Kabul.

Tras la reunión de ministros de Defensa de la OTAN en Sevilla (7 y 8 de febrero de 2007) el Ministro de Defensa José Antonio Alonso Suárez expresó en varias ocasiones el propósito de España de reforzar cualitativamente - es decir, no mediante el incremento de la fuerza para la tarea actual, sino mediante el incremento cualitativo- la contribución española a ISAF enviando equipos de entrenamiento del ejército afgano, conocidos por sus siglas en inglés OMLT.^{171 172}

Formación/Entrenamiento en territorio afgano

El 25 de septiembre de 2007, el Congreso de los Diputados autorizaba el envío de 2 Equipos de Mentorización y Enlace (OMLT) con un total de 52 instructores en los que se incluía el personal instructor propiamente dicho y otros efectivos de apoyo, tales como transmisiones, sanidad, movilidad y transporte.

169 Comparecencia del ministro de Defensa Pedro Morenos Eulate ante el Pleno del Congreso (18 de diciembre de 2015) para solicitar autorización del Congreso de los Diputados para la participación de Unidades Militares Españolas en la Operación *Resolute Support* en Afganistán. DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. <http://www.congreso.es/>.

170 http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm.

171 Comparecencia del señor Ministro de Defensa (Alonso Suárez) ante la Comisión de Defensa (28 de marzo de 2007) DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. <http://www.congreso.es/>.

172 Solicitud de autorización del Ministro de Defensa José Antonio Alonso Suárez (25 SEP 2007) DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS <http://www.congreso.es/>.

Estos equipos prepararían, 2 unidades de la 1ª Brigada del Cuerpo de Ejército afgano 207, concretamente, un Grupo Logístico y la Unidad de Servicios de Base que estaban asentadas en la zona de Herat (*Camp Stone*¹⁷³)¹⁷⁴.

Tras la Cumbre de la OTAN de Estrasburgo-Kehl (3 y 4 de abril de 2009), España comenzó a implicarse en la formación y entrenamiento en Herat y Qala i Naw, aunque el asesoramiento a los altos mandos en Kabul no había cesado en ningún momento, y decidió hacerse cargo de la formación de la 3ª Brigada del 207 Cuerpo de Ejército. Con la ayuda de los mentores y asesores españoles, esta Brigada completó su despliegue en Badghis¹⁷⁵ y se hizo cargo de la seguridad de la provincia en noviembre de 2013. Antes de pasar a ocupar las instalaciones de Qala i Naw la unidad ya había desplegado en las antiguas bases de combate avanzadas que ocuparon las fuerzas españolas en Ludina y Muqur.

El antiguo OMLT del Grupo Logístico de Camp Stone, se trasladó de Herat a Badghis como OMLT del Grupo de *Combat Service Support* de la 3ª Brigada, englobando tanto apoyos logísticos como apoyos de combate. El 17 de junio de 2009, el Congreso autorizó¹⁷⁶ el envío de un nuevo OMLT de 12 efectivos a Badghis. Posteriormente, y en el contexto de las peticiones de instructores realizadas por el presidente Obama (1 de diciembre de 2009),¹⁷⁷ la Comisión de Defensa autorizó (17 de febrero de 2010) el envío de 511 efectivos adicionales a Afganistán, de los cuáles 155 instructores reforzarían los 2 OMLT existentes y formarían 3 nuevos OMLT para formar a la Unidad de Cuartel General de la Brigada y 2 *kandaks* (batallones) afganos, una vez se completara su reclutamiento¹⁷⁸.

173 A unos 15 Km. al sur de la base de Herat.

174 Solicitud de autorización del Ministro de Defensa José Antonio Alonso Suárez (25 de septiembre de 2007) DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. <http://www.congreso.es/>.

175 <http://www.europapress.es/nacional/noticia-espana-arria-bandera-afganistan-misiones-mas-peligrosas-20151024203157.html>.

176 En el marco del Acuerdo de Entendimiento suscrito con el Ministerio de Defensa afgano, el 28 de julio de 2008, para financiar, equipar y entrenar una unidad tipo compañía de unos 150 efectivos del Ejército nacional afgano, por valor de 14,5 millones de euros. El patrocinio incluía la construcción de una base avanzada para los 600 efectivos del *kandak* (unidad tipo batallón) de esa compañía junto a la Base Provincial de Apoyo española en Qala i Naw, Badghis.

177 <http://edition.cnn.com/2009/POLITICS/12/01/obama.afghanistan/>.

178 (ARTEAGA & GARCÍA ENCINA, 2010).

Equipos de mentorización y enlace (OMLT)

El origen de esta iniciativa se remonta a la reunión de jefes de Estado y de gobierno de la OTAN celebrada en Estrasburgo-Kehl (3 y 4 de abril de 2009), donde se decidió la creación de la Misión de Entrenamiento de la OTAN en Afganistán (NTM-A¹⁷⁹).

El impulso dado por la OTAN a los denominados Equipos de Mentorización y Enlace (OMLT¹⁸⁰) pretendía potenciar la constitución, preparación y acción autónoma de las Fuerzas de Seguridad Nacional de Afganistán (ANSF) para que éstas fueran capaces por sí mismas de garantizar la seguridad y estabilidad del país. Esto se debería materializar en el progresivo traspaso de responsabilidades y poderes. Culminado este proceso, sería posible propiciar la retirada las fuerzas internacionales, cuya presencia ya no sería necesaria.

Durante el periodo 2008-2011 se produjo un destacable aumento del compromiso de España en esta área. A los OMLT de apoyo logístico ya existentes en 2008 se le sumó un equipo para el asesoramiento del CG de la 3ª Brigada del Ejército Nacional de Afganistán, 2 equipos asignados a sendos Batallones de Infantería de la misma unidad en 2010 y un equipo de instructores de artillería, en 2011.

Además también en 2010, fueron generados por la Guardia Civil 2 equipos de asesoramiento de la Policía Uniformada para su despliegue en Qala i Naw y un equipo de instructores del Cuerpo de Orden Público de la Policía en su Centro de Formación en Mazar e Sharif (este último en el marco de la misión policial EUPOL de la UE); preparándose un nuevo equipo de instructores de la Guardia Civil, esta vez para el asesoramiento de la Policía aeroportuaria del Aeropuerto de Herat¹⁸¹.

Bajo la dependencia directa del Jefe de la Fuerza, estos equipos desarrollaron misiones de encuadramiento, formación, acompañamiento, asesoramiento, enlace y supervisión, del ejército y policía afgana. Los OMLTs de los *kandaks* no eran completamente autónomos del OMLT del Cuartel General de la Brigada, sino que aquellos estaban coordinados por este último. Todos los términos enumerados para expresar sus cometidos, vienen encerrados en la más amplia traducción del inglés estadounidense; “*Mentoring*”, que es la palabra con que se dictan tales labores.

Es importante tener en cuenta que, durante ese período, no sólo se realizó *Trainingn* (adiestramiento) o *Advising* (asesoramiento), sino que el *Mentoring* que englobaba las dos anteriores, incluía además el planeamiento conjunto de las operaciones y el

179 NTM-A: *NATO Training Mission-Afghanistan*.

180 OMLT: *Operational Mentor and Liaison Team*.

181 (MINISTERIO DE DEFENSA, 2011), Memoria de la IX Legislatura 2008-2011, p. 112.

acompañamiento de las unidades afganas sobre el terreno, durante las operaciones de combate. Es el desarrollo de este concepto lo que marca la diferencia de lo que se llevó a cabo en Afganistán, respecto del adiestramiento y/o asesoramiento que se lleva actualmente en cabo, como parte de una operación de la UE en Mali y de otras similares en Somalia, o el que se está realizando en este momento, como parte de la Coalición MESF (*Middle East Stabilization Force*) en la Operación *Inherent Resolve*, en Irak.

Los OMLT, adiestraban y formaban las unidades del nuevo ejército afgano hasta conseguir su operatividad plena. Su entidad es variable, entre 16 y 45 efectivos por equipo, dependiendo del tipo de unidad que instruyen. Los equipos viven con las unidades a las que apoyan de manera permanente mientras dura el periodo de formación y hasta que la unidad afgana obtiene la declaración de calificación operativa final (FOC¹⁸²).

Llevaban a cabo su labor en centros de formación establecidos para ello en las proximidades de las bases de las unidades españolas, con lo que se conseguía una mejor coordinación y seguridad en su actuación. Los miembros de los OMLT compartían la vida de las unidades afganas mientras las adiestraban y cuando desarrollaban actividades sobre el terreno les acompañan escoltados por otras unidades *partner* españolas que les daban protección¹⁸³.

El 17 de junio de 2010 el Parlamento autorizó el despliegue de un tercer OMLT con 12 instructores para formar y adiestrar una unidad patrocinada tipo compañía que se alojaría en acuartelamiento que se estaba construyendo en Qala i Naw, provincia de Badghis.

Desde 2009, con la creación de la NTM-A¹⁸⁴, los OMLT y la POMLT españoles dejaron sus labores de y se transformaron en equipos de asesoramiento y acompañamiento de las unidades afganas. Con este nuevo procedimiento se transfería una mayor responsabilidad a las fuerzas afganas en el planteamiento y conducción de las operaciones¹⁸⁵.

La NTM-A acometió dos vías de actuación:

- Formación militar y policial.
- Adiestramiento, control, supervisión y puesta en funcionamiento de nuevas unidades.

182 FOC: *Final Operational Capabilities*/Capacidad Operativa Final.

183 (ARTEAGA & GARCÍA ENCINA, 2010).

184 NTM-A: *NATO Training Mission-Afghanistan*.

185 Comparecencia del ministro de Defensa Pedro Morenes Eulate ante la Comisión de Defensa (16 de mayo de 2012). DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

En este marco se crearon algunas instituciones docentes para la enseñanza y formación del personal afgano, pero el núcleo duro de la misión lo constituyeron los OMLT.

Misión

Su misión deriva lógicamente de la misión de la NTM-A, que la propia OTAN estableció en los siguientes términos:

- Apoyar al Gobierno de la República Islámica de Afganistán en la generación y sostenimiento de las Fuerzas de Seguridad Nacional de Afganistán (ANSF).
- Preparar a sus mandos.
- Consolidar una capacidad institucional efectiva para posibilitar de forma constatable una seguridad gestionada por los propios afganos.

Dentro de este marco general, los OMLT tenían como cometido específico la formación e instrucción del personal de las unidades afganas, reclutado para constituir las nuevas unidades de las ANSF.

El documento *Commander's vision for 2011. Accelerating progress* (Visión del Mando para el año 2011. Acelerando el progreso), emitido el 10 de febrero de 2011 por el comandante en jefe de la NTM-A en relación con el proceso de transición, establecía una serie de directrices agrupadas en cinco áreas de actuación:

1. La preparación de profesores e instructores afganos. El objetivo es acabar con la dependencia exterior en un área tan importante como la formación del personal. Se trata de preparar profesores e instructores afganos que pudieran garantizar la continuidad del sistema. Para ello se implantó el sistema conocido como *Train-the-trainers*, que se centra en la formación de los futuros formadores.
2. Desarrollo acelerado del liderazgo en el seno de las ANSF. La falta de mandos – líderes – era uno de los principales problemas para la constitución y funcionamiento de nuevas unidades. Por ello se intentó potenciar la formación de mandos intermedios, seleccionados entre aquel personal que reunía mejores aptitudes.
3. Alfabetización y especialización. En Afganistán, la tasa de analfabetismo es extremadamente elevada y con la alfabetización se pretendió que el personal que se incorpora a las ANSF adquiriera, al menos, una educación básica. Con la especialización se quiso formar personal experto que cubriera ciertas funciones específicas (logística, transmisiones, ingenieros, inteligencia, intendencia, asuntos legales,...) necesarias para el funcionamiento de cualquier ejército o cuerpo de policía.

4. Gestión de los recursos. Su mala gestión (falta de control y cuidado en el mantenimiento del material, vestuario y equipo, pérdidas o incluso comercio ilegal) se convirtió en un problema endémico de las ANSF. Uno de los esfuerzos formativos se centró en inculcar a todos los niveles, un adecuado sentido de la responsabilidad y preocupación por el control, conservación y cuidado del material y equipo.
5. Constitución de instituciones y sistemas eficientes. Los esfuerzos en este último campo de actuación se centraron en la organización de una estructura que facilitara las relaciones y garantizara la coordinación entre los distintos elementos (ANSF y otros actores) implicados en la seguridad nacional.

Personal

Los Equipos están formados por un importante número de cuadros de mando, además de personal de tropa en la función de conductores y radio tiradores (*guardian angels*, encargados de la seguridad de los “mentores”), y se organizaron homogéneamente sobre la base de unidades orgánicas españolas. Es decir, para la generación de estos equipos se han requerido efectivos de la Brigada de la Legión “Rey Alfonso XIII”, de la “Almogávares VI” de Paracaidistas, o del Tercio de Armada, entre otros, para su actuación con los batallones de Infantería. Si las unidades afganas a constituir e instruir son de Artillería, entonces los mentores se obtienen de una misma unidad de Artillería española y así con todas las unidades que completan la 3ª Brigada afgana, que es la que opera en Badguis¹⁸⁶

Personal español

Normalmente cada jefe de OMLT/MAT selecciona al personal de su unidad, con las siguientes características (Basadas en lo que el militar afgano necesita para ser asesorado convenientemente:

- Conocedor, desde territorio nacional, del puesto al que ha de mentorizar.
- Experiencia y madurez.
- Paciencia, templanza, empatía, dureza y valor.
- Liderazgo.

¹⁸⁶ http://www.ejercito.mde.es/misiones/asia/afganistan/70_ASPFOR_XXX.html.

- Desenvoltura y gran iniciativa.
- Capacidad de comunicación, sobre todo verbal.
- Conocimiento suficiente del idioma inglés¹⁸⁷.

Personal afgano

El personal afgano que se incorporaba a las ANSF en contadas ocasiones lo hacía por convencimiento y vocación; en la mayoría de los casos huían del desempleo, existiendo fundadas sospechas sobre la presencia de infiltrados (aunque era imposible hacerse una idea sobre la proporción que estos pudieran representar), que provocaron numerosos ataques, conocidos como *green-on-blue*, sobre los mentores. El caso es que el grado de confianza no era muy elevado. Un ejemplo muy ilustrativo es la costumbre adoptada por la mayoría de los contingentes internacionales en los ejercicios de tiro del ANA: los equipos de instrucción de ISAF se vieron obligados a situar, como medida de protección, a personal armado propio, en función de *guardian angels*, vigilando la línea de tiro, con la misión de evitar que alguno de los tiradores se volviera y abriera fuego contra sus instructores¹⁸⁸.

Abundando en el tema de la lealtad y confianza, otro factor preocupante fue el elevado grado de desertiones que se registraron en las ANSF. Según la prensa estadounidense, en un informe del Pentágono enviado al Congreso se recoge este asunto. En él, las estadísticas reflejan un porcentaje de desertiones del 2,4 por ciento, tasa que confirmaba la media habitual, entre el 2 y el 3 por ciento, y que no resulta compatible con unas fuerzas de seguridad eficiente y fiable. Las razones son variadas y, entre otras, podemos citar la falta de adaptación a una vida dura y arriesgada, las amenazas y presiones sobre las familias de los militares y policías e, incluso, algunos que desertan simplemente para ir a trabajar en la recogida de las cosechas. Entre las soluciones que se barajaron estuvieron el aumento de los salarios y el ofrecimiento de unas condiciones de vida más cómodas y seguras¹⁸⁹. Entre otros problemas del ejército afgano, estaba la falta de un sistema de mantenimiento y apoyo logístico y, en particular, el apoyo sanitario, además de la desestructuración general de un ejército en formación/consolidación mientras simultáneamente realizaba operaciones de seguridad y combate.

187 (SALGADO MORENO, 2014) p. 67.

188 El 25 de agosto de 2010, un policía afgano asesinó en Quala-i-naw (provincia de Badghis) a dos oficiales de la Guardia Civil y a un intérprete que prestaban servicio en un POMLT. El 6 de noviembre de 2010 un sargento perteneciente a un OMLT fue abatido por la insurgencia cuando realizaba sus tareas de mentorización.

189 (Defensa.com, 2012).

Tipos

- Los OMLT propiamente dicho, que se encargan de la preparación de las unidades del ejército (ANA).¹⁹⁰
- Los POMLT, que se ocupan de las unidades de la Policía (ANP)¹⁹¹.

Por su parte y, en la misma línea que descrita anteriormente para el ejército, la Guardia Civil aportó los equipos Operativos de Mentores y Enlace Policiales, POMLT,s que “mentorizan” al cuartel general de la policía provincial y a los policías miembros de la demarcación. Como quiera que en abril de 2012, la policía afgana había alcanzado un grado de formación que se consideraba adecuado, estos equipos pasaron a denominarse Equipos de Asesoramiento Policial (PAT,s¹⁹²), pues ya no se requería más formación, aunque, sí supervisión.¹⁹³

En ambos casos, una vez que la unidad mentorizada adquiría un nivel adecuado, comenzaban las operaciones reales, que al principio se ejecutaban bajo el control y con el asesoramiento del OMLT/POMLT, que, además, servía de enlace para coordinar con la cadena de mando y con otras unidades de la ISAF. Es importante señalar que, por ejemplo, el apoyo aéreo de ISAF se requería/gestionaba a través del OMLT y de sus capacitadores (equipo TACP/FAC¹⁹⁴). El proceso debía terminar cuando la unidad afgana se encontrara plenamente operativa y capacitada para realizar sus cometidos por sí misma.

Organización

Es una pequeña unidad/equipo de composición muy variable, según la misión que vaya a desempeñar. Los más pequeños cuentan con poco más de una decena de efectivos, mientras que los de mayor tamaño pueden llegar a los 60 o 70 (estos últimos suelen encuadrar sus propios equipos de seguridad, o *guardian angels*).

Una vez se cuenta con los equipos de mentores, el procedimiento es muy sencillo, se trata de aplicar el “*Shohna ba Shohna*” es decir el “Hombro con Hombro”. En esta

190 ANA: *Afghan National Army*.

191 ANP: *Afghan National Police*.

192 PAT: *Police Advisory Team*.

193 http://www.ejercito.mde.es/misiones/asia/afganistan/70_ASPFOR_XXX.html.

194 TACP/FAC: *Tactical Air Control Party/ Forward Air Controller*.

filosofía, un teniente coronel español “mentoriza” al general jefe de brigada afgana, los comandantes a los tenientes coroneles jefes de batallón, en afgano “*Kandak*”, los tenientes a los capitanes jefes de compañía, que en afgano son los “*Tolay*”, y así sucesivamente hasta finalizar con los jefes de sección afgana, que son mentorizados por suboficiales españoles¹⁹⁵.

Equipo de asesores militares (MAT)

El Equipo de Asesores Militare (MAT¹⁹⁶) al Cuartel General del 207 Cuerpo de Ejército en “Camp Zafar” estaban encuadrados dentro de un equipo multinacional compuesto por italianos, húngaros y eslovenos, los 5 asesores españoles ocuparon posiciones de 2º Jefe, y asesores, dentro de la misión *Resolute Support* (Apoyo Decidido), que preveía el asesoramiento desde el nivel ministerial hasta el de unidades tipo Cuerpo de Ejército (CE), así como al resto de fuerzas y cuerpos de seguridad del estado¹⁹⁷.

Los MAT eran de menor entidad que los OMLT, se centraban en unidades de mayor nivel (Cuerpo de Ejército, en lugar de Batallones o *kandaks*, y estaban principalmente implicados en el planeamiento y no tanto en la ejecución, materializando la cesión de protagonismo, por parte de la OTAN, a las Unidades afganas más autosuficientes, teóricamente más capaces y, por tanto en las que la intervención de la OTAN era menos necesaria y estaba más en segundo plano.

Se estimó que la duración del periodo de formación supondría un tiempo mínimo de nueve meses para que las unidades alcanzasen un nivel operativo inicial y que serían necesarios otros tres meses adicionales para consolidar el entrenamiento recibido. Puesto que el nivel previo de los militares afganos, sus conocimientos y su base formativa eran muy heterogéneos se trataba de una estimación razonable que debe ser tomada con las debidas cautelas¹⁹⁸.

Los cometidos de estos equipos, consistió en visitas de asesoramiento a sus homólogos afganos, así como la elaboración de los correspondientes informes al Mando Oeste de Adiestramiento, Monitorización y Asistencia (TAAC-W)¹⁹⁹ en Herat, para evaluar los

195 http://www.ejercito.mde.es/misiones/asia/afganistan/70_ASPFOR_XXX.html.

196 MAT: *Military Advisor Team*.

197 <http://segurpricat.org/2015/06/23/entrenamiento-asesoramiento-y-ayuda-al-ejercito-afgano-por-espanoles-el-equipo-mat-antes-de-salir-hacia-camp-zafar/>.

198 Solicitud de autorización del Ministro de Defensa José Antonio Alonso Suárez (25 de septiembre de 2007) DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

199 TAAC-W: *Train Advise Assist Command West*.

avances del 207 CE en las diferentes áreas, hasta conseguir la plena operatividad, sin apoyo de la Coalición.

El 6 de octubre de 2015 y en cumplimiento del proceso de repliegue del contingente español de la Base de Camp Arena, los miembros españoles del equipo de asesores militares realizaron su última salida a Camp Zafar, sede el 207 Cuerpo de Ejército Afgano²⁰⁰.

Enseñanza/formación en España

El Plan de Diplomacia de Defensa al referirse a la cooperación en materia de enseñanza y formación dice que «constituye un valioso instrumento de política de defensa y un elemento de intensificación de la proyección exterior de España capaz de producir resultados a largo plazo. La oferta de enseñanza de formación, especialización y perfeccionamiento en el sistema militar español es un instrumento fundamental de Diplomacia de Defensa que posibilita o incrementa el valor de los otros²⁰¹. Los altos estudios militares ponen en contacto a los futuros líderes nacionales con la realidad española y son el posible germen de futuras e intensas cooperaciones bilaterales».²⁰²

Aunque España no ha desarrollado programas propios de formación militar individual en Afganistán, sí que se han realizado cursos de formación para mandos afganos en territorio español.

Curso de Altos Estudios de Defensa Afganos (CAEDAF)

Esta iniciativa docente se puso en marcha en 2006. Desde entonces y de manera anual, ofrecía a militares de alta graduación un aprendizaje muy condensado en base a los contenidos del Curso de Defensa Nacional que siguen los oficiales generales españoles.

²⁰⁰ <http://www.emad.mde.es/MOPS/novoperaciones/noticias/2015/10/Listado/151013-ultima-salida-mat-espanol.html>.

²⁰¹ Disposición final segunda de la Orden 194/2000, de 6 de julio, por la que se establece el modelo de cooperación con otros países en materia de enseñanza militar.

²⁰² (DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES, 2011), Plan de Diplomacia de Defensa, p. 31.

Finalidad

Formar, durante 4 semanas, a un grupo de 25 oficiales superiores del Ejército, Policía, Servicios de inteligencia y altos funcionarios civiles, que han asumido o pudieran asumir cargos de responsabilidad, para los que deberán estar adecuadamente preparados y formados en un marco democrático y de respeto a los Derechos Humanos, a fin de contribuir a la creación y consolidación de una comunidad de paz y seguridad en Asia Central. También participan alumnos españoles (uno por ejército y Guardia Civil), preferentemente que vayan a desplegar en los meses siguientes en Afganistán.

Impulsar procesos y mecanismos de conocimiento nacional mutuo, de interrelaciones personales y de experiencias compartidas que ayuden a comprender diferentes enfoques e interpretaciones y que consoliden vínculos de relación e integración institucionales entre la República Islámica de Afganistán y el Reino de España.

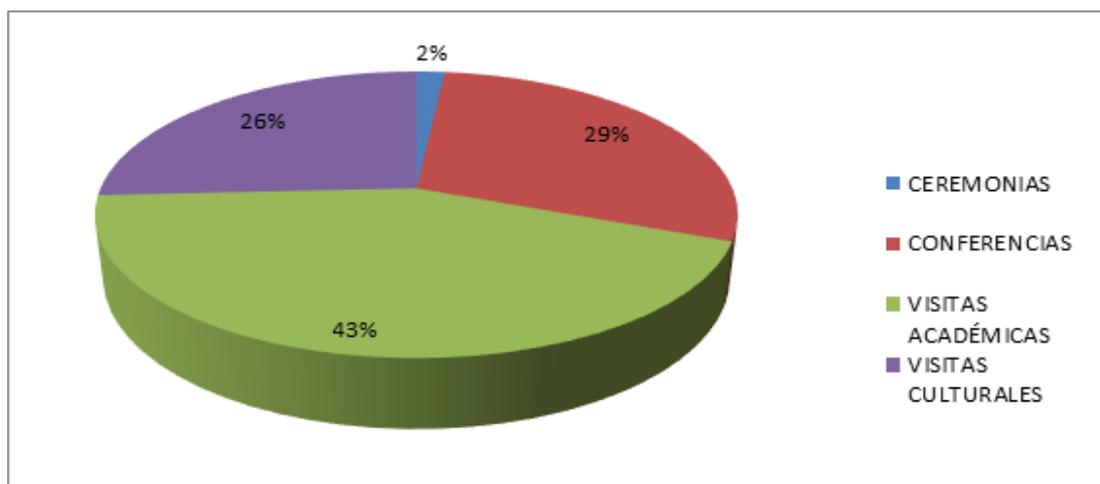


Imagen 12.- Distribución de las Horas Lectivas.

Programa

El primer módulo del programa académico está dedicado a las relaciones internacionales y al panorama estratégico mundial y, en especial, al área de Asia Central al que pertenece Afganistán.

El segundo módulo se ocupa del Planeamiento de la Defensa en el que participan diversas autoridades militares españolas, como los jefes del Mando de Operaciones y del Estado Mayor Conjunto y de las direcciones generales del Ministerio de Defensa que tienen responsabilidades en este ámbito.

El tercer apartado centra sus contenidos en uno de los aspectos mejor acogidos por los alumnos, la Cultura y Sociología de la Defensa, especialmente en lo que se refiere a los medios de comunicación y su papel de enlace entre los ciudadanos y sus Fuerzas Armadas.

El último módulo centra sus contenidos en la Economía e Industria de Defensa, queriendo destacar «la importancia del empleo adecuado de los recursos, sobre todo en tiempos de crisis, para asumir los retos a los que se enfrentan las Fuerzas Armadas»; personal de la Dirección General de Armamento y Material se encarga de explicar a la delegación afgana el estado y el desarrollo de los programas del Ministerio de Defensa.

Además, el curso contribuye a fomentar el conocimiento mutuo entre los miembros de las Fuerzas Armadas de ambos países y a reforzar los vínculos institucionales. Para ello, las sesiones académicas se combinan con visitas a empresas de seguridad y defensa a diferentes unidades militares, preferentemente, a las bases de las unidades que ya han desplegado en Afganistán o que estén próximas a hacerlo y visitas culturales.²⁰³

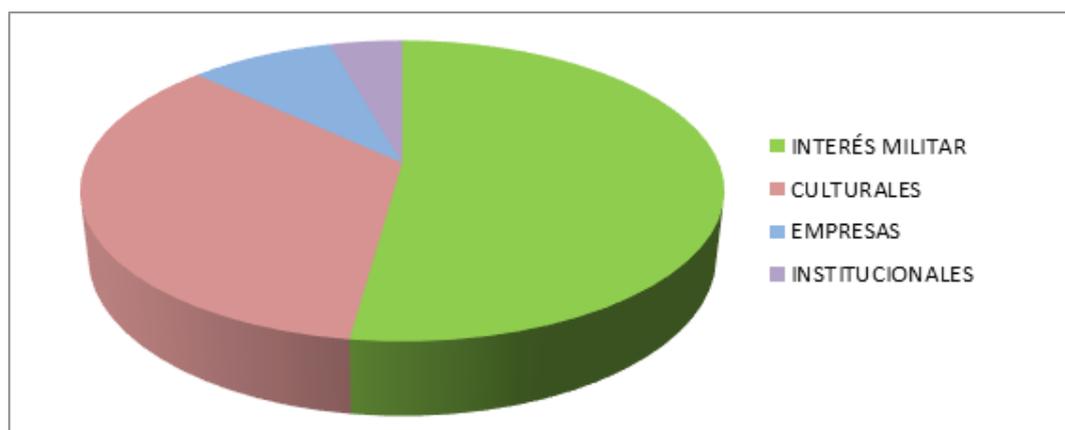


Imagen 13.- Distribución de las Visitas.

Metodología

El sistema docente de este Curso está basado en conferencias, paneles y visitas profesionales y culturales. Todas las actividades del curso se han realizado en idioma español con traducción sucesiva al darí, a cargo de dos intérpretes de la Embajada de España en Afganistán que se desplazan desde Kabul.²⁰⁴

²⁰³ (CESEDEN-ESCUELA DE ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA, julio 2012).

²⁰⁴ (CESEDEN-ESCUELA DE ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA, julio 2012).



Imagen 14.- Aula 24 de la Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EALEDE) – FEB 2015.

Curso Internacional de Desminado

La idea de ofrecer al nuevo Gobierno de Kabul cursos de desminado surgió en la Comisión de Defensa del Congreso y fue planteada por el Ministro de Defensa Federico Trillo-Figueroa, a su homólogo afgano, Mohamed Fahim (Kabul, 3 de marzo de 2002).²⁰⁵

A partir de abril de 2002, se realizaron 4 cursos en grupos de 25 alumnos:²⁰⁶

- 1^{er} Curso (22 ABR-28 MAY 2002).
- 2^o Curso (FEB-ABR 2003).
- 3^{er} Curso (OCT-NOV 2002).
- 4^o Curso (2002?).

205 GONZALEZ, Miguel. *Un centenar de afganos aprenderá en España cómo desactivar minas*. EL PAIS, 22 de marzo de 2002. http://elpais.com/diario/2002/03/22/espana/1016751618_850215.html.

206 Revista Española de Defensa nº 172 (junio 2002) p. 19.



Imagen 15.- Militares afganos en el Curso Internacional de Desminado. (Academia de Ingenieros en Hoyos de Manzanares-Madrid).²⁰⁷

Aspectos culturales de la formación

Hubo que adaptar los menús a la confesión musulmana, dando siempre opción a platos sin cerdo tanto en las Bases como Residencias Militares. Por su lado, los afganos mostraron flexibilidad, adaptando sus oraciones al horario de clases.

Dada la dificultad del idioma y la escasez de recursos económicos, se realizó un esfuerzo en ocupación del tiempo libre, organizándose Visitas Culturales, visitas a Centros Comerciales y /o eventos (partidos de fútbol, corridas de toros,...) que gestionadas con suficiente antelación despiertan el interés y la colaboración de las instituciones implicadas.

²⁰⁷

http://www.defensa.gob.es/gabinete/multimedia/fototeca/2010/04/DGC_100403_desminado_02.html.

Conclusiones y prospectiva

Seguridad propia

La instrucción de fuerzas locales es una tarea complicada y arriesgada y evidencia que la existencia de infiltrados es un hecho, aunque no resulte posible saber si se trata de casos aislados, o si el grado de penetración es elevado. Esto exige disponer de destacamentos de seguridad propios.

Equipos de Mentorización y Enlace (OMLT)

La misión de los OMLT/MAT ha demostrado ser fundamental y la que más ha exigido de las capacidades del soldado como combatiente. La que al principio no parecía una misión de primera línea se ha manifestado como la misión “bisagra”, gracias a la cual ha pivotado la misión general de ISAF, que no era otra que Afganistán fuera autosuficiente en cuanto a seguridad y defensa²⁰⁸.

La selección del personal es crucial y su preparación, orientada a la misión que van a desarrollar, son las claves del éxito antes de partir a la zona de operaciones. Los componentes de los OMLT/MAT necesitan un alto potencial psicológico, ya que el 90% de su trabajo consiste en influir al militar afgano mentorizado y, además, deben tener siempre presente la posibilidad de que se produzcan bajas afganas o españolas. Su fuerza moral y motivación son esenciales para el éxito de la misión, considerándose “clave” que el equipo acompañe a la unidad afgana en la mayor parte de misiones posibles, sobre todo si éstas entrañan riesgo. Caso contrario se daña de forma importante la relación del ANA y las fuerzas españolas lo que iría en detrimento de la influencia que se esperaba ejercer²⁰⁹.

208 (SALGADO ROMERO, 2014)Pág. 67,68 y 69.

209 *Ibidem*.

Personal afgano

En el documento *Commander's vision for 2011. Accelerating progress* (Visión del Mando para el año 2011. Acelerando el progreso), emitido el 10 de febrero de 2011 por el comandante en jefe de la NTM-A en relación con el proceso de transición, se mencionan una serie de temas (falta de instrucción, elevado nivel de violencia y deficiente gestión de recursos) que se califican como riesgos. Estos asuntos no constituyen un simple riesgo, sino una seria y preocupante realidad, que, a pesar de los esfuerzos, está lejos de resolverse. El abismo cultural y la deficiente educación de los jóvenes afganos hacen realmente difícil que exista una buena predisposición a aceptar y a adoptar valores y sistemas que se perciben como imposiciones de una fuerza de ocupación.

En el proceso de selección y preparación de los futuros líderes de las Fuerzas Armadas Afganas primó la rapidez, por lo que las deficiencias fueron notables y abundantes²¹⁰.

Sensibilidad cultural

A la hora de confeccionar los calendarios de cursos en territorio nacional tener en cuenta las especificidades culturales y religiosas de la región con la que se esté trabajando. Así, por ejemplo, el Año Nuevo en Afganistán (con el consiguiente periodo vacacional) se celebra el 21 de marzo²¹¹.

Especial atención, merecerían las festividades religiosas movibles como Semana Santa y Pascua en el ámbito cristiano y las del mundo musulmán (*Ramadan*, *el Aïd* o la *Ashura* para los chiitas)²¹².

210 Ibidem.

211 El año nuevo del calendario persa (*Noruz*), se celebra coincidiendo con el equinoccio de primavera. Se festeja también en Irán y en otros territorios que recibieron la influencia de la cultura persa, como Azerbaiyán, India, Kirguizistán, Paquistán, Turquía, y Uzbekistán. <http://www.unesco.org/culture/ich/en/RL/novruz-nowrouz-nooruz-navruz-nauroz-nevruz-00282>.

212 La *Ashura* se celebra en el décimo día del primer mes del calendario lunar islámico y es una gran fiesta de duelo para los chiitas. El mes del *Ramadan* el noveno del calendario lunar islámico, cada año, la fecha de inicio puede variar en un día según la ubicación. En 2015 comenzó el 18 de junio y en 2016 comenzará el 6 de Junio. La fiesta del *Aid El Kebir* (Fiesta Grande) y se celebra setenta días después del *Aid el Seguer* (Fiesta Pequeña) que se celebra justo al final del Ramadan. <http://www.elmundo.es/ciencia/2015/06/17/557e9e7dca4741797b8b457c.html>.

El respeto a las especificidades culturales es una de las claves del éxito de estos cursos. Este respeto (sin caer en la adulación) es muy apreciado por los alumnos.

Metodología

La traducción sucesiva, (español-dari/dari español) implica no solo el doble del consumo de tiempo, sino un cansancio adicional, por lo que hay que prever pausas de 15-20 min entre conferencias, pausas que deberán respetarse escrupulosamente.

Caso de emplear presentaciones, deben realizarse en una lengua “franca” (ej. inglés) ya que si fueran en español no lo entenderían y ni podrían ser explotadas al regreso a su país²¹³.

La experiencia de adiestramiento/formación y *mentoring* con las Fuerzas Armadas afganas, no solo proporcionan continuidad a aquella misión pionera de cooperación internacional en la que participaron las Fuerzas Armadas españolas a principios de la década de los años 80 en Guinea Ecuatorial²¹⁴, sino que han marcado un modelo a seguir y que de hecho se está siguiendo, en las diferentes misiones de la Unión Europea en África. Por ello, esperamos ver sentados en las aulas del CESEDEN a generales y coroneles de los países del África Subsahariana, con objeto de seguir un curso de Altos Estudios de la Defensa.

Bibliografía

- ARTEAGA, F., & GARCÍA ENCINA, C. (30 de 09 de 2010). *Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán: ¿listas para el relevo?* Obtenido de Real Instituto Elcano: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/dt32-2010.
- CESEDEN-ESCUELA DE ALTOS ESTUDIOS DE LA DEFENSA. (julio 2012). *Memoria Curso Académico 2011-2012*. http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/ealed/publicaciones/ficheros/Memoria_EALEDE_2011-2012.pdf.
- Defensa.com. (19 de enero de 2012). *Afganistán, el tortuoso camino hacia la transición*. Obtenido de Defensa.com: <http://www.defensa.com/index.php?option=com>

²¹³ Al final de los Curso de Altos Estudios se les entrega un USB con las conferencias.

²¹⁴ Ver detalles en: CESEDEN. Documentos de Seguridad y Defensa nº 5 (OCT 2006):“La cooperación militar español con Guinea Ecuatorial”

[content&view=article&id=5148:afganistan-el-tortuoso-camino-hacia-la-transicion&catid=70:documentos&Itemid=200.](#)

MINISTERIO DE DEFENSA. (2011). *Memoria de la IX Legislatura, 2008-2011*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Defensa.

SALGADO ROMERO, C. (2014). Una sola unidad..., un solo corazón. *Ejército n° 878*, 67, 68 y 69.

VARGAS CAMACHO, P. (2011). *Ejército n° 839*, 46-59.

Composición del Grupo de Trabajo

Coordinador

D. Teodoro López Calderón

Almirante.

Comandante del Mando de Operaciones (CMOPS).

Vocal / Secretario

D. Juan A. Mora Tebas

Coronel del Ejército de Tierra DEM (R).

Analista del IEEE.

Vocales

D. Alberto de la Calle

Consejero en la Misión Permanente de España ante Naciones Unidas en Nueva York.

D. Javier Parrondo Babarro

Jefe de Departamento <Cooperación mundo árabe>.

AECID Agencia de cooperación y desarrollo.

D. Miguel Martín Bernardi

General de división.

Jefe de las Fuerzas Ligeras del Ejército.

Dña. María Cilleros Jellinek

Vice-presidenta de la Asociación por los Derechos Humanos en Afganistán (ASDHA).

D. Ignacio Alvaro Benito

Especialista en Desarrollo Internacional y Administración Pública.

Director Organización Universidad Pontificia de Comillas.

D. Jesús Gayoso Rey

Teniente coronel de la Guardia Civil.

Jefe del Grupo de Acción Rápida (GAR).

The logo for the Instituto Español de Estudios Estratégicos (ieee.es) is centered on the page. It features the text "ieee.es" in a bold, sans-serif font. The "ieee" part is in black, and the ".es" part is in a bright blue color. Below this, the full name "Instituto Español de Estudios Estratégicos" is written in a smaller, black, sans-serif font.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos