



Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán: ¿listas para el relevo?

Félix Arteaga y Carlota García Encina

Área: Seguridad y Defensa
Documento de Trabajo 31/2010
30/09/2010

Real Instituto Elcano
Madrid – España
www.realinstitutoelcano.org

Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán: ¿listas para el relevo?

*Félix Arteaga y Carlota García Encina **

Índice

Introducción

El largo proceso hacia las Fuerzas de Seguridad Afganas

 El crecimiento del ENA: aprender sobre la marcha

 La militarización de la PNA: la insurgencia –y los EEUU– mandan

 Déficit de instructores y de coordinación

 La contribución española a la instrucción y adiestramiento de las FSA

La apuesta por las milicias

El relevo se acelera tras el cambio de Administración en los EEUU

Las Fuerzas de Seguridad Afganas: descripción y valoración de cara a un relevo

 Las FSA en sus números

 Las FSA en su valoración social

 Las FSA en su valoración operativa

Conclusiones para un relevo

Introducción

La formación y adiestramiento de las Fuerzas de Seguridad Afganas (FSA) que comprenden las del Ejército Nacional Afgano (ENA) y las de la Policía Nacional Afgana (PNA) han sido objetivos de la intervención internacional en Afganistán desde 2001. 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 gobernanza y el desarrollo de Afganistán. Casi una década después, y cuando se ha empezado a poner fechas a la salida de las tropas internacionales, disponer de unas fuerzas de seguridad capaces –y cuanto antes– se ha vuelto en el objetivo prioritario –si no el único– de la intervención internacional para permitir el relevo de las fuerzas internacionales que se están encargando de la seguridad afgana.

Ya en los primeros acuerdos adoptados para restablecer el autogobierno afgano en diciembre de 2001 (Acuerdos de Bonn) 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 y entrenar sus

* *Real Instituto Elcano*

fuerzas de seguridad.¹ A la sombra de este objetivo declarado se albergaba el deseo, especialmente en los EEUU (Rand, 2009, p. 11), 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, mientras las autoridades afganas pudieran hacerse cargo de su seguridad. Esta fuerza, conocida luego como Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) de Afganistán se creó para dar seguridad a las autoridades provisionales, proporcionar la seguridad afgana comenzando en Kabul y sus alrededores y crear y entrenar a las fuerzas de seguridad afganas.

El diseño del programa de reforma del sector de la seguridad fue desacertado por exceso de confianza y por falta de conocimiento. El optimismo post-talibán hizo pensar que los combates de Libertad Duradera acabarían pronto y que el programa de desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes funcionaría, subestimándose los indicios de inseguridad como los enfrentamientos armados, la proliferación de armas y grupos armados, el narcotráfico, la delincuencia y otros que empezaron a acumularse advirtiendo que la inseguridad volvería a ser el principal problema de la intervención aliada (Sedra, 2003, p. 1).² También se sobrevaloró la capacidad internacional para formar unas fuerzas de seguridad que lejos de partir de cero, partían de unas condiciones estructurales muy negativas. Con pequeñas diferencias, sus futuros miembros no tenían sentido de Estado ni se identificaban con el gobierno, carecían de educación (con unos niveles de analfabetismo próximos al 70%) o de formación profesional previa, y su lealtad dependía de intereses clientelistas, étnicos o de supervivencia económica. El error de diagnóstico, la incompreensión cultural de lo “afgano” y el deseo de implicarse lo menos posible militarmente (*light footprinting*) impidieron aprovechar la oportunidad creada por la intervención y el desalojo talibán.

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 y capaces de actuar en todo el territorio afgano. Para hacerlo, las potencias que habían participado en el derrocamiento o en la intervención se repartieron la tarea confiando más en sus propias capacidades que en la coordinación. 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. La formación se asumió por EEUU desde el principio pero la creciente insurgencia hizo necesario cambiar progresivamente de método y de objetivo para formar más fuerzas y más deprisa. A partir de 2006, las necesidades comenzaron a crecer a mayor ritmo que las respuestas y, desbordados por la tarea, EEUU solicitó la colaboración de sus aliados y coligados para superar el déficit crónico de instructores necesarios para desempeñar

¹ Véanse los Acuerdos y Anexo I en <http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>.

² Según este autor, en 2003 existían entre 150.000 y 250.000 afganos armados, unos 8 millones de armas sin control y la intervención internacional no consiguió evitar los enfrentamientos entre las distintas facciones armadas, pese a lo cual el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, declaró el fin de las operaciones de combate (fase tres) y el paso a la estabilización y reconstrucción (fase cuatro) en mayo de 2003.

funciones de formación individual e instrucción y adiestramiento de unidades mediante equipos de instrucción integrados (*Embedded Training Teams, ETT*) o de adiestramiento operacional de enlace (*Operational Mentor and Liaison Teams, OMLT*). El cambio de Administración 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. En 2009, EEUU 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 pudo finalmente enderezar la situación, pero no pudo homogeneizar las reglas de enfrentamiento ni resolver al ritmo necesario los problemas relacionados con el equipamiento, la corrupción, la competencia y la sostenibilidad del ENA.

Alemania corrió una suerte similar con su proyecto de crear una PNA a imagen y semejanza occidental, un intento en el que también fracasó la UE que la relevó, debido a que subestimaron las necesidades reales y sobrevaloran sus capacidades para implantar un modelo policial en unas condiciones estructurales tan desfavorables como las de Afganistán. La rectificación llegó también tarde y el nuevo enfoque dirigido por EEUU se centró más en combatir la creciente insurgencia que en ofrecer seguridad policial, con lo que la formación, instrucción y adiestramiento de la PNA se militarizó progresivamente y, también en este sector, EEUU se vio obligado a centralizar la coordinación y a pedir esfuerzos adicionales a sus aliados para cubrir las necesidades de formación individual en las distintas academias policiales y en la instrucción y adiestramiento de las unidades policiales aportando más instructores a los distintos equipos (*Police Mentoring Teams, PMT* y *Police Operational Mentoring and Liaison Teams, POMLT*).

El deterioro de la seguridad no es sólo imputable a los desaciertos internacionales o a la reorganización de la insurgencia, sino también a la falta de voluntad y capacidad del gobierno y de los responsables militares y policiales afganos para aprovecharse del apoderamiento y de la masiva inyección de asistencia internacional. Los limitados resultados de su gestión, unidos a la persistencia de viejos modos como la corrupción y la impunidad de los mandos, así como la primacía del interés particular sobre el general alimentaron la bolsa de la insurgencia con legiones de desencantados del gobierno afgano, de la comunidad internacional o de ambos.

La Alianza Atlántica tardó en reconocer la situación pero en la cumbre de Riga de noviembre de 2006, la OTAN 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 FSA pudieran comenzar a asumir 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. Año y medio después, la Alianza se reunió en Bucarest con pocos avances

respecto a lo esperado y con patente deterioro de la seguridad para aprobar una nueva “Visión estratégica de la ISAF”, que incluía un claro llamamiento a los afganos para que tomaran las riendas de su futuro empezando por la seguridad junto con el compromiso compartido a largo plazo.³ La siguiente cumbre de la OTAN de Estrasburgo-Khel, en 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.⁴ 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.⁵

Por su parte, las autoridades afganas y sus asesores reconocieron la necesidad de un relevo de responsabilidades en su Estrategia Nacional de Desarrollo de 2008 (ANDS, 2008, pp. 58-59).⁶ En noviembre de 2009, el presidente Karzai asumió la necesidad de la transición (*inteqal*) que condujera a un relevo total en 2014 según los criterios y calendario a definir en las conferencias internacionales de Londres y Kabul de 2010. Un mes después, y en su discurso de West Point, el presidente Obama señaló el mes de julio de 2011 como la fecha en la que comenzarían a salir las tropas internacionales, con lo que la formación de las FSA se tornó en una prioridad esencial. Tras la Conferencia de Kabul, en julio de 2010, se puso en marcha un proceso de transición hacia una seguridad liderada por las FSA que constaba de dos fases: (1) valoración de las condiciones de seguridad, gobernanza y desarrollo; y (2) ejecución de las transferencias si procede.⁷ Al principio de la ejecución, las FSA se harían cargo de las operaciones mientras que las fuerzas de ISAF pasarían a un papel de apoyo. Después, las fuerzas de ISAF dejarían de apoyar en las operaciones pasando a hacer tareas de asesoramiento y enlace para, progresivamente, ir reduciendo su tamaño y capacidad hasta dar sólo asistencia técnica e institucional (ANDS, 2010, pp. 35-37).

De acuerdo con las previsiones compartidas, en la conferencia de Londres se acordó establecer una estrategia de seguridad que permitiera al gobierno afgano hacerse cargo de su seguridad en 2014, aunque los detalles se dejaron para una Conferencia internacional en Kabul. En Londres se acordaron los objetivos estratégicos que se muestran en la Tabla 1 y también se acordó diseñar un plan de transición progresiva, provincia a provincia, que comenzara a finales de 2010 o principios de 2011 y, finalmente, el gobierno se comprometió a desarrollar e implementar una Política de Seguridad Nacional que

³ ISAF’s Strategic Vision, 3/XI/2008,

http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8444.htm?mode=pressrelease.

⁴ http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease.

⁵ “Statement on Afghanistan by Ministers of Foreign Affairs of Nations Participating in the International Security Assistance Force (ISAF)”, 4/XII/2009,

http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_59701.htm?mode=pressrelease.

⁶ http://www.undp.org.af/publications/KeyDocuments/ANDS_Full_Eng.pdf.

⁷ La valoración de la seguridad incluirá el estado de la insurgencia, los niveles de violencia, libertad de movimiento, capacidades, cadenas de mando y coordinación con las fuerzas internacionales.

estableciera las responsabilidades de las distintas agencias de seguridad y su infraestructura para fin de año.

Tabla 1. Objetivos de fuerzas militares (ENA) y policiales (PNA)

Documentos	Estrategia de Desarrollo y Seguridad Afgana (ANDS)	Conferencia de Londres de febrero de 2010	Estado a agosto de 2010
ENA	80.000 a fines de 2010	134.000 a octubre de 2011	134.000
PNA	82.810 a fines de 2011	171.600 a octubre 2011	109.000

Fuente: elaboración propia.

Las aportaciones adicionales de instructores por EEUU y sus aliados alimentaron las expectativas de un relevo satisfactorio y en los plazos previstos, una percepción que salió reforzada de la reunión ministerial aliada de Tallin, Estonia, en abril de 2010. Sin embargo, las expectativas se fueron desvaneciendo a medida que las valoraciones alejaban, en lugar de acercar, los resultados a los objetivos previstos. Por un lado, se cambió la metodología seguida hasta entonces para la valoración basada en las capacidades alcanzadas (*capability milestones*), cuestionada por los analistas por su excesiva dependencia en criterios cuantitativos. Por otro, EEUU relevó al general McChrystal por el general Petraeus e, independientemente de su causa última, el nuevo comandante de ISAF comenzó a mostrarse menos optimista con las expectativas de relevo⁸, una cautela que tuvo su reflejo en la Conferencia Internacional de Kabul de julio de 2010, donde se mantuvo el objetivo del relevo sin que se concretaran sus plazos y secuencia que ahora se espera anunciar durante la cumbre aliada de Lisboa en noviembre de 2010. Casi una década después, la disponibilidad de unas Fuerzas de Seguridad Afganas capaces, profesionales y étnicamente equilibradas sigue siendo una condición necesaria para la gobernanza afgana pero ahora se han convertido también en una condición indispensable para permitir la salida de las fuerzas internacionales de Afganistán.

Este Documento de Trabajo describe el proceso de formación de las FSA desde su inicio hasta el momento actual y recoge las valoraciones disponibles sobre su capacidad para afrontar el relevo de las fuerzas internacionales con los datos y análisis de fuentes abiertas y, en su mayoría, estadounidenses o afganas. Sus conclusiones reflejan que las FSA no están preparadas para un relevo significativo en 2011 y que en 2014 podrían estarlo o no según evolucionen las condiciones que afectan a su formación, muchas de las cuales no están bajo el control de la asistencia internacional porque dependen de la voluntad e idiosincrasia de los propios afganos.

El largo proceso hacia unas Fuerzas de Seguridad Afganas

La creación de las FSA comenzó con el Acuerdo de Bonn, en diciembre de 2001 (Bonn I) cuando se creó la Autoridad Provisional Afgana que se concretó después en la Conferencia celebrada en Petersberg, Bonn, el 2 de diciembre de 2002 (Bonn II).⁹ Tras ella,

⁸ David Petraeus, comparecencia ante el US Armed Services Committee, 16/VI/2010.

⁹ Declaración final y anexo 1 de la reunión en Petersberg, el 2 de diciembre de 2002, de los países

el presidente Karzai fijó mediante decreto un límite máximo de 70.000 miembros, incluyendo fuerzas aéreas y terrestres y funcionarios civiles para el ENA y el Ministerio de Defensa (MD), así como los criterios de mérito, equilibrio étnico y voluntariedad. Para la PNA, el gobierno interino afgano y los planificadores alemanes habían calculado previamente a Bonn II un objetivo de fuerza de 62.000 efectivos: 44.300 policías uniformados, 12.000 policías de fronteras, 3.400 policías de tráfico y 2.300 de antinarcoóticos (IG, 2006:5).

Posteriormente, las Conferencias de Tokio en enero de 2002 y Ginebra en abril de 2002 ajustaron los detalles para la reforma del sector de la seguridad y un reparto de funciones por el que EEUU lideraría el desarrollo de las fuerzas militares, Alemania el de las policiales, Japón el desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes, Italia la reforma judicial y el Reino Unido la lucha contra el narcotráfico.¹⁰ La división de trabajo, realizada de forma voluntarista, sin una valoración adecuada de la situación y sin mecanismos de coordinación (Perito, 2009, p. 2) no pudo lograr lo que sólo hubiera sido posible con una estrategia global y con un enfoque integral de reforma del sector de la seguridad. La falta de una planificación estratégica coordinada se hizo evidente a los pocos años (GAO, 2005, p. 26) y, aun así, los objetivos estratégicos de las FSA no comenzaron a concretarse hasta 2007 (Cordesman, 2010, p. 5) con lo que sólo se pudieron incluir en la Estrategia Nacional de Desarrollo Afgano en 2008 cuando ya se había perdido un tiempo precioso.

El deseo de desmovilizar las milicias existentes convivió inicialmente con el de construir una fuerza afgana sobre esas mismas fuerzas (*Afghan Military Forces*, AMF), pero la dificultad de conciliar ambos deseos llevó en 2003 a optar por crear un ENA desde cero, partiendo de un núcleo de oficiales y soldados leales a la Autoridad Provisional. EEUU empezó a dar los primeros pasos en un programa de reclutamiento, desarrollo e inversión financiera para la creación de un ENA multiétnico y neutral. Entre 2002 y 2005, se coordinó su formación a través de Oficina de Cooperación Militar-Afganistán (*Office of Military Cooperation-Afghanistan*, OMC-A) que más tarde se transformó en la Oficina de Cooperación de Seguridad-Afganistán (*Office of Security Cooperation-Afghanistan*, OSC-A), que acabó asumiendo también la tarea de formación policial a la PNA. Ambas organizaciones estaban subordinadas a la *Combined Forces Command-Afghanistan* (CFC-A) que, a su vez, en abril de 2006 pasó a denominarse *Combined Security Transition Command-Afghanistan* (CSTC-A), manteniendo ese nombre hasta hoy y dependiendo del mando el Mando Central de EEUU (*Central Command*, CENTCOM).

El 14 de mayo de 2002, EEUU emprendió la formación de los primeros reclutas afganos en la antigua academia militar del país, a las afueras de Kabul, rebautizada como el Centro

participantes en los acuerdos de Bonn sobre Afganistán, bajo el lema *Rebuilding Afghanistan. Peace and Stability*.

¹⁰ “International Conference on Reconstruction Assistance to Afghanistan”, Tokio, 21-22/I/2002, conclusiones disponibles en http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/min0201/summary.pdf. “Geneva Donor Conference on Security Sector Reform”, 2/IV/2002.

Militar de Formación de Kabul (*Kabul Military Training Center*, KMTC). El programa original estaba basado en la formación simultánea de dos grupos durante un ciclo de 10 semanas (cinco de instrucción individual básica, tres de individual avanzada y dos de pelotón), aunque en la primavera de 2003 el ciclo fue reducido a ocho semanas para acelerar el proceso, y a principios de 2004 se añadió un grupo más en el proceso de formación (Sedra, 2004, p. 4). El programa inicial engendró su primer *kandak* (batallón) en julio de 2002, pero en mayo de 2003 el ENA sólo contaba con 4.000 miembros, por lo que resultaba inalcanzable el objetivo de formar a 18.000 tropas para octubre de 2003 y de mantenerse ese ritmo se precisarían más del doble de los ocho años previstos para conseguir el objetivo de 70.000. En 2004, las críticas al programa inicial llevaron a un nuevo programa de entrenamiento que incluía un programa de 14 semanas: seis de instrucción individual básica, seis de individual avanzada y 2 dos de pelotón (GAO, 2005, p. 12). Al programa se le añadió una semana más y se mantuvo hasta 2007. Desde el comienzo, EEUU se encontró con problemas de reclutamiento debido a la escasez de cantidad y calidad de los recursos humanos, a su falta de disciplina, a su desequilibrio étnico (menos pastunes que de otros grupos), a la renuencia a vivir fuera de sus lugares de residencia, los bajos salarios y las malas condiciones de vida, lo que disparó la tasa de abandono (*attrition*) hasta el 40%.¹¹

La OMC-A supervisaba el desarrollo de la estructura del ENA, el proceso de decisiones, las guarniciones, y proporcionaba el equipamiento (GAO, 2005, p. 6). La *Task Force Phoenix*, un destacamento creado en mayo de 2003, se encargaba de la formación del ENA en cuestiones de liderazgo, planeamiento, ejecución de operaciones y doctrina. Tras el entrenamiento individual en el KMTC se pasaba a la instrucción y el adiestramiento de las unidades, para lo que la OMC-A decidió en 2004 *empotrar* equipos de entrenamiento (*Embedded Training Teams*, ETT) de aproximadamente 16 hombres, oficiales y suboficiales, en las unidades del ENA. Estos equipos acompañaban a la unidad en el terreno, proporcionaban liderazgo, entrenamiento táctico y apoyo logístico y en noviembre de 2009 contaban con 600 instructores de EEUU y de otros cinco países. Los buenos resultados de esta nueva iniciativa hicieron que EEUU comprometiera hasta 410 instructores a principios de 2005 y, en marzo de ese mismo año, la OMC-A consiguió completar la formación de 18.300 miembros del ENA –un 42% de los 43.000 fijados como objetivo¹² (GAO, 2005, p. 13)–, mientras que el mando central de Kabul contaba con 10.500 tropas y otras 7.800 estaban asignadas a los cuatro mandos regionales. La OMC-A preveía completar la formación de los 24.700 soldados restantes para mediados de 2007, formando cinco batallones al mismo tiempo, además de destinar más tropas de combate a los cuatro

¹¹ La tasa de abandono varía según las fuentes, unidades y causas. Para Sedra (2004, p. 4), en el verano de 2003 las deserciones alcanzaron un ratio del 10% mensual, correspondiente a un 72% en base anual. Para el ICG (2010, p. 2) la tasa media de abandono ronda el 25% si se incluyen bajas, deserciones, ausencias injustificadas (*absences without licence*, AWOL) o justificadas (10% para el MD y 18% para el NTM-A). El número de ausencias injustificadas también tiende a bajar: del 13% en 2008 al 8% en 2007 (RAND, 2009, p. 19) y el 80% de los que se ausentan se incorporan antes de 60 días (Cordesman, 2010, p. 67).

¹² Del objetivo último de formar a 70.000 efectivos, 43.000 serían tropas de combate con base en Kabul y otras cuatro ciudades; 21.000 de apoyo para tareas de reclutamiento, educación y formación, adquisiciones y logísticas, y comunicaciones e inteligencia; 3.000 del Ministerio de Defensa; y 3.000 del componente aéreo.

mandos regionales de Afganistán. Sin embargo, los integrantes de los ETT iban informando de la progresiva escasez de recursos y equipamiento, lo que afectaba negativamente a la efectividad del Ejército y a la disciplina y, además, se necesitaba incrementar de forma considerable el número de instructores empotrados si se quería formar cinco o seis batallones simultáneamente, por lo que la *Task Force Phoenix* reasignó oficiales para dicha tarea, e incluso, redujo ocasionalmente los ETT a 12 miembros.

La formación de la PNA presentaba similares problemas, incluido el analfabetismo en unos niveles superiores al 75% con el agravante de unos ingresos en torno a los 20 dólares mensuales recibidos de forma irregular y sujetos a retenciones forzadas de los superiores. Además, el ingreso en la PNA de milicias disueltas hizo que muchos responsables policiales mantuvieran vínculos con los grupos armados y criminales (IBF, 2009, p. 35; UNDP, 31) con lo que obstaculizaron las reformas. La idea era crear una policía con una estructura de fuerza (*tashkil*) capaz de desplegarse por todo el territorio, algo que va contra el apego afgano por mantenerse en su lugar de origen y contra su resistencia a reconocer autoridades fuera de él. Según lo establecido en Ginebra en abril de 2002, Alemania se hizo cargo de la formación de los cuadros de mando y en agosto de ese año puso en marcha una Academia de Policía en Kabul para formar promociones de 300 oficiales en cursos de tres años y de 500 suboficiales en cursos anuales que debían ser el esqueleto de un cuerpo policial de 62.000 hombres para diciembre de 2005, según lo acordado con el gobierno interino afgano. Por su parte, EEUU se ocuparía de formar o reciclar según su nivel o formación a los policías rasos en el centro de instrucción central y en los siete regionales que se subcontrataron a DynCorp International a partir de noviembre del mismo año (ICG, 2007, p. 7), mientras que DynCorp y Blackwater se hicieron cargo de la formación de policía de fronteras (CRS, 2010, p. 40).

En 2005, EEUU constató que mientras el ENA progresaba a pesar de las dificultades materiales y estructurales señaladas, la PNA se iba atrasando respecto a los planes previstos por lo que decidió traspasar la supervisión de la formación policial desde la *International Narcotics and Law Enforcement Affairs* del Departamento de Estado (INL/State) al mencionado *Combined Security Transition Command-Afghanistan* (CSTC-A) del Departamento de Defensa. La militarización de la dirección estratégica unido a la mayor contribución financiera estadounidense¹³ aumentó la influencia de los asesores norteamericanos en la reforma policial, en la elaboración de la Estrategia Nacional de Seguridad Interior del Ministerio del Interior (MI) de septiembre de 2006 y a la progresiva militarización de la formación (IBF, 2009, p. 36 y RUSI, 209, p. 93).¹⁴ Hasta enero de 2005,

¹³ La mayor disponibilidad de fondos de Defensa permitió un incremento exponencial de los fondos estadounidenses para la formación y equipamiento policial, como muestra la tabla adjunta (IBF, 2009, p. 37):

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Millones US\$	26	5	224	838	1.300	2.701	1.106

¹⁴ El Inspector General reconoció cómo la necesidad de modificar el programa de formación de la PNA para hacer frente a la insurgencia a partir de 2006 colisionó con los planes de formación policial que el Departamento de Estado había subcontratado a Dyncorp International y cómo el Departamento de Defensa lideró el nuevo enfoque contrainsurgente (IG, 2010:4).

EEUU y Alemania habían formado a más de 35.000 policías de los 62.000 que se habían marcado como objetivo a alcanzar en diciembre de ese mismo año. Sin embargo, los progresos cuantitativos se veían comprometidos por el gran número de deserciones, la poca lealtad hacia el gobierno, la corrupción, las altas tasas de analfabetismo y de consumo de drogas entre los reclutados,¹⁵ por no hablar de la falta de equipamiento y la escasez y mal acondicionamiento de las estaciones de policía.

Entre el 31 de enero y 1 de febrero de 2006, se llevó a cabo en Londres una Conferencia internacional en la que estuvieron presentes unos 50 Estados y organizaciones internacionales que emitieron el *Afghanistan Compact*, un nuevo plan que expresaba tanto el compromiso de la comunidad internacional con Afganistán, como el compromiso del propio gobierno afgano para la construcción y la reforma de su Estado en los cinco años siguientes.¹⁶ En el documento se reafirmó el objetivo de alcanzar unas fuerzas de seguridad profesionales, operativas y étnicamente equilibradas a finales de 2010 (70.000 miembros del ENA y 62.000 para la PNA), un objetivo poco realista teniendo en cuenta la situación de partida y la escasez de instructores disponibles.¹⁷

El crecimiento del ENA: aprender sobre la marcha

En 2006, a medida que la OTAN asumía más responsabilidades en Afganistán y que crecía la inseguridad, ISAF inició el programa de los equipos de adiestramiento operacional de enlace (*Operational Mentor Liaison Teams*, OMLT) para complementar el esfuerzo de los ETT de EEUU.¹⁸ Los OMLT podían incluir instructores de uno o varios países distintos de los EEUU cuyas reglas de enfrentamiento les permitían –o no– combatir en toda la gama de combates posibles. De esta forma, mientras algunos OMLT (*Tier I*) podían llevar a cabo funciones de instrucción y adiestramiento similares a los de los ETT, otros podían hacerlo pero sin adiestrar al ENA y la PNA en todas las situaciones de combate posibles (*Tier II*). Cada ETT u OMLT es asignado a una unidad afgana con la que convive (se convierte en su *partner*), complementando la formación individual que han recibido sus miembros y adiestrando a sus unidades para que puedan llegar a ser operativas. Desde 2006, la responsabilidad de formar y asesorar al ENA quedó bajo la

¹⁵ Según Perito (2009, p. 4-5), el retraso en el desembolso de los fondos comprometidos con el programa *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* de Naciones Unidas dedicado a financiar el pago de las nóminas policiales (sólo 11,2 millones de los 65 millones de dólares previstos en 2004) fomentó la vuelta a las malas prácticas policiales y a la percepción de la nueva policía.

¹⁶ <http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/AfghanistanCompact-English.pdf>.

¹⁷ El RUSI (2009, p. 84-86) señala esta contradicción, la retórica sobre el compromiso internacional “a largo plazo” y el desfase entre los plazos de tiempo establecidos y los que verdaderamente se necesitan: de 10 a 20 años si no una generación completa. Por su parte, según Dobbins y otros (2007, p. 67) la media de policías por 100.000 habitantes, tras cinco años de operaciones de estabilización, fue de 429 en Bosnia, 366 en Irak, 272 en Kosovo y 175 en Afganistán, la mitad de los que puede ofrecer la cifra final de 82.000 (1:328 para 25 millones de habitantes). Por su parte, Korski (2008, p. 8) destaca que la UE envió a Afganistán 160 policías frente a los 186 destinados en Bosnia y 1.4779 enviados a Kosovo en el mismo período.

¹⁸ Los OMLT están integrados en las unidades afganas, les dan adiestramiento y asesoramiento operativo y facilitan el enlace con las unidades de ISAF que les apoyan. Tienen una dimensión variable de acuerdo a la unidad a la que adiestran: puede ir desde los 12 miembros en una OMLT tipo batallón hasta los 380 del OMLT británico de Helmand asignado a la 3ª Brigada del 205 Cuerpo de Ejército.

responsabilidad del nuevo CSTC-A. La CJTF-Phoenix continuó formando al ENA en liderazgo, funciones de estado mayor y apoyo, planeamiento, evaluación y ejecución de operaciones, doctrina, táctica, procedimientos de formación y formando a instructores afganos en su *Training Assistance Group*.¹⁹

Los progresos, sin embargo, eran lentos y, además, cada vez se necesitaban más soldados afganos capaces de luchar contra la insurgencia por lo que se tomaron dos nuevas medidas: por un lado se abrieron nuevos centros de entrenamiento en varios puntos del país para formar más reclutas y, por otro, se redujo la duración de los programas de entrenamiento de 15 semanas a 10 semanas de instrucción básica de combatiente, lo que permitía formar unos 34.000 soldados al año, 24.000 en el KTMC y 6.000 en los nuevos centros (RAND, 2009, p. 31). De la instrucción básica se encargaban instructores afganos bajo la supervisión internacional con el objeto de inculcar a los reclutas las habilidades militares y el trabajo en equipo (los reclutas con potencial de liderazgo podían asistir a un curso para suboficiales dirigido por el Reino Unido). Después de las 10 semanas de entrenamiento básico, parte de los efectivos podían asistir a un curso de adiestramiento avanzado de infantería u otra especialización de seis a ocho semanas de duración. Una vez constituidas, las nuevas unidades afganas recibían, además, un período adicional de formación individual y colectiva antes de empezar a rotar en las operaciones de combate. Cada *kandak* se acompañaba bien de un ETT, bien de un OMLT, ambos con las mismas funciones de *partnering*.²⁰ A medida que las unidades del ENA mejoraban sus capacidades y aumentaban su autonomía operativa, se vio la necesidad de someterles a un proceso de validación para lo que se crearon los *Validation Training Teams* (VTT) que, asistidos por los ETT y los OMLT, empezaron a evaluar las unidades más capaces a través de una serie de ejercicios de campaña.

En julio de 2007, el ENA planeó y ejecutó su primera gran operación. El general de División Abdul Khaliq, comandante del 203 Cuerpo del Ejército, asumió el mando de la Operación Maiwand en la provincia de Ghazni en la que participaron cerca de 800 soldados afganos, 400 norteamericanos y 200 policías afganos (Cook, 2007). Reflejaba el esfuerzo hecho hasta ese momento y sirvió para inculcar cierta confianza al ENA, aunque la dependencia de EEUU y demás fuerzas internacionales era aún demasiado alta. En abril de 2008 Afganistán contaba con alrededor de 58.000 efectivos militares, formados y asignados, de los cuales 38.000 eran fuerzas de combate. De ellas, sólo dos de las 105 unidades del ENA estaban capacitadas para actuar de forma autónoma, 38 podían actuar con asistencia internacional, mientras que el resto se encontraba en la etapa de formación

¹⁹ El Reino Unido y Francia participaron desde el principio en el KTMC y la Academia Militar Nacional afgana. Por su parte, Francia, Nueva Zelanda, el Reino Unido y Canadá participaron desde 2006 en el *Training Assistance Group* del CJTF-Phoenix y al programa de los OMLT se incorporaron Canadá, Croacia, la República Checa, Alemania, Italia, Países Bajos, Noruega, Polonia, Eslovenia, Suecia y España, además de Francia, el Reino Unido y EEUU.

²⁰ La colaboración entre equipos y unidades de ISAF con las FSA ha recibido varias denominaciones como *partner*, *partnering* o *partnership* que se refieren a las tareas de colaboración, confianza y compartir actividades y recursos en la doctrina estadounidense (Ledford, 2009) y que en la idiosincrasia de las tropas españolas incluiría la confraternización.

básica (GAO, 2008, p. 18). Además, las unidades de combate tenían graves carencias, en torno a un 40%, en cuanto a falta de equipamiento como vehículos, armas y radios. También subsistían las dificultades para encontrar candidatos cualificados para posiciones de liderazgo y la falta de instructores en el terreno seguía siendo uno de los principales escollos para el avance en la formación de nuevos soldados.²¹ La multiplicación de los frentes de actuación de EEUU en la formación de las FSA se llevó a cabo sin un plan maestro que coordinara los esfuerzos del Departamento de Defensa y de Estado e incluyera algunas herramientas para medir los progresos (GAO, 2008, p. 12-14).

En septiembre de ese mismo año y ante el recrudecimiento de la violencia, el gobierno afgano pidió incrementar el ENA de 80.000 efectivos a 134.000. En septiembre de 2008 el órgano conjunto encargado de supervisar las FSA (*Joint Coordination and Monitoring Board*, JCMB) aprobó dicho incremento y decidió que la totalidad de los nuevos efectivos debería estar formados y asignados a principios de 2014 (DoD, 2009, p. 34). En total sería una fuerza formada por 20 brigadas, con un nuevo cuartel general en la capital, con cuerpos de artillería, ingenieros y una fuerza de reacción rápida. Para acelerar la disponibilidad de tropas, en octubre de 2009 se redujo la duración del curso individual del KTMC de 10 a ocho semanas aunque se incrementaron las horas lectivas.²² El programa de formación del ENA se diversificó hasta cubrir otras especialidades y modalidades de formación abriendo nuevos centros de enseñanza.²³ De los 23.172 alumnos del ENA formados, prácticamente la mitad se gradúa en una especialidad concreta aunque deberían hacerlo todos, incluyendo 950 oficiales y 1.531 suboficiales.

Para paliar las dificultades operativas de las nuevas unidades cuando se desplegaban y evaluar su nivel de autonomía se creó un nuevo centro de adiestramiento y evaluación en Kabul (*Consolidated Fielding Centre*, CFC) para acoger a las unidades recién formadas durante 45 días y reforzar su operatividad, organización, mando y material para ser asignadas luego a una unidad superior y desplegadas sobre el terreno. El CFC también se ocupa de evaluar las unidades afganas y gracias a su programa de formación las unidades evaluadas como autónomas pasaron de dos en marzo de 2008 a 16 en diciembre del mismo año.

No obstante, el sistema de reclutamiento para alcanzar el objetivo de 134.000 soldados en el ENA comenzó a encontrar dificultades para encontrar los 3.400 reclutas necesarios por

²¹ El KTMC proporciona cursos para comandante de *kandak* de ocho semanas para antiguos oficiales o muyahidín con experiencia, junto con cursos de cuatro semanas para oficiales seguidos de otras seis en cada una de las ocho especialidades militares.

²² A junio de 2009, los indicadores siguientes permiten comparar la instrucción que reciben los soldados afganos en el KTMC y estadounidenses en Fort Benning: número anual (afganos 25.000/ EEUU 20.000), semanas (8/10), sargentos instructores por soldado (1x21/1x17), abandonos injustificados (13%/2%) y disparos (494/726).

²³ De enero a marzo de 2010, EEUU formó 23.172 alumnos: 18.822 en el Centro de Instrucción Militar de Kabul, 3.498 en las unidades, 241 en la Escuela Logística, 212 en la Academia Militar, 178 en la Enseñanza Militar Secundaria, 98 en la Escuela de Estado Mayor, 70 en el Centro de Instrucción Contra la Insurgencia y 62 en Desminado, según el SIGAR (2010, p. 55).

mes (40.800 por año) y comenzaron a aumentar las bajas definitivas por distintos motivos (*attrition*) y las ausencias injustificadas (la tasa media del ENA en julio de 2008 era del 7,2% y la de las unidades en contacto rondaba el 10% –DD, 2009, p. 39–).

Finalmente, y aunque el presente análisis no puede extenderse al Ministerio de Defensa, la evolución del ENA no puede entenderse sin la del Ministerio y de sus responsables. El Ministerio se tuvo que levantar desde la nada y ha recibido asistencia técnica abundante desde su creación, pero a pesar de ello, a febrero de 2010 ninguno de sus departamentos era autosuficiente (CM1), 13 eran CM2, 18 CM3 (la mayor parte en departamentos asociados con logística) y uno CM4, lo que justifica la necesidad de mantener el número actual de asesores estadounidenses (270) y el envío de asesores adicionales bajo un nuevo programa de choque si se desea alcanzar su plena capacidad a mediados de 2012 (DD, 2010, pp. 100-3). Las críticas apuntan a las disputas internas, su burocracia o la falta de rendición de cuentas (ICG, 2010, pp. 10-12), lo que afecta a la ejecución de unas políticas elaboradas por los asesores y expuestas a la microgestión o incapacidad de los despachos de Kabul. Cuestionado inicialmente por la predominancia tayika (90 de los 100 primeros generales pertenecían a esa minoría, al igual que su ministro, Mohammad Fahim, el de Exteriores, Abdallah y el de Inteligencia, Mohammad Arif), algo que atentaba de raíz contra el principio de neutralidad entre las facciones y que siempre han criticado los pastún, la supremacía se palió otorgando el puesto de ministro al pastún Wardak, aunque el clan tayiko se mantuvo agrupado en torno al jefe de Estado Mayor Khan, hasta que este pasó a dirigir el Ministerio del Interior.

La militarización de la PNA: la insurgencia –y EEUU– mandan

La coordinación inicial de la formación policial no fue fácil porque no existía una visión uniforme de lo que debía ser la policía afgana ni entre los asesores externos ni entre los responsables internos, divididos entre los que querían centralizar la cadena de mando y los que querían mantenerla fragmentada movidos por intereses personales o de facción (AREU, 2007, p. 46; y RUSI, 2009, p. 93). La fragmentación de visiones, estrategias y responsabilidades entre todas las agencias implicadas, dentro de los países donantes y entre ellos sobre, el terreno impidió sacar todo el partido posible a los instructores públicos y privados, coordinar programas afines y evitar solapamientos²⁴. Para paliarlo se creó, en octubre de 2006, y tras dos reuniones organizadas en Dubai por Alemania y EEUU, el Consejo de Coordinación Policial Internacional (*International Police Coordination Board*, IPCB) entre la Misión de Naciones Unidas (UNAMA), ISAF y CSTC-A para ayudar al gobierno afgano en la planificación estratégica. Sin embargo, la función coordinadora del IPCB ha estado subordinado al del gobierno afgano, se ha ignorado por EEUU y la UE (RUSI, 2009, p. 95) y hasta 2009 no pudo lograrse un criterio uniforme sobre la reforma policial (IFB, 2007, p. 42) aunque su papel sigue siendo limitado (Gross, 2009, p. 35).

²⁴ Esta dificultad se comenzó a estudiar a partir del caso de Afganistán y otros anteriores para encontrar respuestas que llegaron de la mano del conocido posteriormente como enfoque integral (*comprehensive approach*) que entonces no se aplicaba (Pareja y Colom, 2008).

La CSTC-A desarrolló desde 2007 un programa de actuación centrado en la formación, apoyo y equipamiento policial en algunos distritos (*Focused District Development, FDD*) para lo que cuenta con el apoyo de ISAF, que integra la actuación de los Equipos de Adiestramiento Policial (*Police Mentoring Team, PMT*) en el planeamiento de sus mandos regionales. A enero de 2009 habían participado 52 de los 365 distritos en el programa FDD (GAO, 2009, pp. 15-17) gracias a los instructores estadounidenses, británicos, alemanes, holandeses y, en menor medida, canadienses (RUSI, 2009, p. 109). Con él, todas las fuerzas de policía de un distrito se reemplazan para recibir un adiestramiento intensivo en Kabul durante siete semanas, de las cuales sólo una se dedicaba a formación de naturaleza policial, antes de volver a su distrito junto con algunos instructores para concluir su formación.

A julio de 2007, y según estadísticas estadounidenses (USDJ, 2009) habían pasado por los centros de instrucción unos 71.000 policías rasos de los que abandonaron posteriormente hasta una tercera parte (Sedra, 2009, pp. 201-2). El abandono o la ausencia injustificada eran mayores entre las fuerzas policiales dedicadas a la lucha contra la insurgencia (*Afghan National Civil Order Police, ANCO*) que son en realidad unas fuerzas de infantería ligera que recibe más formación, paga y equipamiento que las fuerzas policiales uniformadas aunque, en contrapartida, presentan un alto grado de estrés operacional y de bajas, lo que disminuye su índice de reclutamiento. Para aumentar el reclutamiento se subió la paga mínima hasta los 100 dólares en octubre de 2006 pero eran todavía inferiores a lo que ganaban los soldados del ENA y la mitad de lo que abonaban las empresas privadas de seguridad. La composición étnica de la PNA se reveló también como un problema ya que la superioridad tayika entre los mandos (el 90% de los alumnos de Kabul) crea dificultades de obediencia para la mayoría de los policías que pertenecen a otras etnias. Para fomentar el principio de mérito se estableció un sistema de evaluación para acceder a los mandos superiores que puso en evidencia la resistencia política y social, tanto en Kabul como en las provincias, para admitir el mérito como fuente de autoridad así como la dificultad de encontrar candidatos para los puestos de peligro (ICG, 2007, pp. 12-13). La incorporación de las mujeres a la vida policial también es difícil porque no está bien visto que abandonen sus familias, se formen en academias mixtas aunque tengan dormitorios separados o desempeñen tareas militares por lo que hasta mayo de 2007 se habían graduado siete oficiales, 69 suboficiales y 232 policías rasas.²⁵

La mala planificación y los magros recursos de la asistencia policial, unido a la incompetencia y corrupción de las autoridades afganas (GAO, 2009, p. 18), obligaron a revisar la estrategia a partir de 2007 aunque los cambios no se adoptaron hasta 2009. Mientras tanto, y bajo la presión insurgente, se abrió paso la prioridad de contar a corto plazo con unas fuerzas policiales paramilitares que combatieran la insurgencia en lugar

²⁵ Un efecto colateral de la militarización policial es la caída del reclutamiento femenino (ICG, 2008, p. 5) además de los asesinatos selectivos cometidos contra las mujeres-policía (a octubre de 2008 existían sólo 511, un 1% del total, y a primeros de 2010 ascendía a 734: 130 oficiales, 359 suboficiales, 225 policías y 20 alumnas).

de contar con fuerzas policiales civiles (IBF, 2009, p. 33), con lo que se postergaron hasta mejor momento los programas a largo plazo, la visión alemana de una policía civil y la homologación con otras culturas policiales internacionales, algo que hubiera precisado unos 30 años de esfuerzo (IBF, 2009, p. 10). A pesar de ello, en mayo de 2007 la UE aprobó la creación de una misión de Estado de Derecho, Eupol Afganistán. La decisión –bajo Presidencia alemana– mostró mayor voluntad de participar que acierto y rigor en la planificación (ISIS, 2007, pp. 2-3) porque el concepto de gestión de crisis apostó por una policía civil y a largo plazo sin tener en cuenta las lecciones aprendidas por los participantes europeos, especialmente alemanes e italianos, y la reciente prevalencia del enfoque contrainsurgente de EEUU. El despliegue comenzó dos años más tarde, en marzo de 2009, con problemas propios, debido a la falta de personal, y ajenos debido a la renuencia turca a cualquier tipo de colaboración entre la UE y la OTAN, por lo que se tuvo que recurrir a acuerdos técnicos con los PRT que dispersaron el efecto de la intervención (por ejemplo, EEUU no facilitó acuerdos técnicos con sus PRT –Gross, 2009, p. 33–).

La misión replicó el desfase alemán entre ambición y medios y, a diferencia de EEUU, la UE ha carecido de la capacidad de influencia necesaria para imponer sus propuestas a las autoridades afganas (Gross, 2009, pp. 16, 29 y 36). Eupol trató de insertar componentes en los órganos de asesoramiento policial y ministerial que ya estaban dominados por asesores y enfoques estadounidenses a todos los niveles y mientras EEUU siguió apostando por una formación militar en grandes números y a corto plazo, la UE siguió haciéndolo por la formación policial especializada y a largo.²⁶ La UE aporta fondos propios aparte de los 54,6 millones de euros anuales que asigna al fondo *Law and Order Trust Fund* (LOFTA). Eupol reclutó policías europeos en activo pero su número inicial, 160, era insuficiente para desarrollar sus misiones a nivel nacional, regional y local como se pretendía y la misión se tuvo que adaptar a los instructores disponibles (a principios de 2010 se mantenía un desfase entre los asesores previstos y desplegados –400/295– en Kabul y en 12 centros urbanos).

A petición del Ministerio del Interior afgano, y debido a la creciente inseguridad, la Junta Mixta de Coordinación y Vigilancia (*Joint Coordination and Monitoring Board*, JCMB) decidió aumentar provisionalmente su estructura de fuerza hasta los 82.000 efectivos para diciembre de 2010 (DD, 2009, p. 34), un objetivo que la JCMB elevó hasta 88.000 en febrero de 2008 en Tokio, volviéndola a ampliar hasta 134.000 en septiembre del mismo año. Algunos PRT también han desarrollado programas de formación policial local de forma autónoma,²⁷ casos de Canadá en Kandahar y Noruega en Faryab. Por su parte, Alemania, además de liderar la reforma policial hasta la llegada de Eupol y de participar en la

²⁶ La UE ha instruido hasta 2010 a 1.100 oficiales, 675 instructores y 300 inspectores. En 2010 puso en marcha un programa de instrucción en policía de comunidad. En 2009, y a través del fondo LOFTA, canalizó 174 millones de euros para pagar salarios y alimentación a unos 81.000 policías de 34 provincias.

²⁷ De hecho, pese a los intentos de ISAF, los 26 PRT nacionales han carecido de coordinación hasta noviembre de 2008, cuando ISAF trató de reactivar un Comité de Coordinación que incluía ISAF, el gobierno y UNAMA (CRS, 19/VI/2010).

financiación de los proyectos colectivos,²⁸ cuenta con 50 PMT que adiestran a las unidades policiales de sus distritos dentro del programa FDD aunque ponen menor énfasis que EEUU en la formación militar. La introducción de los equipos de adiestramiento operacional y enlace policial (*Police Operational Mentor Liaison Teams*, POMLT) en 2007 diseñados para asistir a unidades policiales afganas en su adiestramiento, planeamiento y empleo y bajo el control del NTM-A ha coadyuvado a la militarización policial en la medida que la mayor parte de los instructores proceden de la policía militar o de las fuerzas de gendarmería de algunos países de ISAF.²⁹ A partir de 2010, los nuevos policías dejaron de incorporarse directamente al destino como para hacerlo a las unidades que luego se adiestran en el programa FDD para recibir su formación individual, de forma que no puedan estar encuadrados y carentes de formación como ocurría hasta ahora (según el general Caldwell, en marzo de 2010 sólo un 30% de los policías ya uniformados había recibido algún tipo de formación).

El Ministerio del Interior ha racionalizado la estructura policial (*tashkil*) desarrollando mecanismos de control de gestión y pagos de personal que el de Defensa no ha podido igualar todavía. El primero no es fácil porque las cifras oficiales de personal adolecen de fiabilidad (IBF Report, 2009, p. 8) debido a diversas razones³⁰ pese a lo cual, y según datos de la inspección estadounidense (GAO, 2009, p. 23), se habían podido verificar a noviembre de 2008 los datos personales y funcionariales de 47.325 miembros de la PNA y del Ministerio en activo y 26.701 en otras situaciones, no pudiendo hacerse lo mismo con los 29.400 restantes. La imposibilidad de un control exacto dificulta también el pago electrónico de los salarios de la PNA –equiparados con los del ENA desde diciembre de 2009– una medida que se ha ido convirtiendo en un instrumento de control de los efectivos pero que obedece a la necesidad de evitar la retención de parte de los salarios de los subordinados por los mandos, una práctica vinculada a la compra o a la designación arbitraria de cargos y que fomenta, a su vez, la corrupción y la extorsión policial a las poblaciones que debieran proteger. El pago (salarios y alimentación) de la policía se gestiona mediante un sistema electrónico de nóminas que documenta los pagos realizados y otro que transfiere los fondos a los destinatarios. A marzo de 2010, el primero cubría 86.696 miembros de la PNA y del Ministerio y el segundo 66.705 (LOFTA, 2010, p. 22; y SIGAR, 2010, p. 59) ascendiendo el pago anual a 460 millones de dólares.³¹

²⁸ Alemania aportó en 2010 unos 200 instructores policiales y una contribución de 77 millones de euros para financiar la Academia de Oficiales de Kabul y la de Mazar-e-Shariff, el Cuartel General de la ANCOP en Kabul y cofinanciar la policía de fronteras con Canadá en Kabul.

²⁹ A junio de 2010, la NTM-A disponía de 37 POMLT pero esperaba contar con 143 adicionales en octubre del mismo año. La composición de los POMLT varía de un país a otro pero consta de unos 40-50 miembros procedentes de unidades tipo gendarmería que forman y asesoran a las unidades de la PNA en su actuación civil rutinaria aunque en zonas de insurgencia y con protección militar.

³⁰ Por ejemplo y para la policía, el ICG (2008, p. 2-3) señala que de los 57.000 disponibles según las cuentas de UNAMA en 2008 podrían estar en servicio unos 35.000 dado que la tasa de desertión reconocida por el Ministerio del Interior es del 20% y que los policías caídos en actos de servicio permanecen en nómina para que sus familias puedan sobrevivir. Además, algunos mandos policiales continúan “inflando” las plantillas para conseguir fondos mediante los policías “fantasmas”.

³¹ Los fondos para los pagos de las nóminas del MD y del MI proceden del *Law and Order Trust Fund for Afghanistan* (LOFTA) del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (UNDP) para el pago del personal

En contrapartida a estos progresos, el Ministerio ha sido más un lastre que un motor de las reformas porque los intereses corporativos, étnicos o de facción han primado sobre la racionalización y no se han superado problemas estructurales como la fragilidad de la cadena de mando³² o la corrupción, lo que ha afectado a la eficacia policial (Wilder, 2007, p. 52). A la falta de visión o voluntad de los ministros, hay que añadir su falta de capacidad de los responsables de las reformas, incluidos todos los ministros salvo el tercero de los cuatro, Hanif Atmar (Sherman, 2009, p. 5); la falta de competencia de los responsables de segundo y tercer nivel (RUSI, 2009, p. 92); y, además, su tendencia a eludir la supervisión colectiva del IPCB bilateralizando el diálogo con los donantes.

El Ministerio del Interior ha llegado a contar con unos 160 asesores, públicos y privados, estadounidenses del CSCT-A y europeos de Eupol que prestan asistencia técnica y formación a los responsables de Interior aunque sus resultados no están a la altura de las necesidades (RUSI, 2009, p. 112). Los indicadores usados revelan menos progresos en el Ministerio del Interior que en el Defensa, ya que a punto de iniciarse la transición no existe ningún departamento autosuficiente (CM1), sólo uno lo es parcialmente (CM2), mientras que 19 son CM3 y cuatro CM4, con lo que se espera que para julio de 2011 su media no sea superior a CM2 (DD, 2010, pp. 112-3). Esto explicaría por qué no se llegaron a traducir en planes de actuación los borradores sobre una visión policial y una estrategia nacional de seguridad interior elaborados en 2008 para rediseñar la estrategia policial³³ y por qué no se sistematizó una metodología de planeamiento (IBF, 2009:40) ni se llegó a centralizar el control estratégico en manos afganas a pesar de la creación de un Departamento de Estrategia y Política en 2007.

Déficit de instructores y de coordinación

La escasez de instructores ha perjudicado el cumplimiento de los programas de instrucción y adiestramiento de las FSA, más en el ámbito policial que en militar, y más en funciones complejas que en las de combate. La necesidad de acelerar la formación de las fuerzas afganas de seguridad dio a la disponibilidad de instructores una prioridad que no tenían al principio de la intervención, y su demanda aumentó con cada nueva ampliación de los objetivos de fuerza militar o policial. La carencia afectaba principalmente a los instructores encuadrados en equipos de instructores (ETT, PMT, OMLT y POMLT) imprescindibles para acompañar, formar y apoyar a las unidades del ENA tal y como muestran en los siguientes Gráficos.

policial, ministerial y de prisiones, el desarrollo institucional, el equipo no letal y el mantenimiento de las instalaciones y programas de género. Al programa contribuyen Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Italia, Japón, los Países Bajos, Noruega, el Reino Unido, Suiza, la UE y el UNDP.

³² La Ley Policial de 2005 no clarificó suficientemente la cadena de mando, ya que ponía a la PNA en el brete de rendir cuentas simultáneamente ante el ministro del Interior, que tenía la competencia operativa en exclusiva, y ante los gobernadores provinciales y los jefes de distrito, que intentaban dirigir sus operaciones. operativa policial, lo que alimentó una lucha por controlar la actuación de la PNA.

³³ Los documentos sobre la visión y la estrategia aparecen citados en varias fuentes (Wiekder, 2007; ICG, 2008; IBF, 2009) pero no llegaron a entrar en vigor oficialmente en su momento ni en la actualidad se encuentran disponibles en fuentes abiertas para su consulta.

Gráfico 1. Necesidades de personal de ETT y personal asignado, agosto de 2007-2013

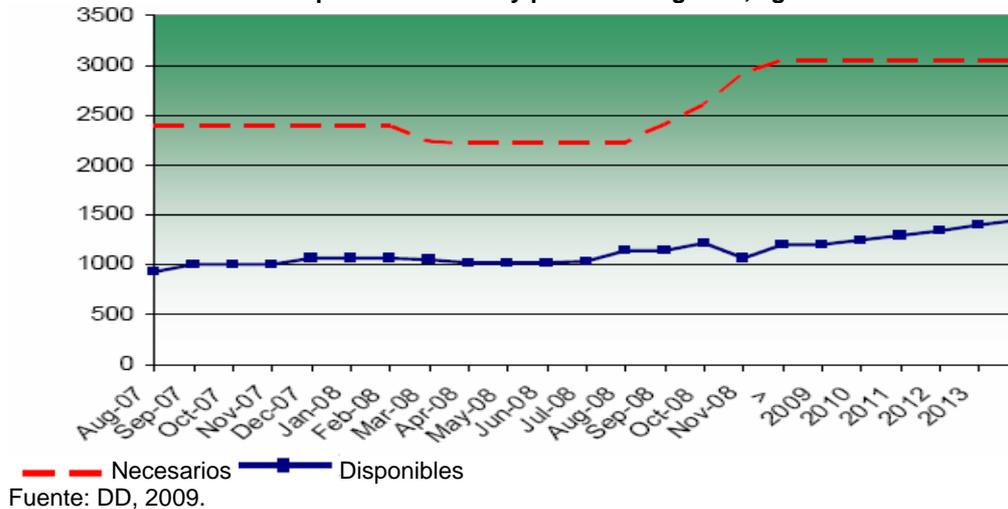
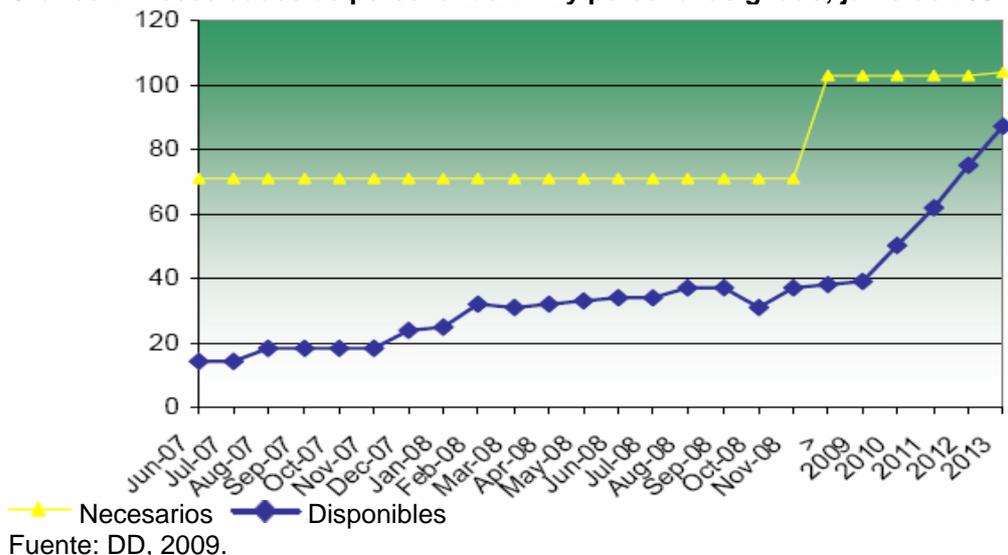


Gráfico 2. Necesidades de personal de ETT y personal asignado, junio de 2007-2013



En el caso de EEUU, y según datos del Inspector General del Departamento de Defensa (2009, p. 51) el déficit de instructores de la CSCT-A se agudizó tras la creación de los PMT³⁴ en 2005 para formar a la PNA, ya que la CSCT-A habría necesitado 399 equipos para cubrir los 365 distritos y las 34 provincias. Y ya que los equipos PMT empleaban instructores tanto militares como policiales, la formación policial competía con la militar para colmar sus necesidades de 1.500 instructores, especialmente si se pasaba de 80.000 a 134.000 policías (GAO, 2009, p. 11). A finales de 2008, los ETT sólo contaban con 1.138 de los 2.225 efectivos necesarios y con 42 de los 103 OMLT previstos y las previsiones apuntaban a un incremento de necesidades: 125 en 2009, 133 en 2010, 141 en 2011, 159 en

³⁴ Un PMT estadounidense consta de 14 miembros: cuatro militares encargados del mando, personal, logística y operaciones; dos policías civiles o militares; dos intérpretes; y seis militares para protección. A junio de 2010, EEUU proporcionaba 279 PMT y Alemania 50.

2012 y 168 en 2013 (RAND, 2009, p. 38) por lo que EEUU empezó a barajar otras posibilidades, entre ellas la de traspasar algunos equipos de Irak a Afganistán o la de emplear algunos efectivos de la Guardia Nacional para completar algunos OMLT.³⁵

A mayo de 2009 sólo estaban operativos 90 de los 635 PMT, 54 de los 65 OMLT y 76 ETT, por lo que se necesitaban 2.560 instructores, y al crearse el NTM-A en noviembre de 2009 ISAF sólo contaba con el 25% de los instructores necesarios y todos los alumnos pasaban los cursos independientemente de su rendimiento y la falta de equipo. Ante esta situación crítica y debido a la necesidad de acelerar el programa de transición, EEUU anunció el despliegue adicional de 37.000 tropas propias, muchas de ellas dedicadas a las funciones de instrucción y adiestramiento y los miembros de ISAF aportaron 1.600 nuevos instructores para los OMLT y POMLT con lo que se alivió en parte la carencia. También se mejoró con la introducción de programas para instruir a futuros instructores afganos (RUSI, 2009, p. 92). En marzo de 2010 según el comandante del NTM-A, William B. Caldwell, los instructores disponibles cubría el 50% de las necesidades³⁶ y a junio de 2010, se habían desplegado 142 OMLT y 37 POMLT, aunque para alcanzar los objetivos de fuerza de octubre de 2010, 134.00 y 109.000 respectivamente, serían necesarios 14 OMLT y 143 POMLT, según datos de ISAF.

El déficit de instructores ha afectado al cumplimiento del plan de formación, retrasando el relevo de fuerzas internacionales por afganas, pero también afecta a la calidad de la formación porque la falta de algún componente especializado en un equipo impide adiestrar a la unidad en ese componente,³⁷ independientemente de que no todos los instructores cuentan con la formación adecuada para realizar sus funciones de asesoramiento y evaluación (SIGAR, junio de 2010, p. 20). El adiestramiento también depende de las reglas de enfrentamiento que sigan los instructores, ya que mientras los OMLT de algunos países pueden combatir con las unidades a las que adiestran sin restricciones (*Tier I*) mientras que otros sí las tienen (OMLT *Tier II*). Debido a las mismas, los OMLT *Tier I* se han encargado de encargar *kandaks* de infantería, apoyo y servicio al combate mientras que las OMLT *Tier II*.³⁸ Pese al incremento de instructores, el secretario general de la OTAN y el comandante de ISAF seguían urgiendo a sus coligados en septiembre de 2010 a que aportaran más instructores, hasta 750 que faltan, para mantener o acelerar el ritmo de formación.

³⁵ Por ejemplo, el *Illinois Army National Guard* dio apoyo al despliegue de un OMLT de Letonia con 11 miembros, y el *Ohio Army National Guard* a un OMLT de Hungría.

³⁶ Discurso ante la OTAN del 3 de marzo, <http://ntm-a.com/caldwell/speeches/732-speech-to-the-north-atlantic-treaty-organization?lang>.

³⁷ Por ejemplo, Cordesman (2010, p. 60) destaca la falta de tutores especializados en logística y el general Caldwell ha resaltado la diferencia entre la media general de instructores: uno para 29 reclutas frente a uno cada 466 reclutas en algunas especialidades.

³⁸ Otro factor de complejidad añadido es que los ciclos de rotación de los OMLT (seis meses) no coinciden con los de instrucción y adiestramiento de las unidades (nueve meses: dos de instrucción, seis de operaciones y uno de reposición) según la RAND (2009, p. 39).

La contribución española a la instrucción y adiestramiento de las FSA

En lo que a España se refiere, no ha desarrollado programas propios de formación individual militar en Afganistán aunque sí que se han realizado cuatro cursos de formación para mandos afganos en Madrid.³⁹ En 2007 se autorizó el envío de instructores para reforzar cualitativamente –como señaló en el Congreso el ministro de Defensa– la contribución de España a la ISAF en lugar de hacerlo cuantitativamente como se le venía pidiendo.⁴⁰ Con la autorización del Congreso de los Diputados del 25 de septiembre de 2007 se decidió a enviar dos OMLT con un total de 52 instructores a la base de Camp Stone a pocos kilómetros de Herat, encargados del adiestramiento del Grupo Logístico y de la Unidad de Servicios de Base de la 1ª Brigada del 207 Cuerpo de Ejército afgano, por un período de formación de entre nueve y 12 meses que se ha ido prorrogando. El 17 de junio de 2009, una nueva autorización del Congreso permitió enviar un nuevo OMLT de 12 efectivos a Badghis. Éste se inscribe en el marco del Acuerdo de Entendimiento con el gobierno afgano, suscrito con el Ministerio de Defensa, el 28 de julio de 2008,⁴¹ para financiar, para equipar y para 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 unos 600 efectivos del *kandak* de esa compañía junto a la Base Provincial de Apoyo española en Qala-e-Naw, Badghis.⁴² Posteriormente, y en el contexto de las peticiones de instructores realizadas por el presidente Obama, el gobierno español autorizó –como así hizo la Comisión de Defensa del 17 de febrero de 2010– el envío de 511 efectivos adicionales a Afganistán, de los cuáles 155 reforzarían los dos OMLT instructores y formarían tres nuevas OMLT para formar una unidad de Cuartel General de Brigada y dos *kandaks* afganos siempre y cuando se complete su reclutamiento, por lo que no se han podido desplegar hasta el momento. España también tiene previsto entrenar antes de 2011 a pilotos de helicópteros Mi-17 en Herat añadiendo cinco instructores españoles a los cinco lituanos, tres ucranianos y dos letones previstos. Los miembros de los dos OMLT comparten la vida de las unidades afganas mientras las adiestran y cuando desarrollan actividades sobre el terreno les acompañan escoltados por otras unidades *partner* españolas que les dan protección.

España tampoco ha llevado a cabo programas de formación policial en su PRT, ya que los guardias civiles destinados en Afganistán realizan labores de policía militar y su contribución a la formación policial se circunscribía a los destinados en Eupol, NTM-A y la Academia de Mazar-e-Shariff para formar oficiales. En febrero de 2010 se autorizó la constitución de un POMLT compuesto de 17 miembros de la Guardia Civil, complementados con ocho de las Fuerzas Armadas (como tiradores y conductores), que ha venido desempeñando tareas de formación en Qala-e-Naw. La presencia de la Guardia

³⁹ Laborié (2010, p. 6) describe la experiencia de un oficial español de enlace en el CSCT-A –suele haber dos o tres que se ocupan de coordinar las tareas de formación españolas y de ISAF– donde atestigua la dificultad de formar a personas que tratan de vender el equipo, munición, certificados y vestuario que reciben sin disciplina ni garantías de procedencia.

⁴⁰ Comisión de Defensa, Congreso de los Diputados, 25/IX/2007.

⁴¹ BOE nº 128, 27/V/2009, pp. 43931-4.

⁴² Comisión de Defensa, Congreso de los Diputados, 17/VI/2009.

Civil se ha solicitado reiteradamente por los mandos de ISAF porque las equiparan a las fuerzas militares de carabineros o gendarmería que dan a la PNA formación militar orientada a la lucha contra la insurgencia. Sin embargo, la Guardia Civil es más idónea en la formación policial de orientación civil, con lo que parece difícil que se aumente su despliegue (el presidente del Gobierno, que en octubre de 2009 se comprometió en la Casa Blanca a enviar guardias civiles, desestimó hacerlo de nuevo durante la visita del secretario general de la OTAN a Madrid en septiembre de 2010) o, incluso que se mantenga si se acentúa la militarización del proceso de formación.

El relevo se acelera tras el cambio de Administración en EEUU

Al final del mandato de la Administración Bush se había constatado que la estrategia seguida no había dado todos los resultados esperados y, además, que el auge de la insurgencia ponía en riesgo los resultados logrados. También se había constatado que ni los instructores ni los insurgentes tuvieron toda la culpa en los insatisfactorios resultados porque las autoridades gubernamentales no hicieron todo lo que estuvo en su mano para aprovechar la asistencia recibida y porque la asistencia internacional funcionó sin la coordinación debida.⁴³ El gobierno afgano se decidió a asumir su responsabilidad y completar la construcción de un sistema de seguridad que se estaba construyendo principalmente de abajo hacia arriba y sin una estrategia coordinada, creando una estrategia y una estructura que liderara el proceso de arriba hacia abajo, por lo que en abril de 2008 aprobó la Estrategia Nacional para el Desarrollo de Afganistán que articuló los objetivos prioritarios de seguridad⁴⁴ y los mecanismos para coordinar su consecución (Estrategia para la Reforma del Sector de Seguridad).

Según el organigrama, a la cabeza del sistema afgano de seguridad se encuentra el Consejo de Seguridad Nacional que establece prioridades, estrategias y políticas y es responsable de supervisar la ejecución de las estrategias y políticas, para lo que cuenta con el apoyo de una Oficina técnica y con un Grupo de Asesoramiento Político intergubernamental que se encarga de coordinar la seguridad en las seis provincias sureñas. Por debajo están los tres Ministerios de Defensa, Interior y Antidroga, junto con

⁴³ La coordinación de la reforma del sector de la seguridad y el Estado de Derecho le correspondía inicialmente a UNAMA, pero sus responsables en lugar de supervisar la Estrategia Nacional de Desarrollo y el *Afghan Compact* desde su puesto en la JCBM se inhibieron, con lo que cada programa y donante actuó por libre (Gross, 2009, p. 28).

⁴⁴ La *Afghanistan National Development Strategy* (ANDS) menciona la existencia de una Política de Seguridad Nacional y una Estrategia de Seguridad nacional, de las que no da –ni se conocen– detalles aunque parece integral porque comprende a los órganos arriba mencionados junto con los Ministerios de Exteriores, la Administración de Justicia y la cooperación regional e internacional, y que se materializarían mediante el programa de Reforma del Sector de la Seguridad. Por el contrario, sí que se dispone de la Estrategia Nacional de la Policía Afgana de marzo de 2010, que sólo menciona como fuentes la Constitución, el borrador de la Política de Seguridad Nacional Afgana, la Ley de Policía, la Valoración de la Amenaza Nacional Afgana, además de los documentos internos de planeamiento del Ministerio. La ANDS (2008-2013) puede consultarse en http://www.embassyofafghanistan.org/documents/Afghanistan_National_Development_Strategy_eng.pdf.

una Dirección de Seguridad Nacional que proporciona inteligencia e información.⁴⁵ La Estrategia mantenía los objetivos estratégicos anteriores de las fuerzas de seguridad, resaltando la competencia primaria del ENA en la seguridad interior, para la que debe ser apoyada por la PNA, un papel que se invierte en materia de lucha contra la delincuencia, control de fronteras y protección civil si el Consejo de Seguridad nacional lo determina. Cabe destacar que la ANDS refleja la necesidad de acelerar los programas policiales y mejorar la percepción policial, así como reconoce la dependencia de recursos financieros externos para mantener los niveles de fuerza establecidos. La Estrategia no fija fechas para la transición a unas fuerzas de seguridad sostenibles fiscalmente ni operativamente, aunque en este caso describe un proceso en el que las fuerzas internacionales dejarían de combatir (primera fase), liderar las operaciones (segunda fase) y estar presentes en el terreno para pasar a apoyar a las fuerzas de seguridad afganas en asumir el relevo.

La dirección estratégica de las reformas en las FSA ha correspondido siempre a EEUU, especialmente a los escalones políticos más altos de Washington, que han sido los principales responsables de los errores cometidos sobre objetivos, recursos y estrategias en Afganistán (Cordesman, 2010, p. 6) y de proponer soluciones a la situación creada. El cambio de Administración en EEUU condujo a un cambio de las estrategias estadounidenses, a una creciente “americanización” del conflicto y a fijar una fecha del comienzo de la salida de fuerzas de Afganistán (Arteaga, 2010).

El presidente Obama apoyó el cambio y anunció el 27 de marzo de 2009 una Estrategia para Afganistán y Pakistán que era una estrategia de contrainsurgencia avanzada, destinada a separar a la insurgencia afgana de la población civil, por lo que está pasó a ser el centro del enfrentamiento en lugar de la lucha contra los terroristas. El general McChrystal llegó con un equipo nuevo para aplicar la estrategia y comenzó a evaluar la situación y los recursos necesarios para aplicarla, aprovechando el despliegue de los 21.000 soldados recién enviados (4.000 de ellos para entrenar a las tropas afganas). Los resultados de sus valoraciones no satisficieron a la Casa Blanca y después de un largo período de vacilación sobre la estrategia a seguir en Afganistán (CRS, 3-5/VI/2010; Arteaga, 2010; y Fojón, 2009) el presidente Obama anunció el 1 de diciembre de 2009 los aspectos esenciales de la nueva estrategia a seguir para devolver la responsabilidad de la seguridad al gobierno y a las fuerzas de seguridad afganas. Para ello se necesitaba acelerar la formación de las FSA y a ello se dedicaron gran parte de los 30.000 refuerzos enviados por Washington y los 9.000 de sus coligados.

A partir de 2009, ISAF cambió de comandante y el general Stanley McChrystal se aplicó para llevar a cabo los programas de transformación y comenzó a tomar medidas desde el NTM-A para superar las bajas valoraciones de lo conseguido hasta entonces. En junio de

⁴⁵ La descripción del organigrama no se corresponde con la realidad (sociograma) ya que en la práctica el Consejo no tiene autoridad sobre los Ministerios de Defensa e Interior porque el presidente Karzai no lo utiliza para coordinar y supervisar a los responsables de las FSA, lo que le impide elaborar e implementar reformas en el ENA y la PNA.

2009, el general McChrystal, jefe de las fuerzas estadounidenses, asumió el mando de ISAF y de la Operación Libertad Duradera. Enseguida comenzó a evaluar un plan para potenciar y acelerar las FSA en el que participaron todas las instituciones implicadas y que se envió para su revisión en agosto de 2009 al Consejo Atlántico y a la Secretaría de Defensa. En él se recomendaba aumentar el número de tropas y disminuir el plazo de formación para lo que era necesario intensificar el sistema de *partnering* descrito anteriormente. El general McChrystal creó una estructura *ad hoc* para integrar el adiestramiento dentro del planeamiento operativo de ISAF, creando un nuevo Mando (*ISAF Joint Command*, IJC) para encargarse de supervisar el *partnering* en colaboración con la NTM-A. El nuevo mando se hizo operativo en noviembre de 2009 y ese mismo mes se creó también la *NATO Training Mission* (NTM-A) que se había aprobado en la cumbre de Estrasburgo-Khel para unificar todos los programas de reclutamiento, formación, adiestramiento y equipamiento de las FSA dentro de la OTAN. Ese mismo mes, el general William Caldwell asumió el mando de la NTM-A/CSTC-A, de forma que el comandante de ISAF dispuso de la NTM-A/CSTC-A para coordinar los aspectos estratégicos de la programación y de las relaciones institucionales con el ENA, PNA, los Ministerios de Defensa e Interior, así como del Mando Conjunto de ISAF (IJC) para mejorar la coordinación operativa. La unificación de los mandos de ambas operaciones bajo responsabilidad estadounidense facilitó la coordinación de esfuerzos, pero no pudo homogeneizar las reglas de enfrentamiento ni resolver al ritmo necesario los problemas relacionados con el equipamiento, la corrupción, la competencia y la sostenibilidad del ENA.

En la reunión de ministros de Defensa de la OTAN en Bratislava, el 23 de octubre de 2009, el general McChrystal esbozó la estrategia a seguir y se aprobó el concepto de un plan de transición (*ISAF Phase 4*) destinado a traspasar las operaciones a manos afganas, quedando ISAF a un papel de apoyo. La cuarta fase debería haber venido tras concluirse la tercera de estabilización, pero se forzó el traspaso de liderazgo para permitirlo en aquellas zonas estabilizadas sin esperar a la estabilización total. Un mes después, y en su discurso de West Point, el presidente Obama confirmó el inicio de la transición para la que sería necesario un esfuerzo adicional militar, civil, así como el apoyo de Pakistán, para reforzar al gobierno afgano y que este pudiera ofrecer por sí mismo a sus ciudadanos cuanto antes los servicios que legitimaran y consolidaran su autoridad. La Administración Obama se movilizó para pedir al Congreso que aprobara 6,6 billones de dólares y presionó a sus aliados y a sus servicios para aportar más instructores. A partir de entonces, la disponibilidad de unas FSA capaces de asumir el relevo de las fuerzas internacionales se convirtió en el centro de gravedad para conseguir que julio de 2011 marcara el principio de una estrategia controlada de transición y no de una estrategia incontrolada de salida.⁴⁶

⁴⁶ El término transición se recoge en la doctrina de estabilización (FM 3-079) en lugar del de salida (*exit*) que no existe y tiene el sentido de transferir la responsabilidad.

En enero de 2010, la JCMB aprobó los nuevos objetivos de fuerza para el ENA y la PNA, 134.000 y 109.000 respectivamente para octubre de 2010 y de 171.600 y 134.000 para octubre de 2011. En la Conferencia de Londres de enero de 2010 se ratificaron esos objetivos, pero no se tomó en consideración la recomendación del general McChrystal para elevar hasta 400.000 miembros (240.000 ENA y 160.000 PNA) las FSA debido al escepticismo sobre la posibilidad de reclutar y sostener esa cantidad de fuerzas. En Londres también se acordó desarrollar un plan por fases, una transición provincia por provincia del control de las fuerzas de la coalición a las fuerzas de seguridad afganas empezando a finales de 2010 o principios de 2011. En la reunión de la OTAN en Tallin de abril de 2010, los ministros de Exteriores aliados siguieron avanzando en las condiciones de entrega de la gestión de la seguridad del país, comenzando ese mismo año con la transferencia de los distritos más seguros. Una transición que se estableció que sería un proceso gradual basado en las condiciones y no en un calendario. Finalmente, el gobierno se comprometió a concebir e implementar una política de seguridad nacional que perfilará las infraestructuras de seguridad y el papel y las responsabilidades de las distintas agencias de seguridad, pero no pudo presentarla en la Conferencia de julio en Kabul (el ministro del Interior Atmar sí que elaboró una estrategia de seguridad interior en marzo de 2010 en la que identificaba los intereses nacionales, los riesgos y amenazas, la visión y prioridades ministeriales, los objetivos estratégicos del Ministerio y las misiones y roles de la PNA).⁴⁷

La apuesta por las milicias

Una opción complementaria a las FSA sería el recurso a milicias locales. Estas, de un modo u otro, no han dejado de existir desde el principio bajo el control de señores de la guerra con la permisividad del gobierno afgano y financiada por EEUU como contrapartida a sus servicios de protección.⁴⁸ En Afganistán fracasó el intento de crear una fuerza auxiliar de policía en 2006 donde unos 11.000 jóvenes armados con instrucción ligera se hicieran cargo de la defensa de sus localidades.⁴⁹ Se disolvieron en 2008 tras la desertión con armas e instrucción de la tercera parte de esas fuerzas (ICG, 2008, p. 4), pero EEUU siguió sopesando su potencial a medida que progresaba la insurgencia. A finales de 2009, y en colaboración con el Ministerio del Interior, pusieron en marcha un programa piloto para crear una fuerza de protección (*Afghan Public Protection Force*, AP3) en la provincia de Wardak para formar milicias con asistencia del ENA y recibiendo fondos (200 dólares mensuales) y armas del Ministerio del Interior para que colaboren en

⁴⁷ La estructura y terminología del documento (*Afghan National Police Strategy*, marzo 2010) avala la influencia de los asesores ministeriales externos pero una vez destituido su responsable, no se sabe si el nuevo aplicará la estrategia aprobada o esperará a contar con una estrategia general como la anunciada por el GIROA para adaptarla.

⁴⁸ En junio de 2010, un informe del Subcomité de Seguridad Nacional y Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes reveló que decenas de millones de dólares destinados a la protección de la cadena logística acababan finalmente en manos de milicias, cuando no grupos insurgentes. Informe disponible en http://oversight.house.gov/images/stories/subcommittees/NS_Subcommittee/6.22.10_HNT_HEARING/Warlord_Inc_compress.pdf.

⁴⁹ Su creación dentro de la PNA, a iniciativa del Ministerio del Interior y mediante un decreto presidencial en septiembre de 2006 sin conocimiento previo de la JCMB, se justificó como una medida provisional por el incremento de la insurgencia (ICG, 2007, p. 13; y RUSI, 2009, p. 93).

tareas contrainsurgentes con las FSA (fase *hold*), protejan infraestructuras críticas y la ejecución de programas de reconstrucción y desarrollo o eliminen trampas explosivas en beneficio de sus comunidades o de las circundantes.⁵⁰ A principios de 2010, y tras el relevo de McChrystal por Petraeus, se relanzaron algunas iniciativas para generar capacidades locales de autoprotección (*Local Defence Initiative*, LDI) que complementarían las del AP3 para suplir la falta de presencia militar o policial en zonas afganas puntuales. El Presidente Karzai se opuso inicialmente a armar a vigilantes locales para evitar que acabaran convirtiéndose en milicias, pero la presión del general Petraeus y del Embajador Hoolbroke hizo que acabara cediendo con la condición de que sus milicias se controlarían por la Dirección Independiente de Gobierno Local en colaboración con las *shuras* y la policía de distrito dependientes del Ministerio del Interior, que también se ocupará de pagar a unos 10.000 “policías de comunidad” que van a ser formados por las Fuerzas de Operaciones Especiales. Las milicias no representan una alternativa real a las FSA y suscitan grandes dudas en el gobierno afgano, que teme que alguna escape a su control, y entre los analistas sobre la evolución, control y comportamiento de estas nuevas milicias locales (Cordesman, 2010, p. 140-5) en un proceso que, además, iría contra los programas de desarme, desmovilización y reintegración llevados a cabo (CIGI, 2010, pp. 12-13).

Las Fuerzas de Seguridad Afganas: descripción y valoración de cara al relevo

Todas las fuerzas armadas avanzadas cuentan con sistemas de valoración que permiten a sus mandos conocer su grado de operatividad. En el caso de las FSA, se ha empleado un sistema que se ha hecho público para mostrar el avance hacia los objetivos previstos; un progreso que de ser positivo permite a los miembros de ISAF perseverar en su asistencia pero en la medida que los mismos indicadores se estancan o retroceden, los gobiernos, instructores e instruidos se ven bajo la presión de mejorar sus resultados o desistir de intentarlo.⁵¹

La valoración oficial de los progresos en las FSA ha seguido los criterios establecidos en 2005 por el sistema de indexación basado en las capacidades alcanzadas (*capability Milestone*, CM) donde se fijaron cuatro niveles para evaluar el progreso del ejército y de la policía en cuanto a personal, formación y equipamiento de las fuerzas.⁵² A diferencia de

⁵⁰ A marzo de 2010, la AP3 cuenta 1.010 “guardianes” sobre 1.212 previstos que son instruidos por las fuerzas de operaciones especiales (SIGAR, 2010, p. 70).

⁵¹ En el caso de EEUU, el desembolso de 27 billones de dólares desde 2002 en la formación, adiestramiento y equipamiento de las unidades afganas existe una razón fiscal adicional a la hora de rendir cuentas sobre resultados, un proceso que se materializó en 2008 con la creación de una Oficina del Inspector General (SIGAR).

⁵² El nivel CM4 corresponde a unidades creadas cuyo nivel de personal y equipamiento está por debajo del 50% y no puede llevar a cabo operaciones hasta que se incorpora un ETT o un OMLT para instruir las. Con la tutela de los ETT o los OMLT, aumentando su personal y equipo hasta el 70% y siendo capaz de llevar a cabo pequeñas operaciones alcanza el nivel CM3. Si el personal y equipo alcanza el 85% y cuando la unidad es capaz de planear, ejecutar y sostener operaciones de mayor exigencia pasa al nivel CM2. Por encima de esos niveles y sin tutela externa alcanzan su plena capacidad operacional (CM1).

los sistemas empleados en Irak, el sistema CM no refleja suficientemente cómo funcionan las unidades y su capacidad de actuación autónoma sino los medios que van acumulando y depende de la valoración subjetiva de sus instructores (Mausner, 2010).⁵³ Por ejemplo, una unidad calificada como CM1 siempre tendrá más capacidad que una CM2 pero no revela si puede llevar a cabo operaciones independientes ni cuánto tiempo podrá mantener esa calificación. Este sistema ha recibido críticas externas porque frente a los indicadores cuantitativos: reclutamiento, abandono, equipamiento, operatividad y otros tangibles se han postergado los intangibles como la competencia, corrupción, liderazgo, la falta de oficiales y suboficiales, las altas tasas de abandono, bajas y cambios de destino, la baja calidad de las instalaciones o la corrupción y el consumo de drogas (ICG, 2010, p. 2).

Una solución son los sistemas intermedios como el de la RAND (2009), que además de tener en cuenta la valoración oficial de la operatividad incluyen parámetros como el personal, la infraestructura, el equipo, la instrucción, operatividad y percepción pública, que son los que de forma descriptiva se han ido recogiendo en este Documento de Trabajo, aunque hemos añadido la estrategia como un factor esencial en el planeamiento. En la misma línea, Cordesman (2010) propone que las evaluaciones –y las narrativas– deberían medir todo el espectro de objetivos de la estrategia: proteger la población, preparar las FSA, combatir la corrupción, legitimar al gobierno y fomentar el desarrollo, en lugar de centrarse en el segundo como hasta ahora.

Sea por las críticas recibidas, por la acumulación de contradicciones en la metodología seguida o para reforzar la fiabilidad de los indicadores de cara al proceso, el SIGAR revisó el sistema CM y encontró que el sistema seguido la operatividad de las unidades, que no medían la capacidad de sostener las operaciones, que habían incluido datos desfasados y creados efectos contraproducentes (SIGAR, 2010, junio). Los negativos resultados de la evolución del SIGAR del sistema de capacidades SM llevaron a los responsables del ISAF *Joint Command* a su sustitución en abril de 2010 por el sistema CUAT (*Commander's Unit Assessment Tool*) que orientará las próximas valoraciones.⁵⁴

En la evaluación deberían entrar algunos parámetros cualitativos como el perfil (una valoración subjetiva de las cualidades y carencias de cada una, lo que pueden y no pueden hacer), sus lealtades (ver si siguen las instrucciones del MI, los gobernadores o señores de la guerra locales) y redes de influencia (la identificación de cada una en función de la afinidad de sus mandos principales y composición étnica), moral (evaluación por no instructores para mantener objetividad), la sostenibilidad (no sólo deben contar las operaciones realizadas, sino su capacidad de seguir operando: por

⁵³ Adam Mausner critica el sistema porque no tiene en cuenta factores cualitativos que influyen en las unidades como los diferentes teatros de operaciones en los que operan, las lealtades de sus mandos, la moral de la tropa y otros en "Reforming ANSF Metrics" (CSIS, 6/VIII/2010).

⁵⁴ Los nuevos niveles son: independiente, capaces de planear, ejecutar y sostener todo el espectro de misiones sin asistencia; efectiva con asesores, aunque su papel se limita a la orientación; efectiva con asistencia en mayor medida; dependientes de las fuerzas internacionales; e ineficaz (Cordesman, 2010, p. 43-46).

ejemplo, las ANCOF participan en las operaciones pero con una tasa de abandono del 80% debido a su estrés operacional difícilmente pueden mantener la calificación) el historial (lo que han hecho) y el adiestramiento que reciben (*partnering*).

Las fuerzas de seguridad afganas en sus números

El reclutamiento para el Ejército afgano ha superado los objetivos marcados entre octubre de 2009 y marzo de 2010 y a lo largo de mucho meses ha reclutado a más gente de la que podía formar. Según datos de ISAF, a junio de 2010, el Ejército afgano dispone de unos 120.000 soldados distribuidos en cinco cuerpos de Ejército y una División en la capital, Kabul. La asignación de los cuerpos de Ejército es geográfica, estando el 201 Cuerpo de Ejército junto con el 203 en el este (Gardez), el 205 en el sur (Kandahar); el 207 en el oeste (Herat), cerca de las tropas españolas, y el 209 en el norte (Mazar-e-Sharif). El recién formado 215 Cuerpo ha sido formado para operar en RC-Sur. La División de la capital, tiene asignada dos brigadas de infantería responsables de la seguridad de Kabul. Por último, el Cuerpo Aéreo, embrión de la futura Fuerza Aérea, está organizado en dos alas y tres escuadrillas regionales de Apoyo al Combate. Cada Cuerpo tiene entre dos y cuatro Brigadas y estas, a su vez, disponen de cuatro o cinco batallones (*kandaks*) de los que hay alrededor de 109. Los *kandaks* consisten en tres o cuatro compañías de hasta 658 soldados y cada mando Regional de ISAF alberga al menos un *command kandak* (actualmente están desplegados siete de los nueve posibles). Menos conocida, la Fuerza Aérea Afgana cuenta a junio de 2010 con 2.876 miembros (de los cuales unos 400 son pilotos), 34 helicópteros y 12 aviones. Concebida como una fuerza de apoyo al ENA, su objetivo es contar en 2016 con 8.000 miembros y 152 aeronaves.

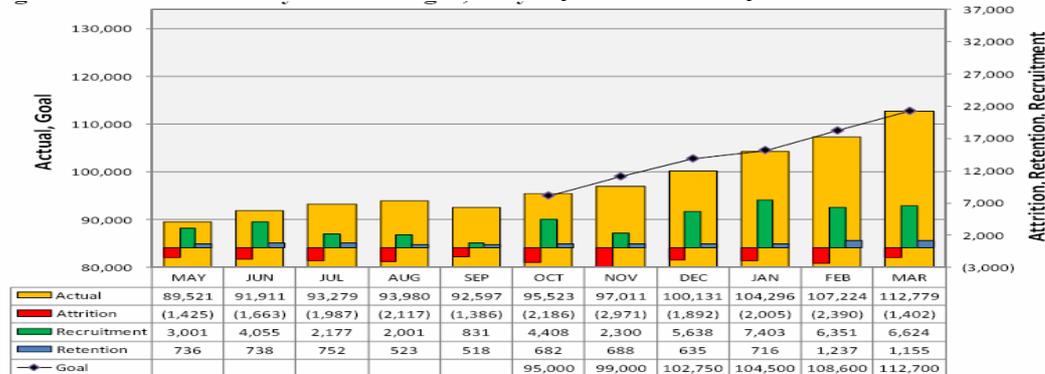
La escasez de equipos es uno de los principales problemas del ENA. La falta de garantías en el destino final del equipo y las dificultades para asimilar su mantenimiento explican, además del coste, la renuencia de ISAF a dotar de equipo occidental sofisticado a las FSA (el equipamiento transferido al ENA comprende los rifles M-16, lanzagranadas y ametralladoras ligeras, vehículos ligeros y tácticos y radios). Desde 2006, varios países de la OTAN donan equipos a las fuerzas afganas, a lo que hay que añadir el armamento inicial, procedente principalmente de los antiguos países soviéticos, y que están en proceso de sustitución. Este armamento condicionaba la instrucción de los nuevos soldados del ENA puesto que requería en algunos casos instructores familiarizados con dichas armas.⁵⁵

Lograr el objetivo de fuerza previsto en el ENA para 2011 (171,600) parece asequible dada la evolución de efectivos reflejado en el Gráfico 3. No obstante, siguen persistiendo las dudas sobre el número real de soldados que combaten sobre las cifras nominales (restando los efectivos dedicados a tareas de apoyo y los que se encuentran de baja por diversos motivos, el número total de fuerzas disponibles para el combate real podría estar en torno a 32.000).⁵⁶

⁵⁵ La relación de material donado figura en <http://www.aco.nato.int/page265753038.aspx>.

⁵⁶ Según Cordesman (2010, p. 67), el NTM-A estima que la cifra de *kandaks* disponible para combatir es de

Gráfico 3. Efectivos mensuales del ENA desde mayo de 2009 a mayo de 2010



Fuente: Departamento de Defensa (2010, p. 205).

El aumento del salario medio a unos 165 dólares mensuales, pudiendo llegar a 240 en algunos destinos, favorece el reclutamiento militar y la permanencia en el ENA, aunque es una cifra inferior a la que se ofrece en la seguridad privada⁵⁷ o en la insurgencia, pero no basta para garantizar la permanencia en la carrera profesional, especialmente cuando los mayores incentivos económicos no dependen de los méritos de los reclutados sino que se ven afectados por el nepotismo, la peligrosidad o el alejamiento de la zona de residencia, entre otros factores que alimentan la tasa de abandono general aunque. En 2010 prorrogaron su compromiso el 57% de los oficiales y el 63% de los suboficiales, mientras que la tasa de abandono fue del 9% (CIGI, 2010, p. 5). La formación cualitativa de los soldados es complicada debido a su escaso grado de formación profesional y personal (según Caldwell, sólo el 14% de los reclutas militares saben leer y escribir, por lo que esperaba alfabetizar hasta 20.000 soldados en junio de 2010 y unos 50.000 a fin de año) con los consiguientes problemas para los instructores a lo hora de utilizar manuales, aprender a utilizar armas más sofisticadas o liderar personal.⁵⁸

El incremento de personal conlleva problemas de mandos –debido a que no se pueden improvisar oficiales y suboficiales al ritmo de crecimiento previsto–, de infraestructura –porque sólo se han terminado el 40% de las necesarias (RAND, 2009, p. xii)– y de planeamiento –porque el ENA no dispone de ningún plan sobre el despliegue de las tropas que se están reclutando ni de las capacidades financieras o técnicas necesarias para hacerse cargo de la infraestructura necesaria– (SIGAR, 2010, p. 6). Como resultado, el

unos 65.000 soldados (100 *kandaks*) a los que se deben restar los aproximadamente 10.000 en los distintos programas de formación y otros tantos de baja sin autorizar, aparte de las bajas por enfermedad y autorizadas. Esto hace que las unidades capacitadas (100 *kandaks*) sólo cuenten con el 65% del personal disponible.

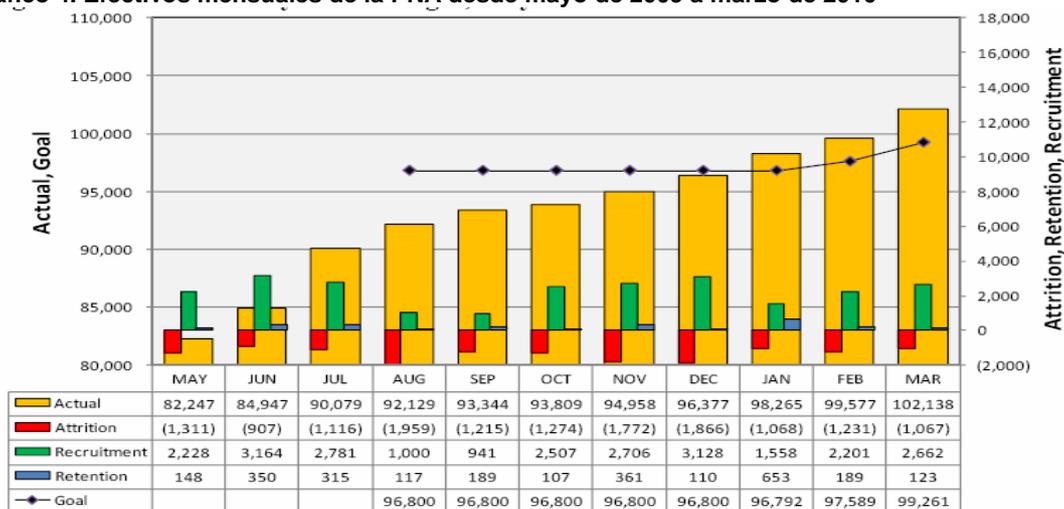
⁵⁷ En Afganistán existían entre 30 y 40.000 agentes privados de seguridad con unas 50 empresas autorizadas que se nutren de personal afgano y dan servicio a sectores públicos y privados, afganos e internacionales. El 17 de agosto de 2010, el presidente Karzai decidió cerrar sus operaciones a finales de 2010.

⁵⁸ Significativamente, el general David H. Petraeus, en su comparecencia como comandante del Mando central de EEUU ante el Senado el 15 de junio de 2010 aseguró que se estaban consiguiendo los objetivos al ritmo previsto, aunque reconoció la necesidad de mejorar en la calidad en lugar de la cantidad (Comparecencia ante el Comité de Servicios Armados del Senado, 15/VI/2010).

hacinamiento que ya se registra en los centros de formación puede trasladarse a los acuartelamientos, reducir la calidad de vida de los soldados y facilitar su abandono temporal o definitivo.

A junio de 2010 (Katzman, 2010, p. 56), la PNA cuenta con 105.000 miembros en activo distribuidos en varios tipos dedicados en su mayoría (81.000) a policías provinciales y de distrito (*Afghan Uniformed Police, AUP*), unos 4.000 a orden público (*Afghan National Civil Order Police, ANCO*P), unos 15.000 a fronteras (*Afghan Border Police, ABP*), unos 2,700 a antidrogas (*Counter Narcotics Police of Afghanistan, CNPA*) y el resto dedicado al crimen organizado (*Criminal Investigative Division, CDI*) y antiterrorista (*Counter Terrorism Police, CTP*). También parecen asequibles sus objetivos de personal (134.000 en octubre de 2011) aunque persisten las necesidades de instructores para la formación de policía uniformada y de fronteras en distritos clave según ISAF. Los salarios de la PNA se han equiparado en diciembre de 2009 a las del ENA e, incluso, algunas unidades como las de ANCO P tienen un incentivo de 50 dólares, lo que unido a los progresos en el pago de las nóminas favorece el alistamiento policial.

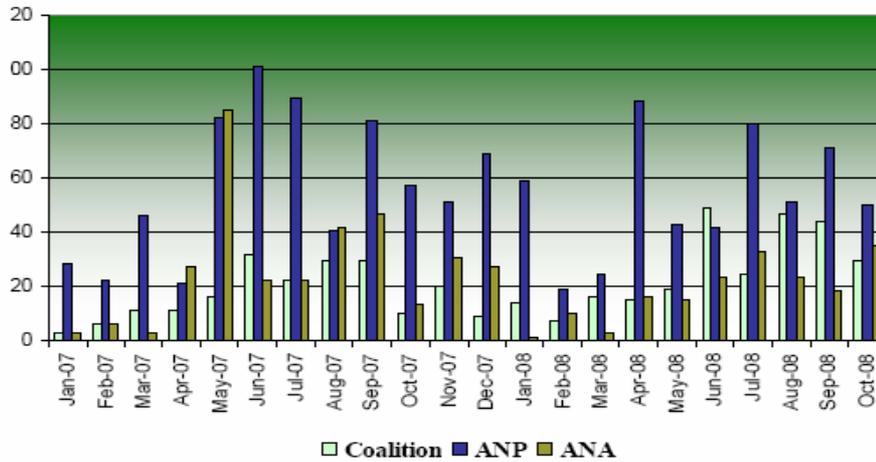
Gráfico 4. Efectivos mensuales de la PNA desde mayo de 2009 a marzo de 2010



Fuente: Departamento de Defensa (2010, p. 115).

Las fuerzas afganas, cuando han llevado a cabo operaciones con fuerzas internacionales, ha sufrido más bajas que las tropas aliadas. Entre enero de 2007 y octubre de 2008, las fuerzas internacionales sufrieron 464 bajas en acción, mientras que el ENA perdió 505 y la PNA 1.215. La policía afgana ha llevado la peor parte de la lucha contra la insurgencia, un cometido para el que el ENA está mejor preparado y para el que cuenta con el apoyo de las fuerzas de ISAF.

Gráfico 5. Bajas mensuales de la coalición, ENA y PNA, enero de 2007 a octubre de 2008



Fuente: Departamento de Defensa (2009).

En particular, la policía especializada en misiones contra la insurgencia y el terrorismo (ANCOP) tiene los porcentajes más altos de abandono, alrededor del 67%, mientras que la media policial está en el 25%. Según fuentes estadounidenses (IG, 2010, pp. 60-61; y Departamento de Defensa, 2010, p. 111). El objetivo del Ministerio del Interior es retener hasta el 60% del personal en 2015 y bajar la tasa media de abandono por debajo del 20%, disponer de 160 equipos de instructores policiales afganos para 2011 y 5.000 mujeres policía.⁵⁹

Las fuerzas armadas afganas en su percepción social

El ENA goza de buena percepción social, aunque habría que valorar sus actuaciones autónomas en lugar de las que realiza junto a ISAF para ver qué parte del mérito se le atribuye (o del demérito en relación, por ejemplo, con las bajas civiles que se atribuyen sólo a ISAF). Su presencia en las operaciones, independientemente de su eficacia o liderazgo, mejora su percepción social y la autoestima de los miembros de las FSA (lo que ayudaría a explicar las tasas de reenganche del 70% en los cuerpos de ejército 203 en Gardez y del 48% en el 205 de Kandahar en 2008 pese a la continuidad de las acciones militares –RAND, 2009, p. 46–). También cuenta la práctica de encargar a las unidades de las FSA la distribución de la ayuda humanitaria o los fondos para los programas de impacto rápido tras las operaciones. A la mejora de la percepción ha contribuido la redistribución étnica y aunque no se ha logrado el equilibrio ideal, la composición étnica del ENA es prácticamente la misma que la de la población afgana,⁶⁰ con lo que no se

⁵⁹ A 21 de febrero de 2010, la PNA contaba con unas 944 mujeres (aproximadamente el 1%), siendo 108 oficiales, 364 suboficiales, 277 policías y 235 personal de apoyo.

⁶⁰ Composición étnica del ENA:

(%)	Pastunes	Tayikos	Hazaras	Uzbekos	Otros
Oficiales	42	41	8	4	5
Suboficiales	46	36	10	4	3
Soldados	38	31	14	10	7
Total Fuerzas	41	34	12	8	5

Fuente: adaptación de Cordesman (2010, p. 86) de datos del Informe del Departamento de Defensa de abril de 2010.

justifican las críticas pastunes a la supremacía tayiko aunque los tayikos están representados entre los mandos por encima de su peso demográfico y hazaras y uzbekos por debajo (RAND, 2009, pp. 21-22).

Si la PNA fuera una policía civil, su valoración tendría en cuenta la estadística criminal pero su propia ausencia, así como la de investigaciones y condenas, demuestra la escasa evolución hacia una policía civil que dificulta, por ejemplo, su cooperación con la policía internacional en materia de narcotráfico derivado de la heroína (IBF, 2009, p. 70). Su mala percepción social no obedece tanto a la inseguridad creada por la insurgencia sino a su falta de eficacia contra la delincuencia ordinaria, su corrupción o sus conexiones con los poderes fácticos locales, lo que la convierte más en la parte del problema de seguridad que de la solución (Perito, 2009, p. 2; y RUSI, 2009, p. 98). Es cierto que esta mala percepción no sólo es culpa suya porque gran parte de sus avances en formación se ven lastrados por la mayor corrupción e ineficiencia del sistema judicial y penitenciario, que reduce su eficacia policial, y por el sistema de mando y control en mano de gobernadores no elegidos por las poblaciones a las que aseguran, lo que reduce su legitimación social. Además, la militarización de la policía ha dificultado la creación de una policía civil y resulta confuso en sus misiones y coordinación.

El fracaso policial frenó el avance del Estado de Derecho aunque a ello contribuyeron los fracasos judicial, penitenciario y legislativo (Wilder, 2007, pp. 49-50; y UNDP, 2007, pp. 8 y 18) y, como resultado, se deterioró la valoración social de la policía, una policía que se consideraba una fuente de inseguridad, corrupción e incompetencia para la población afgana, por lo que precisaba más reforzar su valoración social que su capacidad operativa (ICG, 2007, p. i). Sin embargo, las valoraciones revelan que persiste el problema de la corrupción, la baja formación y cualificación y el consumo de narcóticos en mayor proporción que entre el ENA (los *tests* de consumo de droga de febrero de 2010 de la PNA dieron positivo en el 17% de los casos –SIGAR, 20/VI/2010–, aunque en algunas provincias Ghazni y Patkika se disparaban hasta el 50%).

Acostumbrados a buscarse la vida a costa de las poblaciones a las que tienen que proteger, el incremento de las pagas y la mejora de los equipos no ha podido mejorar la percepción policial para satisfacción de la propaganda insurgente (ICG, 2008, p. 6). Incluso en las zonas más seguras, la percepción policial no mejora debido a su asociación con la impunidad, la corrupción, los poderes fácticos locales o la delincuencia. Los intentos de introducir ingresos, ascensos o nombramientos por méritos han chocado con las redes de clientelismo étnico o familiar (RUSI, 2009, pp. 104-6 y Laborie, 2010, p. 7).⁶¹

⁶¹ El mismo informe (RUSI, 2009, p. 94) señala como ejemplo la resistencia del presidente Karzai a destituir a 11 de los 14 generales descartados por el Comité de Evaluación en 2006 a pesar de las presiones internacionales.

Las fuerzas de seguridad afganas en su valoración operativa

En cuanto a su valoración operativa, y por las razones metodológicas expuestas, todavía no se dispone de criterios e indicadores objetivos, por lo que la valoración varía con las fuentes consultadas. Según fuentes de ISAF, a junio de 2010, un total de 35 unidades (21 *kandaks*, dos cuerpos de ejército, seis cuarteles generales de brigada y seis unidades de apoyo) son capaces de actuar a nivel batallón sin ayuda internacional (CM1), 48 pueden liderar operaciones con apoyo de ISAF (CM2) y 42 pueden participar en operaciones con ISAF (CM3),⁶² pero la revisión del sistema de evolución CM por el CUAT pone en cuarentena las valoraciones mencionadas y, en líneas generales, los análisis externos tienden a cuestionar que las FSA estén dispuestas para asumir el proceso de transición a partir de 2011 (Cordesman, 2010, p. i). El ENA carece de multiplicadores críticos como ISR, CAS, logística y competencia ministerial (CRS, 2010, p. 41) para sacar el máximo partido a la instrucción individual de sus infantes, que mejora progresivamente (el 97% de los reclutas ha pasado las calificaciones de tiro en 2010 frente al 35% de media anterior).

El ENA ha llevado a cabo operaciones desde 2003 que han ido creciendo en frecuencia y exigencia (RAND, 2009, p. 43-45) y han ido adquiriendo mayor capacidad, protagonismo y eficacia aunque generalmente han contado con el apoyo de unidades internacionales. Según la Declaración aliada de Estrasburgo-Khel de 4 de abril de 2009, el ENA participaba ya en el 80% de las operaciones de ISAF y lideraba la mitad de ellas, una manifestación que trasladaría un balance optimista si no fuera porque no aclara si se trata de operaciones de combate o de otra naturaleza más rutinaria, si son todas las unidades del ENA las que participan en todas las operaciones o siempre las mismas y en qué zonas del país se realizan.⁶³ La expectativa creada por declaraciones como la anterior, sobre argumentos cuantitativos, contrasta con el bajo rendimiento observado en operaciones reales como la de Moshtarak en Hellmand en 2010, donde las FSA tuvieron menor protagonismo de lo esperable y un comportamiento decepcionante en una operación que pretendía ser una demostración del nuevo enfoque estratégico de las operaciones y de la madurez de las FSA.⁶⁴

Según datos de la *Government Accounting Office* (2009) a principios de 2009 la PNA y el Ministerio contaban con 82.000 miembros, el 19% de la unidades entrenadas con el

⁶² Según datos de marzo de 2010 del IJC (SIGAR, 2010, junio, p. 2) de las 150 unidades del ENA evaluadas 34 eran CM1 (23%), 53 CM2 (35%), 48 CM3 (32%) y 15 CM4 (10%). De las 130 de la PNA, 15 eran CM1 (12%), 38 CM2 (29%), 52 CM3 (40%) y 25 CM4 (19%).

⁶³ La cifra, repetidamente aireada por la OTAN como signo de progreso se refiere en realidad a las operaciones libradas a nivel de *kandak* según RAND (2009, p. 43) y se cuentan como operaciones simples patrullas o puestos de control (ICG, 2010, p. 21; y Cordesman, 2010, p. 58). La estimación de ISAF para diciembre de 2009 cuenta que las unidades del ANA participan ya en el 90% de las operaciones y lideran el 63% (CRS, 2010, p. 38).

⁶⁴ Durante la operación Moshtarak, el ENA participó con unos 2.000 efectivos, frente a los 8.000-10.000 internacionales y 2.000 de la ANCO. Según Cordesman (2010, p. 150-64), la participación de las FSA fue limitada y decepcionante en todas las fases de la operación, especialmente por su conducta en el combate, frente a la población y las propiedades civiles.

programa FDD de la CSTC-A era capaz de llevar a cabo las misiones autónomamente, el 25% precisaba ayuda parcial, el 31% mayor ayuda y el 25% de las unidades no era capaz de desarrollar sus misiones ni siquiera con ayuda.⁶⁵ Según datos de ISAF, a junio de 2010 existen 12 distritos donde las fuerzas de policía realizan sus funciones sin ayuda externa (CM-1), 39 donde precisan tutela (CM-2) y otros 39 donde precisan *partnering* (CM-3). Como reflejan los datos anteriores, la PNA ha crecido en formación, número, profesionalización y capacidades pero su futuro parece comprometido por la baja calidad del reclutamiento su mala planificación, militarización, falta de apoyo social, debilidades estructurales e insostenibilidad (IG, 2010, p. 59-60). La valoración oficial, independientemente de sus limitaciones metodológicas que han obligado al cambio del sistema de valoración, refleja un aumento de la capacidad operativa de las unidades afganas aunque no hay garantías de que se consoliden los niveles alcanzados (entre febrero de 2009 y enero de 2010, el 38% de las unidades del ENA y el 66% de la PNA retrocedieron al menos un nivel; incluidas unidades de nivel CM1: 20 de 51 *kandaks* y 22 de 31 unidades policiales, SIGAR, junio 2010, p. 5). La regresión se explica en función de la reposición de tropas experimentadas por noveles debido a las bajas, cambios de destino y discontinuidad del adiestramiento. Además, la perspectiva de perder la presencia de tutores o *partners* desincentiva el progreso en las calificaciones y su marcha tiende a rebajar las evaluaciones.

Si se van a enfrentar a la insurgencia siguiendo la doctrina del *shape, clear, hold y build*, parece que las FSA están más capacitadas para las dos últimas funciones que para las primeras, especialmente en zonas donde la insurgencia disponga de fuerte implantación.⁶⁶ Constatando la dificultad que han tenido las unidades de OEF, mejor adiestradas, equipadas y apoyadas para operar contra la insurgencia en esas zonas, persisten las dudas sobre la autonomía operativa afgana, especialmente sobre su sostenibilidad una vez que se retiren los equipos que las tutelan. Por otro lado, la información abierta disponible muestra que las unidades más capaces de las FSA comienzan a padecer estrés operacional por falta de relevo o por sobre-empleo (RAND, 2009, p. 47).⁶⁷

La idiosincrasia afgana hace que sus mandos prefieran combatir sólo que junto a otras unidades (*partnering*) y ya que en el adiestramiento de sus unidades se ha hecho más hincapié en los aspectos de combate durante el adiestramiento que en los aspectos de

⁶⁵ La necesidad de reclutar policías para las elecciones de 2009 obligó a prescindir de su formación: 6.900 tuvieron tres semanas y 2.900 ninguna, lo que obligó luego a completar la formación (DD, 2010, p. 111).

⁶⁶ Dentro de la mencionada estrategia de 2010, la PNA sólo tiene funciones de información e inteligencia en la fase de preparar (*shape*), de apoyo al ENA en la fase de limpieza (*clear*), de liderazgo progresivo en la de control (*hold*), sustituyendo al ENA con fuerzas policiales especializadas (ANCOP), fronteras y el resto de la policía uniformada hasta la estabilización total y de las tareas de seguridad policiales en la fase de reconstrucción (*build*).

⁶⁷ Por ejemplo, las unidades policiales del ANCOP han demostrado su capacidad para encargarse de la seguridad de las zonas despejadas previamente por fuerzas internacionales y militares, pero está por ver si su número e inmadurez logística le permitiría prodigarse en escenarios similares ya que su tasa de abandono según Caldwell (marzo de 2010) es del 67% frente al 25% de media en la PNA y, además, su participación en combate les obliga a abandonar su participación en los programas FDD de formación policial.

mando y control, logística o sanidad, entre otros. Como resultado, su natural capacidad para el combate se ve perjudicada por la falta de voluntad y hábito para planear, ejecutar y sostener operaciones complicadas (sobre el planeamiento pesan las sospechas de que se filtren a la insurgencia las acciones previstas). La idiosincrasia afgana también dificulta la disciplina y la rendición de cuentas, lo que ahora limita la capacidad de supervisar el desarrollo de sus programas y exigir el rendimiento de cuentas a los responsables afganos sobre el destino de los equipos y fondos recibidos, como denuncian varios informes incluido el del auditor general sobre los fondos gestionados por el CSCT-A (SIGAR, 2009).

Conclusiones para un relevo

El relevo de las fuerzas internacionales por las fuerzas de seguridad afganas no ha llegado de forma natural culminando el proceso de estabilización y reconstrucción al que se comprometió la comunidad internacional. Cuando a finales de 2009, el presidente Obama fijó la fecha para el inicio de salida en julio de 2011 no se habían cumplido ninguno de los objetivos estratégicos de la intervención internacional en materia de seguridad, gobernanza y desarrollo, ni se habían conseguido los objetivos fijados en la de la estrategia de seguridad aplicada hasta entonces. El relevo, en lugar de culminar un proceso de transición, se ha convertido en la apertura del mismo y es necesario habilitar unas FSA que, al menos sobre el papel, parezcan capaces de hacerse con el control de la seguridad para poder retirar las tropas.

Anunciada la salida –aunque luego se ha tratado de relativizar su ejecución–, la capacitación de las FSA para asumir el relevo se ha convertido en el principal objetivo de la estrategia aliada. Esa capacidad, técnicamente, depende de factores cuantitativos y cualitativos a cuya consecución llevan años entregadas las fuerzas internacionales y que se han aplicado con mayor esfuerzo e interés a partir del anuncio de salida en 2009. Por eso, la valoración de esa capacidad se ha convertido en un elemento del debate político en relación con la fecha de salida, ya que en la medida que las FSA alcancen los indicadores establecidos, la salida culminaría un proceso de transición en las condiciones previstas. En el momento actual, la metodología empleada para las evaluaciones basada en capacidades (*capability milestones*) se ha puesto en entredicho porque sobrevaloran los aspectos cuantitativos y minusvaloran los cualitativos. Mientras se ajusta la metodología habrá que estar atentos a los criterios por los que se decide que el relevo es viable en una zona u otra y, sobre todo, a ver si las valoraciones responden a criterios técnicos (indicadores) o políticos (encuestas) para justificar la salida.

De los objetivos de seguridad previstos en la ANDS, parece que se conseguirá sólo el relativo al del número final de personal, pero no los relacionados con la profesionalización, funcionalidad, equilibrio étnico, sostenibilidad ni reducción de cultivo de droga para finales de 2010. Tal y como reflejan las estadísticas mostradas, las FSA están alcanzando los objetivos cuantitativos previstos, pero la capacitación no consiste sólo en alcanzar una cifra determinada sino una fuerza equilibrada capaz de actuar

autónomamente y de mantenerse así en el tiempo. Los indicadores empleados hasta ahora revelan que sólo una pequeña parte de las FSA y de sus estructuras de mando están capacitadas para operar de forma autónoma sin el apoyo de las fuerzas internacionales. Los indicadores usados revelan que está aumentando el número de unidades capaces de liderar las operaciones, pero no muestran qué tipo de operaciones pueden liderar, incluidas las de contrainsurgencia que realizan las tropas internacionales. Los programas de formación y adiestramiento pueden mejorar ese porcentaje pero es también cierto que ese porcentaje puede bajar con el estrés operativo, las rotaciones de personal, la retirada de los instructores o tasas altas de abandono, entre otras circunstancias. Junto a los indicadores que reivindican un alto protagonismo de las FSA en la lucha contra la insurgencia, las fuentes abiertas revelan una dependencia excesiva del adiestramiento y el *partnering* internacional, lo que suscita dudas de cara a su capacidad tras la partida de los instructores y las unidades de apoyo.

El equilibrio final no sólo depende de la formación de los militares y el adiestramiento de las unidades para el combate, sino también de la capacidad de apoyo a ese combate y de la capacidad de liderazgo de quienes desarrollan tareas ministeriales, cuarteles generales y otras de dirección (una tercera parte del ENA a noviembre de 2007 según RAND, 2009, p. 20). La falta de personal cualificado aumenta a medida que se progresa por la cadena de mando y afecta a la calidad y disponibilidad de suboficiales, oficiales y altos mandos de las FSA pero también a los altos responsables de los Ministerios.

La sostenibilidad es otro criterio de evaluación a tener en cuenta. El presidente Karzai reconoció en noviembre de 2009 que no podría hacerse cargo del pago de sus FSA hasta pasados 15 o 20 años, pero la sostenibilidad es un elemento que no se incluye en las valoraciones aunque el general David Petraeus la ha aproximado a unos 10 billones de dólares anuales (Cordesman, 2010, p. 32). Los objetivos de fuerza previstos para las FSA no son sostenibles por razones fiscales y (pasar de 170.000 a 240.000 soldados costaría 3,5 billones anuales a los que habría que unir 2,2 de mantenimiento) el comienzo de la retirada puede aumentar el incumplimiento actual de desembolsos previstos. La sostenibilidad es complicada en materia de equipamiento porque los equipos usados por las FSA no son los que usan y pueden seguir suministrando las fuerzas internacionales y, salvo las donaciones testimoniales señaladas, las FSA no contarán con equipamiento sofisticado capaz de otorgarles una ventaja decisiva en el campo de batalla porque no tienen capacidad logística para mantenerlo ni, como reconocen las auditorías estadounidenses, no hay garantías de que las FSA controlen los inventarios del material que reciben y su destino último. Tampoco está garantizada la sostenibilidad de los niveles de fuerzas alcanzados porque el reclutamiento empieza a encontrar menos voluntarios y de peor calidad y los abandonos por distintas razones siguen en tasas demasiado altas (del 25% para el ENA y del 17% para la PNA, mostrando que para mantener los objetivos de fuerza previstos se tendrían que reclutar unos 100.000 reclutas anuales según Cordesman –2010, p. 13–), lo que afecta a la operatividad y a la moral de las unidades.

Junto a los criterios tangibles mencionados, existen otros criterios de difícil cuantificación de cara al relevo. Hasta ahora, los indicadores empleados no se han preocupado de evaluar los factores estructurales que inciden en la eficacia de las FSA como la división de la cadena de mando, la falta de disciplina, su afinidad con la insurgencia, la tasas de abandono, su motivación o sus expectativas profesionales. Las FSA no cuentan con suficiente capacidad de mando y control a los niveles superiores, ni con multiplicadores (*enablers*) que potencien sus capacidades de combate, ni con mecanismos para integrar sus capacidades militares y civiles para desarrollar tareas de contrainsurgencia (*shape, clear, hold, build*). Y si tropas como las de ISAF que cuentan con recursos tangibles e intangibles no han podido contener ni revertir el momento insurgente, parece difícil que las FSA puedan sostener el balance actual una vez que se retiren las fuerzas internacionales.

Descartado un escenario que concluya con una victoria sobre la insurgencia (estabilización), la reconstrucción de un Estado fuerte y la mitigación de los problemas estructurales de corrupción, intermediación y violencia que lastran el desarrollo de la sociedad afgana, no se producirá un relevo que permita a las tropas de ISAF salir como estaba previsto. No se dará la *graceful exit* que el presidente Obama desea y que el general Petraeus descarta (*New York Times*, 15/VIII/2010) y, por lo tanto, habrá que reconocer que el relevo no va a ser como se esperaba. Pero dispuestos a retirar las tropas, se pueden presentar dos escenarios de transición: uno favorable que permita un relevo más o menos controlado (“afganización” programada) y otro desfavorable en el que la retirada se producirá sin un relevo previo (“afganización” sobrevenida).

En el escenario más favorable, la salida se producirá tras el relevo. Si los resultados de la lucha contra la insurgencia dependieran del saldo de fuerzas, los 400.000 miembros de las ANSF deberían bastar para contener a la insurgencia (contener no significa derrotar, algo que no han podido hacer las fuerzas internacionales mucho más preparadas para una estrategia de contrainsurgencia que las FSA). En las circunstancias actuales de seguridad e incluso con un leve deterioro, se podrían relevar de forma progresiva las fuerzas internacionales hasta 2014 y acabar de conseguir los objetivos de fuerza previstos sosteniendo el ritmo actual de instrucción, adiestramiento y equipamiento. La salida se favorecería por una salida escalonada de aquellas fuerzas donde los enfrentamientos fueran más equilibrados, siendo las últimas en abandonar aquellas unidades empeñadas en zonas de predominio insurgente (Hellmand, Kandahar...). El sostenimiento de las FSA hasta esa fecha daría al gobierno afgano una oportunidad para legitimarse como proveedor de seguridad y mantendría abierta la oportunidad para que tradujera esa seguridad en progresos, incluso limitados pero que sean visibles, en la gobernanza y el desarrollo. Este escenario ideal permitiría abandonar Afganistán dejando unas FSA de máximos y a un gobierno de mínimos, cuyo reto sería preservar y mejorar esos niveles en el futuro. Tras el relevo, la sostenibilidad financiera y logística de unas FSA de 400.000 miembros a cargo de una población de 30 millones es una incógnita que depende de la disposición de la comunidad internacional a seguir ayudando tras el relevo. En lo militar, la retirada podría escalonarse pero es poco probable que, salvo EEUU, los miembros de

ISAF deseen permanecer en la zona tras el relevo para apoyar una guerra que entonces sería civil.

En otro escenario más desfavorable, el relevo se produciría también pero de forma distinta a la planeada en el proceso de transición. En lugar de salir de forma ordenada, a medida que el relevo fuera posible, las fuerzas internacionales se marcharían aunque no se dieran las condiciones de salida previstas. En lo que dependa del esfuerzo de los coligados, podrían faltar los recursos materiales –la demografía y los presupuestos tienen sus límites– o la voluntad política –las opiniones públicas también cuentan– para mantener los compromisos adquiridos. Por eso es importante que los coligados puedan establecer unos criterios y calendario de salida compartidos y que se atengan a ellos para evitar un desmoronamiento de la transición. También es importante que las evaluaciones sean lo más objetivas posibles para evitar la manipulación de los indicadores y recrear escenarios virtuales que avalen las visiones oficiales. No obstante, no todas las condiciones del relevo dependen de ellos porque hay riesgos endógenos que no pueden controlar. El avance de la insurgencia en zonas declaradas seguras, el estancamiento de la contrainsurgencia en zonas inseguras, el desmoronamiento del gobierno de Karzai o su alianza con grupos talibán radicales, la división interna de las FSA, la persistencia de las altas tasas de abandono, el abandono de territorio a manos de la insurgencia para convertirse en santuarios, entre otros “cisnes negros”, podrían aumentar la presión y el desorden en el relevo. En este escenario desfavorable, sería más difícil para las fuerzas estadounidenses seguir asumiendo por defecto las responsabilidades de las fuerzas que dejaran de combatir o abandonaran el país y, la insurgencia pondría bajo una presión insoportable a las FSA con su propaganda y sus atentados, distanciándolo de sus instructores y de su gobierno.

A mediados de 2010, las FSA no están listas para el relevo. De mantenerse el esfuerzo y el ritmo actual, su capacidad para relevar a las tropas internacionales podría madurar en los próximos años de forma progresiva, pero la maduración depende de muchas condiciones que escapan al control militar. Para conocer cuándo estarán listas las FSA para el relevo, habrá que atender a la evolución de los escenarios de relevo, a las variables cuantitativas y cualitativas, a los indicadores y a las encuestas, a los hechos y a sus narraciones interesadas, entre otros factores. Para saber cuándo se produce el relevo, bastará, como siempre, con permanecer atento a la pantalla.

Félix Arteaga y Carlota García Encina
Real Instituto Elcano

Bibliografía

Arteaga, Félix (2010), “Del general McChrystal, el presidente Obama y la estrategia estadounidense en Afganistán”, ARI nº 111, Real Instituto Elcano, junio.

Bowman, Steve, y Catherine Dale (2010), “War in Afghanistan: Strategy, Military Operations, and Issues for Congress”, Congressional Research Service (CRS), junio, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40156.pdf>.

Chilton, Scott, Eckart Schiewek y Tim Bremmers (2009), *Evaluation of the Appropriate Size of the Afghan National Police Manning List (tashkil)*, IBF International Consulting, julio, http://blog.foreignpolicy.com/files/ANP_Tashkil_Final_Study.pdf.

CIGI (2010), *Security Sector Reform Monitor: Afghanistan*, nº 3, mayo, <http://www.cigionline.org/sites/default/files/SSRM%20Afghanistan%20v3.pdf>.

Cook, Frank (2007), “Afghanistan: Assessing Progress and Key Challenges for the Alliances”, 164 DSC 07 E rev 1, Nato Parliamentary Assembly, octubre, <http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=1166>.

Cordesman, Anthony H. (2010), “The Afghan War: Metrics, Narratives and Winning the War”, CSIS, junio, http://csis.org/files/publication/100524_AfghanCampaignMetrics_0.pdf.

Dobbins, James, Seth G. Jones, Keith Crane y Beth Cole DeGrasse (2007), *The Beginner's Guide to Nation Building*, National Security Research Division, RAND Corporation, http://www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG557.pdf.

Fojón, Enrique (2009), “Obama endosa la apuesta de Petraeus”, ARI nº 99, Real Instituto Elcano, junio.

Government of the Islamic Republic of Afghanistan (GIROA) (2008), *Afghanistan National Development Strategy*, Gobierno de Afganistán, http://www.embassyofafghanistan.org/documents/Afghanistan_National_Development_Strategy_eng.pdf.

Government of the Islamic Republic of Afghanistan (GIROA) (2010), *Afghanistan National Development Strategy, Prioritization and Implementation Plan, Mid 2010-Mid 2013*, Gobierno de Afganistán, julio.

Gross, Eva (2009), “Security Sector Reform in Afghanistan: the EU Contribution”, Occasional Paper nº 78, ISS, abril.

ÇInspector General, US Department of State and US Department of Defense (2006), “Interagency Assessment of Afghanistan Police Training and Readiness”, Departamentos

de Estado y Defensa de EEUU, noviembre,
<http://oig.state.gov/documents/organization/76103.pdf>.

International Crisis Group (ICG) (2010), "A Force in Fragments: Reconstituting the Afghan National Army", *Asia Report*, nº 190, International Crisis Group, mayo,
<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/190%20A%20Force%20in%20Fragments%20-%20Reconstituting%20the%20Afghan%20National%20Army.ashx>.

ISIS Europe (2007), "Eupol Afghanistan: and Opportunity for Whom?", *European Security Review* nº 33, mayo.

Katzman, Kenneth (2010), "Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security and US Policy", Congressional Research Center, agosto.

Korski, Daniel (2008), "Afghanistan: Europe's Forgotten War", European Council on Foreign Relations, http://ecfr.3cdn.net/fcdc73b8da7af85936_q8m6b5o4j.pdf.

Ledford, Edward C. (2009), "Inception and Early Evolution of a Partnership Doctrine", *Small Wars Journal*, agosto, <http://smallwarsjournal.com/blog/journal/docs-temp/281-ledford.pdf>.

Mausner, Adam (2010), "Reforming ANSF Metrics", CSIS,
http://csis.org/files/publication/100609_ANSF.reporting.reform.pdf.

Pareja, Iñigo, y Guillem Colom (2008), "El Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) en la gestión de crisis internacionales", ARI nº 115, Real Instituto Elcano, septiembre.

Perito, Robert M. (2009), "Afghanistan's Police: The Weak Link in the Security Sector Reform", United States Institute of Peace,
http://www.usip.org/files/resources/afghanistan_police.pdf.

Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI) y Foreign Policy Research Institute (2009), "Reforming the Afghan National Police", Londres y Filadelfia,
<http://www.fpri.org/research/nationalsecurity/afghanpolice/ReformingAfghanNationalPolice.pdf>.

Sedra, Mark (2003), "New Beginning or Return to Arms? The Disarmament, Demobilization and Reintegration Process in Afghanistan", London School of Economics and Political Science and University of Bonn,
http://eprints.lse.ac.uk/28377/1/Sedra_LSERO_version.pdf.

Sedra, Mark (2004) "Security Sector Transformation in Afghanistan", Working Paper n° 143, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, <http://www.dcaf.ch/docs/WP143.pdf>.

Sherman, Jake (2009), "The ANDS: The Right Plan at the Wrong Time", *Journal of Security Sector Management*, vol. 7, n° 1, febrero.

Special Inspector General – Afghanistan Reconstruction (SIGAR) (2009), "Contract Oversight Capabilities of the Defense Department's Combined Security Transition Command Afghanistan (CSCT-A) Need Strengthening", mayo, <http://www.sigar.mil/pdf/audits/Audit-09-1.pdf>.

Special Inspector General – Afghanistan Reconstruction (SIGAR) (2010), "Quarterly Report to the United States Congress", 23/IV/2010, http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/Apr2010/SIGARapril_Lores.pdf.

United States Department of Defense (2009), "Progress toward Security and Stability in Afghanistan", Departamento de Defensa de EEUU, http://www.defense.gov/pubs/OCTOBER_1230_FINAL.pdf.

United States Department of Defense (2010), *US Plan for Sustaining the Afghan National Security Forces*, Departamento de Defensa de EEUU, junio, http://www.defense.gov/pubs/united_states_plan_for_sustaining_the_afghanistan_national_security_forces_1231.pdf.

United States Department of Justice (2009), *Afghan National Police Training Statistics*, 29/VI/2009.

United States Government Accountability Office (GAO) (2005), "Afghanistan Security: Efforts to Establish Army and Police Have Made Progress, but Future Plans Need to be Better Defined", junio, <http://www.gao.gov/new.items/d05575.pdf>.

United States Government Accountability Office (GAO) (2008), "Further Congressional Action May be Needed to Ensure Completion of a Detailed Plan to Develop and Sustain Capable Afghan National Security Forces", junio, <http://www.gao.gov/new.items/d08661.pdf>.

Wilder, A. (2007), "Cops or Robbers? The Struggle to Reform the ANP", Afghanistan Research and Evaluation Unit, julio.

Younossi, Obaid, Peter Dahl Thruelsen, Jonathan Vaccaro, Jerry M. Sollinger y Brian Grady (2009), *The Long March: Building an Afghan National Army*, National Defense Research Institute, RAND Corporation.