

Universidad de Granada
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Departamento de Ciencias Políticas y de la Administración



Tesis doctoral
**“AFGANISTÁN COMO ESTUDIO DE CASO
DE LA APLICACIÓN DE LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD
AL EJÉRCITO DE TIERRA AFGANO (2001-2014)”**

Jose Antonio Fernández Alfaro

Director:
D. JUAN MONTABES PEREIRA

Granada, noviembre de 2015.

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales
Autor: José Antonio Fernández Alfaro
ISBN: 978-84-9125-844-5
URI: <http://hdl.handle.net/10481/43630>

Dedicatorias

*A mi esposa M^a José Almansa,
por su permanente e incondicional apoyo,
y por ser la persona ideal con la que compartir mi vida.*

*A mis hijos Álvaro y Luis,
a los que adoro y quiero con todo mi corazón.*

*A mis padres,
sus sacrificios me han facilitado ser quien soy.*

Agradecimientos:

A mi Director de tesis, el profesor Juan Montabes Pereira, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada, por su amabilidad al aceptarme como doctorando suyo, por su dirección, por sus consejos y por todo el apoyo que he recibido de él, tanto en lo personal como en lo académico durante la elaboración de esta tesis.

Al Profesor Carlos de Cueto Noguerras, profesor del Departamento de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad de Granada, por su amistad y apoyo en estos últimos años en los que hemos compartido algún que otro proyecto, por su ayuda a mi desarrollo académico durante todo el periodo inicial de doctorado así como por sus aportaciones, comentarios e ideas a esta tesis, que me han guiado y aportado luz en el estudio de la Política Comparada y, sobre todo, en la Reforma del Sector de Seguridad.

Good governance, of course, means much more than democratisation in a formal political sense. Another very important aspect is the reform of Public Services –including the security sector which should be subject to the same standards of efficiency, equity and accountability as any other public service¹.

Kofi Annan,

19 de octubre de 1999

¹ La “Buena gobernanza”, por supuesto, significa mucho más que la democratización en un sentido político formal. Otro aspecto muy importante es la reforma de los Servicios Públicos – incluido el sector de seguridad, el cual debe estar sujeto a los mismos estándares de eficiencia, equidad y responsabilidad, como cualquier otro servicio (Traducción del autor).

Kofi Annan, “Peace and Development – One struggle, Two fronts”, Address of the United Nations Secretary General to World Bank Staff, October 19, 1999, p.5

Índice

| | |
|---|-----------|
| ÍNDICE | 9 |
| LISTADO DE ILUSTRACIONES | 17 |
| ABREVIATURAS | 21 |
| 1 INTRODUCCIÓN | 31 |
| 1.1 LA IMPORTANCIA DE LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD DENTRO DE LA CIENCIA POLÍTICA | 31 |
| 1.2 JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD (SSR) COMO OBJETO DE ESTUDIO | 33 |
| 1.2.1 ¿POR QUÉ SURGE ESTE ESTUDIO? | 33 |
| 1.2.2 ¿QUÉ PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN ABORDAMOS? | 42 |
| 1.2.3 ¿CUÁL ES EL ESTADO DEL ARTE SOBRE SSR EN AFGANISTÁN? | 44 |
| 1.2.4 ¿QUÉ FUENTES SE HAN EMPLEADO EN ESTA TESIS? | 50 |
| 1.2.5 ¿QUÉ METODOLOGÍA SE EMPLEA EN ESTE ESTUDIO? ¿POR QUÉ? | 56 |
| 1.2.6 ¿QUÉ RESPUESTAS OFRECERÁ? / ¿QUÉ PRETENDE ECHAR POR TIERRA? | 57 |
| 1.3 HOJA DE RUTA DEL DOCUMENTO | 57 |
| 2 METODOLOGÍA: EL ESTUDIO DE CASO COMO APROXIMACION METODOLÓGICA EN LA POLITICA COMPARADA | 63 |
| 2.1 LA COMPARACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA | 63 |
| 2.2 METODOLOGÍAS EN POLÍTICA COMPARADA | 65 |
| 2.2.1 MÉTODO DE ORIENTACIÓN DE CASO | 66 |
| 2.2.2 MÉTODO DE ORIENTACIÓN DE VARIABLES | 68 |
| 2.3 EL ESTUDIO DE CASO COMO ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN LO MOJO COMO NUEVO | 69 |
| 2.3.1 ¿QUÉ ES UN ESTUDIO DE CASO? | 69 |
| 2.3.2 TIPOLOGÍAS EN EL ESTUDIO DE CASO | 71 |
| 2.3.2.1 El estudio de caso según Arend Lipjhart. | 72 |
| 2.3.2.2 El estudio de caso según Bartolini. | 73 |
| 2.3.2.3 El estudio de caso según Van Evera. | 74 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 2.3.2.4 | El estudio de caso según Yin. | 75 |
| 2.3.2.5 | El estudio de caso según Szmolka y C. de Cuetos. | 76 |
| 2.3.3 | DEBILIDADES ESTRUCTURALES O DESVENTAJAS DE LOS ESTUDIOS DE CASO | 77 |
| 2.3.4 | PREJUICIOS TRADICIONALES POR EL EMPLEO DEL ESTUDIO DE CASO COMO APROXIMACIÓN METODOLÓGICA. | 77 |
| 2.3.5 | JUSTIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN DE LA METODOLOGÍA DE “ESTUDIO DE CASO” PARA EL CASO DE LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD EN LA CREACIÓN DEL NUEVO EJÉRCITO DE TIERRA AFGANO | 78 |
| 2.3.6 | ESTADO DEL ARTE: ESTUDIOS DE CASOS SOBRE AFGANISTÁN. | 79 |
| 2.4 | ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN | 81 |
| 2.4.1 | PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN | 81 |
| 2.4.2 | ¿QUÉ PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN ABORDAMOS? | 83 |
| 2.4.3 | HIPÓTESIS | 83 |
| 2.4.4 | FASE DE ANÁLISIS TEMPORAL | 84 |
| 2.4.5 | LIMITACIONES A ESTA ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN | 84 |
| 3 | <u>LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD (SECURITY SECTOR REFORM, SSR)</u> | 89 |
| 3.1 | EL CONCEPTO DE “GOBERNANZA” | 92 |
| 3.2 | EL CONCEPTO DE “ESTADO” | 94 |
| 3.3 | EL CONCEPTO DE ESTADO FALLIDO | 96 |
| 3.4 | ¿QUÉ ES UN “ESTADO FALLIDO”? | 96 |
| 3.5 | EL CONCEPTO DE “SEGURIDAD” | 104 |
| 3.6 | APARICIÓN DEL CONCEPTO SSR. | 108 |
| 3.6.1 | MARCO GEOPOLÍTICO DE REFERENCIA | 109 |
| 3.6.2 | LA DÉCADA DE LOS 90, ORIGEN DEL CONCEPTO SSR | 111 |
| 3.6.3 | REINO UNIDO, ORIGEN Y DESARROLLO DEL CONCEPTO SSR | 113 |
| 3.6.4 | LA LITERATURA SOBRE LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD ENTRE 2001 Y 2005 | 117 |
| 3.6.5 | EXPERIENCIAS REALES DE REFORMAS DEL SECTOR DE SEGURIDAD | 121 |
| 3.7 | DEFINICIÓN DE SSR. QUÉ ENTENDEMOS POR REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD | 123 |
| 3.7.1 | CONCEPTO SSR EN NACIONES UNIDAS | 125 |
| 3.7.2 | CONCEPTO SSR EN LA OCDE | 130 |
| 3.7.3 | CONCEPTO SSR EN LA UNIÓN EUROPEA | 131 |
| 3.7.4 | CONCEPTO SSR PARA LA OTAN | 138 |

| | | |
|-------------|--|------------|
| 3.7.5 | EL CONCEPTO SSR PARA LA COMUNIDAD ECONÓMICA DE ESTADOS DE ÁFRICA OCCIDENTAL (ECOWAS) | 141 |
| 3.7.6 | CONCEPTO SSR PARA EL CENTRO PARA EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE GINEBRA, DCAF | 142 |
| 3.7.7 | CONCEPTO SSR PARA LOS ESTADOS UNIDOS | 144 |
| 3.7.8 | CONCEPTO SSR PARA PAÍSES BAJOS, SUECIA, CANADÁ Y AUSTRALIA | 146 |
| 3.7.9 | EL CONCEPTO SSR SEGÚN ALGUNOS EXPERTOS EN SSR | 150 |
| 3.8 | APORTACIONES DE PUBLICACIONES DOCTRINALES MILITARES AL CONCEPTO SSR | 151 |
| 3.8.1 | REINO UNIDO | 151 |
| 3.8.2 | ESTADOS UNIDOS | 157 |
| 3.8.3 | ESPAÑA | 162 |
| 3.9 | ACTORES QUE PARTICIPAN EN LOS PROCESOS SSR | 167 |
| 3.9.1 | ACTORES SEGÚN EL DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (DFID) | 168 |
| 3.9.2 | ACTORES SEGÚN LA OCDE | 169 |
| 3.9.3 | ACTORES SEGÚN EEUU (USAID, US DEPT.OF DEFENSE Y US DEPT. OF STATE). | 169 |
| 3.9.4 | ACTORES SEGÚN EL GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES, DCAF | 170 |
| 3.9.5 | ACTORES: CONCLUSIONES | 171 |
| 3.10 | LA NATURALEZA HOLÍSTICA DEL PROCESO SSR | 171 |
| 3.11 | PRINCIPIOS DE SSR | 172 |
| 3.12 | ÁREAS DE APLICACIÓN O CATEGORÍAS DE SSR | 173 |
| 3.13 | OBSTÁCULOS PARA EL ÉXITO DE SSR | 176 |
| 3.14 | ESPAÑA Y SSR | 179 |
| 3.14.1 | PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN PROCESOS SSR | 179 |
| 3.14.2 | ESTRATEGIA NACIONAL ESPAÑOLA SOBRE SSR. DOCUMENTOS DE REFERENCIA | 187 |
| 3.15 | EL MODELO DE REFORMA DE SECTOR DE SEGURIDAD DE LA OCDE APLICADO AL SECTOR DE LA “DEFENSA” | 193 |
| 3.16 | EL CONCEPTO SSR: CONCLUSIONES | 194 |
| 4 | CONTEXTUALIZACIÓN DEL ESTUDIO DE CASO: EL EJÉRCITO DE TIERRA AFGANO | 203 |
| 4.1 | RAZONES QUE FUNDAMENTAN LA ELECCIÓN DEL ANA COMO ESTUDIO DE CASO DE LA APLICACIÓN DE LOS PROCESOS SSR EN AFGANISTÁN | 204 |
| 4.2 | LA REPÚBLICA ISLÁMICA DE AFGANISTÁN | 211 |
| 4.3 | AFGANISTÁN. BREVE HISTORIA DE SUS FUERZAS ARMADAS (1747-2001) | 213 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 4.4 | PRINCIPALES ACONTECIMIENTOS POLÍTICOS QUE INFLUENCIAN LA CREACIÓN DE LAS ANSF ENTRE 2001 Y 2014 | 220 |
| 4.5 | LA REFORMA Y CREACIÓN DE LAS ANSF (2001- 2014) | 237 |
| 4.5.1 | ACUERDOS Y CONFERENCIAS INICIALES | 237 |
| 4.5.2 | LOS PRIMEROS KANDAKS | 238 |
| 4.5.3 | LA TASK FORCE PHOENIX, EJEMPLO DE PARTICIPACIÓN INTERNACIONAL | 242 |
| 4.5.4 | LOS <i>EMBEDDED TRAINING TEAMS</i> , ETT | 244 |
| 4.5.5 | ESTRUCTURAS DE MANDO ALIADAS PARA LA CREACIÓN DE LAS ANSF: DESDE LA OMC-A HASTA EL CTSC-A / NTM-A | 246 |
| 4.5.6 | LOS <i>OPERATIONAL MENTOR LIAISON TEAMS</i> , OMLT | 248 |
| 4.5.7 | EL NATO TRAINING MISSION – AFGHANISTAN, NTM–A | 248 |
| 4.6 | EL PROCESO DE DDR | 250 |
| 4.6.1 | FASE DE DESARME. | 254 |
| 4.6.2 | FASE DE DESMOVILIZACIÓN. | 255 |
| 4.6.3 | FASE DE REINTEGRACIÓN. | 255 |
| 4.6.4 | UN CASO ESPECIAL: EL <i>COMMANDERS INCENTIVE PROGRAMME</i> CIP | 256 |
| 4.6.5 | FINANCIACIÓN Y COSTES DEL PROCESO DDR. | 256 |
| 4.6.6 | OTRAS INICIATIVAS COMPLEMENTARIAS AL PROCESO DDR. | 257 |
| 4.6.7 | DOS ANÁLISIS SOBRE EL PROCESO DDR EN AFGANISTÁN. | 258 |
| 4.7 | LAS ANSF | 259 |
| 4.8 | ESTRUCTURA DE MANDOS Y DE FUERZAS DE LAS ANSF | 260 |
| 4.8.1 | MINISTERIO DE DEFENSA. | 261 |
| 4.8.2 | MINISTERIO DEL INTERIOR. | 261 |
| 4.8.3 | ELEMENTOS RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD, AJENOS A ESTOS MINISTERIOS. | 262 |
| 4.8.4 | VOLUMEN MÁXIMO DE EFECTIVOS DE LAS ANSF. | 262 |
| 4.9 | EL EJÉRCITO DE TIERRA AFGANO, EL ANA. | 264 |
| 4.9.1 | EQUIPAMIENTO DEL ANA | 267 |
| 4.9.1.1 | Armamento Ligero | 267 |
| 4.9.1.2 | Vehículos y armas colectivas | 268 |
| 4.9.1.3 | Aviación | 269 |
| 4.9.1.4 | Comunicaciones | 270 |
| 4.9.2 | INFRAESTRUCTURAS DEL ANA | 271 |
| 4.9.3 | EL ADIESTRAMIENTO Y ENSEÑANZA EN EL ANA | 271 |
| 4.9.4 | EFFECTIVOS DEL ANA | 275 |

| | |
|--|-------------------|
| 4.10 PROBLEMAS ACTUALES A LOS QUE SE ENFRENTAN LAS ANSF. | 277 |
| 4.10.1 DISTRIBUCIÓN ÉTNICA EN LAS ANSF. | 278 |
| 4.10.2 LA ALFABETIZACIÓN DEL PERSONAL QUE INTEGRA LAS ANSF | 280 |
| 4.10.3 LAS BAJAS, ELEMENTO DE DESGASTE DE LAS ANSF. | 281 |
| 4.10.4 INTEGRACIÓN DE LAS MUJERES EN LAS ANSF. | 283 |
| 4.10.5 MEDICIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LAS CAPACIDADES DE LA ANSF. | 285 |
| 4.10.6 LA AMENAZA DE LOS GRUPOS ARMADOS | 287 |
| 4.10.7 FINANCIACIÓN DE LAS ANSF | 289 |
| 4.10.8 LA CORRUPCIÓN. | 293 |
| 4.11 DESAFÍOS FUTUROS | 295 |
| 4.11.1 LA ASUNCIÓN DE RESPONSABILIDADES POR PARTE DE LAS ANSF: EL FIN DEL PERÍODO DE TRANSICIÓN Y EL INICIO DE LA DÉCADA DE TRANSFORMACIÓN | 295 |
| 4.11.2 VIABILIDAD DE LAS ANSF MÁS ALLÁ DEL FIN DE LA MISIÓN DE ISAF | 298 |
| 4.11.3 ¿FUTURAS REFORMAS? | 301 |
| 4.12 CONCLUSIONES. | 303 |
| | |
| <u>5 APLICACIÓN DE LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD AL EJÉRCITO DE TIERRA AFGANO</u> | <u>307</u> |
| | |
| 5.1 INTRODUCCIÓN. | 307 |
| 5.2 ACCIONES A REALIZAR PARA LA APLICACIÓN DEL MODELO SSR DE LA OCDE, AL “SECTOR DE LA DEFENSA” | 308 |
| 5.3 ANÁLISIS DEL “DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES DEL ANA PARA ACTUAR CONTRA LAS AMENAZAS A LA SEGURIDAD AFGANA” (TEMA CLAVE 2). | 312 |
| 5.3.1 INFORMES “ <i>PROGRESS TOWARD SECURITY AND STABILITY IN AFGHANISTAN</i> ” | 314 |
| 5.3.2 INFORME “ <i>INDEPENDENT ASSESSMENT OF THE ANSF</i> ” | 318 |
| 5.3.3 INFORMES DEL “SPECIAL INSPECTOR GENERAL FOR AFGHANISTAN RECONSTRUCTION (SIGAR)” | 322 |
| 5.3.4 INFORME DEL GENERAL CAMPBELL, JEFE DE LA MISIÓN <i>RESOLUTE SUPPORT</i> , ANTE LA COMISIÓN DE DEFENSA DEL SENADO DE LOS EEUU. | 326 |
| 5.3.5 INFORMES DEL “CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES” | 329 |
| 5.3.6 CONCLUSIONES DE LA APLICACIÓN DEL TEMA CLAVE 2 | 331 |
| 5.4 ANÁLISIS AL “ESTABLECIMIENTO DE UNA APROXIMACIÓN INTEGRAL A LAS POLÍTICA DE DESARROLLO, GASTO ECONÓMICO, PLANEAMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y LA GESTIÓN DE LOS MEDIOS MILITARES” (TEMA CLAVE 4). | 332 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 5.4.1 | GASTO ECONÓMICO. | 333 |
| 5.4.2 | PLANEAMIENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS. | 338 |
| 5.4.2.1 | Análisis de la evolución de los recursos humanos según los informes <i>Report on Progress toward Security and Stability</i> | 338 |
| 5.4.2.2 | Valoración crítica del informe del CNA | 341 |
| 5.4.3 | GESTIÓN DE LOS MEDIOS MATERIALES MILITARES. | 344 |
| 5.4.4 | CONCLUSIONES DE LA APLICACIÓN DEL TEMA CLAVE 4. | 345 |
| 5.5 | ANÁLISIS DEL “LA REFORMA INTERNA DE LAS FUERZAS ARMADAS (EL ADIESTRAMIENTO BÁSICO Y LA CARRERA PROFESIONAL) ASÍ COMO LA SALIDA PROFESIONAL” (TEMA CLAVE 6). | 346 |
| 5.5.1 | EL ADIESTRAMIENTO BÁSICO Y LA CARRERA PROFESIONAL | 346 |
| 5.5.2 | LAS SALIDAS PROFESIONALES | 347 |
| 5.5.3 | CONCLUSIONES DE LA APLICACIÓN DEL TEMA CLAVE 6. | 347 |
| 5.6 | ANÁLISIS DEL “EQUILIBRIO SOCIAL Y ÉTNICO, ASÍ COMO LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA TODOS EN EL ANA” (TEMA CLAVE 7). | 347 |
| 5.6.1 | EQUILIBRIO SOCIAL Y ÉTNICO EN EL ANA | 347 |
| 5.6.2 | LA MUJER AFGANA COMO EJEMPLO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LAS ANSF Y EN EL ANA | 348 |
| 5.6.3 | CONCLUSIONES DE LA APLICACIÓN DEL TEMA CLAVE 7. | 352 |
| 6 | CONCLUSIONES | 355 |
| 6.1 | AFGANISTÁN Y LA COMUNIDAD INTERNACIONAL | 355 |
| 6.2 | LECCIONES APRENDIDAS DE LA PARTICIPACIÓN DE LA CI EN EL PROCESO SSR | 357 |
| 6.2.1 | IMPLEMENTACIÓN DEL CONCEPTO SSR SIN REFERENCIAS AL MISMO | 357 |
| 6.2.2 | “CAVEAT” Y “SHORTFALL”, LOS GRANDES ENEMIGOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DECISIONES DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL | 358 |
| 6.2.3 | LA FINANCIACIÓN DE LAS ACTIVIDADES: ENTRE LAS DONACIONES PARTICULARES Y LAS APORTACIONES A LOS FONDOS PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE AFGANISTÁN. | 360 |
| 6.3 | CONCLUSIONES DE LA APLICACIÓN DEL MODELO SSR AL ANA | 361 |
| 6.4 | HIPÓTESIS A VERIFICAR | 361 |
| 6.5 | QUE APORTA ESTE ESTUDIO | 366 |
| 6.6 | CUESTIONES FUTURAS QUE PLANTEAMOS | 367 |
| | BIBLIOGRAFÍA | 375 |

ANEXO 1: "THINK TANKS", INSTITUTOS E INSTITUCIONES DEDICADAS A SSR **397**

ANEXO 2: PÁGINAS WEB/REVISTAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS **403**

Listado de Ilustraciones

| | |
|---|-----|
| Ilustración 1: Misiones militares en África con participación española. | 35 |
| Ilustración 2: Tipos de Estudios de caso, según Bartolini. | 74 |
| Ilustración 3: Evolución del concepto de seguridad | 108 |
| Ilustración 4: Sector transversal de empleo de la <i>Unit SSR</i> de ONU. | 128 |
| Ilustración 5: Misiones SSR de la UE | 138 |
| Ilustración 6: Joint Doctrine Note JDN 3/07 | 152 |
| Ilustración 7: Tipos de acciones tácticas terrestres. | 155 |
| Ilustración 8: FM 7-0 Training Units and developing leaders for FSO. | 159 |
| Ilustración 9: Actividades Security Force Assistance (SFA) | 161 |
| Ilustración 10: SFA Planner's Guide y ANA Mentor Guide | 162 |
| Ilustración 11: Acciones militares tácticas según la PD2-001 (vol. 1) | 164 |
| Ilustración 12: PD Estabilización del ET español | 164 |
| Ilustración 13: Actores que participan en la seguridad según el DFID | 168 |
| Ilustración 14: Actores que participan en la seguridad según DCAF | 170 |
| Ilustración 15: La naturaleza holística del proceso SSR | 172 |
| Ilustración 16: Afghanistan Millennium Development Goals Country Report 2005 – Vision 2020 | 227 |
| Ilustración 17: Can Afghanistan meet the targets for enhancing security? | 228 |
| Ilustración 18: Numero de ataques diarios por mes entre 2004 y 2011 | 232 |
| Ilustración 19: Despliegue final de PRT, en 2011 (Fuentes: ISAF) | 234 |
| Ilustración 20: Primeras Unidades afganas. | 241 |
| Ilustración 21: Proceso DDR llevado a cabo durante el programa ANBP. | 252 |
| Ilustración 22: Organismos y funciones de ANBP | 253 |
| Ilustración 23: Efectivos del ANA y ANP en enero de 2009. | 263 |
| Ilustración 24: Despliegue detallado de las Unidades del ANA | 265 |
| Ilustración 25: Despliegue de los CE, Divisiones y Brigadas del ANA | 266 |
| Ilustración 26: Situación del armamento del ANA, a fecha 30 de marzo de 2014 | 268 |
| Ilustración 27: Situación de los vehículos del ANA | 269 |
| Ilustración 28: Comunicaciones radio del ANA | 270 |

| | |
|---|-----|
| Ilustración 29: Evolución de los efectivos del ANA entre abril de 2014 y abril 2015 | 275 |
| Ilustración 30: Volumen de efectivos del ANA (marzo 2012) | 277 |
| Ilustración 31: Proporciones étnicas en el ANA y en Afganistán. | 278 |
| Ilustración 32: Distribución étnica en ANA y ANP. | 279 |
| Ilustración 33: la <i>attrition</i> en el ANA entre abril de 2014 y abril 2015 | 281 |
| Ilustración 34: Evaluación de las Unidades del ANSF (marzo de 2014). | 286 |
| Ilustración 35: Aportaciones económicas de EEUU a los fondos para la reconstrucción de Afganistán | 290 |
| Ilustración 36: Aportaciones de los EEUU, por año y categoría | 291 |
| Ilustración 37: Distribución por sectores de los fondos aportados por EEUU | 292 |
| Ilustración 38: Distribución de los fondos ASFF en el ANA y el ANP. | 293 |
| Ilustración 39: Profesiones y corrupción en Afganistán. | 294 |
| Ilustración 40: Transferencia de las actividades de seguridad entre ISAF y la ANSF. | 297 |
| Ilustración 41: Asistencia al desarrollo en diferentes escenarios, antes y después del repliegue de las tropas. | 300 |
| Ilustración 42: Encuesta ¿Quién proporciona más seguridad en tu zona? | 303 |
| Ilustración 43: Porcentaje de ataques contra ISAF y las ANSF | 315 |
| Ilustración 44: Carencia de capacidades en las ANSF | 321 |
| Ilustración 45: Informe RASR sobre los trimestres 1º y 2º del año 2014 | 325 |
| Ilustración 46: Valoración del Ministerio de Defensa, en 2014, según criterios CM. | 325 |
| Ilustración 47: Incidentes terroristas en Afganistán entre 1988 y 2013. | 330 |
| Ilustración 48: Numero de incidentes por mes entre 2009 y 2013 | 331 |
| Ilustración 49: Aportaciones al Fondo ASFF entre 2005 y 2015 | 335 |
| Ilustración 50: Contribuciones por naciones al fondo ARTF | 336 |
| Ilustración 51: efectivos del ANA y ANP en enero de 2009. | 339 |
| Ilustración 52: Evolución de los efectivos del ANA entre enero de 2007 y noviembre de 2008 | 340 |
| Ilustración 53: Volumen de efectivos del ANA (Oct 2009-Sep 2010) | 341 |
| Ilustración 54: Calculo del nivel de fuerzas, según la CNA | 342 |
| Ilustración 55: Fuerzas necesarias en cada área según la CNA. | 343 |

| | |
|--|-----|
| Ilustración 56: Distribución de los fondos ASFF en el ANA y el ANP. | 344 |
| Ilustración 57: Estado de los proyectos de infraestructura para el ANA. | 345 |
| Ilustración 58: Distribución étnica en el ANA en febrero de 2014 | 348 |
| Ilustración 59: Personal asignado y requerido para los ETT entre 2007 y 2013 | 359 |

Abreviaturas

| | |
|--------|--|
| AACP | Afghan Anti-Crime Police (Policía afgana para la Lucha contra la Delincuencia). |
| AAF | Afghan Air Force (Fuerza Aérea afgana). |
| ABP | Afghan Border Police (Policía de Fronteras). |
| AECID | Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. |
| AFISMA | African-led International Support Mission to Mali (Misión Internacional Africana en Apoyo a Mali). |
| AIA | Afghan Interim Administration (Autoridad Interina afgana). |
| ALP | Afghan Local Police (Policía Local afgana). |
| ANA | Afghan National Army (Ejército Nacional afgano). |
| ANASOF | Afghan National Army Special Operations Forces (Fuerzas de Operaciones Especiales del Ejército Nacional afgano). |
| ANATC | ANA Training Command (Mando de Adiestramiento del ANA). |
| ANBP | Afghanistan's New Beginnings Program (Programa para el Inicio de un Nuevo Afganistán). |
| ANCOP | Afghan National Civil Order Police (Policía Nacional del Orden Civil). |
| ANDS | Afghanistan National Development Strategy (Estrategia Afgana de Desarrollo Nacional). |
| ANP | Afghan National Police (Policía Nacional afgana). |
| ANDSF | Afghan National Defense and Security Forces (Fuerzas Afganas de Seguridad y de Defensa Nacional) |

| | |
|--------|---|
| ANSF | Afghan National Security Forces (Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional). |
| ANSU | Afghan National Security University (Universidad de Seguridad Nacional afgana). |
| APMASD | Anti Personnel Mine & Ammunition Stockpile Destruction (Programa de destrucción de municiones y minas antipersonal) |
| APPF | Afghan Public Protection Force (Fuerza de Protección Pública). |
| APRP | Afghanistan Peace and Reintegration Program (Programa para la Reintegración y la Paz afgana). |
| ARTF | Afghanistan Reconstruction Trust Fund (Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán) |
| ASFF | Afghanistan Security Forces Fund (Fondo para las Fuerzas de Seguridad afganas). |
| ASSN | African Security Sector Network (Red del Sector de Seguridad Africano). |
| AUP | Afghan Uniform Police (Policía Uniformada afgana). |
| BSA | Bilateral Security Agreement (Acuerdo de Seguridad Bilateral). |
| CAS | Close Air Support (apoyo aéreo cercano) |
| CE | Cuerpo de Ejército. |
| CFC-A | Combined Forces Command Afghanistan (Mando de Fuerzas Combinadas) |
| C-IED | Counter Improvised Explosive Devices (lucha contra artefactos explosivos improvisados). |
| CJSOR | Combined Joint Statement of Requirement (Declaración de Requerimientos Conjunto Combinado) |

| | |
|--------|---|
| CSTC-A | Combined Security Transition Command– Afghanistan (Mando Combinado para la Transición de la Seguridad en Afganistán). |
| CUAT | Commander’s Unit Assessment Tool (herramienta de asesoramiento para el jefe de la Unidad). |
| DAC | Development Assistance Committee (Comité de Ayuda al Desarrollo, de la OCDE). |
| DCAF | Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (Control Democrático de las Fuerzas Armadas de Ginebra). |
| DDR | Disarmament, Demobilisation and Reintegration (Desarme, Desmovilización y Reintegración). |
| DFID | UK Department for International Development (Departamento para el Desarrollo Internacional británico). |
| DGRSS | Guidance on Democratic Governance and Security Sector Reform (Guía para la Gobernanza democrática y SSR). |
| DIAG | Disbandment of Illegal Armed Groups (Disolución de los Grupos Armados Ilegales). |
| DPKO | Department of Peacekeeping Operations (Operaciones de Mantenimiento de Paz). |
| DSR | Defence sector reform, (reforma del sector de defensa). |
| ECOWAS | Economic Community of West African States (Comunidad Económica de Estados de África Occidental, ECOWAS). |
| ET | Ejército de Tierra (español). |
| ETT | Embedded Training Team (Equipos de Adiestramiento Empotrado). |
| FAS | Fuerzas Armadas (españolas). |
| FMI | Fondo Monetario Internacional. |

| | |
|--------|---|
| FOUO | For official use only (Para uso oficial únicamente) |
| FSB | Forward Support Base (Base de Apoyo Avanzado). |
| GDPSU | General Directorate Police Special Unit (Dirección General de Unidades Especiales de Policía). |
| GIRoA | Government of the Islamic Republic of Afghanistan (Gobierno de la República Islámica de Afganistán). |
| GIZ | German International Cooperation Agency (Agencia de Cooperación Internacional alemana). |
| HWC | Heavy Weapon Cantonment(Programa de acantonamiento de armamento pesado) |
| INL | International and Law Enforcement |
| IJC | ISAF Joint Command (Mando Conjunto de ISAF) |
| ISAF | International Security Assistance Force (Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad). |
| JANIB | Joint Afghan-NATO Inteqal Board (Junta para la Transición entre la OTAN y Afganistán). |
| JCISFA | Joint Center for International Security Force Assistance (Centro Conjunto para la Asistencia a Fuerzas de Seguridad Internacional). |
| JCMB | Joint Coordination and Monitoring Board (Órgano Conjunto para Monitorización y Coordinación). |
| JEMAD | Jefe del Estado Mayor de la Defensa (español). |
| JEME | Jefe del Estado Mayor del Ejército (español). |
| JWGDR | NATO-Ukraine Joint Working Group on Defence Reform (Grupo de Trabajo Conjunto Otan-Ucrania para la Reforma del Sector de Defensa). |

| | |
|-------|--|
| KLA | Kosovo Liberation Army (Ejército de Liberación de Kosovo). |
| KMTC | Kabul Military Training Center (Centro de Adiestramiento Militar de Kabul). |
| KPC | Kosovo Protection Corps (Cuerpo de Protección de Kosovo). |
| MDU | Mobile Demobilization Unit (Unidad Móvil de Desarme). |
| MSF | Mobile Strike Force (Fuerza de Ataque Móvil). |
| MSFV | Mobile Strike Forces Vehicle (vehículo de las MSF). |
| MTT | Mobile Training Team (Equipos Móviles de Adiestramiento). |
| NDS | National Directorate of Security (Dirección Nacional de Seguridad). |
| NTM–A | NATO Training Mission – Afghanistan (Misión de Adiestramiento de la OTAN en Afganistán). |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio. |
| OMC-A | Office of Military Cooperation-Afghanistan (Oficina de Cooperación Militar en Afganistán). |
| OMLT | Operational Mentor Liaison Team (Equipos de Mentorización y Enlace operacional). |
| ONG | Organización no gubernamental. |
| OSC-A | Office of Security Cooperation-Afghanistan (Oficina de Cooperación para la Seguridad en Afganistán). |
| OTAN | Organización del Tratado del Atlántico Norte. |
| PD | Publicación Doctrinal (del Ejército de Tierra español). |
| PRT | Provincial Reconstruction Team (Equipo de Reconstrucción Provincial). |

| | |
|---------|--|
| RASR | Regional ANSF Status Report (Informe por zonas sobre la situación de las ANSF). |
| RMTC | Regional Military Training Center (Centro de Adiestramiento Militar Regional). |
| SALW | Small Arms and Light Weapons (armamento ligero y de pequeño calibre). |
| SFA | Security Force Assistance (Asistencia a Fuerzas de Seguridad). |
| SIGAR | Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán). |
| SMW | Special Mission Wing (Ala para Misiones Especiales del Ejército de Aire). |
| SOFA | Status of Forces Agreement (Acuerdo sobre el Estatus de la Fuerza). |
| SRSG | Special Representative of the Secretary-General of the United Nations (Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas) |
| SSR | Security Sector Reform (Reforma del Sector de Seguridad). |
| TAA | Train, advise and assist (adiestrar, asesorar y asistir) |
| TTP | Técnicas, tácticas y procedimientos. |
| UE | Unión Europea. |
| UNAMA | United Nations Assistance Mission in Afghanistan (Misión de Ayuda de Naciones Unidas en Afganistán). |
| USFOR-A | US Forces – Afghanistan (Mando de las Fuerzas Americanas en Afganistán). |
| URSS | Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. |

WANSED West African Network for Security and Democratic Governance
(Red para la Seguridad y la Gobernanza Democrática en África Occidental).

CAPITULO 1.
INTRODUCCIÓN.

1 INTRODUCCIÓN

1.1 La importancia de los Estudios de Seguridad dentro de la Ciencia Política

El fin de la Guerra Fría coincide con un auge en lo que a publicaciones de estudios, análisis, tesis, artículos académicos,..., relacionados con la seguridad. Finalizado el periodo de bipolaridad, el mundo académico se centra en nuevos problemas que afectan al ser humano en muy diversos ámbitos; surgen preocupaciones en el nivel individual que se contraponen a las de los años 50, 60, etc., centradas en el estado como ente predominante.

Tras décadas de tensión durante la Guerra Fría, el ser humano busca imperiosamente una situación estable en el tiempo, un equilibrio de poderes que permita un intenso juego diplomático entre las naciones, pero basado en la seguridad internacional, regional y local. Es tiempo para centrarse en el ser humano como elemento central de esta nueva época. El paradigma de la seguridad evoluciona desde una “seguridad nacional” (concepto primordial en los años 50) hacia una “seguridad internacional” que actualmente tiene connotaciones de “seguridad global”.

La seguridad permite el crecimiento humano, económico, social, individual, cultural, etc.; permite el establecimiento de democracias, y por encima de todo, permite la realización del ser humano en todas sus dimensiones. “La seguridad consiste en liberarse de la amenaza y ser capaz, bien sean los Estados o las sociedades, de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad, y a su integridad funcional, frente a las fuerzas de cambio consideradas hostiles².

La seguridad, concepto controvertido en el mundo académico por no existir consenso a la hora de definirlo, no ha impedido el auge de estudios y análisis de innumerables aspectos relacionados con la seguridad. Y ese auge se debe a la concepción abstracta de la seguridad, que en última instancia constituye,

² BUZAN, Barry. «New patterns of global security in the twenty-first century», *International Affairs*, 67, nº 3 (1988): 428-439.

en palabras de Javier Jordán, “una ausencia de peligros y amenazas contra determinados valores”. Y concebida de esta manera, la seguridad se convierte en un fenómeno de naturaleza ineludiblemente política, por los siguientes cuatros motivos:

- Constituye una seguridad vital de los individuos (la más importante).
- Puede ser un medio para alcanzar el poder, pero conseguir seguridad exige, a su vez, disponer de seguridad.
- El objeto de la seguridad (a quién o qué es preciso proteger), cómo y con qué medios que debe protegerse, quién es el responsable de garantizar la seguridad, y frente a quién o qué hay que proteger, constituyen interrogantes que en la práctica son resueltos mediante debates, la competencia y la negociación entre los distintos actores en el proceso político.
- Seguridad y política se hayan vinculadas a través del conflicto armado y la violencia política³.

El auge de situaciones nuevas en el panorama geoestratégico la percepción política del concepto “seguridad”, la sensibilidad del ser humano en las últimas décadas hacia temas relacionados con su propia naturaleza, han contribuido a que los estudios de seguridad acaparen un interés e importancia que hasta ahora no se había producido.

³ JORDAN, Javier. «¿Por qué los estudios de seguridad son objeto de interés de la Ciencia Política?» GESI

1.2 Justificación de la elección de la Reforma del Sector de Seguridad (SSR) como objeto de estudio

La Reforma del Sector de Seguridad es un concepto reciente, con apenas 16 años de vida⁴, pero que ha adquirido una enorme importancia en aquellos escenarios en los que es necesaria la reconstrucción de un estado.

Se trata de un nuevo campo de actuación para la Comunidad Internacional, en el que los estados participantes en dicha reconstrucción tienen la posibilidad de aportar su experiencia en el diseño, desarrollo y mantenimiento de una estructura fundamental, la de seguridad, para el nuevo estado creado.

Un nuevo concepto, la Reforma del Sector de Seguridad, y un escenario tan apropiado como Afganistán, son los elementos esenciales de esta investigación.

1.2.1 ¿Por qué surge este estudio?

Existen muy numerosas razones para la redacción de este documento:

- unas, son de carácter estrictamente personal, resultado del interés particular, del entorno académico y profesional del redactor;
- y otras, sin duda las más importantes, son consecuencia del entorno geopolítico mundial en el que los seres humanos nos encontramos inmersos, y de la no existencia hasta ahora, de una investigación académica que explore las consecuencias de la aplicación de un nuevo concepto, el de la Reforma del Sector de Seguridad, en un escenario tan adecuado como es el caso de Afganistán.

⁴ El 9 marzo 1999, Clares Short, en una conferencia impartida en el Centro de Estudios de Defensa del King's College pone de manifiesto, por primera vez, la importancia de la cooperación entre todos los organismos británicos que trabajan en temas de asistencia, cooperación, desarrollo y reducción de la pobreza, especialmente en lo que se refiere a la reforma del sector de seguridad.

SHORT, Clares, "Security Sector Reform and the Elimination of Poverty", Centre for Defence Studies, King's College, Londres, 1999.

Ambos conjuntos de razones, intrínsecamente relacionados, son el origen de esta investigación: analizar un elemento esencial y muy concreto de la reconstrucción de Afganistán, el Ejército de Tierra afgano, tras un proceso de reforma y reconstrucción, llevado a cabo por la Comunidad Internacional, según el modelo teórico SSR.

Razones personales:

Las razones personales son consecuencia fundamentalmente de mi actividad profesional (debido a mi formación como oficial del Ejército de Tierra español y a mi participación en diversas Operaciones de Mantenimiento de la Paz), así como a mi curiosidad personal, que siempre me ha llevado a la lectura de libros, artículos y publicaciones diversas, normalmente relacionadas con la temática militar o con la geopolítica (y más concretamente, con la geoestrategia).

Mi período de trabajo como analista de doctrina en el Mando de Adiestramiento y Doctrina de Granada (entre 2005 y 2012), me permitió participar en diversos cursos, seminarios y conferencias de la Universidad de Granada, que además de enriquecerme académica y culturalmente, me incitó a profundizar aún más en temas relacionados con mi profesión, y en particular, a conocer con más detalle, los escenarios en el que el Ejército de Tierra español desarrolla o ha desarrollado sus actividades.

No es un dato muy conocido, pero lo cierto es que el Ejército de Tierra español ya en el año 1989 tenía desplegados, bajo el paraguas de Naciones Unidas, a numerosos observadores en Angola (bajo la misión denominada UNAVEM I), en Centroamérica (en la misión ONUCA) y en Namibia (en la misión UNTAG).

Curiosamente, en Guinea Ecuatorial, ese mismo año, se finalizaba un período de 10 años de acuerdos bilaterales con España, en la que participaron

numerosos militares españoles, tres de los cuales, desgraciadamente, fallecieron durante la misión⁵.

Ya han pasado más de 25 años desde el primer despliegue. Desde entonces, nuestras Fuerzas Armadas españolas han desplegado a más de 137.000 hombres y mujeres en escenarios muy diversos: República Centroafricana, Somalia, Kosovo, Pakistán, Mozambique, Ruanda, Etiopía y Eritrea, Georgia, Turquía, República Democrática del Congo, Haití, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Albania, Sudán, El Salvador, Mali, Líbano, Afganistán, etc.

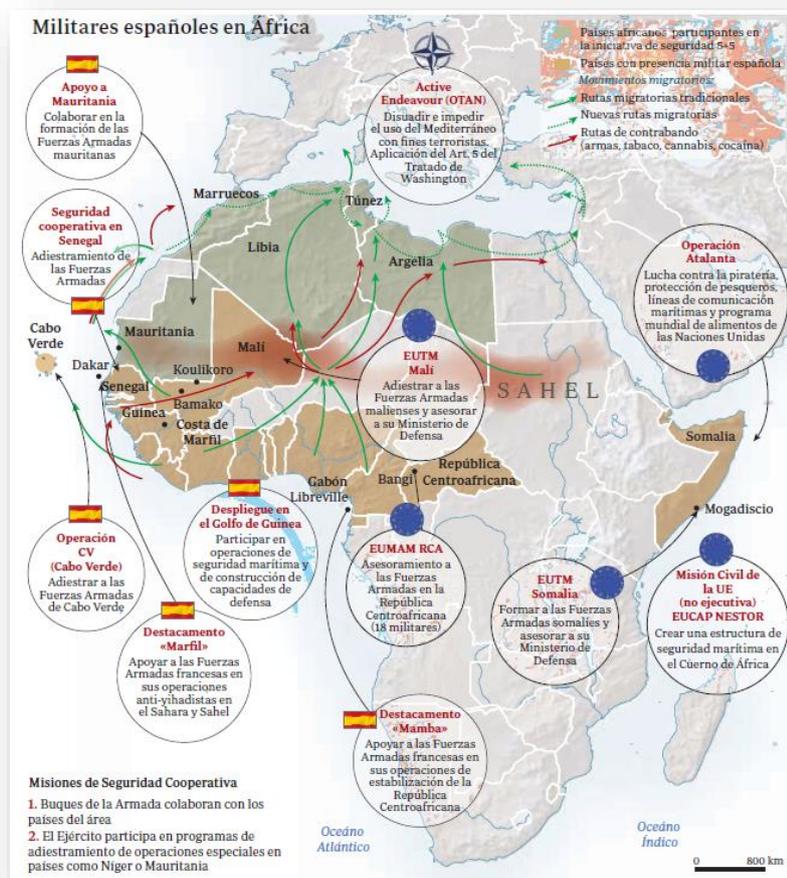


Ilustración 1: Misiones militares en África con participación española⁶.

⁵ En Enero de 1987, cerca de Bata (Guinea Ecuatorial), fallecieron en accidente de aviación los pilotos del Aviocar del Ejército de Tierra español, los capitanes Rafael Salcedo Aguilar y Joaquín Castro Rodrigo, así como el subteniente mecánico Evaristo Álvarez Cires. Son los tres primeros militares españoles fallecidos durante una Operación de Mantenimiento de la Paz, de un total de 170, contabilizando como ultima baja, el fallecimiento del Cabo Francisco Javier Soria Toledo, de la Brigada Mecanizada “Guzmán el Bueno” X (Córdoba), como consecuencia de disparos de artillería de las Fuerzas Armadas israelíes, el pasado 28 de enero de 2015.

Las misiones llevadas a cabo han sido o son muy diversas: desde supervisar el desarme de facciones armadas⁷, pasando por actividades puramente logísticas⁸, hasta actividades de instrucción y adiestramiento que tienen por objetivo formar nuevas unidades en ejércitos en plena transformación y desarrollo⁹, de supervisión del espacio aéreo¹⁰ o de lucha contra la piratería en aguas de Somalia¹¹.

Pero creemos que una de las labores más importantes realizadas no sólo por el Ejército de Tierra español sino por todas las Fuerzas Armadas españolas, ha sido nuestra participación en Afganistán.

Es quizás, con notable diferencia sobre las misiones anteriormente citadas, la más completa y demandante, tanto por el número de personal participante, por el sostenimiento logístico y operativo de la misma como por la variedad de actividades y misiones allí realizadas.

El Consejo de Ministros español autorizó el 27 diciembre 2001, la participación de unidades militares españolas en la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) en apoyo al Gobierno Interino afgano.

⁶ Fuente: Periódico ABC, 03 de mayo 2015, según datos obtenidos del Estado Mayor de la Defensa (EMAD) español.

⁷ La misión de Naciones Unidas denominada MINUGUA, en Guatemala, se estableció con la finalidad de verificar el alto el fuego, la desmovilización, el desarme y la reconciliación nacional entre las partes.

⁸ España participa en la denominada operación Op. A/M, Apoyo a Mali, con un contingente del Ejército del Aire, el "Destacamento Marfil", realizando labores de apoyo al transporte estratégico de las capacidades regionales desplegadas en Senegal, proporcionando apoyo a las Fuerzas Armadas francesas en sus operaciones anti-yihadistas en el Sahara y el Sahel.

⁹ Ejemplo de ello son las misiones EUTM Somalia en Uganda, EUTM-Mali o la recién iniciada misión de entrenamiento en Irak (22 de enero de 2015).

¹⁰ Como por ejemplo, la actual misión de policía aérea en el Báltico.

¹¹ Operación Atalanta y Operación *Ocean Shield*.

En estos últimos 14 años, España ha participado con unidades en fuerza¹², con unidades de comunicaciones, de apoyo logístico, de ingenieros, con unidades de instrucción y adiestramiento de las nuevas unidades militares afganas, con equipos de desactivación de explosivos o con unidades de apoyo al despegue aéreo, entre otras.

Han sido más de 14 años de participación activa y multidisciplinar en Afganistán, a veces con contingentes cercanos al centenar de efectivos y a veces, superando el millar.

Afganistán ha sido y es actualmente para las Fuerzas Armadas españolas, un escenario fundamental en nuestro devenir, que ha aportado grandes experiencias a nuestra Institución:

- La estructura operativa conjunta del Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) ha evolucionado para adaptarse a la necesidad de mantener el flujo de la comunicaciones con el Teatro de Operaciones así como la dirección, control y sostenimiento de las fuerzas desplegadas, a más de 6.000 km de sus bases en Territorio Nacional;
- Ha permitido la puesta en práctica de técnicas, tácticas y procedimientos (TTP), tantos operativos como logísticos, algunos de los cuales han ido variando para adaptarse a las nuevas formas de actuación que la amenaza ha ido adoptando;
- Ha permitido la creación de numerosas unidades y estructuras orgánicas operativas ad-hoc (es decir, estructuras no permanentes constituidas únicamente para una finalidad muy específica, pudiendo además estar limitada en el tiempo).

Un ejemplo de ello han sido los equipos de instructores en Afganistán, en Mali o en Irak, creados exprofeso para poder proporcionar instrucción individual a los nuevos soldados y así como adiestramiento a las

¹² Por ejemplo, durante 2015, España ha desplegado sus efectivos entre la base de apoyo avanzado, FSB, de Herat, aportando capacidades de adiestramiento, una instalación sanitaria tipo Role 2, una unidad de seguridad y la participación en el gestión del aeropuerto.

pequeñas unidades militares tipo pelotón, sección y compañía de sus respectivos ejércitos;

- Ha posibilitado la integración de cuadros de mando (oficiales y suboficiales) en todos los niveles de decisión militar de la estructura de ISAF;
- Y, como consecuencia de todo ello, ha permitido a las Fuerzas Armadas españolas, la actualización de las publicaciones doctrinales (doctrinas, manuales de adiestramiento, manuales de enseñanza, etc.), incorporando en ellos, nuevas técnicas, procedimientos, procesos o tácticas, todo ello como resultado de la aplicación de cuestiones teóricas a una situación real concreta.

Incluso nuestra participación en ese Teatro de Operaciones ha impulsado y desarrollado un nuevo procedimiento de lecciones aprendidas, que permite a nuestras unidades incorporar las enseñanzas obtenidas de cada actividad desarrollada y no actuar de forma errónea en situaciones similares posteriores.

Es decir, este escenario ha permitido que nuestras FAS españolas evolucionen enormemente y se adapten a la situación real imperante en los escenarios del siglo XXI.

Pero, y para la Comunidad Internacional, ¿que ha supuesto Afganistán?

Afganistán ha sido y es para la Comunidad Internacional un escenario muy complejo, que ha permitido a muchas organizaciones supranacionales, a numerosos estados, ONG, empresas particulares y personas (especialmente académicos y analistas) poner en práctica nuevas políticas de actuación, promover actividades o llevar a cabo estudios muy variados, entre otros asuntos.

Desde que Hamid Karzai fue nombrado Jefe de la Autoridad Interina afgana el 22 de diciembre de 2001, como consecuencia de los Acuerdos de Bonn (2001), la Comunidad Internacional ha tenido la oportunidad de participar activamente en reconstrucción de dicho estado y de poder poner en práctica numerosas herramientas colaborativas y de coordinación en todos los ámbitos posibles, desde el económico hasta el social, político, jurídico, militar, educativo, cultural, diplomático, en cuestiones de género, etc.

Para la Comunidad Internacional, Afganistán es un objetivo primordial en el actual escenario geopolítico internacional, como pocos otros.

Además de los intereses particulares de algunos estados, empresas o individuos en Afganistán, lo cierto es que en Afganistán la Comunidad Internacional participa de forma colectiva, coordinada y multidisciplinar. Incluso las grandes organizaciones supranacionales buscan refrendar su papel en este complejo entorno.

Todos estos factores hacen que Afganistán sea un objeto de estudio más que interesante.

Contamos ya con un escenario apropiado para poder realizar una investigación profunda y seria sobre alguna cuestión específica concreta; lo siguiente sería determinar el espacio temporal en el que se analiza la cuestión, y curiosamente los primeros años de este siglo XXI son un periodo óptimo¹³, debido, al menos a las siguientes razones:

- La desaparición de la URSS en 1991 implicó que el mundo se reestructurase geopolíticamente de una forma muy distinta a la de los años de la Guerra Fría, de tal manera que la Comunidad Internacional, a principios del siglo XXI, adoptase un enfoque distinto y más proactivo en cuestiones referente a la seguridad humana, y en concreto a todo lo que afecta al ser humano como individuo.

¹³ Éste trabajo analiza el período que se desarrolla entre el 22 diciembre del año 2001, fecha en la que se constituye el Gobierno Interino afgano con el apoyo generalizado de la Comunidad Internacional y el 01 de enero de 2015, fecha de entrada en vigor de la nueva misión de la OTAN, *Resolute Support*, tras la finalización de la misión de ISAF.

A partir de ese momento, la participación en algún estado en concreto no tenía por objetivo el ocupar un lugar físico, de dominio geoestratégico, sino que esta cuestión pasaba a un segundo o a un último plano, priorizándose las cuestiones humanitarias, de seguridad, sociales, culturales o simplemente de género. Se producía un cambio notable en las razones por las que se participaba.

- Desde el año 2000, la Comunidad Internacional ha participado en numerosos escenarios; ejemplo de ello son
 - la participación internacional en Indonesia como consecuencia del tsunami del 26 de diciembre de 2004
 - para proporcionar estabilidad a Haití tras los hechos acaecidos en 2004;
 - la lucha contra la piratería en aguas de Somalia;
 - la participación de fuerzas militares con la finalidad de contrarrestar a los rebeldes islámicos en el norte de Mali o
 - la reconstrucción de Irak tras la finalización de la denominada “Guerra de Irak de 2003”.

Pero en ninguno de ellos la Comunidad Internacional ha participado de una forma mayoritariamente amplia, diríamos que casi global, mediante acuerdos internacionales consensuados y respaldados ampliamente por los estados participantes.

Sin embargo, Afganistán se ha convertido en una cuestión principal para la Comunidad Internacional, en un escenario que ha contado con una participación de actores externos muy completa y coordinada, y en el que se han puesto en práctica actividades, programas o políticas que cubren todo el espectro posible (desde la promoción e integración de la mujer musulmana en actividades de decisión, en política, en el ejército o simplemente, al poder permitírseles asistir a la escuela, hasta cuestiones

de medio ambiente, como por ejemplo, la creación de la Agencia Nacional de Medio Ambiente¹⁴).

- Por otra parte, desde el año 2000, el empleo del formato electrónico en la publicación de documentos, ha permitido un auge enorme en la difusión de todo tipo de libros, análisis, documentos de opinión, documentos de investigación, etc. A medida que el siglo XXI ha ido avanzando, se ha producido un incremento muy notable en el número de publicaciones digitales que abordan el concepto de la Reforma del Sector de Seguridad o que fomentan el debate de ideas relacionadas con este concepto. Así pues, la documentación consultada ha sido muy amplia como podremos ver posteriormente.

En resumen, la nueva reestructuración geopolítica, el marcado interés por el ser humano como individuo, la voluntad internacional de aunar esfuerzos, la facilidad de difusión de documentos en formato electrónico, todo ello unido a un escenario en pleno proceso de reconstrucción, nos permite plantearnos cuestiones que pueden ser objeto de una investigación interesante. Algunas de esas cuestiones podrían ser:

- ¿Es Afganistán un escenario en el que la Comunidad Internacional pone en práctica “policy” teóricas, basadas sucintamente en experiencias parciales obtenidas en otros escenarios?
- ¿Ha sido y es Afganistán una especie de laboratorio de la Comunidad Internacional en el que aplicar herramientas o procedimientos teóricos no contrastados anteriormente?

¹⁴ Su nombre original es *National Environmental Protection Agency* (NEPA). En la página del Programa de Medio Ambiente de Naciones Unidas se pueden consultar las actividades ya desarrolladas o en curso sobre medio ambiente en Afganistán. Consultado en <http://www.unep.org/disastersandconflicts/CountryOperations/afghanistan/tabid/79589/Default.aspx>

- ¿Ha sido efectivo el empleo masivo de capacidades civiles y militares de la Comunidad Internacional en Afganistán?
- ¿Ha existido por parte de la Comunidad Internacional una coordinación adecuada en los temas más relevantes para la reconstrucción de este país?
- Etc.

Aun cuando todos estos temas son realmente interesantes, mi inquietud personal por temas militares me ha llevado a plantearme cuestiones más específicas sobre el Ejército de Tierra afgano:

- Tras la participación, asistencia y ayuda en la formación del Ejército de Tierra afgano por parte de los contingentes militares extranjeros, ¿se ha creado un Ejército de Tierra afgano adecuado, eficiente y adaptado a las necesidades del Estado afgano?
- ¿Se ha aplicado de forma correcta el modelo de Reforma del Sector de Seguridad aplicado a un ejército?
- ¿Han sido oportunas, en tiempo y cantidad, las dotaciones económicas que la Comunidad Internacional ha proporcionado para la creación de este ejército de tierra afgano?
- Etc.

1.2.2 ¿Qué pregunta de investigación abordamos?

Las cuestiones anteriores orbitan alrededor de un concepto muy delimitado; tras 14 años de intensa actividad civil y militar en Afganistán para crear un nuevo Ejército de Tierra afgano, ¿ha sido eficaz la labor desarrollada por la Comunidad Internacional en Afganistán, en aquellas cuestiones relacionadas con la creación del Ejército de Tierra afgano?

Expresado de otra forma más concreta y concisa podemos preguntarnos:

¿Se ha aplicado de forma correcta, por parte de la Comunidad Internacional, el modelo de Reforma del Sector de Seguridad propuesto por la OCDE durante la creación del Ejército de Tierra afgano?

Con la finalidad de puntualizar aún más la cuestión, consideramos que es fundamental definir con detalle el período de tiempo en el que vamos a analizar todo tipo de aspectos relacionados con esta cuestión.

Consideramos que el período de estudio debe comenzar el día 22 diciembre de 2001, fecha en la que, con el apoyo de la Comunidad Internacional se constituye el Gobierno Interino afgano, tras los acuerdos de Bonn del día 5 del mismo mes.

Ese día representa el respaldo de la Comunidad Internacional a un Estado que necesita el apoyo internacional para constituirse como estado independiente y autónomo.

Consideramos que la fecha que simboliza el fin del período de este estudio o análisis debe ser el día 01 de enero de 2.015, fecha de finalización de la misión denominada ISAF (Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad) de OTAN y entrada en vigor de la misión *Resolute Support*, también de OTAN.

Aunque esta fecha pueda parecer que está elegida porque se trata de un cambio de nombre en la misión de OTAN, lo cierto es que se trata de un paso determinante en la historia de Afganistán: ISAF ha sido la coalición más amplia formada hasta ahora, en la que han llegado a participar hasta 130.000 efectivos procedentes de 51 países, con la finalidad de apoyar a la creación de las Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional (ANSF), así como su posterior

asistencia durante la conducción de operaciones de seguridad, con la finalidad de reducir la capacidad operativa de la insurgencia en Afganistán.

Sin embargo la nueva misión de OTAN (*Resolute Support*) pretende ser un paso más de la Comunidad Internacional con vistas a que Afganistán se pueda constituir como un estado autónomo, sin necesidad de apoyos externos.

Por ello, a lo largo de 2015, la OTAN va a contar únicamente con 12.000 efectivos procedentes de 14 países, y seguirá apoyando al Gobierno afgano en el establecimiento y mantenimiento de los procesos de generación de fuerza, reclutamiento, adiestramiento, gestión y desarrollo del personal perteneciente a las Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional. Además de estas misiones de adiestramiento, asesoramiento y asistencia, la Comunidad Internacional se ha comprometido a seguir proporcionando apoyo financiero a las ANSF. Pero la diferencia que aun cuando se realicen misiones en cierta forma similares a las efectuadas con ISAF, son las propias ANSF (y por tanto el Ejército de Tierra afgano) los encargados de liderar dichas actividades.

En resumen, el paso de ISAF a *Resolute Support* supone una importante reducción del personal que apoya a las ANSF afganas, pero también un trasvase de responsabilidad en cuestiones de seguridad interna, al hacerse cargo estas fuerzas de sus propios cometidos, ganando así cada vez mayor autonomía.

Una vez fijada la cuestión concreta de estudio, así como el periodo temporal de análisis de cuantos factores pueden incidir en la cuestión, es oportuno analizar los estudios publicados que existen sobre la cuestión planteada.

1.2.3 ¿Cuál es el estado del arte sobre SSR en Afganistán?

Con la finalidad de poder conocer y analizar en profundidad las tesis doctorales ya publicadas sobre “Afganistán”, sobre el “concepto de Reforma del Sector de Seguridad” o sobre ambos temas como aplicación de uno sobre el otro, hemos

procedido a efectuar una búsqueda de las tesis publicadas en los catálogos, repositorios y bases documentales nacionales y europeas¹⁵.

Tras una exhaustiva búsqueda, podemos constatar que no se ha publicado ninguna tesis doctoral que aborde “la Reforma del Sector de Seguridad en Afganistán”, como estudio de caso.

Pero lo que sí es cierto es que existen numerosos documentos que tratan aspectos específicos, muy puntuales, tasados en tiempo y espacio, sobre Afganistán o sobre la Reforma del Sector de Seguridad, y que son interesantes citar, al tratar aspectos singulares y comunes con este trabajo.

Pasemos a analizarlos:

- La tesis “El proceso de reconstrucción internacional de Afganistán: el papel de España en un nuevo modelo de cooperación postconflicto (2001-2009)”, del Doctor José Miguel Calvillo Cisneros¹⁶, leída en la Universidad Complutense de Madrid en 2010, aborda fundamentalmente

¹⁵ Para ello se ha consultado las siguientes bases de datos, catálogos y repositorios cooperativos de tesis doctorales:

- TESEO, Tesis doctorales, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. <https://www.educacion.gob.es/teseo/irGestionarConsulta.do>
- Tesis Doctorales en Red, que abarca 18 universidades de Cataluña, Valencia, Murcia, Madrid y Andorra, pero que a través de protocolos OAI-PMH permite la consulta de hasta 57.006 tesis de universidades españolas. <http://www.tesisenred.net/>
- UNIVERSIA; <http://biblio.universia.es/catalogos-recursos/tesis-digitales/>
- Biblioteca de la UNED, <http://biblio15.uned.es/>
- DIALNET, <http://dialnet.unirioja.es/tesis>
- DART-Europe E-theses Portal, con acceso a 575 universidades de 28 países europeos, y más de 585.000 tesis disponibles <http://www.dart-europe.eu/basic-search.php>
- The Networked Digital Library of Theses and Dissertations, NDLTD. <http://www.ndltd.org/>
- SUDOC (Système Universitaire de Documentation), que incluye referencias bibliográficas de las tesis doctorales depositadas en las bibliotecas universitarias de Francia. www.sudoc.abes.fr/

¹⁶ Consultada en <http://eprints.ucm.es/11259/1/T32114.pdf>

el reto al que se enfrenta España en su participación para la reconstrucción de Afganistán.

La tesis se centra en el estudio de las actividades tanto civiles como militares llevadas a cabo por España en la provincia de Badghis, en la que desplegó un Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) español.

El Doctor Calvillo se plantea la siguiente hipótesis: *“el sistema de cooperación cívico militar que se está practicando en Afganistán después de la caída del régimen talibán, se basa en estabilizar el estado a través de aumentar los indicadores de desarrollo de la población y en proporcionar un marco de seguridad estable. Se parte de que a mayor desarrollo, mayor seguridad y viceversa. Éste es un instrumento eficaz para reconstrucción física y política del país, así como para instaurar un sistema político democrático”*.

Para validar esta hipótesis se plantea seis objetivos de investigación, de los cuales son de interés para nosotros, varios de ellos:

- El estudio y análisis de la cooperación internacional para el proceso de reconstrucción de Afganistán.
- El análisis del empleo de medios militares en este proceso.
- Comprobar si la aplicación de este sistema de reconstrucción y desarrollo puede servir como modelo de reconstrucción para otros países en situación de postconflicto.
- Análisis del papel de España en el proceso de reconstrucción y estabilización de Afganistán.

Relacionada con nuestra investigación, la tesis aborda la Reforma del Sector de Seguridad (en concreto los conceptos SSR y DDR)¹⁷ en el

¹⁷ CALVILLO Cisneros, José Miguel. «Tesis doctoral: "El proceso de reconstrucción internacional de Afganistán: el papel de España en un nuevo modelo de cooperación posconflicto (2001-2009)".» Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2010, pp. 210-224

capítulo 4, al estudiar la participación de la Comunidad Internacional ante el reto de la reconstrucción de Afganistán.

Para ello analiza el engranaje existente entre seguridad y desarrollo, al estudiar el documento denominado “*Afghanistan Compact*”.

Posteriormente analiza el concepto de Reforma del Sector de Seguridad de forma muy tangencial, en el punto 4.5.4; y decimos que lo hace de forma muy somera porque lo que realmente hace es estudiar uno de los elementos básicos de todo proceso SSR: el proceso de desmovilización, desarme y reintegración (DDR) que siguen numerosas milicias y grupos armados en Afganistán en el período de estudio de dicha tesis.

Este apartado es un estudio muy completo, que aporta datos interesantes, pero que, lamentablemente para nosotros, no contribuye con información relevante del proceso SSR llevado a cabo por la Comunidad Internacional o por España entre 2001 y 2009 (a excepción de lo ya comentado sobre DDR).

Sin embargo, la tesis del Doctor Calvillo, es interesante para este trabajo, en numerosos aspectos puntuales, especialmente cuando efectúa el análisis de la situación y de los factores políticos, económicos y sociales del país; también lo es cuando estudia los mecanismos que tiene la Comunidad Internacional para efectuar la reconstrucción de Afganistán; y, es realmente interesante el capítulo 6, al completo, en el que trata el reto al que se enfrenta España ante la reconstrucción de Afganistán, explicando cómo opera el PRT militar español en la provincia de Badghis, y sus esfuerzos en la reconstrucción civil y militar de la provincia.

- La tesis “Crisis política y económica de Afganistán”, del Doctor Azizurrahman Hakami Hakami, leída en la Universidad Complutense de Madrid en 2010, trata únicamente aspectos históricos de la construcción del estado de Afganistán.

No podemos decir que sea relevante en cuestiones SSR para esta investigación, pero nos ofrece una amplia visión de conjunto, de cómo el Estado afgano ha ido configurándose a lo largo de su historia, y por tanto, nos permite comprender con más facilidad las tensiones étnicas, sociales, culturales, económicas y políticas que actualmente existen en Afganistán.

- La tesis “Afganistan després del 2001: Pau i reconstrucció”, de la Doctora Carme Roure i Pujol, leída en la Universidad de Barcelona, en 2014, estudia si el modelo de intervención puesta en práctica por los equipos PRT en Badghis, ha sido efectivo a la hora de estabilizar la citada provincia y contribuir al desarrollo de la misma.

De toda la tesis, la parte más interesante para nuestra investigación es el análisis que efectúa de las actividades de la PRT como elemento militar que participa en el desarrollo militar de la provincia.

Se trata de un estudio esclarecedor, pero lamentablemente para nosotros, no aporta datos de interés en lo que se refiere a la cuestión concreta de la Reforma del Sector de Seguridad en la globalidad de Afganistán, que afecten al Ejército de Tierra afgano en su conjunto.

- La tesis “Las misiones de paz de la Unión Europea. Fundamentos jurídicos, origen y desarrollo, sistema organizativo, procedimiento de creación y seguimiento y acuerdos internacionales de ejecución”, de la Doctora Maria Julià Barceló, leída en la Universidad Oberta de Catalunya, en 2012, aporta a nuestra investigación información interesante de cómo se gestionan, preparan y ejecutan las misiones de paz de la Unión Europea.

Aunque nada tiene que ver con la Reforma del Sector de Seguridad en Afganistán, es realmente interesante el análisis de cómo la Unión Europea ha llevado a cabo en Afganistán la misión EUPOL¹⁸, cuya

¹⁸ Los objetivos de EUPOL en Afganistán son:

- Participar en el desarrollo de estrategias relativas a la reforma de la policía;
- Ayudar al gobierno afgano a poner en práctica estas estrategias de manera coherente;

finalidad fundamental es la reforma del sistema policial afgano, y que a grandes rasgos podemos considerar como un estudio paralelo y muy afín a esta investigación.

- La tesis “Geopolítica de las relaciones militares-humanitarias: comparación de las intervenciones en Kosovo y Afganistán”, del Doctor Yann Braem, leída en el Instituto francés de Geopolítica de San Denis, Francia, en 2007, estudia las relaciones entre actores civiles y militares tanto en las misiones de Kosovo como Afganistán.

No aporta ningún dato en cuanto a SSR en Afganistán, pero es interesante el análisis de cómo son las relaciones cívico-militares en Afganistán por comparación con Kosovo, y es un factor a tener en cuenta en el desarrollo y creación de un ejército.

Así mismo, se ha consultado bases de datos de tesis doctorales como “*Open Access Theses and Dissertations*¹⁹”, en la que se pueden encontrar más de 2,5 millones de tesis (entre tesis doctorales o trabajos de investigación para la obtención de la suficiencia investigadora). Las relacionadas con el concepto SSR analizan casos de estudio con Kosovo, Sierra Leona, Serbia o la relación entre seguridad y desarrollo²⁰.

-
- Mejorar la coordinación y cohesión entre los agentes internacionales implicados en Afganistán;
 - Reforzar los vínculos entre la policía y el Estado de Derecho en un amplio sentido

¹⁹ Se puede consultar en <http://oatd.org/>

²⁰ Ejemplo de ello son

- VARISCO, Andrea Edoardo. The influence of research on state building policy with special reference to security sector reform: the case of Sierra Leone.
- TELATIN, Michela. The development-security nexus and security sector reform.
- ROKVIĆ Vanja. Parliamentary control of the security sector in the Republic of Serbia.
- WELCH, Anthony. Security sector reform and the confusion and competition nexus: the case of Kosovo.

También se han consultado la base de datos “*Networked Digital Library of Theses and Dissertations*²¹ (NDLTD)” sin resultado alguno de interés para esta investigación.

Para finalizar, la base de datos de tesis doctorales “*Open thesis*²²” dispone de un enorme número de tesis y documentos académicos en todo tipo de idiomas. La consulta efectuada sobre SSR, Afganistán, Ejército de Tierra afgano arroja únicamente documentos sobre SSR en Kosovo, Bosnia i Herzegovina, Sierra Leona, pero ningún documento específico que trate la cuestión planteada en esta investigación.

En resumen, no hemos encontrado ninguna tesis doctoral española, europea o americana sobre la aplicación del concepto SSR en Afganistán y en concreto, sobre el Ejército de Tierra afgano.

1.2.4 ¿Qué fuentes se han empleado en esta tesis?

Las fuentes bibliográficas utilizadas en esta investigación son, lógicamente, muy numerosas; pero dado el momento tecnológico en el que el ser humano se encuentra y dada la facilidad con que hoy en día es posible publicar en formato electrónico, un documento, un estudio de investigación o unas actas de un seminario, la mayoría de las fuentes consultadas en este trabajo han sido, obviamente, en formato electrónico²³.

El conjunto de documentos consultados se puede dividir en tres grandes bloques:

²¹ Consultado en <http://www.ndltd.org/>

²² Consultado en <http://www.openthesis.org/>

²³ En el apartado bibliografía, a aquellas obras consultadas en formato electrónico, se ha añadido la dirección electrónica (url) en la que se puede consultar dicho documento. La fecha de consulta de todos los documento está comprendida entre febrero de 2012 y noviembre de 2015.

- Los que han servido para el desarrollo del Capítulo 1, “Introducción”, y del Capítulo 2, “Metodología” (incluido las referencias al estudio de caso y a la Política Comparada).

En este caso se han utilizado documentos escritos, la mayoría de ellos en formato papel, por autores de gran prestigio, en lo referente a los estudios de Ciencia Política así como a metodologías y diseños de la investigación en Política Comparada.

Es decir, los textos tienen como origen a un único autor, de renombre y las publicaciones normalmente no suelen ser electrónicas. No encontramos apenas documentos redactados por colectivos (*think tanks*, institutos de estudios, etc.), sino por individuos.

- Los documentos consultados para la elaboración del Capítulo 3, “El concepto de Reforma del Sector de Seguridad”, tienen sin embargo, un origen bien distinto, tanto en tiempo como en forma.

Por una parte encontramos que los documentos empleados para estudiar y analizar el concepto teórico de Reforma del Sector de Seguridad han sido publicados fundamentalmente entre los años 1998 y 2007 (como podremos ver posteriormente, la OCDE publicó en 2005 y en 2007 dos documentos esenciales para la comprensión del concepto teórico SSR; dichos documentos se consideran las piedras angulares de la literatura teórica sobre SSR; y consecuentemente, analistas y académicos dan, tras la publicación de la segunda obra, por finalizado la dialéctica existente sobre el concepto teórico SSR).

Entre 1998 y 2005 existe un volumen amplio de documentos, normalmente en formato electrónico y elaborado por autores individuales, que progresivamente van a ir cincelandando el concepto SSR, lo que fomenta un debate interesante entre ellos.

En 2005, la OCDE decidió recopilar en un único documento todo el conocimiento y las experiencias existentes sobre SSR. Para ello creó numerosos seminarios y foros de discusión, en los que participaban la

mayoría de los autores citados en el párrafo precedente, ya fuese a título personal o formando parte de las instituciones que se iban creando, y que entre sus áreas de trabajo se encontraban cuestiones relacionadas con “*state building*”, gobernanza, seguridad humana, países donantes, etc.

El resultado fue un primer documento esencial para la comunidad académica, “*Security Sector Reform and Governance*”, en el cual podemos encontrar definiciones, actores, principios generales, etc., así como un número extenso de ejemplos o reseñas breves y muy ilustrativas, relacionadas con el texto al que acompaña.

Siguiendo el esquema de trabajo ya establecido, la OCDE publicó en 2007 un manual sobre SSR (“*OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice*”), a la cual consideramos como la obra fundamental en la literatura teórica sobre SSR.

Con posterioridad a 2007, se han publicado muchos más estudios, análisis e investigaciones, pero el aparato teórico no ha sufrido grandes transformaciones. Lógicamente se siguen aportando nuevas variaciones sobre aspectos ya tratados, o se evoluciona o se contemplan otros hasta ahora no tenidos en cuenta.

Así pues podemos decir que los documentos más recientes hacen referencia a aspectos prácticos de la aplicación del concepto SSR de forma puntual en algún escenario concreto, a nuevas lecciones aprendidas o al desarrollo de nuevos conceptos relacionados con SSR, como puede ser el de “*Security Sector Transformation*”²⁴.

²⁴ Ejemplo de ello son:

- Centre for International Governance Innovation (CIGI). *The future of Security Sector Reform*. Editado por Mark Sedra. Ontario, Canada, 2010
- KEANE, Rory, y Alan Bryden. *Security System Reform: What hev we learned?* París: OECD, 2009.
- BRYDEN, Alan y Funmi Olonisakin (Eds). *Security Sector Transformation in Africa*. Ginebra: DCAF, 2010
- BALL, Nicole. «*Putting Governance at the heart of SSR. Lessons from Burundi-Netherlands Security Sector Development Programme*» Conflict Research Unit, The Clingendael Institute. La Haya, 2014

Como decíamos anteriormente, los documentos consultados para la redacción de este Capítulo tienen un origen bien distinto, tanto en tiempo como en forma.

Y decimos en forma porque el 95% de los documentos consultados es en formato electrónico y su redacción ya no sólo se produce por un autor individual, versado y con experiencia en el tema (analistas, académicos, politólogos, legisladores, etc.).

Curiosamente, son mayoritariamente las entidades colectivas las que producen una mayor cantidad de documentos de interés en cuanto a teoría y práctica del concepto SSR. Entre estas entidades podemos encontrar:

- Organizaciones internacionales supranacionales (por ejemplo, la OCDE, la UE, la ONU o la OTAN);
 - Organismos interministeriales (por ejemplo, el Comité de Prevención de Conflictos en el Mundo de Reino Unido); o,
 - Foros de pensamiento (*think tank*) e instituciones dedicadas a temas relacionados con la paz, la seguridad y el desarrollo (por ejemplo, el Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas de Ginebra (DCAF) o la Academia sueca Folke Bernadotte).
- En relación al Capítulo 4, “Contextualización del estudio de caso: el Ejército de Tierra afgano”, la documentación consultada también tiene sus peculiaridades.

En este Capítulo se analiza Afganistán desde todos los prismas posibles, y con una mayor profundidad, todo lo relacionado con sus fuerzas armadas, y fundamentalmente, con su Ejército de Tierra.

-
- GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES (DCAF). *Back to the roots: Security Sector Reform and Development*. Editado por Albert Schnabel y Vanessa Farr. Ginebra: DCAF, 2011

Por ello, no es de extrañar que el origen de la documentación analizada haya sido publicada en los países que han participado o aun participan en la reconstrucción de Afganistán.

De forma somera, podríamos decir que aproximadamente un 70% de la información existente sobre la creación y reforma del Ejército de Tierra afgano procede de Estados Unidos. Se trata de un volumen realmente grande, procedente de:

- Análisis efectuados en foros de pensamiento (*think tanks*), institutos de estudios estratégicos y universidades.
- Informes de organismos gubernamentales implicados en la reconstrucción de Afganistán.
- Documentos elaborados por militares estadounidenses que han participado en la operación de “*Enduring Freedom* (Libertad Duradera)” o que han trabajado para ISAF (especialmente en el Mando Combinado para la Transición de la Seguridad en Afganistán, CTSC-A y en la Misión de Adiestramiento de la OTAN, NTM-A).
- Periodistas, analistas o académicos que realizan valoraciones personales en periódicos o revistas de gran tirada.

Aproximadamente, el otro 30% de la información existente sobre este tema, tiene su origen en Europa. Y su procedencia es similar a la citada para los Estados Unidos (foros de pensamiento, instituto de estudios estratégicos, universidades, organismos internacionales, etc.).

En el caso de España, encontramos fundamentalmente documentos publicados por el Instituto de Estudios Estratégicos Español, por el Real Instituto Elcano, el Centro Internacional de Toledo para la Paz y en la revista “Tierra”, del Ejército de Tierra español.

Si analizamos estas fuentes españolas, llegamos a la conclusión que España tiene interés por el concepto de Reforma del Sector de Seguridad y por la reconstrucción de Afganistán, pero dado que la participación española es pequeña²⁵ en comparación con otros países europeos o americanos, el volumen de documentos existentes no es elevado.

En resumen, podemos decir que aún cuando el enfoque de la investigación para la elaboración de este Capítulo está fundamentalmente basado en documentos estadounidenses y europeos, redactados por civiles y militares (ya sean de OTAN, de EEUU o españoles), consideramos que existe sobre este tema un volumen enorme de documentos que abordan cualquier pequeño aspecto de este proceso SSR. Existen opiniones muy variadas, análisis profundos y detallados, estudios muy focalizados, etc., todo ello como consecuencia de la implicación de la Comunidad Internacional por contribuir a la reconstrucción de Afganistán.

Consideramos que habría sido enormemente interesante encontrar documentos elaborados por Rusia, por China, por países del mundo árabe o por países iberoamericanos que trataran aspectos del proceso SSR en Afganistán.

Y aun cuando la dificultad de lectura de documentos redactados en algunos de estos idiomas habría sido grande, el punto de vista y la percepción de otros estados culturalmente distintos, proporcionaría apreciaciones y enfoques diferentes a los occidentales.

Interesante habría sido también contar con documentos emitidos por Japón, que desde el año 2001 ha liderado el proceso de desarme, desmovilización y reintegración, DDR, de los excombatientes afganos.

²⁵ Nuestra participación se realiza fundamentalmente a través de Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y del Ministerio de Defensa español, a través de fuerzas militares en las PRT, OMLT y bases militares de la estructura de ISAF o de la misión *Resolute Support*.

Éste proceso es realmente importante y muy a tener en cuenta en la creación del nuevo Ejército de Tierra afgano.

1.2.5 ¿Qué metodología se emplea en este estudio? ¿Por qué?

Como posteriormente explicaremos en el siguiente capítulo, la metodología escogida ha sido el estudio de caso.

Existen numerosas razones por las que no podemos emplear metodologías basadas en la experimentación, ni en la observación mediante análisis de n grande.

La Comunidad Internacional ha aplicado el concepto SSR en numerosos estados, pero siempre de forma muy parcial, puntual e incluso limitada, tanto en el espacio como en el tiempo. No es posible estudiar un conjunto de variables concretas y definidas en un número grande de casos en los que se haya aplicado el proceso SSR, dado que apenas existen casos en los que podamos estudiar las mismas variables en igualdad de condiciones de tiempo, espacio y condiciones externas.

Ni siquiera podemos elegir un número amplio de variables y comparar solo dos casos o escenarios similares. El ejemplo más factible de comparación de casos podría ser la participación de la Comunidad Internacional en la reconstrucción del estado de Irak tras la guerra del año 2003 en comparación con la participación de la Comunidad Internacional en la reconstrucción de Afganistán tras la guerra del año 2001.

Pero si analizamos ambos casos, la Comunidad Internacional ha participado de forma muy distinta en ambos escenarios, y por tanto, es imposible comparar las variables seleccionadas.

Dado que Afganistán, entre 2001 y 2015, es el escenario perfecto para el estudio de la aplicación del concepto teórico SSR elaborado por la OCDE, se ha elegido la metodología de estudio de caso único, consciente de las ventajas e inconvenientes que conlleva esta metodología.

1.2.6 ¿Qué respuestas ofrecerá? / ¿Qué pretende echar por tierra?

Consideramos que a la pregunta

¿Se ha aplicado de forma correcta, por parte de la Comunidad Internacional, el modelo de Reforma del Sector de Seguridad propuesto por la OCDE durante la creación del Ejército de Tierra afgano?

esta investigación verificará la hipótesis planteada en este documento.

A su vez, consideramos que la investigación aportará ideas que posiblemente sugieran la necesidad (o quizás no), de abordar la actualización del documento emitido por la OCDE en 2007; posiblemente sea necesario reformular principios, establecer nuevas áreas de trabajo, desarrollar nuevas estrategias, crear herramientas colaborativas o redefinir procesos ya establecidos.

Y finalmente, la aplicación del modelo de SSR en Afganistán puede aportarnos el conocimiento de algunos errores cometidos por la Comunidad Internacional o podremos extraer lecciones aprendidas, que son necesarias tener en cuenta en futuros escenarios en los que participe la Comunidad Internacional en este siglo XXI.

1.3 Hoja de ruta del documento

Con la finalidad de abordar esta investigación, el documento consta de un capítulo introductorio (Capítulo 1), en el que de forma sucinta, se justifica la elección de la Reforma del Sector de Seguridad en Afganistán como objeto de estudio, las razones que motivan esta investigación, el estado del arte sobre la cuestión planteada, las fuentes consultadas (con especial mención a las limitaciones encontradas), la metodología elegida y las respuestas que se esperan obtener tras la investigación.

El Capítulo 2 se centra en el estudio de caso como aproximación metodológica en la Política Comparada, las ventajas e inconvenientes que presenta esta metodología, sus limitaciones, las razones por las que es la metodología adecuada a un único escenario, así como la estrategia de investigación adoptada.

Con la finalidad de adentrarnos más en la investigación, el Capítulo 3 se ocupa del estudio teórico de concepto SSR.

Pero para ello necesitamos partir de conceptos superiores (la gobernanza, el concepto de estado, de estado fallido y lógicamente, del concepto seguridad). Posteriormente podremos conocer el origen del concepto SSR, las diferentes definiciones existentes contrastando enfoques particulares tanto de autores individuales como de entidades colectivas.

Conoceremos la enorme variedad de conceptos relacionados con SSR o que son empleados en situaciones muy similares. Y dado que el concepto SSR se aplica por militares a aspectos militares, es fundamental analizar el enfoque doctrinal militar del concepto SSR.

Posteriormente se describen los actores que participan en procesos SSR, los principios fundamentales que rigen los procesos SSR, las áreas en la que se puede aplicar la Reforma del Sector de Seguridad, así como los principales obstáculos para el éxito en la aplicación de la Reforma del Sector de Seguridad.

Para completar el análisis del concepto SSR, se estudia que entiende España por SSR y cuál es el enfoque que le da a este tipo de procesos.

Por último, se explica el modelo que propugna la OCDE para la aplicación de la Reforma del Sector de Seguridad a una fuerza militar, que es la parte esencial a verificar en esta investigación.

Tras conocer que es SSR desde todos los enfoques posibles, el Capítulo 4 estudia a Afganistán como un todo, con la intención de conocer en detalle la estructura militar de sus Fuerzas Armadas (ANSF), y más en concreto, a su Ejército de Tierra (ANA)

Se parte de un análisis de las estructuras militares adoptadas por la fuerza militares extranjeras para la creación de las ANSF, así como el proceso inicial de desarme, desmovilización y reintegración DDR llevado a cabo en los primeros años de la reconstrucción de Afganistán.

Al estudiar el ANA, se aborda su estructura orgánica, su armamento, sus infraestructuras, su adiestramiento y enseñanza, el número de efectivos, etc.

Todo ello nos va a permitir obtener una relación justificada de los problemas detectados durante la aplicación del modelo teórico SSR y dado que la misión *Resolute Support* de la OTAN aún está en curso, también podremos detectar los desafíos más importantes a los que las ANSF y el ANA tendrán que enfrentarse en el futuro.

El Capítulo 5 pretende aplicar lo expresado en el capítulo 3 (SSR) sobre el estudio de caso (el ANA), contextualizado en el capítulo 4.

Para finalizar esta investigación, el Capítulo 6 ofrece las conclusiones a las que hemos llegado como consecuencia del análisis de la información recogida en los capítulos precedentes.

CAPITULO 2.
METODOLOGÍA:
EL ESTUDIO DE CASO COMO APROXIMACION
METODOLÓGICA EN LA POLITICA COMPARADA.

2 METODOLOGÍA: EL ESTUDIO DE CASO COMO APROXIMACION METODOLÓGICA EN LA POLITICA COMPARADA

Tras exponer la importancia de los estudios de seguridad dentro de la Ciencia Política, la oportuna justificación de la elección de la Reforma del Sector de Seguridad como objeto de estudio, la pregunta de investigación que abordamos, el estado del arte sobre SSR en Afganistán, el origen de las fuentes empleadas y las posibles respuestas que ofrecerá, es el momento de abordar cuál es la mejor aproximación metodológica para el estudio de esta cuestión, en el marco temporal ya fijado en el capítulo anterior.

Para ello, pretendemos en este capítulo abordar la cuestión de la comparación en ciencia política, evaluar las posibles aproximaciones metodológicas existentes y finalmente, justificar la elección del método elegido.

Pretendemos también conocer de antemano cuáles son las fortalezas y debilidades del método elegido, así como lo que el propio método nos puede aportar, con la finalidad de probar o refutar el modelo de Reforma de Sector de Seguridad que estamos analizando.

2.1 La comparación en Ciencia Política

Citábamos en el anterior capítulo (apartado 1.2.5.) nuestra voluntad de analizar, estudiar la evolución, valorar los resultados obtenidos y extraer lecciones aprendidas de la aplicación del concepto de Reforma del Sector de Seguridad a un elemento concreto de unas fuerzas armadas (en este caso, el ejército de tierra) de un país en vías de reconstrucción, Afganistán.

Cuando afrontamos el reto de elaborar un estudio profundo, con rigor académico, el primer desafío al que nos enfrentamos es la elección de la aproximación metodológica al caso concreto de estudio.

En la mayoría de las ciencias, se puede llevar a cabo una experimentación bajo condiciones establecidas al efecto, fijando variables y modificando otras, con la

intención de analizar los resultados y, por tanto, verificar o rechazar una teoría, una propuesta, una ley, etc.

Expresémoslo con palabras en un ejemplo sumamente sencillo: si aumentamos la cantidad de potasio en un experimento químico, manteniendo constantes todas las demás variables, podemos obtener unos resultados que nos sirvan para probar o rechazar una teoría.

En este caso, los resultados son incontestables: solo una variable es modificada, todas las demás permanecen fijas. Es el experimento ideal.

Es posible aplicar con relativa facilidad la experimentación en ciertas ciencias, pero esta situación es apenas posible en Ciencia Política.

En cualquier estudio de Ciencia Política existe un gran número de variables y de factores posibles que afectan a la cuestión estudiada. Fijar como constantes el máximo número de factores y ver como una única variable independiente opera sobre la variable dependiente elegida, es difícil, por no decir extremadamente complicado en un estudio humano, político o social. Cualquier intento de aislar factores puede conllevar a la obtención de resultados erróneos.

Ni decir tiene que el devenir de las actividades humanas, sociales o políticas no pueden ser aisladas con facilidad para ver qué efecto tendría.

Por ello, dado que no es viable, y en algunas ocasiones, dependiendo del caso estudiado, es imposible la experimentación en Ciencia Política, debemos buscar otra aproximación metodológica, de carácter académico que nos permita refutar o aceptar una teoría.

En palabras de Inmaculada Szmolka y Carlos De Cuetos, “la comparación, y más concretamente el método comparado, como sugirieron John Stuart Mill, Auguste Comte y Emile Durkheim en su *Role of Sociological Method*, parece ser el mejor sustitutivo o alternativa del método experimental en las Ciencias Sociales, y en la Ciencia Política en particular, o dicho de otra forma, el carácter experimental que pueda tener la Ciencia Política se los debe sustancialmente a la importancia del análisis comparado, a las observaciones

comparativas realizadas en tiempo y en espacio, en la teoría política normativa”²⁶.

En su obra aseveran que “cualquier pensamiento e investigación científica desprovista de comparación es impensable. Virtualmente toda investigación social empírica incluye comparación de alguna clase. Las comparaciones proveen de una base fundamental para hacer afirmaciones o declaraciones sobre regularidades empíricas y para evaluar, explicar e interpretar la variación macrosocial de casos o fenómenos relativos a criterios sustantivos y teóricos estableciendo controles sobre las condiciones y causas de su variación”²⁷.

Somos ya conscientes de la dificultad de la experimentación, como hemos expresado en párrafos anteriores; pero la comparación en Ciencia Política tampoco está exenta de dificultades.

Y aunque las dificultades para efectuar una comparación en Ciencia Política son numerosas, no ha sido un inconveniente en algunos casos, y “sería injusto obviar excelentes trabajos de comparación como los centrados en el estudio de las crisis democráticas o de los procesos de democratización de la mano de Giuseppe di Palma, Juan Linz, Seymour M. Lipset, Arendt Lijphart, Leonardo Morlino o Philippe Schmitter”²⁸.

2.2 Metodologías en Política Comparada

Existen diferentes metodologías en Política Comparada que pueden ser aplicadas a cada uno de los casos a estudiar. Veamos cuál es la más adecuada para nuestro estudio.

²⁶ SZMOLKA, Inmaculada, y Carlos De Cuetos Nogueras. Objeto y método de la Política Comparada. Granada: Universidad de Granada, 2011, p. 8

²⁷ *Ibíd*em p. 5

²⁸ *Ibíd*em p. 137

2.2.1 Método de orientación de caso

El método de orientación de caso²⁹ trata un número reducido de casos, en los cuales se analizan un alto número de variables, dentro de un contexto regular, no aislado, no forzado externamente.

Se compara, por tanto, los casos como un todo, unos frente a otros, sean cual sean los factores que afectan al contexto, al entorno existente.

Lógicamente el resultado que se puede esperar no es otro que el de producir generalizaciones teóricas limitadas a ciertos contextos similares, determinados por características físicas o de índole temporal.

Este método intenta comparar fenómenos (casos) como un todo, analizando similitudes y diferencias, procurando establecer generalizaciones limitadas, sencillas, pero únicamente válida para ciertos contextos, que, como decíamos en el párrafo anterior, pueden ser físicos (que afecte únicamente una serie de países del mundo) o a un periodo de tiempo temporal.

Las limitaciones en este tipo de aproximación metodológica se basan en la falta de un número suficiente y oportuno de casos que permitan probar, justificar, refutar o denegar el argumento estudiado.

En el caso del estudio de la Reforma del Sector de Seguridad aplicado al Ejército de Tierra afgano, podríamos buscar otros escenarios en los que la Comunidad Internacional haya participado en la reforma o creación de un ejército de tierra.

Nos encontramos con dos problemas a priori:

- El modelo de Reforma del Sector de Seguridad es del año 2005. Siendo sinceros, no podemos estudiar el modelo de Reforma del Sector de Seguridad aplicado a un caso si aún no se ha publicado. Se trata de una limitación menor, ya que desde 1999 ciertos países habían comenzado a establecer estructuras gubernamentales para este tipo de actuaciones.

²⁹ A este método también se le denomina comparado, configurativo, cualitativo histórico, o de ilustraciones sistemáticas comparadas. *Ibídem* p. 140

Y además, ciertos autores y ciertos países, habían comenzado a publicar textos en los que ya se tenía clara la idea de lo que significa el concepto SSR (aunque no estuviese aun publicado el manual de la OCDE de 2005).

- Pero, de todas formas, si queremos comparar Afganistán con otros casos, observamos que únicamente la Comunidad Internacional ha participado recientemente, de forma activa en la resolución de los conflictos de los Balcanes (Bosnia, desde 1992, y Kosovo, desde 1999) y en Irak (desde 2003).

La participación de la Comunidad Internacional en los casos de Bosnia y Kosovo no tiene comparación alguna con Afganistán. No podríamos comparar ni la labor llevada a cabo, ni los países que han participado, ni las fórmulas empleadas para la reconstrucción de ambos países, ni las aportaciones económicas efectuadas, etc.

Quizás, inicialmente nos pueda parecer que el caso Irak tenga mayor similitud con el de Afganistán, debido fundamentalmente a factores de índole cultural, religiosa, por la procedencia de las naciones intervinientes, por la intrínseca relación existente entre ambos escenarios, etc.

Pero curiosamente, el volumen de países que han participado en la reconstrucción de Irak es muy diferente al de Afganistán. En este caso, la reforma del ejército de tierra de Irak no ha sido objetivo principal de la Comunidad Internacional, muy al contrario de lo que sí ha ocurrido en el caso de Afganistán.

El enfoque de la Comunidad Internacional no tiene similitud entre ambos escenarios. Es cierto que hay aspectos comunes en la reconstrucción de ambos países, pero con enfoques y participaciones muy diferentes.

Si llegado el caso pudiésemos efectuar una comparación aplicando el método de orientación de caso a Irak y Afganistán, tendríamos que tener en cuenta un hecho insólito: un factor interno del primer caso influye de forma considerable

en el segundo caso. Nos referimos al incremento de violencia sufrido en Irak a partir del año 2007, que afectó de lleno a las estrategias de reconstrucción de Afganistán, y en el enfoque que la Comunidad Internacional efectuó sobre el Ejército de Tierra de Afganistán desde ese año

Por ello, creemos que sería difícil una comparación de estos dos casos, especialmente cuando el segundo caso sufre alteraciones contextuales debido a situaciones específicas acaecidas en el primer caso, en este caso en forma de incremento de violencia terrorista.

Podríamos estudiar caso a caso las actividades, procesos, modelos que se han aplicado, etc., pero no se podríamos obtener consideraciones de peso que apoyen o refuten una teoría.

Una de las limitaciones que tiene este método es que necesitamos de una variedad suficiente de casos para poder probar o rechazar el argumento analizado.

Y como hemos visto, no podemos adoptar esta aproximación metodológica a nuestro estudio.

2.2.2 Método de orientación de variables

En este método, que también se denomina estadístico, se examinan las relaciones entre variables a lo largo de numerosos casos.

Se basa en la comparación de un volumen de datos importantes de distintas variables, para posteriormente efectuar un análisis que permita obtener explicaciones que aprueben o desaprueben el argumento estudiado.

Claramente observamos que no se dan las circunstancias (¿existe ese volumen de datos comparables?) de para poder comparar Bosnia, Kosovo o Irak con Afganistán.

2.3 El estudio de caso como estrategia de investigación lo mojo como nuevo

2.3.1 ¿Qué es un estudio de caso?

En general, el estudio de caso responde a aquellas estrategias investigadoras en las que el investigador tiene poco control sobre los sucesos, sobre cómo se desarrollan los hechos, en el que no se manipulan comportamientos, acciones o procesos. El investigador es un mero espectador que observa y que recolecta datos para un posterior análisis.

Así pues, el estudio del caso sería un método científico de investigación no experimental basado exclusivamente en la observación y en la medición, sin manipulación de variable alguna.

Generalmente centra su atención en hechos de la vida real, normalmente contemporáneos, estudiando fenómenos sociales interesantes.

Todos estos análisis responden a una investigación en la que se plantean preguntas del tipo “cómo” y “por qué”.

El empleo de este tipo de aproximación metodológica ha sido muy común en psicología, sociología e incluso en economía; y también incluso en la Ciencia Política.

Ejemplos de importantes estudios de caso son los análisis de la “Crisis de los misiles de Cuba” o el análisis de la sociedad de del “*Street Corner Society*”.

El primero de ellos, el estudio de caso de la “Crisis de los misiles de Cuba” es un trabajo realizado en 1971 por Graham Allinson, que se publicó y se convirtió en un libro tipo *best seller*. En él analiza la confrontación entre los Estados Unidos y la URSS por el tema de la instalación de misiles nucleares rusos en la isla de Cuba.

El texto expone tres líneas de análisis (teorías) diferentes pero también complementarias, para explicar la crisis: estudia a los Estados Unidos y a la URSS como

- a) actores racionales;
- b) burocracias complejas y
- c) como grupos de personas políticamente motivadas.

El autor compara la habilidad de cada uno de estos actores para explicar el desarrollo de los sucesos de esta crisis: inicialmente, estudia por qué la URSS colocó misiles nucleares ofensivos en la isla de Cuba; posteriormente estudia por qué los Estados Unidos respondieron al despliegue de misiles con un bloqueo naval y aéreo, y finalmente, analiza por qué la URSS retiró dichos misiles.

Este estudio de caso no es únicamente un texto descriptivo o exploratorio sino también explicatorio, que extrae lecciones aprendidas que se pueden generalizar no sólo para hechos propios de las relaciones internacionales entre estados sino para acciones gubernamentales complejas en las que existan varios actores.

Existe una segunda edición del año, publicada en 28 años más tarde, en 1999, presentada aún con mayor detalle y cuidado, y que refuerza aún más la idea de que un único estudio de caso puede ser la base para explicaciones y generalizaciones importantes³⁰.

Otro estudio de caso paradigmático es el de William F. Whyte, publicado en 1943. En él, se estudia el barrio de “Corneville”, un barrio de Boston, considerado peligroso, y habitado por inmigrantes italianos de primera y segunda generación. Whyte vivió en el barrio tres años y medio, de los cuales 18 meses, los pasó con una familia italiana.

Observó durante meses las actividades, relaciones y estructura social de los integrantes del barrio. Posteriormente volcó las observaciones y las consiguientes lecciones aprendidas en un libro, que se divide en dos partes; la primera la dedica a las bandas existentes, como se formaron y se organizaron.

³⁰ Las explicaciones aportadas tanto de éste como el siguiente ejemplo de estudio de caso han sido obtenidos de lo que aparece publicado en los Box 1 y 2 de la obra Robert K. Yin, *Case Study Research. Design and methods*, (Ed.3), Londres: Sage Publications Ltd., 2003, p. 4

La segunda parte describe las relaciones existentes como parte de la vida social, política e incluso del crimen organizado del barrio.

La importancia de la obra es debido a que describe un hecho hasta ahora estudiado: la cultura de un barrio a lo largo de un periodo establecido, proporcionando fenómenos claves como por ejemplo las mejoras en las carreras profesionales de jóvenes con pocos ingresos, la habilidad o la falta de ella para romper las relaciones con el propio, o la importancia e incidencia del proyecto estadounidense *Work Progress Administration*³¹ en el barrio.

Es un estudio de caso que ha sido citado muy numerosas veces aunque únicamente se trate de un estudio sociológico sobre un barrio. Incluso algunos investigadores han empleado este ejemplo en estudios sobre otros barrios en diferentes períodos de tiempo.

2.3.2 Tipologías en el estudio de caso

Una vez que conocemos qué es un estudio de caso y la importancia que tienen dentro de la Política Comparada, es primordial conocer los tipos de estudio de caso que existen, conocer las fortalezas y debilidades que presentan cada uno de ellos, y finalmente, encuadrar el estudio de la Reforma del Sector de Seguridad en Afganistán en la tipología existente.

Para clasificar o catalogar los diferentes estudios de caso existentes, acudiremos a cinco autores, presentados aquí de forma cronológica, en función

³¹ *Work Progress Administration* (desde 1939, se denominó *Work Projects Administration*) fue un proyecto establecido por el gobierno de los Estados Unidos 1935 y cuya finalidad fundamental era establecer una serie de medidas de ayuda al desempleado.

Ofreció trabajo a un gran número de personas, desempleadas y sin estudios o destrezas adquiridas, que fueron contratadas para programas muy variados que incluían actividades tan diversas como la construcción de carreteras, edificios, reforestación, demolición de viviendas insalubres o rehabilitación de zonas rurales. El proyecto terminó en 1943, habiendo contratado a más de 8,5 millones de personas, en más de 1,4 millones de proyectos distintos y con un coste cercano a los 11 billones de dólares.

Los resultados fueron la construcción de 650.000 millas de carreteras y calles; construido, reparados o mejorado 124.000 puentes, 125.000 edificios públicos, más de 8000 parques y 853 pistas de aterrizaje de aeropuertos. Consultado en http://www.indiana.edu/~liblilly/wpa/wpa_info.html

del año de publicación del documento en el que establece su propia clasificación.

2.3.2.1 El estudio de caso según Arend Lipjhart.

En su artículo publicado en 1971 en la Revista Americana de Ciencia Política³² distinguía seis tipos de estudios de caso ideales, pudiendo algunos estudios incluirse al mismo tiempo en varias de las categorías que establecía:

- Los ateóricos, considerados como los análisis de caso único; se tratan de estudios puramente descriptivos, con abundantes datos y que pueden contribuir indirectamente a la creación de teorías.

Según expresa Lipjhart en su publicación, “el valor directo teórico de estos caso de estudios es nulo, lo cual no quiere decir que sean totalmente inútiles para la Ciencia Política”. El autor considera que los casos de estudios puramente descriptivos tienen gran utilidad al proporcionar enorme cantidad de datos, los cuales ayudan indirectamente a la creación de teorías.

- Los interpretativos, que son aquellos en los que una generalización es aplicada a un caso específico con el objetivo de proporcionar luz sobre dicho caso; dado que no tienen como objetivo contribuir a una generalización empírica, su valor en relación al desarrollo de teorías es nulo.
- Los que generan hipótesis, que comienzan con el establecimiento de una serie mayor o menor de hipótesis posibles (hipótesis iniciales) y tiene como finalidad formular hipótesis definitivas (o hipótesis finales), que posteriormente serán comprobadas a través de un amplio número de casos. Su objetivo es el desarrollo de generalizaciones teóricas en aquellas áreas en las que todavía no existe teoría. Se trata de estudios de caso de gran valor teórico.

³² LIJPHART, Arend. «Comparative Politics and the Comparative Method», en American Political Science Review 65, nº 3, 1971, pp. 691-693

- Los que confirman teorías. Tanto este tipo como el siguiente, emplean un único estudio de caso, y tienen como finalidad comprobar la proposición establecida, la cual puede ser confirmada o denegada. El autor denomina a estos dos tipos de categorías con el nombre de “experimentos cruciales” de la proposición, ya que confirman o deniegan La misma.
- Los que refutan teorías, (ver punto anterior) y
- Los atípicos o desviantes, en el que se estudia un único caso que se aparta de las generalizaciones establecidas. Sirven para revelar por qué se desvían de lo estrictamente normal: puede ser porque existen otras variables adicionales que no han sido consideradas previamente o porque se ha refinado la operacionalización de algunas de las variables. Este tipo de estudios de caso tiene un gran valor teórico para la ciencia política.

Para finalizar, el autor considera que los estudios de casos que generan hipótesis y el caso desviante son los que proporcionan una mayor contribución a la teoría de la Ciencia Política.

2.3.2.2 El estudio de caso según Bartolini.

Bartolini, en su publicación³³ de 1996, distingue los cinco tipos de estudios de casos que a continuación se relacionan y que quedan claramente diferenciados según se aprecia en la ilustración nº 2:

- ateoréticos (investigación descriptiva),
- estudios interpretativos (generador de hipótesis),
- estudios explicativos,

³³ BARTOLINI, Stefano, y Gianfranco Pasquino. Manual de Ciencia Política. Madrid: Alianza Ed., 1996, p. 72

- estudio de control de las teorías y
- estudio de caso desviante.

72 Stefano Bartolini

| Tipo de estudio del caso Características | Estudio a-teórico investigación descriptiva | Estudio interpretativo generador de hipótesis | Estudio explicativo | Estudio de control de las teorías | Estudio del caso desviante |
|--|---|---|---------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| Identificación del problema teórico | NO | sí | sí | sí | sí |
| Conciencia de y recurso a teorías y generalizaciones existentes | NO | NO | sí | sí | sí |
| Control crítico de las teorías y generalizaciones existentes | NO | NO | NO | sí | sí |
| Conciencia y utilización de los casos desviantes de las teorías existentes | NO | NO | NO | NO | sí |

FIG. 2.4.—Tipos de estudio de casos.

Ilustración 2: Tipos de Estudios de caso, según Bartolini³⁴.

2.3.2.3 El estudio de caso según Van Evera.

Van Evera, en su publicación “Guía para estudiantes de Ciencia Política”³⁵ (2002), clasifica, en función del propósito principal del estudio de caso, en cinco tipos, los estudios de caso existentes:

- Contrastar teorías;
- Crear teorías;
- Identificar condiciones antecedentes;
- Verificar la importancia de las condiciones antecedentes;

³⁴ PASQUINO, Gianfranco, Stefano Bartolini, Maurizio. Cotta, Leonardo. Morlino, y Angelo. Panebianco. Manual de Ciencia Política. Madrid: Alianza Editorial, 1988. p. 72

³⁵ VAN EVERA, Stephen. Guía para estudiantes de ciencia política. Métodos y recursos. Barcelona: Gedisa S.A., 2002, pp. 65-81

Para estos cuatro tipos de estudios de casos, el autor considera que existen tres métodos fundamentales para contrastar teorías: la comparación controlada, procedimientos de congruencia y rastreo de procesos. Además utiliza el método Delphi como cuarto método en aquellos casos que crean teorías.

- El quinto tipo de estudio de caso aquel en el que explica aquellos casos de importancia intrínseca. Para ello emplea el método de las cuatro preguntas:
 1. ¿La explicación ejemplifica una teoría general válida (“una ley de cobertura”)?
 2. ¿El fenómeno causal de la ley de cobertura está presente en el caso?
 3. ¿Las condiciones antecedentes de la ley de cobertura se satisfacen en el caso?
 4. ¿Se observan los fenómenos intervinientes de la ley de cobertura en el caso?

2.3.2.4 El estudio de caso según Yin.

Yin, en su obra *Case Study Research*³⁶ (2003), los casos de estudios se clasifican en:

- El estudio de caso crítico, que puede ser usado para determinar si las proposiciones de la teoría son correctas o si puede haber otro conjunto de explicaciones alternativas más relevantes;
- El estudio de caso único, muy empleado en psicología clínica, en la cual, una lesión o desorden específico puede ser tan raro que es válido para ser analizado y documentado;

³⁶ YIN, Robert K, *Case Study Research. Design and methods*, (Ed.3), Londres: Sage Publications Ltd., 2003, pp. 39-42

- El estudio de caso típico o representativo, cuyo objetivo es capturar las circunstancias y condiciones de una situación cotidiana o habitual (este tipo de estudio de caso puede representarse por un proyecto típico analizado en referencia a otros proyectos con diferencias sobre éste; por ejemplo, una escuela en relación a otras en un mismo área). Las lecciones aprendidas de este tipo de estudio de caso son asumidas como informativas.
- El caso relevante o revelador: este tipo de estudio de caso existe cuando un investigador tiene la oportunidad de observar y analizar un fenómeno que previamente era inaccesible a la investigación científica.

El autor añade una quinta categoría, que inicialmente no cita ni tiene en cuenta, denominada caso longitudinal: es aquella categoría en la que se estudia un único caso en dos o más momentos temporales distintos, efectuando comparaciones entre ellas.

2.3.2.5 El estudio de caso según Szmolka y C. de Cuetos.

Finalmente, según Szmolka y C. de Cuetos³⁷ (2011), los estudios de caso se clasifican en:

- Casos representativos, que se utilizan para ilustrar una hipótesis general, para servir como ejemplo típico y estándar de una categoría más amplia. En este caso, aunque la teoría ha sido desarrollada fuera del caso particular, éste sirve para ilustrar que la teoría funciona efectivamente.
- Caso prototipo, en el que se escoge este estudio de caso no porque sea representativo sino porque se espera que lo sea.

³⁷ SZMOLKA, Inmaculada, y Carlos De Cuetos Nogueras. Objeto y método de la Política Comparada. Granada: Universidad de Granada, 2011, pp. 169-176

- Caso desviante; el caso se elige cuidadosamente para que pueda arrojar luz sobre lo excepcional y la típico, y no tanto sobre lo regular e ilustrativo
- Caso crucial, que intenta verificar cierta proposición teórica política mediante su prueba en las condiciones menos favorables de acuerdo al patrón de relación entre variables.
- Caso arquetipo, en el que el estudio del caso definidor que generó la categoría, la cual éste fue tomada y testada.

2.3.3 Debilidades estructurales o desventajas de los estudios de caso

El empleo de esta aproximación metodológica conlleva ciertas debilidades estructurales o desventajas que para Cueto y Durán consisten en:

- *El problema del sesgo de la selección*: en comparación con otros métodos de investigación existe una mayor probabilidad de que el caso escogido no sea representativo y por tanto dificulta la realización de generalizaciones.
- *Riesgo de sobre representar la particularidad del caso*, lo que puede conllevar a que se obvien tendencias similares.
- *Capacidad limitada de generalización*
- *Restringida facultad de producir conocimiento científico*

2.3.4 Prejuicios tradicionales por el empleo del estudio de caso como aproximación metodológica.

Cita Yin en su obra³⁸ la existencia de tres prejuicios tradicionales principales a la hora de emplear este tipo de investigación:

³⁸ YIN, Robert K, Case Study Research. Design and methods, (Ed.3), Londres: Sage Publications Ltd., 2003, pp. 10-11

- Falta de rigor en la investigación del estudio de caso, debido a que no se sigue un proceso sistemático de investigación.
- El estudio de caso proporciona poca base para la generalización científica. Ciertamente es que un único caso puede no ser suficiente para proporcionar respuestas generales, pero como asevera YIN, “los estudios de caso, como los experimentos, son generalizables a proposiciones teóricas y no a poblaciones o a universos”
- Los estudios de caso suelen ser documentos de gran extensión debido a la gran cantidad de datos que se proporcionan para el estudio del caso. El autor de una investigación puede aportar datos masivamente de forma que no impida al lector encontrar las lecciones aprendidas

2.3.5 Justificación de la elección de la metodología de “estudio de caso” para el caso de la Reforma del Sector de Seguridad en la creación del nuevo Ejército de Tierra afgano

Tras esta breve exposición de lo que es un estudio de caso, llegamos a la conclusión que este método no experimental es la aproximación metodológica más oportuna para poder analizar cómo la Comunidad Internacional ha colaborado en Afganistán para crear un nuevo Ejército de Tierra afgano, acorde al modelo de Reforma del Sector de Seguridad que la OCDE publicó en su manual de 2005.

Como investigadores, en este escenario físico y temporal, no podremos manipular los comportamientos, las acciones o los procesos que han existido. Sólo nos queda el recurso de la observación y el análisis de la información disponible.

Podremos responder a las preguntas de “cómo” y “por qué” la Comunidad Internacional ha actuado de esa manera.

Consideramos que este estudio de caso nos puede permitir efectuar generalizaciones concretas, que confirmen la teoría (el modelo de SSR

existente), o que en su caso, la refuten (aun cuando toda la Comunidad Internacional ha participado en la elaboración de los manuales de la OCDE, lo cierto es que posteriormente no aplica en el terreno físico lo desarrollado de forma teórica).

Podremos, incluso, llegar a la conclusión de que Afganistán y el proceso SSR es un caso representativo que ilustre una hipótesis general. O incluso un caso prototipo que afiance una teoría (el concepto SSR) aplicado en un escenario ideal (Afganistán).

Es pronto para conocer las respuestas; antes debemos conocer los estudios de casos que existen sobre Afganistán y la estrategia de investigación.

2.3.6 Estado del arte: estudios de casos sobre Afganistán.

Existe una literatura muy amplia en cuanto a estudios de casos sobre temas muy diversos de Afganistán.

Un análisis de los textos publicados nos permite señalar que se utiliza el término “estudio de caso” de forma muy amplia, en la mayoría de los casos sin el rigor científico o académico que se requiere según hemos expuesto en este texto con anterioridad.

Podemos diferenciar dos grupos de documentos, sobre aspectos específicos de Afganistán, que se titulan con esos términos (“estudios de caso”) o que se consideran propiamente “estudios de caso”:

- Textos que analizan una cuestión muy específica de forma intensiva, efectuando descripciones explicativas de algún fenómeno concreto³⁹

³⁹ Así por ejemplo encontramos artículos como

- “Natural Resources and Conflict in Afghanistan: Seven Case Studies, Major Trends and Implications for the Transition (<http://inec.usip.org/resource/natural-resources-and-conflict-afghanistan-seven-case-studies-major-trends-and-implications>)”,
- “Urban vulnerability in Afghanistan: Case Studies From Three Cities (http://www.ecoi.net/file_upload/1329_1211892274_urban-vulnerability-in-afghanistan-wp.pdf)”,

(los recursos naturales, la vulnerabilidad de ciertos grupos humanos en algunas ciudades afganas o lecciones aprendidas de la participación y auge del poder de la mujer en Afganistán).

Estos ejemplos son descripciones amplias de aspectos muy específicos, de gran riqueza y con un importante aporte de datos, pero que en ningún caso se constituyen como paradigma científico:

- El 1^{er} texto estudia siete conflictos acaecidos en Afganistán y su relación con los recursos naturales;
- el 2^o texto estudia las vulnerabilidades percibidas por desplazados, refugiados, retornados, niños, viudas, etc., en varias ciudades afganas; y
- El 3^o, es un informe descriptivo-narrativo sobre la implementación de la Resolución 1325 de ONU en Afganistán, que aboga por la adopción de una perspectiva de género que incluya las necesidades especiales de la mujeres y las niñas, especialmente en relación al respeto de sus derechos como persona.

Siguen procedimientos similares durante la exposición del caso: introducción, metodología aplicada, los “casos” estudiados, conclusiones y/o lecciones aprendidas, etc. Pero en ningún caso son estudios de caso académico.

- Existen otros estudios de mayor calado, profundidad y seriedad académica, entre los cuales citaremos los siguientes dos:
 - Las redes talibanes en Afganistán⁴⁰, y

- “Afghanistan case study: meaningful participation and empowerment for women in post – conflict governance and peace building: lessons learned (<http://gender.care2share.wikispaces.net/file/view/AFGHANISTAN+CASE+STUDY.pdf>)”

⁴⁰ GIUSTOZZI, Antonio. Taliban networks in Afghanistan, CIWAG Case Study on Irregular Warfare and Armed Groups Consultado en <https://www.usnwc.edu/getattachment/cb721e1e-7ec1-418b-934c-7aad90d187c4/Giustozzi-final-for-website.pdf>

- La respuesta holística para el fortalecimiento de los sistemas de salud en estados frágiles⁴¹.

Finalmente, tras un exhaustivo análisis de los “estudios de caso” publicados, llegamos a conclusiones similares a las ya expuesta en el punto 1.2.3 *¿Cuál es el estado del arte sobre SSR en Afganistán?*, en el que abordábamos una búsqueda de tesis doctorales referentes a Afganistán y al concepto SSR: no hemos encontrado ningún análisis de “estudio de caso” relacionado con el estudio de la aplicación del concepto de Reforma del Sector de Seguridad al Ejército de Tierra de Afganistán.

2.4 Estrategia de investigación

2.4.1 Pregunta de investigación

Decíamos en el apartado 1.2.1, denominado *¿Por qué surge este estudio?*, que la nueva reestructuración geopolítica, el marcado interés por el ser humano como individuo, la voluntad internacional de aunar esfuerzos, la facilidad de difusión de documentos en formato electrónico, la existencia de un escenario adecuado en pleno proceso de reconstrucción, etc., nos permite plantearnos cuestiones que pueden ser objeto de una investigación interesante.

Además, como veremos en el capítulo 3, la OCDE reúne a lo largo de 2004 a numerosos analistas y expertos en la Reforma del Sector de Seguridad de toda la Comunidad Internacional y publica sendos volúmenes, en 2005 y 2007, en los que recoge las principales ideas de este concepto. Tras esas publicaciones, ningún otro documento de esa entidad ha visto la luz.

Ello nos lleva a formular numerosas preguntas:

⁴¹ The Afghanistan case study: towards a comprehensive response to health system strengthening in crisis-affected fragile states. Consultado en http://www.jallc.nato.int/newsmedia/docs/afghanistan_case_study.pdf

- ¿Es Afganistán un escenario en el que la Comunidad Internacional pone en práctica “policy” teóricas, basadas sucintamente en experiencias parciales obtenidas en otros escenarios?
- ¿Ha sido y es Afganistán una especie de laboratorio de la Comunidad Internacional en la que aplicar herramientas o procedimientos teóricos no contrastados anteriormente?
- ¿Ha sido efectivo el empleo masivo de capacidades civiles y militares de la Comunidad Internacional en Afganistán?
- ¿Ha existido por parte de la Comunidad Internacional una coordinación adecuada en los temas más relevantes para la reconstrucción de este país?
- Etc.

Y relacionado con temas militares, en ese escenario y aplicando ese concepto, surgen otras preguntas como:

- Tras la participación, asistencia y ayuda en la formación del Ejército de Tierra afgano por parte de los contingentes militares extranjeros, ¿se ha creado un Ejército de Tierra afgano adecuado, eficiente y adaptado a las necesidades del Estado afgano?
- ¿Se ha aplicado de forma correcta el modelo de Reforma del Sector de Seguridad aplicado a un ejército?
- ¿Han sido oportunas, en tiempo y cantidad, las dotaciones económicas que la Comunidad Internacional ha proporcionado para la creación de este ejército de tierra afgano?
- Etc.

2.4.2 ¿Qué pregunta de investigación abordamos?

Todas esas cuestiones podemos aunarlas en una única:

¿Se ha aplicado de forma correcta, por parte de la Comunidad Internacional, el modelo de Reforma del Sector de Seguridad propuesto por la OCDE durante la creación del Ejército de Tierra afgano?

Esta pregunta de investigación nos permitirá comprobar que los esfuerzos de la Comunidad Internacional en la redacción de un modelo de SSR se han efectuado en la dirección apropiada, y que la posterior puesta en práctica se realiza acorde a los documentos publicados de forma consensuada.

2.4.3 Hipótesis

Para el desarrollo de esta tesis doctoral partimos de una hipótesis central:

La publicación del modelo de Reforma del Sector de Seguridad, de la OCDE, ha permitido a la Comunidad Internacional llevar a cabo una reforma adecuada del Ejército de Tierra afgano.

La idea central de la afirmación o refutación de la hipótesis planteada es que la publicación de la OCDE, en la que participan casi todos los expertos en la materia de la Comunidad Internacional, tras su emisión, es un referente para la propia Comunidad Internacional cuando tenga que efectuar una reforma de algún elemento del sector de la seguridad.

Dicho con palabras más sencillas, ¿aplica la propia Comunidad Internacional sus propios documentos? ¿Se reúnen numerosos expertos y analistas para

confeccionar un manual sobre SSR que después se aplica de otra manera, o que ni siquiera se aplica?

Yendo más lejos podríamos aventurarnos a pensar, si se refuta la hipótesis, que la publicación de documentos teóricos que se efectúan en grandes organizaciones supranacionales como la OCDE no se aplica sobre el terreno.

2.4.4 Fase de análisis temporal

El análisis de datos, procesos, actividades y hechos acaecidos se efectúa entre el 22 de diciembre de 2001 y el 31 de diciembre de 2014, como ya se ha argumentado en el apartado 1.2.2 del capítulo 1.

2.4.5 Limitaciones a esta estrategia de investigación

Además de las ya citadas, consideramos que existe una limitación importante en el análisis completo de todos los datos existentes.

Se trata de la confidencialidad de muchos de los informes que se han efectuado por parte de las unidades militares que han llevado a cabo la aplicación de la propia reforma al ANA.

La clasificación de la documentación como “CONFIDENCIAL” supone el no acceso a ella de forma rutinaria, como una de las fuentes abiertas que se pueden consultar en internet, de forma libre. Por lo tanto, consideramos que en esta tesis falta una parte importante de información, a la cual no se tendrá acceso en ningún caso hasta que pasen varias décadas o se autorice su desclasificación. Ninguno de los datos aquí proporcionados se han obtenido de documento “confidenciales” o que tengan otro tipo de clasificación menor, que tampoco sea accesible de forma libre.⁴²

⁴² Tampoco se han empleado documentos con la catalogación de FOUO (“*For official use only*”), que aunque tenga una clasificación tipo “Sin clasificar”, solo se está autorizado a su lectura al personal que trabaja con esa materia.

No obstante, el volumen de informe y análisis disponibles, considerados de calidad, nos aporta suficientes datos para poder efectuar las generalizaciones sencillas que un estudio de caso nos permite.

CAPITULO 3.
LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD
(SECURITY SECTOR REFORM, SSR).

3 LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD (SECURITY SECTOR REFORM, SSR)

A lo largo del siglo XX y comienzos del XXI, las preocupaciones del ser humano han ido cambiando a medida que la situación geopolítica mundial se ha ido transformando.

Así por ejemplo, ya hace dos siglos, antes de la Batalla de Solferino (24 de junio de 1859, Italia), el ser humano combatía en batallas y guerras en las que no se tenía conciencia de la necesidad de disponer de un conjunto de normas destinadas a limitar, por razones humanitarias, los efectos de los conflictos armados.

A la finalización de la citada batalla, el empresario suizo Henry Dunant, escribió la obra “Un recuerdo de Solferino”, en la que realizaba dos propuestas de marcado carácter humanitario que, con el paso del tiempo, serían el origen del Derecho Internacional Humanitario (DIH), desarrollado casi un siglo después mediante los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, así como con las diversas declaraciones y Convenciones de La Haya.

Una “preocupación personal” se convirtió en una “cuestión fundamental” para la sociedad actual.

El transcurso de la historia a lo largo del siglo XX y la consiguiente transformación del mundo desde el punto de vista geopolítico, ha obligado al hombre, de forma similar a la iniciativa del empresario suizo, a dar relevancia a proyectos y a conceptos que hasta entonces no estaban en la agenda internacional.

En la última década del siglo XX y en estos primeros años del siglo XXI, dos hechos relevantes destacan especialmente:

- La implicación de nuevos actores: países donantes, organizaciones supranacionales y organizaciones no gubernamentales, ONG, etc.; y, por otra parte,
- La inquietud del ser humano en centrarse en nuevos proyectos o conceptos como las ayudas al desarrollo, la gobernanza, el

fortalecimiento de la democracia, la reducción de la pobreza, la seguridad (incluido el concepto de seguridad humana, de reciente aparición y gran calado internacional), etc.

Y es en este marco geopolítico y de predisposición humana, en el que surge un concepto relevante: la Reforma del Sector de Seguridad.

La existencia de inestabilidad en “estados frágiles”, “fallidos” o “en transición hacia la democracia”, ha sido un tema de máxima preocupación para la Comunidad Internacional. Y es por ello que se ha fijado como máxima prioridad crear entornos seguros en dichos estados que permitan un desarrollo económico, social, político, institucional,..., así como reducir la pobreza de su población y permitir el establecimiento de instituciones democráticas, y todo ello con la finalidad de fomentar la democracia, la gobernanza y el estado de derecho entre la población de dicho estado.

La creación de entornos seguros es el objetivo fundamental del concepto de Reforma del Sector de Seguridad, termino de reciente creación y que puede aplicarse a cada uno de los elementos que, de una u otra manera, proporcionan seguridad tanto interna como externamente a un estado democrático (policía, ejército, inteligencia, aparato judicial, etc.).

Con la finalidad de poder estudiar el concepto de Reforma del Sector de Seguridad (SSR) planteamos en este apartado la siguiente hoja de ruta:

Todo lo que en la actualidad ocurre en el mundo debe ser analizado desde el paradigma del estado en el que, bajo principios democráticos, se desarrolla un buen gobierno. Nuestro punto de partida debe ser el estudio de lo que significa e implica el concepto “gobernanza” o buen gobierno de los estados que aspiran a desarrollar y ejecutar un modelo de democracia completo, basado en la igualdad entre los seres humanos, y en el que rigen las normas y los principios jurídicos democráticos.

Dado que la Comunidad Internacional busca la reconstrucción de estados y el restablecimiento de la estabilidad democrática en aquellos países en los que su

gobierno se muestra incapaz de realizar sus funciones básicas (seguridad, justicia, representación como ente internacional,...) y por tanto, de ejercer el monopolio del uso legítimo de la fuerza, el siguiente paso es el estudio de aquellos estados a los que se les cataloga como “estados fallidos” o con alguna otra acepción similar (estados “frágiles”, “en situación de fragilidad”, “fracasados”, “débiles”, “desestructurados”, “en crisis”, “vulnerables”, “en descomposición”, “colapsados”, etc.).

De una u otra manera, y sea cual sea la acepción elegida, lo que urge es la participación de la Comunidad Internacional es ayudar al restablecimiento de una gobernanza adecuada en dicho estado.

Por ello, tras analizar el concepto gobernanza y el de “estado fallido” (así como las otras acepciones similares), abordamos el concepto teórico de Reforma del Sector de Seguridad.

Y lo iniciamos analizando lo que significa “reformular”, examinando lo que entendemos por “seguridad” y finalmente por “sector de seguridad”.

Posteriormente abordamos diferentes definiciones de SSR de diversas organizaciones supranacionales, de centros de estudios, de algunos estados en concreto y de ciertos autores que, a título individual, manifiestan concepciones interesantes a tener en cuenta.

Dado que en la mayoría de los casos la Reforma del Sector de Seguridad se establece, planea, dirige y coordina por civiles, pero se lleva a cabo con gran participación de unidades y personal militar, también se ha querido incorporar las aportaciones que ciertas publicaciones doctrinales militares de algunos estados han elaborado en relación al concepto SSR.

Posteriormente abordamos los actores que participarán en los procesos SSR, sus principios, su naturaleza holística, las áreas en las que se puede aplicar este concepto así como los obstáculos que se plantean durante la ejecución de una Reforma del Sector de Seguridad.

Tampoco puede faltar en este capítulo la visión que en España se tiene sobre este concepto, a través de lo que se denomina Estrategia Nacional Española

sobre SSR, los documentos de referencia ya publicados, y en especial la enorme y dilatada participación que España ya ha tenido en procesos SSR a lo largo y ancho del mundo.

Finalmente, no podemos cerrar este capítulo sin detallar el modelo teórico de Reforma del Sector de Seguridad, aplicado al área denominada “Defensa”, establecido por la OCDE en su Manual sobre SSR (*SSR Handbook*⁴³), que nos servirá como modelo teórico para su aplicación al Ejército de Tierra afgano, objeto de esta investigación.

Este último es el apartado fundamental del presente capítulo, el modelo teórico que nos permitirá verificar si se cumple la hipótesis planteada.

3.1 El concepto de “Gobernanza”

Decíamos anteriormente que la Comunidad Internacional busca la reconstrucción de estados y el restablecimiento de la estabilidad democrática en aquellos países en los que su gobierno se muestra incapaz de realizar sus funciones básicas (seguridad, justicia, representación como ente internacional, etc.) y por tanto, de ejercer el monopolio del uso legítimo de la fuerza.

Lo que urge para la Comunidad Internacional es el restablecimiento de una gobernanza adecuada en esos “estados fallidos”. Pero, ¿qué entendemos realmente por “gobernanza” (*governance*)?

Si efectuamos un profundo análisis de este concepto, observaremos que existe una cantidad enorme de documentos que citan este término, que no existe una definición única⁴⁴, y que ni siquiera el término se encuentra acotado.

⁴³ OECD DAC, OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice, Paris, OECD DAC, 2007

⁴⁴ El interesante documento “*Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy*” (Working Paper No. 2012/30), de Rachel M GISSELQUIST, recoge las definiciones expresadas por Naciones Unidas, por *United Nations Development Program* UNDP, el Banco Mundial, del *African Development Bank*, del *Asian Development Bank*,

Por poner un ejemplo, la OCDE en su documento “*Donor Approaches to Governance Assessments. The OECD’s 2009 Sourcebook*”⁴⁵, proporciona 17 definiciones sobre este término, 12 procedentes de igual número de países pertenecientes a la OCDE y otras 5 más pertenecientes a organizaciones supranacionales.

El término se usa con gran flexibilidad, y dependiendo del entorno en el que se emplee, puede llegar a incluirse en él ideas como “el completo respeto a los derechos humanos; el estado de derecho; la participación activa; la asociación de actores múltiples; el pluralismo político; las instituciones y los procesos transparentes y responsables; sectores públicos efectivos y eficientes; la legitimidad; el acceso al conocimiento, la información y la educación; la igualdad, así como las actitudes y los valores que promocionan la responsabilidad, la solidaridad y la tolerancia”⁴⁶.

Con estas palabras comienza el texto del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, en referencia al concepto de “Buena Gobernanza”, término que describe como “el proceso por el cual las instituciones públicas llevan a cabo los asuntos públicos, gestionan los medios públicos y garantizan los derechos humanos, libre de abusos o corrupción, y con el debido respeto al estado de derecho”⁴⁷.

Por otra parte, la Comisión de Derechos Humanos, en su Resolución 2.000 /64, reconoce la existencia de cinco atributos en relación al concepto “good

European Bank for Reconstruction and Development, Inter-American Development Bank, European Commission, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE.

⁴⁵ El documento puede ser consultado en <http://capacity4dev.ec.europa.eu/governance/document/donor-approaches-governance-assessments-2009-sourcebook>

⁴⁶ Consultado en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>

⁴⁷ Ibidem

governance”, que son la transparencia, la responsabilidad, la rendición de cuentas (*accountability*), la participación y la capacidad de respuesta⁴⁸.

En términos generales el concepto de “*good governance*” recalca la necesidad de promocionar la democracia, el estado de derecho, el desarrollo humano e institucional, el crecimiento económico y social, la cooperación y por tanto, la reducción de la pobreza.

Un estado fuerte, viable, capaz de gestionar sus propios medios a través de procesos democráticos, necesita apoyarse en instituciones que proporcionen tanto la seguridad interna como externa a sus ciudadanos.

Seguridad conlleva estabilidad y buena gobernanza. Una pronta Reforma del Sector de Seguridad de un estado influye positivamente en buena gobernanza, estabilidad, desarrollo, crecimiento económico, etc.

3.2 El concepto de “estado”

Numerosas son las definiciones del concepto de estado que se han expresado por distintos autores a lo largo de la historia del ser humano.

De forma genérica, un estado es una estructura política con un gobierno efectivo e independiente, que ejerce el poder soberano sobre un territorio de forma estable y que es reconocido por la Comunidad Internacional como tal.

Expresado de otra forma, podemos decir que, un estado es un conjunto de instituciones con la autoridad y la potestad necesaria para establecer normas que regulan su propia sociedad, teniendo soberanía interna sobre un territorio, y como hemos dicho anteriormente, reconocido por la Comunidad Internacional.

⁴⁸ La Resolución 2000/64 se puede consultar en http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0C_CUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fap.ohchr.org%2Fdocuments%2FE%2FCHR%2Fresolutions%2FE-CN_4-RES-2000-64.doc&ei=HKVsVcSbB8P-UNypgOgJ&usg=AFQjCNE59pY-nnxxavWUnHFCrXT_D6PfQ&sig2=ki0S-N3i8iZCurATckmEMw&bvm=bv.94455598,d.d24

De todas las definiciones del estado existentes fue Max Weber el que definió el concepto de estado moderno como

“Aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”.

“El Estado es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima. Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan⁴⁹”.

“El Estado moderno es una asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas⁵⁰”.

En la actualidad, ese carácter lo proporciona, por una parte la posesión de atributos simbólicos que lo representa (una bandera, un himno, un escudo, una imagen o una figura, etc.) y por otra, un conjunto de instituciones estatales (la administración pública nacional, regional o local; los órganos judiciales - tribunales, audiencias, juzgados, etc.; las fuerzas y cuerpos de seguridad; las fuerzas armadas, etc.) mediante las cuales el estado asume las funciones de dirección y gestión de la administración, así como todas las relativas a gobernanza, seguridad, justicia, etc.

⁴⁹ WEBER, Max, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 5ª Ed., 1979. p. 83 y p.85

⁵⁰ WEBER, Max, *El político y...* Op. Cit. p 92

3.3 El concepto de estado fallido

A finales de 1991, se produce el colapso de la URSS. La caída de un gran estado como la URSS y su disolución en numerosas repúblicas independientes no es un simple hecho más en la historia de la humanidad. Se trata de un hito fundamental en el devenir de las relaciones internacionales entre hasta los entonces estados “fuertes”, que habían sido los principales actores durante el período de Guerra Fría.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta 1991, la preocupación geopolítica prevalente era la relación entre los estados fuertes, Estados Unidos y la URSS. Al margen de esta relación, aparecen instituciones fundamentales, de gran calado y peso, que influyen notoriamente en dicha relación (Naciones Unidas, la OTAN, la Comunidad Económica Europea / Unión Europea, etc.). Se trata de una época de relación biunívoca entre dos estados fuertes. Todo gira fundamentalmente alrededor de ellos.

Otro asunto vital que caracteriza ese periodo es el fenómeno de la descolonización de los territorios que habían sido anexionados, fundamentalmente a partir de finales del siglo XIX.

Pero, como decíamos anteriormente, la disolución de la URSS supuso, en la agenda internacional, la aparición de otros asuntos de interés, alguno de los cuales podía llegar a constituir una amenaza para el nuevo panorama geoestratégico.

Uno de esos asuntos es la aparición del estado fallido, un término de reciente aparición, de vital importancia en la creación y desarrollo del concepto de Reforma del Sector de Seguridad.

3.4 ¿Qué es un “estado fallido”?

Inicialmente podemos decir que es un estado en el que existe fragilidad en las instituciones que lo conforman y que, por tanto, se caracteriza por mostrarse

incapaz de ejercer el monopolio del uso legítimo de la fuerza. El gobierno no es capaz de realizar sus funciones básicas, no es capaz de proporcionar seguridad, justicia, sanidad, educación, representación como ente internacional, etc.

El término “estado fallido” no está definido aún con exactitud. No existe una única definición aceptada plenamente.

Es, por una parte, un término ambiguo e impreciso; y por otra parte, un término utilizado hasta la exasperación tanto por políticos, periodistas, analistas, académicos, politólogos, legisladores, escritores, instituciones, analistas en diferentes centros de pensamiento (*think tanks*), o por cualquier persona que desarrolla su actividad en el mundo de la política, las relaciones internacionales, la prensa, etc.

De ahí que hagamos referencia a la idea de ambigüedad: la amplia utilización desdibuja con facilidad el concepto, permitiendo su empleo de forma imprecisa y genérica.

El término no tiene un significado jurídico definido y concreto. Por ello, no podemos decir que este término pueda ser considerado un concepto aplicable, como si de un molde se tratase, a un estado concreto.

Lo cierto es que, en la extensa bibliografía existente que trata este tema, es empleado de forma amplia para indicar realidades muy distintas, a estados tan diferentes por su situación política, social, económica, interna, etc., como Haití, Sierra Leona, Liberia, Somalia, Afganistán, Bosnia, Kosovo, Timor, etc.

Y para complicarlo un poco más, incluso existen empresas de reconocido prestigio en cuyas páginas web se publican anualmente el listado de los estados que ellos consideran como fallidos (por orden de mayor a menor cumplimiento de los criterios fijados por ellos mismos, para ser incluido en este término⁵¹).

⁵¹ Nota del autor: Podemos encontrar una lista de los estados fallidos en la página web <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>. La empresa “*The Fund for Peace*” redacta anualmente una lista con todos los estados existente en el mundo (considera que son 178),

Se considera que el origen del término “estado fallido” se produjo cuando dos politólogos norteamericanos, Ratner y Helman, en 1992, publicaron un trabajo en la revista *Foreign Policy* titulado “*Saving failed states*”⁵². En dicho trabajo, los autores clasificaban a los estados con problemas, en tres tipos bien diferenciados:

- Estados fallidos (*failed states*), cuyas estructuras gubernamentales habrían sido sobrepasada por las circunstancias. Como ejemplo los autores citan tres países: Somalia, Liberia y Camboya.
- Estados en declive (*failing states*), como Etiopía, Georgia y Zaire, donde el colapso no es inminente pero puede ocurrir en los siguientes años.
- Y finalmente, algunos estados recientemente independizados de Yugoslavia o de la URSS, y cuya viabilidad era difícil de valorar⁵³.

Hechos tan importantes como el proceso descolonizador del siglo XX, la desaparición de la URSS, el consiguiente panorama geopolítico, etc., dieron lugar a que este término se hiciese cada vez más popular y ganase un protagonismo creciente como fenómeno trascendental, de vital importancia en las relaciones internacionales, y que en algunos casos, suponía una seria amenaza a la estabilidad internacional.

Inicialmente, la Comunidad Internacional se implicó en estos estados mediante una aproximación o enfoque humanitario, especialmente debido a las

valorando de menor a mayor a aquellos estados que tienen la consideración de estados fallidos desde el punto de vista de esta página web/empresa. Se basa en la medición mediante un software de cientos de fuentes electrónicas que a su vez estudian miles de artículos e informes disponibles en dichas fuentes electrónicas.

Numerosos países, especialmente los situados a la cabeza en la lista de estados fallidos, consideran el término peyorativo, provocando fuertes reacciones por parte de éstos.

Incluso la catalogación de algunos estados bajo este epígrafe puede llegar a ser considerado un pretexto por un estado fuerte para la injerencia en los asuntos internos de algún estado fallido.

⁵² RATNER, Steven R. y Gerald B. Helman, «Saving Failed States.» *Foreign Policy* 89, nº 3, 1992, pp. 3-20

⁵³ RATNER, Steven R. y Gerald B. Helman, «Saving Failed ... Op. Cit. p. 5

violaciones de los derechos humanos que con excesiva frecuencia tenía lugar en ellos.

Fueron los miembros de organizaciones de derechos humanos y de las organizaciones humanitarias quienes fijaron entre sus objetivos la ayuda a estos estados más que la de los gobiernos o las organizaciones supranacionales existentes. Se consideró como un problema inherente a la seguridad humana, que afecta al ser humano como tal, como ente o individuo, pero que no era suficientemente importante para que ciertos países u organizaciones supranacionales se involucrasen, ya que no afectaba al equilibrio geopolítico internacional.

Pero, pasados los primeros momentos, y ya en estas últimas décadas del siglo pasado, la preocupación por la seguridad humana en esos estados ha evolucionado hacia una preocupación por el estado en sí y la influencia que puede provocar en la inestable seguridad estratégica internacional.

Ya no se trata sólo de cuestiones meramente relacionadas con los aspectos humanitarios de la persona; ahora, en esos estados, han aparecido nuevas actividades que pueden influir decisivamente en la actual agenda de seguridad internacional: en ellos se acoge a individuos o grupos terroristas internacionales; existen arsenales de armas sin control alguno; se desarrollan actividades relacionadas con el narcotráfico, el tráfico ilícito de drogas, de seres humanos, etc.; e incluso pueden llegar a constituir una amenaza mundial a la salud pública por un posible empleo indiscriminado de virus que pueden llegar a causar una pandemia mundial.

Como decíamos anteriormente, no existe definición comúnmente aceptada sobre el término “estado fallido”; aun así, quizás una de las que mejor pueda recoger todo lo hasta ahora expresado podría ser la del reconocido politólogo Kaveli J. Holsti:

Fallido es “el estado que carece de la capacidad de generar lealtad, derecho a gobernar, de dotarse de los recursos necesarios para gobernar y proporcionar servicios, de mantener el elemento esencial de la soberanía, consistente en el monopolio sobre el uso legítimo de la

fuerza dentro de sus límites territoriales, y de actuar dentro del contexto de un consenso basado en una comunidad política”⁵⁴.

Si revisamos la amplia literatura sobre el concepto “estado fallido”, podemos decir que un estado fallido es aquel que reúne alguna o varias de las siguientes características:

- Impera una debilidad institucional (en algunos casos puede ser un vacío institucional completo).
- Tiene incapacidad para proveer los servicios básicos de forma adecuada a su propia población.
- Tiene incapacidad para controlar internamente a su población debido a la falta de control sobre sus fuerzas de seguridad.
- Existe ausencia de un poder judicial eficaz.
- Tiene incapacidad de ejercer plenamente las actividades y responsabilidades inherentes como sujeto internacional.
- No ejerce el control efectivo sobre una parte de su propio territorio.
- Existe violencia interna.
- Existe colapso económico.
- Existe alto índice de corrupción.
- Existe una falta de integración social, que afecta a la viabilidad del propio estado.
- Se produce una violación sistemática de los derechos humanos.
- Etc.

⁵⁴ HOLSTI, Kaveli J. *The State, the War and the State of War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

En palabras de Ana G. López Martín, “la caracterización de un estado como fallido procede de la necesaria confluencia de cuatro elementos básicos:

- la ruptura de la ley y el orden producido cuando las instituciones estatales pierden el monopolio del uso legítimo de la fuerza y se tornan incapaces de proteger a sus ciudadanos (o, peor aún, son utilizadas para oprimirlos o atemorizarlos).
- La escasa o nula capacidad para responder a las necesidades de sus ciudadanos, proveer servicios públicos básicos y asegurar las condiciones mínimas de bienestar y de funcionamiento de la actividad económica normal.
- La ausencia de identidad creíble que represente al Estado *ad intra* frente a sus ciudadanos, *ad extra* más allá de sus fronteras.
- Como consecuencia de lo anterior o, precisamente, causa de ellos, asentamiento de grupos armados, carteles, mafias, milicias, señores de la guerra que son quienes realmente ostentan el monopolio del uso de la fuerza que actúan, en general, en sustitución del Estado”⁵⁵.

La existencia de estos estados fallidos, más o menos frágiles o colapsados, provocan efectos en la esfera regional e internacional:

- Por una parte, la inestabilidad interna de un estado fallido genera violencia en el interior del propio estado pero puede llegar incluso a traspasar las fronteras y llegar a ser de ámbito regional, transnacional, global o influir, puntualmente, en algunos estados considerados como enemigos.
- Esta violencia interna al propio estado puede encontrar con facilidad apoyo en otros estados, regímenes, grupos armados afines o grupos

⁵⁵ MARTIN, Ana Gemma Lopez, «Los Estados "fallidos" y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico internacional» En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Vitoria-Gasteiz, Universidad del País Vasco, 2010.p.170

terroristas, expandiendo así de forma global una cuestión interna, que inicialmente sólo afectaba a ese estado fallido.

- En aquellas zonas del planeta en las que existe un estado fallido, se suele provocar el éxodo de refugiados a los estados limítrofes; este éxodo influye en las relaciones entre el estado donante y el estado receptor de refugiados. El movimiento de grandes masas de personas puede desequilibrar la economía de los estados colindantes, y normalmente suele ser un elemento que produce desequilibrios entre los distintos grupos políticos y grupos étnicos del país receptor. En algunas ocasiones, el refugiado lleva consigo la violencia al destino, incapaz de poder ponerla en práctica en su estado de origen.

Se trata pues de estados caracterizados por la falta de un gobierno efectivo, incapaces de ejercer el monopolio legítimo de la violencia y por tanto que necesitan ser ayudados, de una u otra forma, por la Comunidad Internacional.

Para el restablecimiento de un orden democrático, de las instituciones básicas del estado, y en esencia, la posibilidad de ejercer el monopolio legítimo de la violencia requiere de una ayuda externa al estado fallido. Se trata de un proceso largo, constante en el tiempo, y que, en palabras de Miguel Alonso Berrio, implica cuatro actividades distintas:

- “En primer lugar, la negociación política: el acuerdo entre las fuerzas políticas locales sobre el futuro del país y el establecimiento de un sistema político legítimo.
- En segundo lugar, la pacificación del territorio: el desarme de las facciones, la amnistía y reinserción social de los combatientes y la restauración de unas Fuerzas de Seguridad cívicas.
- En tercer lugar, la justicia a las víctimas: el retorno de refugiados y desplazados y el juicio a los autores de crímenes contra la humanidad.

- Finalmente, el desarrollo institucional del estado: creación de una administración, fortalecimiento de la socia civil y fundación de una economía vial.

Para esta función es el entramado institucional de organizaciones internacionales resultan irremplazables”⁵⁶.

Y es ayuda de la que antes hablábamos se traduce, entre otros muchos aspectos en la implementación de un nuevo concepto: la Reforma del Sector de Seguridad.

Llegados a este punto, reconocemos la existencia de estado “fallidos”, la necesidad de la participación de la Comunidad Internacional en su vuelta a la normalidad democrática y la existencia de un proceso necesario, el de la Reforma del Sector de Seguridad.

Si efectuamos un estudio profundo y serio del concepto de “estado fallido”, descubriremos la existencia de numerosas acepciones similares pero conceptualmente distintas, no siendo objeto de este texto diferenciar cada una de las acepciones existentes; así pues, consideramos que los conceptos o términos estados “fallidos”, “frágiles”, “en situación de fragilidad”, “fracasados”, “débiles”, “desestructurado”, “en crisis”, “vulnerables”, “en descomposición” o “colapsados”⁵⁷ son expresiones similares⁵⁸.

⁵⁶ ALONSO BERRIO, Miguel. «Los estados fallidos» En Cuaderno de Estrategia nº 120. *Nuevos riesgos para la sociedad del futuro*, de Ministerio de Defensa español: Instituto de Estudios Estratégico Español, Madrid, Ministerio de Defensa, 2003. p 226

⁵⁷ GÁLVEZ, Encarnación Fernández Ruiz, *¿Estados fallidos o estados en crisis?*, Granada, Comares, 2009, p. 9

⁵⁸ Con la finalidad de poder diferenciar cada una de las acepciones recogidas en este párrafo ver:

- ZARTMAN, W., “Introduction: Posing the problem of State Collapse” en ZARTMAN, W (ed.), *Collapsed States: the disintegration and restoration of legitimate authority*, Boulder, London 1995.

- GROS, J.G. «Towards a taxonomy of failed states in the New World order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti.» *Third World Quarterly* 17, nº 3, 2010, pp. 455-471

Lo que hemos pretendido en este apartado ha sido justificar que la existencia de este tipo de estado va a impulsar la actividad de la Comunidad Internacional y la aparición de un nuevo concepto, el de “Security Sector Reform (SSR)”.

3.5 El concepto de “seguridad”

Antes de adentrarnos en el concepto SSR, es importante desgranar los sustantivos que componen el propio término, haciendo especial hincapié, debido a su naturaleza y complejidad, en el concepto de “seguridad”.

En relación al término “reforma”, posteriormente veremos en el apartado 3.6.4 que analistas, politólogos y en general el mundo académico, no tiene especial interés en lo que la definición de esta palabra aporta.

La “reforma” SSR puede implicar acciones distintas dependiendo del contexto, país o situación en la que se aplique; reforma puede significar innovación, mejora, puesta a punto,...; o en casos como el de Afganistán, la creación casi desde cero de una nueva institución.

En relación al segundo término, “sector”, éste representa una parte de un conjunto, colectividad o grupo, que tiene características peculiares, similares a la vez que diferenciadas, pero que se engloban y constituyen un pequeño universo específico.

Un sector es una porción del todo. Ejemplo de su empleo son la clasificación de las actividades económicas en sectores (primario, secundario,...), la especificación de universos específicos de actividades (sector educativo, sector agropecuario, sector industrial, sector público, sector servicios,...)⁵⁹.

Y por último, en relación al concepto seguridad, la panoplia de trabajos y estudios elaborados para el análisis de este concepto es inmensa.

El concepto es tan antiguo como el propio ser humano y nada más citarlo, rápidamente lo asociamos a innumerables campo de actuación: es fácil

⁵⁹ El apartado 3.6.4 ilustra con más detalle el estudio de este término.

encontrar conceptos como seguridad alimenticia, seguridad económica, seguridad medio ambiental; o relacionado con la seguridad individual, seguridad social, seguridad nacional, seguridad física, seguridad emocional, seguridad militar, seguridad regional, seguridad global, seguridad internacional y un largo etcétera, entre los que destaca el concepto de Seguridad Humana, tan de boga en la última década.

Como decíamos en párrafos precedentes, el concepto seguridad ha sido abordado y analizado en muy numerosas ocasiones, desde muy diversos puntos de vista; la propia definición es un tema controvertido, ya que no existe consenso a la hora de proponer una única; el profesor Javier Jordán cita las siguientes definiciones con la finalidad de buscar un núcleo semántico único⁶⁰:

- La seguridad se refiere a un estado, es la ausencia de daño o agresión proveniente de diferentes formas de amenaza⁶¹.
- La seguridad, en un sentido objetivo, significa la ausencia de amenazas contra valores alcanzados; en un sentido subjetivo, es la ausencia de temor de que esos valores vayan a ser atacados⁶².
- La seguridad consiste en liberarse de la amenaza y ser capaz, bien sean los Estados o las sociedades, de mantener su independencia en lo que se refiere a su identidad, y a su integridad funcional, frente a las fuerzas de cambio consideradas hostiles (Buzan, 1988: 432)⁶³.
- La seguridad es aquella situación en la que uno o varios Estados actúan con un grado, estimado aceptable, de certeza en sus decisiones y de

⁶⁰ JORDAN, Javier, «¿Por qué los estudios de seguridad son objeto de interés de la Ciencia Política?» GESI (Grupo de Estudios en Seguridad Internacional), p. 2

⁶¹ DALBY, S. (1994), "Security"; en O'LOUGHLIN, J. Dictionary of Geopolitics, Greenwood Press, Westport, 1994, p. 218

⁶² WOLFERS, A. "National Security as an Ambiguous Symbol", Political Science Quarterly, Vol. 67, No. 4. (Dec., 1952), p. 485

⁶³ Ver BUZAN, Barry (1988). "New patterns of global security in the twenty-first century", International Affairs, Vol. 67, No 3, 1988, p. 432

riesgos en sus actuaciones para mantener unas relaciones de colaboración que garanticen la paz y estabilidad internacionales⁶⁴.

- Una nación se encuentra segura cuando sus valores centrales no corren peligro sin necesidad de ir a la guerra; y, si éstos se ven amenazados, cuando dicha nación es capaz de prevalecer mediante la victoria en el combate⁶⁵.
- Emancipación es la liberación de las personas (como individuos y grupos) de las restricciones físicas o humanas que les impiden llevar a cabo lo que ellos libremente quieren hacer [...] Seguridad y emancipación constituyen dos caras de la misma moneda. La emancipación, no el poder o el orden, produce auténtica seguridad. La emancipación, desde un punto de vista teórico, es seguridad⁶⁶.
- [El binomio] seguridad-inseguridad es definido en relación a vulnerabilidades –internas y externas– que amenazan o tienen el potencial de derrumbar o debilitar las estructuras, territoriales e institucionales, del estado y de los regímenes en el gobierno⁶⁷

Entre los documentos publicados sobre el concepto seguridad, debemos al menos destacar, por su relevancia, los siguientes cuatro⁶⁸:

- El de Arnold Wolfers⁶⁹, que ya en 1952 abortaba no sólo el concepto de seguridad sino también el concepto de seguridad nacional, en un

⁶⁴ CALDUCH, R. Relaciones Internacionales, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991, pp. 130-131

⁶⁵ LIPPMANN, W. U.S. *Foreign Policy: Shield of the Republic*, Little Brown, Boston, 1943, p. 51

⁶⁶ BOOTH, Ken (1991) "Security and emancipation" *Review of International Studies*, Vol. 17, N° 4, p. 319

⁶⁷ AYOUB, Mohammed (1995), *The Third World Security Predicament*, Boulder, Lynne Rienner, p. 9

⁶⁸ Nota del autor: el concepto seguridad podría ser objeto de estudios de gran calado del tipo tesis doctoral, pero en este apartado solo pretendemos aportar ideas sobre lo que conlleva el término dentro del concepto SSR

período en el que ya se intuía la fuerza de este concepto en las décadas posteriores de Guerra Fría.

- El estudio elaborado por David Baldwin, en su artículo "The concept of security"⁷⁰, que identifica los elementos comunes a las muy diversas acepciones del término, y efectúa un análisis conceptual del mismo en el campo de los estudios de seguridad.
- El estudio de Buzan, Waever y Jaap de Wilde sobre seguridad⁷¹, en el que se aporta un nuevo marco de actuación para las naciones y las estructuras supranacionales; establece 5 sectores principales de aplicación (militar, medioambiental, económico, social, político), de los cuales destacamos el primero de ellos (ver capítulo 3 del citado libro). Este sector es el clásico a la hora de hablar de seguridad, dado que ambos conceptos están íntimamente interrelacionados.
- Y por último, el documento de Naciones Unidas "Conceptos de Seguridad", de 1986⁷², en el que aborda conceptos como el equilibrio de poder, el concepto de disuasión, y posteriormente el de seguridad y el de seguridad colectiva. Lógicamente hace un estudio en profundidad de las amenazas a la seguridad internacional y propone medidas para promocionar la paz y la seguridad, entre las cuales destaca la mejora de las capacidades en las fuerzas que participan en operaciones de mantenimiento de la paz.

La seguridad es una de los objetivos fundamentales del gobierno de cualquier estado, el cual, mediante el establecimiento de las estructuras

⁶⁹ WOLFERS, Arnold. «"National Security" as an Ambiguous Symbol.» *Political Science Quarterly* 67, nº 4 (Diciembre 1952): 481-502.

⁷⁰ BALDWIN, David A. «The concept of security.» *Review of International Studies*, nº 23 (1997): 5-26.

⁷¹ BUZAN, Barry, Ole Waever, y Jaap De Wilde. *Security. A new framework for analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998.

⁷² NACIONES UNIDAS. *Concepts of security. Report of the Secretary General*, Nueva York: United Nations, 1986

gubernamentales apropiadas, puede hacer frente tanto a las amenazas internas o externas al mismo.

La seguridad es uno de los elementos clave para que un estado fallido pueda dejar de serlo; la reforma, creación o mejora de las estructuras existentes relacionadas con la seguridad debe ser un objetivo fundamental a acometer para permitir que un estado fallido vuelva a la normalidad democrática.

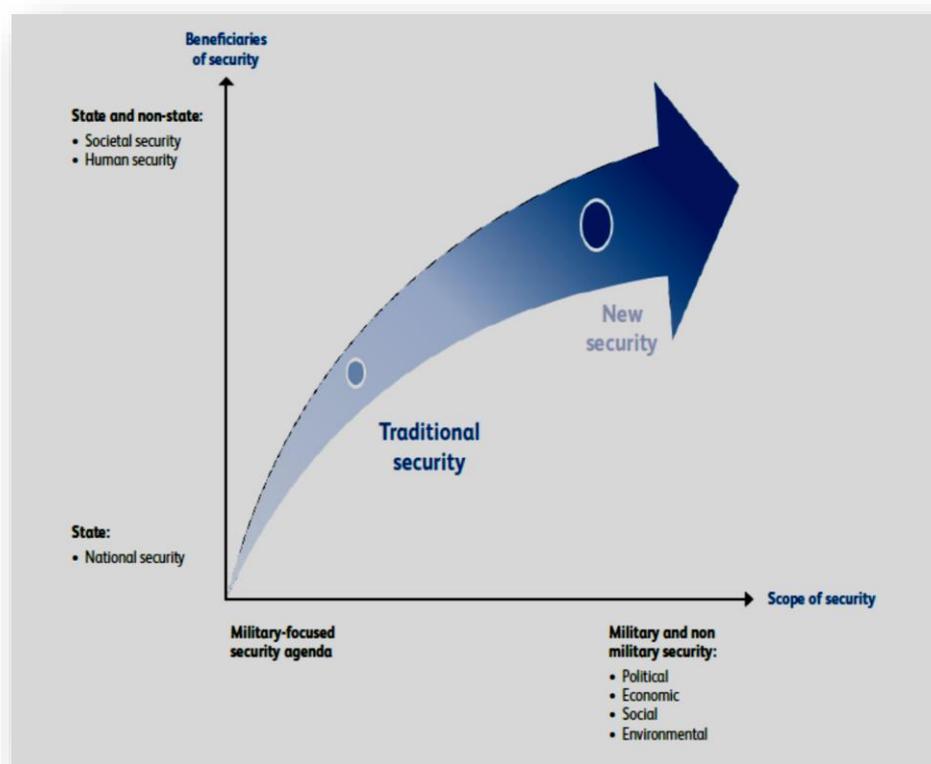


Ilustración 3: Evolución del concepto de seguridad⁷³

3.6 Aparición del concepto SSR.

Con la finalidad de poder conocer cuál es el origen de este concepto, nos planteamos en este apartado el estudio del marco geopolítico existente en el

⁷³ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF, *Manual for introductory training on SSR*, Ginebra, DCAF, 2012, p. 3

momento el mundo en el momento de su aparición así como los principales hechos acaecidos en la década de los 90 que desembocan en la aparición del concepto SSR.

Posteriormente abordamos los textos británicos en los que se cita por primera vez, la literatura existente sobre SSR, haciendo especial hincapié a las principales obras publicadas entre 2001 y 2005, momento en el que la OCDE publica una de sus las piedras angulares mundiales sobre SSR; y como colofón a este apartado, se concluye con algunas de las experiencias SSR realizadas por la Comunidad Internacional en ese mismo periodo.

3.6.1 Marco geopolítico de referencia

Durante el período existente entre la Segunda Guerra Mundial y la desaparición de la URSS, la estrategia de las principales superpotencias consistía en la asistencia a terceros países, especialmente de forma económica, buscando siempre crear vínculos estratégicos que permitiesen a cada uno de los dos bloques existentes proporcionar una imagen y un status de superioridad frente al otro bloque.

Realmente no existía voluntad en proporcionar ayuda a esos estados para establecer una situación segura y estable que permitiese la adecuada gobernanza democrática.

En dichos países, los líderes establecían y se apoyaban en actores relacionados con la seguridad, diseñados a su medida, a la de ese líder concreto y nunca pensando en proporcionar unas condiciones de estabilidad que permitiesen el desarrollo del país y menos aún, pensando en el ciudadano de a pie.

El presupuesto dedicado a los sectores de seguridad era

- excesivo (la cantidad se fijaba de tal manera que el líder pudiese contar con toda la seguridad necesaria para mantenerse en el puesto);

- empleado sin control económico o legal adecuado (ningún organismo podría establecer un control sobre un aspecto que afectaba directamente al líder), y
- económicamente inapropiado dada la situación del país (estados con un nivel de pobreza muy alto, empleaban enormes recursos económicos en proporcionar seguridad al líder).

Por otra parte, este tipo de actores pertenecientes al sector de seguridad (especialmente en lo que a fuerzas armadas y policía se refiere) impedían un desarrollo normal de la vida política y democrática de dicho estado. Unas fuerzas tan equipadas constituían elementos disuasorios para aquellos que pretendían cambiar la situación interna del Estado.

Sin embargo, a lo largo de la década de los 80, la Comunidad Internacional comienza a tener preocupaciones muy distintas a las que tenía hasta ese momento. Comienzan a aparecer publicados numerosos estudios abordando temas tan diversos como la influencia de las fuerzas militares en la gobernanza, el papel del sector de seguridad en el desarrollo de un estado, la prevención de conflictos intergrupales, la prevención de la violencia del estado contra su propia población, la reconciliación post-conflicto, etc.

Así pues, todo este marco referencial hasta ahora expuesto (la inquietud que el ser humano muestra por todos estos nuevos conceptos, la nueva reestructuración geopolítica del mundo con la desaparición de la URSS, la evolución del concepto de seguridad con la aparición del concepto de seguridad humana, etc.), hará que a finales de los años 90, el concepto SSR se incluya necesariamente en la agenda de los principales actores mundiales⁷⁴.

⁷⁴ BALL, Nicole, "The Evolution of the Security Sector Reform Agenda", en Mark Sedra (Ed), *The Future of Security Sector Reform*, Centre for International Governance Innovation, (CIGI), Ontario (Canada), 2010, p. 30

3.6.2 La década de los 90, origen del concepto SSR

La década de los años 90 se caracteriza por hitos muy importantes (especialmente, por el fin de la Guerra Fría con la desaparición de la URSS) pero también por producirse un cambio radical en el modelo de conflicto bélico convencional. Y a partir de ahí, la fragmentación de estados, el desarrollo de técnicas, tácticas y procedimientos típicos de una guerra asimétrica frente a ejércitos regulares, la evolución y crecimiento de un terrorismo global que no conoce fronteras ni estados, etc., fijan un nuevo escenario en el que se desarrollaran numerosos conflictos armados⁷⁵ y/o crisis humanitarias de gran calado en los que la Comunidad Internacional no quiere dejar de participar activamente.

El ser humano, al tiempo que se produce una nueva reestructuración geopolítica y el consiguiente establecimiento de nuevas relaciones diplomáticas, es también consciente de la importancia de fomentar la estabilidad, la democracia y la seguridad en el mundo, dando por finalizado un largo periodo de tensiones diplomáticas y armamentísticas. Buena “gobernanza” implica estados estables, democráticos y seguros. Por ello, se busca con ahínco la búsqueda de soluciones a ese gran número de conflictos armados y crisis humanitarias que surgen por doquier.

Si hasta ahora la idea central de ambos bloques geopolíticamente enfrentados era el control del territorio, el establecimiento de alianzas estratégicas con estados claves, dejando a un lado a la población, a partir de ahora se fomentará la seguridad intrínsecamente relacionada con el ser humano.

La Comunidad Internacional, sensibilizada a través de unos medios de comunicaciones que cada vez permiten con mayor facilidad mostrar las atrocidades cometidas por el ser humano en esos conflictos armados /crisis humanitarias, comienza a pensar en el propio ser humano.

⁷⁵ Entre 1991 y 2002 se contabilizaron 58 conflictos armados de importancia en 46 zonas diferentes del planeta (se considera como “conflicto armado de importancia” a aquellos en los que se enfrentan dos fuerzas armadas y en el que se produce al menos 1000 víctimas mortales), en Apéndice 2^a, *Patterns of major armed conflicts, 1990–2002*, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Estocolmo, SIPRI Yearbook 2003

Por ello, no es de extrañar que las Naciones Unidas, en su Informe sobre el Desarrollo Humano de 1994 (*Human Development Report*, 1994), cite por primera vez el concepto de “Seguridad Humana”⁷⁶.

Años más tarde, Naciones Unidas sigue considerando este tema como un aspecto fundamental y por ello en su Resolución nº 66 (2012) expresa que el “hombre tiene el derecho de vivir dignamente y en libertad, libre de pobreza y desesperanza, etc., con igualdad de oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y desarrollar completamente su potencial humano”⁷⁷.

Observamos pues una evolución clara en la actitud de la Comunidad Internacional, desde el control de territorios sin importar mucho la situación política-económico-social de los habitantes de esos territorios, hacia la consideración del ser humano como pieza fundamental en los nuevos escenarios, así como todos aquellos aspectos íntimamente ligados a él: la prevención de conflictos, la reducción de la pobreza, el establecimiento de entornos seguros así como de una agenda coordinada entre los países donantes que participan en la reconstrucción de un estado⁷⁸.

Se fomenta el estudio de las relaciones existentes entre seguridad y asistencia al desarrollo, todo ello enmarcado en un entorno en el que el concepto de gobernanza es primordial.

Y formando parte de la asistencia al desarrollo, numerosas organizaciones no gubernamentales (ONG) aparecen en escena; buscan poder participar ayudando, de formas muy diversas, a la población de esos estados fallidos.

⁷⁶ Este concepto aglutina en su conjunto siete dimensiones fundamentales para el ser humano: la seguridad económica, la salud, la comunidad, el entorno, la alimentación, la política o la seguridad personal.

⁷⁷ “Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome”, Asamblea General de Naciones Unidas nº 66. Resolución A/RES/66/290, de 10 de septiembre de 2012

⁷⁸ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, en inglés), que agrupa a 34 países miembros tiene como misión el promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo, publicará en 2001 una Guía sobre la reducción de la pobreza (*DAC Guidelines. Poverty Reduction*) y otra, sobre la ayuda a la prevención de conflictos violentos (*DAC Guidelines. Helping Prevent Violent Conflict*)

Las ONG conforman un grupo muy diverso de organizaciones que se dedican a una amplia y variada gama de actividades, con sedes a lo largo y ancho de todo el planeta, siendo algunas de carácter benéfico y otras acogidas a una exención de impuestos basada en el reconocimiento de sus fines sociales. Son organizaciones privadas, a veces formadas por voluntarios, que se rinden cuentas a sí mismo, y a los individuos, empresas particulares, fundaciones, etc., que las financian. El enfoque de cada una de las ONG que participan es propio y sustancialmente diferente al de cualquier otra ONG sobre el terreno.

La aparición de estas ONG es consecuencia de la evolución de la agenda internacional que con anterioridad citábamos. El problema que se plantea es como coordinar las actividades particulares y privadas de las ONG con la actividad gubernamental de las naciones que acuerdan la participación en un estado fallido, especialmente en el área de la reforma del sector de seguridad, tan importante en los primeros estadios de asistencia⁷⁹.

Pero, con independencia de las coordinaciones que se efectúen o de la magnitud de la asistencia, hemos podido constatar que uno de los procesos fundamentales para alcanzar una gobernanza adecuada en un estado fallido es la Reforma del Sector de Seguridad.

3.6.3 Reino Unido, origen y desarrollo del concepto SSR

Pero aun cuando vemos que el ser humano es consciente de la necesidad de esta evolución conceptual, no será hasta finales del siglo XX que el concepto “sector de seguridad” y el de “reforma del sector de seguridad” aparezcan en un documento escrito.

⁷⁹ Los siguientes documentos aportan la perspectiva de las agencias y de los países donantes que participan en el desarrollo y asistencia en los estados fallidos:

- RODERICK, Evans. «Donor Perspective on Security Sector Reform as a Governance Issue.» The 5th International Security Forum in Zurich. Zurich, 2002, <http://www.gsdr.org/docs/open/SSAJ32.pdf> .
- BRZOSKA, Michael. «Development donors and the concept of Security Sector Reform.» Occasional Papers nº 4, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Ginebra, 2003, <http://www.dcaf.ch/Publications/Development-Donors-and-the-Concept-of-Security-Sector-Reform> .

El 9 marzo 1999, Clares Short⁸⁰, en una conferencia impartida en el Centro de Estudios de Defensa del King's College pone de manifiesto, por primera vez, la importancia de la cooperación entre todos los organismos británicos que trabajan en temas de asistencia, cooperación, desarrollo y reducción de la pobreza especialmente en lo que se refiere a la Reforma del Sector de Seguridad.

Así, en el año 2000, el Departamento para el Desarrollo Internacional británico (*UK Department for International Development, DFID*) emite el documento denominado "*Poverty and Security Sector Policy Statement*", el cual puede ser considerado como primer documento escrito en el que se citan y se tratan los conceptos de sector de seguridad y la reforma de éste.

Posteriormente, en ese mismo año, el Gobierno británico acomete la revisión de los trabajos realizados en relación con la prevención de conflictos por cada uno de sus ministerios / organismos independientes, y alienta a todos aquellos que trabajan en áreas similares, a cooperar más estrechamente, evitando duplicidades, incrementando su efectividad y evitando el derroche de los fondos económicos que se dedican a este tema⁸¹.

Como consecuencia de ello,

- Se crean dos organismos para coordinar estas actividades y de esta manera efectuar una aproximación holística única, basada en esfuerzos complementarios no redundantes: se crea el Comité para la Prevención de Conflictos en África (*Africa Conflict Prevention Pool, ACPP*), dedicado a la resolución de conflictos en el África subsahariana y el Comité de

⁸⁰ SHORT, Clares, "Security Sector Reform and the Elimination of Poverty", Centre for Defence Studies, King's College, Londres, 1999

⁸¹ El presupuesto dedicado por UK a los programas *Global Pool* (que incluye a ACPP y GCPP) han sido de 60 millones de libras en el periodo 2001-2002; de 68 millones de libras en 2002-2003 y de 74 millones de libras en 2003-2004. BELL, Louise, *The Global Conflict Prevention Pool, A joint UK Government approach to reducing conflict*, Foreign & Commonwealth Office, Londres, 2003, p. 10.

Prevención de Conflictos en el Mundo (*Global Conflict Prevention Pool, GCPP*), que actúa en el resto del planeta⁸².

- Estos dos nuevos organismos serán los encargados de coordinar todas las actividades del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Commonwealth (*Foreign and Commonwealth Office, FCO*), del Ministerio de Defensa británico (MoD) y del Departamento para el Desarrollo Internacional británico (DFID) van a realizar en aquellos países en los que presta asistencia, cooperación y desarrollo.
- Y por otra parte, emite una serie de documentos, considerados como fundamentales para estos organismos recién creados y que les permiten el desarrollo de sus actividades.

Uno de los documentos más importantes es su “Estrategia para la Reforma del Sector de Seguridad”⁸³.

El objetivo fundamental de este documento es ayudar a los gobiernos de aquellos países en vías de desarrollo a que lleven a cabo sus funciones de seguridad a través de las reformas necesarias que hagan que la seguridad proporcionada sea la más apropiada desde el punto democrático, al tiempo que eficaz y eficiente, reduciendo potenciales conflictos tanto internos como externos.

Con esta Estrategia se busca prevenir posibles conflictos mediante el empleo de cuerpos de seguridad que proporcionen la adecuada protección al ciudadano y al estado en su conjunto, impidiendo que dichos cuerpos de seguridad sean fuente de inseguridad, a la vez que contribuyen de manera efectiva a una paz regional.

Esta Estrategia descansa en tres elementos fundamentales, íntimamente relacionados: el desarrollo de una política (“policy”) de desarrollo y análisis; a

⁸² BELL, Louise, *The Global Conflict Prevention Pool, A joint UK Government approach to reducing conflict*, Foreign & Commonwealth Office, Londres, 2003

⁸³ Joint FCO, DFID, MOD Paper, ‘Strategy for Security Sector Reform’, Londres, 12 Junio 2002.

través de la asistencia técnica a dichos estados y, finalmente, proporcionando capacidad de reconstrucción.

Y para llevar a cabo esta Estrategia de SSR, Reino Unido utilizará cuatro instrumentos principales:

- Cursos dirigidos a personal diplomático ya personal relacionado con temas de defensa;
- Cursos militares relacionados con SSR;
- A través del *Defence Advisory Team DAT* (Equipo de Asesores en temas relacionados con Defensa, especialmente en lo que se refiere a la gestión de la asistencia en esta materia, a las relaciones cívico militares y a la gestión de apoyo financiero); y por último,
- Al *Global Facilitation Network*, herramienta que permite la investigación y el asesoramiento en temas relacionados con desarrollo y capacidad de reconstrucción⁸⁴.

Además de su “Estrategia”, también han publicado otros dos documentos de gran interés,

- El denominado “*Security Sector Reform Policy Brief*”. En el mismo aparece de forma breve y escueta la primera definición de este concepto: “organismos autorizados al empleo de la fuerza (fuerzas armadas, policía y unidades paramilitares) así como organismos de seguridad pública y judicial (ministerio de justicia, poder judicial, servicios de defensa y fiscalía, servicio de prisiones, comisión de derechos humanos y sistemas de justicia)”.
- Y el documento “*Security Sector Reform Strategy: 2004/05*”, que proporciona una estrategia común referente a la Reforma del Sector de Seguridad para los ya mencionados organismos británicos (DFID, MoD y

⁸⁴ BALL, Nicole, “Evaluation of the Conflict Prevention Pools. The Security Sector Reform Strategy”, Bradford University, Londres, 2004

FCO), definiendo el concepto, principios de empleos, progresos efectuados hasta la fecha de la emisión de la “Estrategia”, un resumen de los objetivos alcanzados hasta ese momento, estructura de gestión de procesos SSR, recursos, herramientas para la evaluación, la revisión y la monitorización de estos procesos, gestión y evaluación de los riesgos, etc.⁸⁵

La incorporación del concepto en discursos y la generación de debates sobre este nuevo término (que ya acumulaba muchas experiencias reales), permitieron el auge la literatura sobre el concepto SSR.

3.6.4 La literatura⁸⁶ sobre la Reforma del Sector de Seguridad entre 2001 y 2005

Si efectuamos un análisis de la literatura existente sobre SSR, podemos observar que partir del año 2001, se produce un auge importante en la publicación de artículos y documentos relacionados con este tema.

El término se emplea con asiduidad y se relaciona con gran facilidad con el de gobernanza, desarrollo, cooperación, asistencia, países u organizaciones donantes, etc.; pero ni centros de pensamiento (*think tanks*) ni académicos abordan la tarea de publicar un documento en el que se proporcione una definición consensuada y se detalle con exactitud quiénes son los actores principales que participan en la Reforma de un Sector de Seguridad de algún

⁸⁵ GCPP, *Security Sector Reform Strategy. SSR Strategy 2004-2005*.

⁸⁶ Nota del autor: Diversos organismos y “*think tanks*” han elaborado listados de documentos esenciales para la comprensión en detalle del concepto SSR y sus implicaciones en otros ámbitos.

Así por ejemplo, el *Governance and Social Development Resource Centre GSDRC* presenta una selección de textos claves en SSR así como otros en los que relaciona SSR con aspectos como “Rendición de cuentas y supervisión civil”, “la gestión financiera del sector seguridad”, “seguridad y desarrollo”, “las estrategias del donante”, “derechos humanos y seguridad”, “social civil y SSR”, etc.

Consultado en <http://www.gsdrc.org/go/topic-guides/security-sector-reform/introduction-to-security-sector-reform>

país en concreto, qué principios rigen la actuación de cada uno de ellos, qué criterios se deben de establecer para la aplicación de este concepto, qué procedimiento se debe llevar a cabo para su implementación, qué vulnerabilidades tienen este tipo de procesos, etc.

Entre 2001 y 2005 se publican numerosos e interesantes documentos sobre SSR. De todos ellos, consideramos oportuno resaltar en este apartado, una selección de los principales documentos publicados, que consideramos fundamentales y que permitirán el posterior desarrollo conceptual de SSR, ya que en el año 2005, la OCDE, publicará una guía sobre SSR, documento angular en esta materia (la selección se presenta en orden alfabético y los detalles bibliográficos de cada obra puede consultarse en el apartado Bibliografía):

- BALL, Nicole. *Spreading good practices in Security Sector Reform: Policy options for the British Government*, 1998.
- BEARNE, Susanna, Olga Olikier, Kevin A. O'Brien, y Andrew Rathmell. *National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform*, 2005.
- BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION, «Security Sector Reform», editado por Herbert Wulf, 2000.
- BRZOSKA, Michael. «Development donors and the concept of Security Sector Reform», 2003.
- CADY, Jean-Christian. «The United Nations and Security Sector Reform in Kosovo», 2003.
- CHUTER, David. *ISS Monograph nº 49: Defence Transformation. A short Guide to the issues*, 2000.
- COOPER, Neil, y Michael Pugh. *Security Sector Transformation in Post-Conflict Societies*, 2002.
- EDMUNDS, Timothy, *Security Sector Reform: Concepts and implementation*, 2001.

- HANGGI, Heiner, y Theodor H. Winkler (Eds). *Challenges of Security Sector Governance*, 2003.
- HENDRICKSON, Dylan. «A review of Security Sector Reform», 1999.
- HILLS, Alice. «Defence diplomacy and Security Sector Reform», 2000.
- KARKOSZKA, Andrzej. «The Concept of Security Sector Reform», 2003.
- RODERICK, Evans. «Donor Perspective on Security Sector Reform as a Governance Issue», 2002.
- SHORT, Clares. «Security Sector Reform and the elimination of the poverty», 1999.
- UN DEVELOPMENT PROGRAMME. *Justice and Security Sector Reform. Justice and BCPR's Programmatic Approach*, 2002.
- WULF, Herbert. *Security sector reform in developing and transitional countries*, 2004.

Como podemos ver, la mayoría de los documentos tratan el término de Reforma del Sector de Seguridad.

Sin embargo, cuando la OCDE en 2005 publique su Guía, no empleará el término “*Security Sector Reform*” si no que usará el de “*Security System Reform*”.

Si efectuamos un análisis pormenorizado de los documentos citados en la Bibliografía, llegaremos a las siguientes conclusiones:

- Desde el punto de vista semántico, la palabra “sistema” hace referencia a un conjunto de elementos relacionados por alguna ley, actividad o razón.

Se emplea con facilidad en Ciencia Política (“sistemas políticos”), en astrofísica (“sistema solar”), en matemáticas (“sistema de ecuaciones”), medicina (“sistema nervioso”), etc.

- La palabra “sector” representa una parte de un conjunto, colectividad o grupo, que tiene características peculiares, similares a la vez que diferenciadas, pero que se engloban y constituyen un pequeño universo específico. Un sector es una porción del todo.

Ejemplo de su empleo son la clasificación de las actividades económicas en sectores (primario, secundario, etc. la especificación de universos específicos de actividades (sector educativo, sector agropecuario, sector industrial, sector público, sector servicios, etc.)

La lectura de la amplia bibliografía sobre SSR nos permite llegar a la conclusión que las palabras “sistema” y “sector” no influyen en el concepto general que nos aporta el acrónimo SSR, pudiendo incluso llegar a ser considerados sinónimos.

Actualmente únicamente se trabaja con el concepto *Security Sector Reform*, habiéndose desechado por completo el que inicialmente empezó a utilizar la OCDE (*Security System Reform*⁸⁷). Así, podemos ver que analistas, académicos y organizaciones han seguido considerando el concepto SSR como un acrónimo del término “*Security Sector Reform*”, en clara alusión a que en la reconstrucción de un estado participan numerosos “sectores”, que reunidos todos ellos, constituyen una aproximación integral al problema.

Análogamente a la existencia de estos dos términos SSR, en la literatura analizada también se emplean otros términos curiosos, relacionados con esta temática, pero en una cuantía infinitamente menor. Así por ejemplo se utilizan conceptos como:

⁸⁷ Nota del autor: El motivo real por la que el documento “*OECD, DAC Guidelines and Reference Series. Security Sector Reform and Governance*. París, OECD, 2005” utiliza el concepto *Security System Reform* se explica en la nota al pie de página en nº 2 de la página 29; en ella se hace referencia a que algunos donantes consideran el concepto “sector de seguridad” como sinónimo de pertenencia únicamente a las fuerzas armadas. Por tanto la utilización de la palabra “sistema” permite incluir a todos aquellos actores relacionados con la seguridad además de las Fuerzas Armadas.

- *Security Sector Transformation (SST)*⁸⁸;
- *Security Sector Transition*⁸⁹
- *Security Sector Development (SSD)*⁹⁰;
- *Security Sector Governance (SSG)*⁹¹;
- *Justice and Security Sector Reform (JSSR)*⁹².
- *Defense Sector Reform (DSR)*⁹³.

3.6.5 Experiencias reales de Reformas del Sector de Seguridad

Pero una cosa es el desarrollo conceptual de un término y otra, la realidad que nos rodea.

⁸⁸ Para conocer más sobre este concepto, es interesante la lectura de los siguientes documentos:

- CHUTER, David, *Defence Transformation. A short Guide to the issues*. ISS Monograph nº 49, Pretoria, Institute for Security Studies, 2000
- COOPER, Neil, y Michael Pugh, *Security Sector Transformation in Post-Conflict Societies*, The Conflict, Security and Development Group, Centre for Defence Studies, King's College, Working Papers nº 5, Londres, 2002.
- BRYDEN, Alan y Funmi Olonisakin (Eds), *Security Sector Transformation in Africa*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Ginebra, DCAF, 2010

⁸⁹ HILLS, Alice, "Defence diplomacy and security sector reform", *Contemporary Security Policy* 21, nº 1, 2000, 46-57.

⁹⁰ BALL, Nicole, "Putting Governance at the heart of SSR. Lessons from Burundi-Netherlands security Sector Development Programme", Conflict Research Unit, The Clingendael Institute, La Haya, 2014.

⁹¹ Ver:

- US. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, US DEPARTMENT OF DEFENSE, y US DEPARTMENT OF STATE, *Security Sector Reform*, 2009, p.3
- GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES (DCAF), *Security Sector Governance and Reform*. Ginebra, 2009

⁹² UN DEVELOPMENT PROGRAMME, *Justice and Security Sector Reform, Justice and BCPR's Programmatic Approach*, Nueva York, 2002

⁹³ Ver:

- GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES, (DCAF). *La reforma del sector de seguridad. Manual introductorio para la capacitación sobre SSR*. Ginebra: DCAF ISSAT, 2012, p.51
- *Policy* de Naciones Unidas sobre *Defence Sector Reform*, DSR. http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/2011.17_Defence_Sector_Reform_Policy.pdf

Cuando se inicia la reconstrucción de Afganistán, la Comunidad Internacional ya tenía experiencias muy diversas en lo que a SSR se refiere. La no existencia de un desarrollo normativo no había impedido a la Comunidad Internacional intervenir, con anterioridad, en ciertos estados, conflictos y crisis humanitarias, abanderando iniciativas ligadas al desarrollo y a la buena gobernanza.

Existían antecedentes de participación en aspectos concretos y puntuales de lo que posteriormente serían considerados como SSR, en estados fallidos como Yemen (en 1994), Ghana (2001), Liberia (2003), etc.:

- En Yemen, a lo largo de un único año, el equipo multidisciplinar que participó en la reforma SSR, desarrolló un programa de apoyo a la policía y al sistema judicial;
- En Ghana, el Ministerio de Defensa ghanés solicitó al equipo Asesor para el Desarrollo del Sector de Seguridad del Reino Unido ayuda para el desarrollo de la gestión de los recursos humanos en el citado Ministerio; y
- En Liberia se abordó principalmente un proceso de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de ex-combatientes, así como el control del armamento ligero existente.

Además de estas experiencias puntuales, en sectores muy específicos y concretos, existieron antes de 2002 dos casos de reformas integrales en estados fallidos, considerados hoy en día como paradigmáticos: Kosovo y Timor Oriental.

En ambos casos, llevados a cabo en 1999, Naciones Unidas asumió la labor de administrar directamente dichos estados y crear desde cero, con urgencia, algunas de las instituciones relacionadas con SSR⁹⁴.

⁹⁴ En ambos casos no se pretendió crear un ejército: en Timor, parte del personal que formaba las milicias (FALINTIL), preparados y adiestrados en el combate en ese tipo de terreno, no fueron desmovilizados sino que pasaron a ser parte de un pequeño ejército (unidades de infantería ligera) capaces de controlar la frontera con Timor Occidental.

3.7 Definición de SSR. Qué entendemos por Reforma del Sector de Seguridad

Citábamos con anterioridad que la primera definición sobre SSR aparece en el documento denominado “*Security Sector Reform Policy Brief*”, en el que se alude a los actores que forman parte del sector de seguridad (organismos autorizados al empleo de la fuerza y a los de seguridad pública y judicial), pero no se hace alusión alguna a características, principios o procesos que rigen esta Reforma.

También citamos anteriormente que a partir del año 2001 se incrementa notablemente el número de publicaciones que tratan el tema, pero en ninguna de ellas se llega a concretar una definición que sea aceptada por toda la Comunidad Internacional.

El salto cualitativo en este tema en lo que al aspecto conceptual se refiere se produce con la publicación, por parte de la OCDE, de la Guía denominada *Security System Reform and Governance*, en la que cita textualmente que “el objetivo fundamental de la reforma del sistema de seguridad es crear un entorno seguro que permitan el desarrollo, la reducción de la pobreza y la democracia en un estado. Este entorno seguro descansa en dos pilares esenciales:

1. La habilidad que tiene el estado, a través de programas y políticas de desarrollo, para generar condiciones que mitiguen las vulnerabilidades a las que el pueblo está expuesto; y

En el caso de Kosovo, el personal del Ejército de Liberación de Kosovo (*Kosovo Liberation Army*, KLA) pasó a formar parte de una organización civil, el Cuerpo de Protección de Kosovo (*Kosovo Protection Corps*, KPC) encargado de proporcionar asistencia en catástrofes como pueden ser terremotos, inundaciones, etc.

CADY, Jean-Christian, “The United Nations and Security Sector Reform in Kosovo”. en *Security Sector Reform: Its relevance for conflict prevention, peace building and development*, Ginebra, DCAF, 2003.

2. La habilidad que tiene el estado para usar los instrumentos su disposición para prevenir o hacer frente a las amenazas a la seguridad que afectan al bienestar de la sociedad”⁹⁵.

Se trata de unas palabras sencillas pero contundentes, que aparecen al comienzo de un documento al que podríamos considerar como primer documento fundamental en lo que respecta a SSR.

Publicado en 2005 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es el resultado de aunar analistas, académicos, centro de pensamiento, organismos internacionales, países donantes, gobiernos, etc., con experiencia en la materia y que, abordando de forma global, permita a la Comunidad Internacional, y en especial a los países donantes que participan en un proceso de reconstrucción de un estado, disponer de una guía con principios, estrategias, buenas prácticas, procedimientos, ejemplos y recomendaciones sobre la aplicación de este concepto.

Posteriormente esta Guía será completada por la misma OCDE con un Manual sobre SSR, en 2007.

Consideramos que estos documentos son de enorme valor:

- por una parte, aportan conceptos consensuados por un número elevado de países⁹⁶;
- y por otra, en el desarrollo conceptual de ambas guías, se contó con los principales analistas y centros de pensamiento que ya habían participado en esta materia y por tanto tenían experiencias interesantes que aportar.

⁹⁵ OECD DAC, *Security System Reform and Governance, DAC Guidelines and References*, Paris, OECD, 2005, Cap 1, p.16.

⁹⁶ La OCDE es una organización compuesta por 34 estados, entre ellos España, que busca fomentar el bienestar social y económico del ser humano, proporcionando foros de discusión entre estados, en los que se comparten experiencias y se buscan soluciones a problemas comunes.

Dicho esto, hemos de aclarar que actualmente no existe una definición única, globalmente aceptada, de lo que abarca o implica el concepto SSR.

Como veremos a lo largo de los siguientes apartados, SSR es un concepto amplio, empleado de forma reiterada tanto por instituciones como por analistas, académicos o en foros diversos. Se aceptan generalmente todas las acepciones, definiciones y características que se han publicado, dado que SSR se considera como un concepto central (*core concept*) al que se le añaden o se le quitan elementos dependiendo del punto de vista del autor.

De forma genérica podemos decir que no existen grandes discusiones académicas sobre una u otra acepción de SSR, ya que todo el mundo maneja la idea básica de este concepto.

Ni siquiera la aparición de términos similares ya citados anteriormente (*Security Sector Transformation, Security Sector Transition, Security Sector Development, Security Sector Governance, Justice and Security Sector Reform* o *Development Security Sector and Justice*) han impedido que la Comunidad Internacional se enfrente por la aplicación de uno u otro.

Sin embargo, ello no quita que existan numerosas definiciones. Como veremos posteriormente, podemos llegar a la conclusión de que todas ellas, más o menos completas, no divergen en exceso unas de otras.

3.7.1 Concepto SSR en Naciones Unidas

El 21 de febrero de 2007, el Consejo de Seguridad expresaba su interés en recibir un informe sobre la visión que las Naciones Unidas tenían sobre el concepto SSR. La respuesta se emitió como un Informe del Secretario General (*Report of the Secretary-General on SSR, 2008*⁹⁷), titulado “*Securing peace and development: the role of the United Nations in supporting Security Sector Reform*”.

⁹⁷ Consultado en <http://unssr.unlb.org/Resources/UNDocuments/tabid/255/SMID/498/ItemId/22/Default.aspx>

En dicho Informe, el Secretario General reconoció una serie de actividades necesarias que acometer, entre las cuales destacan:

- Desarrollar las directrices fundamentales en documentos tipo “policy”;
- Reforzar las capacidades de asesoramiento estratégico;
- Reforzar la capacidad en el terreno para labores SSR;
- Reforzar la coordinación y el apoyo en SSR,
- Establecer asociaciones que permitan proporcionar apoyo efectivo, experiencia y adecuados recursos a los procesos SSR.
- Establecer una Unidad SSR de Naciones Unidas.

Desde el punto de vista doctrinal, Naciones Unidas, antes que definir qué es SSR, describe lo que considera como “sector de seguridad”:

“Es un término amplio usado para describir las estructuras, instituciones y personal responsable de gestionar, proporcionar y supervisar la seguridad en un estado. Se incluye en el sector de seguridad a las fuerzas armadas, la justicia, los servicios de inteligencia, las instituciones encargadas de fronteras, las aduanas y emergencias civiles”.

Una vez que ha definido qué considera como sector de seguridad, Naciones Unidas define SSR como el

“Proceso de evaluación, revisión e implementación así como la supervisión y evaluación posterior, dirigido por autoridades nacionales, que tienen por objetivo mejorar la seguridad tanto para el estado como para su población sin discriminación alguna entre sus habitantes y con

un completo respeto a los derechos humanos y al cumplimiento de la ley⁹⁸”.

Y como consecuencia de las recomendaciones del Secretario General del citado Informe, se ha creado una Unidad SSR que forma parte de la Oficina de Seguridad y Estado de Derecho del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz (DPKO).

La labor fundamental esta Unidad se concreta en:

- Facilitar el diálogo sobre cuestiones SSR.
- Desarrollar planes, estrategias y políticas relacionadas con la defensa y la seguridad nacional.
- Desarrollar la legislación sobre el sector de seguridad.
- Movilizar recursos para proyectos relacionados con SSR.
- Armonizar el apoyo internacional a proyectos SSR.
- Monitorizar y evaluar los programas y los resultados obtenidos.

⁹⁸ United Nations, *SSR Perspective*, Department of Peacekeeping Operations, Office of Rule of Law and Security Institutions, Security Sector Reform Unit, New York, UN, 2012

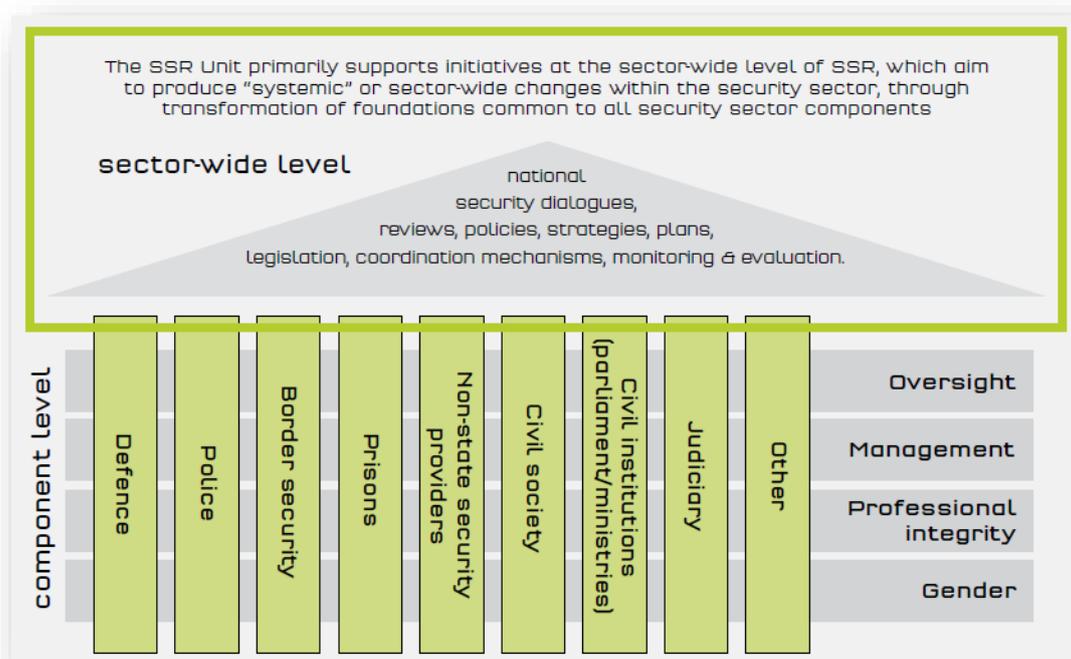


Ilustración 4: Sector transversal de empleo de la *Unit SSR* de ONU.

Naciones Unidas participa en proyectos SSR desde la creación de la citada Unidad SSR en 2007. En la actualidad proporciona apoyo a 14 misiones y oficinas a lo largo y ancho de todo el globo terráqueo⁹⁹. Desde 2010 ha incorporado a un grupo de 41 expertos especializados en 21 áreas diferentes.

Se han emitido numerosas Resoluciones de Naciones Unidas mediante las cuales se llevan a cabo actividades SSR: algunas de ellas son las resoluciones 1509 (2003, UNMIL), 1704 (2006, UNMIT), 1719 (2006, BINUB), 1739 (2007), (UNOCI) 1756 (2007, MONUC),...

Una de las últimas resoluciones emitida ha sido la Resolución 2151, de 28 de abril de 2014, en la que reafirma la importancia de SSR en la reconstrucción y estabilización de un estado en el período subsiguiente a un conflicto. Naciones

⁹⁹ MINUSTAH en Haití; UNSMIL en Libia; UNIOGBIS en Guinea Bissau; UNMIL en Liberia; UNOCI en Costa de Marfil; BINUCA en República Centroafricana; MONUSCO en RD Congo; BINUB en Burundi; UNNMIT en Timor Leste; UNMISS en Sudan del Sur; UNPOS en Somalia; en Guinea, así como dos oficinas, la Oficina de Naciones Unidas en la Unión Africana UNOAU (en Addis Abeba, Etiopía) y la Oficina de Naciones Unidas en África Oeste UNOWA (Dakar, Senegal). *The United Nations Perspective*, UN DPKO, pp. 24-25

Unidas con esta Resolución pretende continuar incluyendo y priorizando de forma oportuna los aspectos SSR como una parte integral de las mandato de Naciones Unidas en operaciones de mantenimiento de la paz así como en misiones especiales de Naciones Unidas¹⁰⁰.

Con la finalidad de disponer de documentos conceptuales que permitan dirigir las actividades SSR de Naciones Unidas, la *United Nations Inter-Agency SSR Task Force* (IASSRTF) ha desarrollado las siguientes guías técnicas¹⁰¹:

- *Democratic Governance and Security Institutions.*
- *Peace Processes and SSR.*
- *Gender-Responsive SSR.*
- *National Security Policy and Strategy Making Processes*¹⁰².

En 2011, el Departamento DPKO de ONU emitió sobre un documento tipo “*policy*” sobre la Reforma del Sector de Defensa (*Defence Sector Reform*, DSR) documento fundamental en Naciones Unidas cuando participa en algún proceso de Reforma del Sector de Defensa, proceso que considera parte de SSR.

Finalmente, en 2012, la *United Nations SSR Task Force* ha publicado una Guía Técnica Integral¹⁰³, en la que recoge, en un único documento cuanto Naciones Unidas tiene publicado en relación a SSR.

¹⁰⁰ Resolución 2151 (2014) “Security Council Underscores Need for National Ownership of Security-Sector Reform”, apdo 1, consultada en <http://www.un.org/press/en/2014/sc11369.doc.htm>

¹⁰¹ Consultado en <http://unssr.unlb.org/Resources/UNandSSRGuidance/PolicyandGuidance.aspx>

¹⁰² *The United Nations Perspective*, UN DPKO, p 41

¹⁰³ *Integrated Technical Guidance Notes on Security Sector Reform*. Consultada en <http://unssr.unlb.org/LinkClick.aspx?fileticket=XM6t1IKwBaA%3d&tabid=145&mid=438>

3.7.2 Concepto SSR en la OCDE

Como ya se ha explicado anteriormente, la OCDE es una de las instituciones que más esfuerzos ha realizado para el desarrollo del concepto SSR.

En 2005 el Comité de Ayuda al Desarrollo (*Development Assistance Committee*, DAC) de la OCDE publicó el documento “Reforma del Sistema de Seguridad y Gobernanza”¹⁰⁴, que posteriormente, en 2007, fue complementado con un manual sobre SSR (Manual del CAD-OCDE sobre la Reforma del Sistema de Seguridad: Apoyo a la seguridad y la justicia)¹⁰⁵.

Esta organización, al igual que las Naciones Unidas, comienza detallando en el primero de los dos documentos citados, lo que considera como concepto de seguridad:

“Todas aquellas condiciones en las que la población y las comunidades viven en libertad, de forma pacífica y segura, participando completamente en el gobierno de su país, recibiendo la protección de los derechos fundamentales, teniendo acceso a los recursos y a las necesidades básicas para la vida, en un entorno que no sea perjudicial para su salud y su bienestar”.

En el mismo documento, la OCDE remarca que la seguridad de la población y la seguridad del estado se refuerzan mutuamente; que un amplio número de instituciones estatales así como otros organismos o instituciones son responsables de proporcionar algún aspecto concreto de la seguridad, entendiendo que el concepto de seguridad aquí expresado concuerda con el concepto de Seguridad Humana promocionado por el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (*United Nations Development Programme* UNDP) y usado por los actores involucrados en el desarrollo de un nuevo estado.

¹⁰⁴ OECD DAC, *Security System Reform and Governance, DAC Guidelines and Reference Series*, Paris, OECD DAC, 2005

¹⁰⁵ OECD DAC, *OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice*, Paris, OECD DAC, 2007

Para la OCDE, SSR incluye a todos los actores (así como sus acciones y responsabilidades) que trabajan juntos para gestionar y actuar de manera que el sistema sea más consistente con las normas democráticas y los principios de la buena gobernanza, contribuyendo a un buen funcionamiento de la seguridad en un estado¹⁰⁶.

3.7.3 Concepto SSR en la Unión Europea

Al igual que en otros organismos supranacionales, la Unión Europea ha empleado el concepto de Reforma del Sector de Seguridad como un instrumento de su Política Exterior, dado que SSR desempeña un papel importante en la prevención de los conflictos, en el restablecimiento de la paz y la democratización, al mismo tiempo que contribuye al desarrollo sostenible de un estado.

En diciembre de 2003, el por entonces Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y Seguridad Común (PESC), Javier Solana, presentó ante el Consejo Europeo celebrado en Salónica, un documento en formato borrador en el que se establecía un nuevo marco de actuación relativo a la seguridad global, incorporando a las tradicionales misiones Petersberg el concepto de Reforma del Sector de Seguridad, reforma que se consideraría como una pieza clave en la Política Exterior europea.

Se trataba del documento denominado “Estrategia Europea de Seguridad”, el cual constituye un hito fundamental en el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea.

A través de este documento se realiza una evaluación conjunta de las amenazas existentes y se establecen objetivos comunes para promover intereses en áreas de seguridad partiendo de los valores básicos de los estados que componen la Unión Europea.

¹⁰⁶ OECD DAC, *Security System Reform...* Op. Cit. p. 20

En dicho documento se cita que los conflictos están vinculados a la fragilidad de los estados y que algunos de ellos se ven encerrados en círculos viciosos, consistentes en gobiernos débiles y en conflictos recurrentes, por lo que la Unión Europea, para romper este círculo, combina la ayuda al desarrollo con medidas destinadas a mejorar la seguridad, especialmente en lo referente a la aplicación de la reforma de seguridad y del proceso de desarme, el desmovilización y la reintegración (proceso DDR) como factores clave en la estabilización y en la reconstrucción de un estado.

Cita también que es necesario desarrollar el potencial de la Unión Europea con medidas que incrementen sus capacidades (en el ámbito de la defensa así como las capacidades civiles y diplomáticas), especialmente necesarias en situaciones de crisis y posteriores a la misma.

Y una vez que se incrementen esas capacidades, la Unión Europea propone ampliar la gama de misiones que desarrolla, incluyendo operaciones conjuntas de desarme, de apoyo a los terceros países en la lucha contra el terrorismo y las de Reforma del Sector de Seguridad, siendo esta última parte del desarrollo institucional en el sentido más amplio¹⁰⁷.

En 2005, la Unión Europea adopta la “Estrategia de la Unión Europea para África”, con la finalidad de ayudar a situar a los países de ese continente en vías que permitan un desarrollo sostenible y que se puedan alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Con este documento, la Unión Europea pretende incrementar los esfuerzos para promover la paz y la seguridad en África mediante un amplio abanico de acciones que van desde el apoyo de las operaciones en África en materia de paz, hasta un planteamiento global de prevención de los conflictos para combatir las causas profundas de los conflictos violentos. Contempla también la cooperación en la lucha contra el terrorismo y la no proliferación de las armas de destrucción masiva, el apoyo de las estrategias regionales y nacionales en favor del desarme, la desmovilización y reintegración de los

¹⁰⁷ Consejo de la Unión Europea. *La Estrategia Europea de seguridad. Una Europa asegura en un mundo mejor*. Bruselas, 2009, p 21 y p. 43

excombatientes (incluidos los niños soldados) y a la estabilización de las situaciones posteriores al conflicto¹⁰⁸.

Aún cuando los diversos organismos que componen la Unión Europea ya habían manifestado su voluntad de incorporar el concepto de Reforma del Sector de Seguridad, el desarrollo conceptual se producirá posteriormente en dos documentos principales:

- Por su parte el Consejo Europeo acuerda en noviembre de 2005 un concepto marco para las actividades de la Unión Europea en apoyo a la Reforma del Sector de Seguridad en el ámbito del segundo pilar (la Política Exterior y de Seguridad Común).
- Y la Comisión Europea emite en mayo 2006 el documento denominado “Reflexión sobre de cómo debe ser el apoyo de las naciones que forman la Unión Europea a la Reforma del Sector de Seguridad”¹⁰⁹, en apoyo al primer pilar de la UE (la Política Exterior de Cooperación al Desarrollo y la Política Comercial).

Como consecuencia de la publicación de ambos documentos, la Unión Europea aprueba el 12 junio 2006, un documento marco para la política de la UE en relación a la Reforma del Sector de Seguridad denominado “*Council Conclusions on a policy framework for Security Sector Reform*”¹¹⁰, con la

¹⁰⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, de 12 de octubre de 2005, «Estrategia de la UE para África: hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África» COM (2005) 489 final, Bruselas 12 de octubre de 2005, http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12540_es.htm

¹⁰⁹ CHURRUCA Muguruza, Cristina, “El apoyo de la Unión Europea a la reforma del sector de seguridad: El valor añadido de la Unión Europea como actor de la seguridad global”, en *La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, desarrollo y buen gobierno*. Ministerio de Defensa español, Cuaderno de Estrategia nº 138, Madrid: MDEF, 2008, p. 83

¹¹⁰ Council of the European Union, “Council Conclusions on a policy framework for Security Sector Reform”, 2736th GENERAL AFFAIRS Council Meeting, Luxemburgo, 12 de junio de 2006, consultado en http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/resources/Council_Conclusions_Policy_framework_for_SSR.pdf

finalidad de establecer los principios y orientaciones comunes a todas las actividades desarrolladas por la Unión Europea en procesos SSR (recordemos que la Comisión Europea establece las directrices de sus políticas de actuación en apoyo al primer pilar de la UE, y el Consejo Europeo, de forma similar en relación al segundo pilar, por lo que este documento de la UE pretende fijar un concepto superior a los conceptos establecidos por la Comisión y el Consejo).

El texto de este documento se fundamenta en lo expresado en las Directrices desarrolladas por el DAC de la OCDE (*Guidelines on SSR and Governance*, 2005); utiliza su definición, principios, la enumeración de actores que participan en este tipo de procesos, etc.

Como complemento a todo este proceso conceptual la Unión Europea participa por primera vez, en apoyo a la Reforma del Sector de Seguridad, en la República Democrática del Congo a través de la misión denominada EUSEC RD Congo, al amparo de la Política Europea de Seguridad y Defensa PESD (desde junio de 2005).

La finalidad de esta misión era la reforma del ejército de RD del Congo (RDC), mediante el asesoramiento al Ministerio de Defensa congolés, a su Estado Mayor, a la inspección General así como al Departamento de Enseñanza Cívica y Patriótica, y de Acción Social de RDC, así como el desarrollo de un sistema de adiestramiento militar sostenible.

Actualmente (febrero 2015) esta misión se desarrolla con únicamente 30 personas, entre civiles y militares, y es parte del 8º Mandato de la Unión Europea en RDC; tiene previsto su finalización el 30 junio 2015, si no es amplia a un 9ª Mandato¹¹¹.

De entre todas las restantes misiones en la que ha participado la UE (ver siguiente ilustración), destaca la misión EUFOR SSR Guinea-Bissau, en 2008, aprobada a través del documento *Council Joint Action 2008/112/CFSP* y al mando de la cual estuvo el General de Brigada del Ejército de Tierra español

¹¹¹ Para más información, ver http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/pdf/factsheet_eusec_rd_congo_en.pdf

Juan Esteban Verástegui (esta misión se explicará posteriormente con detalle en el apartado “Participación de España en procesos SSR”).

La consolidación de la aplicación del concepto SSR en la Unión Europea se producirá con el Tratado de Lisboa de 2009, y en especial a través de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior.

Una herramienta fundamental para la aplicación de este concepto así como la participación en procesos SSR en los que interviene la Unión Europea ha sido la creación, desde 2010, de un grupo de expertos en esta materia a través del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa¹¹² con sede en Bruselas. El objetivo final que se persigue en este Colegio es disponer de personal civil y militar especializado en SSR, con una adecuada formación en SSR.

Como ejemplos de procesos SSR, a continuación se reseñan las misiones llevadas a cabo por la UE en los Balcanes, Cáucaso, Oriente Medio, Asia y África, haciendo especial hincapié en los objetivos propuestos, en el elemento afectado por la reforma, así como la dotación económica destinada y el volumen de personal que participa.

¹¹² El Colegio imparte numerosos cursos sobre la reforma del sector de seguridad en los distintos países que forman la Unión Europea, con la finalidad de profundizar en aspectos, experiencias reales y buenas prácticas de esta materia. Va dirigido a personal que trabaja en estructuras dependientes de la UE o de países de la UE, implicados en aspectos de decisión o ejecución de los procesos SSR. Para más información ver http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/index_en.htm

Misiones de la UE en procesos SSR

| País/Misión | Fechas | Descripción | Principal Foco RSS | Personal Aprox. | Presupuesto |
|---|---|---|---|--|--|
| Balcanes Occidentales | | | | | |
| Bosnia y Herzegovina Misión de Policía de la UE (EUPM) | Enero 03-presente | 1.ª Misión PESD, sucesora de la Fuerza de Policía Internacional de la ONU (PTF) para la implementación de la Paz en BiH | Reforma de la Policía Lucha contra el crimen organizado Vigilar el ejercicio del control político sobre la policía | 330 Oficiales de Policía de (2003-2005) Alrededor de 200 Oficiales de policía (2006-2008) | 38 millones (2005) 12 millones (2006) |
| Bosnia y Herzegovina Operación Militar de la UE (EUFOR Althea) | Dic. 04-presente Operación en curso | Aplicación de los Acuerdos de Paz de Dayton y París; Contribución a un entorno más estable y seguro en BiH. Continuación de la operación SFOR de la OTAN, (se llevó a cabo con los recursos y capacidades de la OTAN); la operación militar más amplia liderada por la UE | Creación de un entorno propicio para las fuerzas de seguridad locales | 7000 tropas EUROFOR 500 personas de la Unidad de Policía Unificada | 71,7 millones (2004-2007) |
| Kosovo Misión de la UE para el restablecimiento del estado de derecho (EULEX Kosovo) | Febr. 08-presente Operación en curso | Apoyo a las autoridades kosovares para crear un Estado de derecho funcional y sostenible Hasta que sea plenamente operativa (120 días) la misión se desarrolla sobre la base del Grupo de Planificación de la UE (EUPK Kosovo) (46) | Reforma de los sistemas policial, judicial, aduanas y servicios correccionales | Alrededor de 1900 policías, jueces, fiscales y funcionarios de aduanas | 205 millones los primeros 16 meses |
| Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) Operación Militar de la UE (EUFOR Concordia) | Marzo-Dic. 03 Operación finalizada | 1.ª Misión militar, sucesora de la operación de la OTAN Allied Harmony (Aplicación del Acuerdo de Ohrid, 2001) | Creación de un entorno propicio para las fuerzas de seguridad locales | 350 personal militar | 6,2 millones (2003) |
| Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) Grupo de Asistencia de Policía de la UE (EUPAT) | Di. 05-Mayo 06 Operación finalizada | Formación y Asesoramiento a la Policía Local | Reforma policial, formación de policía de fronteras, lucha contra la corrupción y el crimen organizado | 30 asesores policiales | 1,5 millones (2005) |
| Antigua República Yugoslava de Macedonia (ARYM) Misión de Policía de la UE (EUPOL Próxima) | Dic.03-Dic.05 Operación finalizada | Entrenamiento y Asesoramiento de la Policía Local. Gestión Local y Construcción de confianza con la población | Lucha contra el crimen organizado; desarrollo del estado de derecho; Reforma del Ministerio de Interior (incluyendo la policía); creación de policía de fronteras | 200 personal internacional | 15 millones (2004) |

| Cáucaso Sur | | | | | |
|---|---|---|--|--|--------------------------------------|
| Moldavia-Ucrania/ Misión de Asistencia Fronteriza (EUBAM) | Dic. 05-presente Operación en curso | Formación y Asesoramiento a la policía de fronteras y agentes de aduanas | Reforma del Servicio de Aduanas y Policía de Fronteras; Control Fronterizo | 7 oficiales de campo 101 personal internacional | 20,2 millones (2006-07) |
| Georgia Misión de la UE para el restablecimiento del estado de derecho (EUJUST-Themis) | Julio 04-Julio 05 Operación finalizada | Asistencia en el Desarrollo de una Aproximación Coordinada, en el Proceso de Reforma del Estado de Derecho | Sistema Judicial (en particular el sistema de justicia criminal) | 10 expertos internacionales | 2,3 millones (2004-05) |
| Oriente Medio | | | | | |
| Territorios Palestinos Misión de Policía de la UE (EUPOL COPPS) | Nov. 05-presente Operación en curso | Aplicación del Plan para el Desarrollo de la Policía Civil Palestina; formación de la Policía y de Oficiales de Justicia Penal | Reforma de la Policía y la Justicia Penal | 30 personas | 6,1 millones (2005) |
| Rafah Paso Fronterizo en los Territorios Palestinos Misión de Asistencia Fronteriza (EU BAM Rafah) | Nov. 05-presente Operación en curso | Adecuación con los Principios acordados para el Paso fronterizo, entre Israel y la Autoridad Palestina | Formación en trámites aduaneros y control de mercancías | 80 personas | 7,6 millones (2005) |
| IRAK MISIÓN INTEGRADA POR EL ESTADO DE DERECHO EN IRAK (Eujust Lex) | Junio 05-presente Operación en curso | Formación de jueces, magistrados, mandos policiales y oficiales penitenciarios | Apoyo al Estado de Derecho | 20 personal internacional | 10,9 millones (2005) |
| Asia | | | | | |
| Afganistán Misión de Policía de la UE (EUPOL Afganistán) | Junio 07-presente Operación en curso | Contribuir a la creación de procedimientos civiles de policía de apropiación afgana y de conformidad con las normas internacionales | Supervisión, tutoría, asesoramiento y capacitación a nivel del Ministerio del Interior afgano, las regiones y las provincias | 195 personal internacional (policía y expertos en justicia y cumplimiento de la ley) | 43,6 millones hasta septiembre. 2008 |
| Aceh, Indonesia Misión de Observación de la UE (AMM) | Sept. 05-Dic. 06 Operación Finalizada | Seguimiento de la aplicación del Acuerdo de Paz | Desmilitarización, Desmovilización y Reintegración (DDR) | 130 personas (de los Estados Miembros de la UE) | 15 millones (2005-2006) |

| África | | | | | |
|---|---|---|---|---------------------------|---|
| Darfur, Sudán Apoyo de la UE a la Misión de la Unión Africana (AMIS III) | Junio 05- Dicbre. 07 | Apoyo político, logístico y financiero a la misión de Observación de la Unión Africana en Darfur | Asesoramiento para la reforma policial | 60 personal internacional | 1,1 millones (2006) |
| Kinshasa, RDC Misión de Policía de la UE (EUPOL Kinshasa) | Abril 05- Junio 07 Operación finalizada | Establecimiento de una unidad de Policía Integrada (IPU) para la protección de las instituciones estatales y el refuerzo de las fuerzas de seguridad locales | Reforma Policial | 30 expertos internacional | 4,3 millones (2005) 3,5 millones (2006) |
| República Democrática del Congo Misión de Policía de la UE (EUPOL RD Congo) | Julio 07- presente Operación en curso | Sucede a EUPOL Kinshasa Apoyo y asistencia a las autoridades congoleesas en la RSS en el ámbito de la policía y de su interacción con la justicia | Reforma de la policía Reforma de la justicia Asistencia a la policía judicial Puesta en marcha de un centro operacional en la policía nacional | 39 expertos internacional | 5,5 millones |
| República Democrática del Congo Misión de la Reforma del Sector de la Seguridad (EUSEC DR Congo) | Junio 05- Junio 07 | Misión de Asesoría y Asistencia en RSS | Asesoría para una comprensión de lo que es RSS | 8 expertos | 1,6 millones (2005) 4,75 millones (2006) |
| República Democrática del Congo Misión de la Reforma del Sector de la Seguridad (EUSEC DR Congo) | Junio 07- presente Operación en curso | Continúa la misión anterior Reforma comprensiva de sector de la seguridad. Papel coordinador de los esfuerzos internacionales en apoyo a la RSS en cooperación con las NNUU | Completar la integración de las distintas facciones armadas en el ejército Reestructurar y reconstruir el ejército congoleño Asistencia técnica para establecimiento de una cadena de pagos del Ministerio de Defensa | 40 expertos | 9,7 millones |
| República de Guinea-Bissau (EU SSR GUINEA-BISSAU) | Febrero 08- Operativa en Mayo 08 | Misión de Asesoría y Asistencia en SSR Asociación con el gobierno | Reestructuración de las fuerzas armadas Reorganización y reestructuración de los cuerpos policiales Investigaciones penales Capacitación de la Policía Judicial | 15 expertos | 5,6 millones |

Ilustración 5: Misiones SSR de la UE¹¹³

3.7.4 Concepto SSR para la OTAN

A diferencia de los documentos de alto nivel emitidos por Naciones Unidas, la Unión Europea o la OCDE, OTAN carece de un documento básico, que desarrolle este concepto.

¹¹³ Citadas en CHURRUCA Muguruza, Cristina, "El apoyo de la UE a la ...", Op. Cit. pp. 100-103

La OTAN es una organización supranacional formada por 28 naciones, algunas de las cuales han desarrollado conceptualmente el término SSR e incluso disponen de publicaciones doctrinales militares, conjuntas o específicas, que aportan la visión militar de este concepto.

Cada una de estas 28 naciones tiene una amplia experiencia en la reforma de sus propias fuerzas armadas, en la creación de herramientas que permiten el diseño oportuno y adecuado de las mismas, de su gestión, supervisión, etc., de forma similar a como posteriormente hay que llevarlo a cabo en escenarios como Kosovo, Irak o Afganistán.

OTAN no ha establecido un estándar normativo en relación a SSR. Ha utilizado la contribución conceptual que otras organizaciones internacionales supranacionales han desarrollado, convirtiéndose la OTAN en una institución que ejecuta o aplica la teoría del concepto adoptado.

Debemos distinguir tres formas completamente distintas en cuanto a la aplicación del concepto SSR: en estados que tienen voluntad de formar parte de la OTAN, en estados fallidos y en apoyo a otras organizaciones supranacionales:

- En relación a la primera categoría, el ejemplo más oportuno es el caso de Ucrania que desde los primeros años de la década de los 90 ya tenía intención de reformar su sector de seguridad.

En 1994 firma con la OTAN el documento denominado “*Partnership for Peace Framework*”, que tiene la voluntad de efectuar un acercamiento político e institucional de Ucrania hacia la OTAN, hecho que será reforzado con la firma del documento *NATO-Ukraine Charter* (en 1997). Como complemento todo ello en 1998 se crea el Grupo de Trabajo Conjunto para la Reforma del Sector de Defensa¹¹⁴, con el objetivo principal de estrechar la cooperación entre la OTAN y Ucrania en la Reforma del Sector de Seguridad y del Sector de Defensa.

¹¹⁴ *NATO-Ukraine Joint Working Group on Defence Reform (JWGDR)*

Este Grupo tiene como objetivos mejorar las relaciones entre civiles y militares en Ucrania, la supervisión democrática así como la gestión desde distancias civiles del conjunto de las Fuerzas Armadas y de aquellas agencias pertenecientes al sector de seguridad ucranianas, del planeamiento de la defensa así como del desarrollo de concepto relacionados con la seguridad (concepto de seguridad nacional, “*policy*”, estrategias,...)¹¹⁵.

- En cuanto a la segunda categoría, la OTAN ha aplicado este concepto principalmente en tres estados fallidos o conflictos principales: en Irak, en los Balcanes (tanto en Bosnia Herzegovina como en Kosovo) y en Afganistán (ver detalles del proceso SSR en el capítulo 4, cuando se analice a este país como “estudio de caso”).

Así por ejemplo, en Irak, la resolución 1546 Consejo de Seguridad de Naciones Unidas permitió que la Cumbre de Estambul de junio de 2004 se aprobase la constitución del *NATO Training Mission – Iraq (NTM-I)*, en apoyo al proceso SSR en dicho estado.

NTM-I HA sido la encargada de proporcionar la institución y el adiestramiento a los efectivos del ejército iraquí, especialmente cuadros de mando medios y superiores, a través de distintos centros de enseñanza (*Nato Training, Education and Doctrine Center; Iraq Training and Doctrine Command; etc.*).

- En referencia a la tercera categoría, la OTAN ha prestado apoyo entre 2005 y 2007, a la Unión Africana en la misión denominada AMIS, desarrollada en Darfur (Sudán), hasta que Naciones Unidas se hizo cargo de ella. Durante dicho período la OTAN realizó fundamentalmente labores de formación de las tropas de AMIS.

¹¹⁵ Para conocer más detalles del JWGDR, consultar la página web de la OTAN http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50320.htm?selectedLocale=en

3.7.5 El concepto SSR para la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS)

La Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS)¹¹⁶ es una organización supranacional africana que, aun cuando no dispone de un concepto, guía o directriz clara y definida sobre SSR, sí ha participado en procesos SSR en estados africanos.

Actualmente¹¹⁷ ECOWAS se encuentra en el proceso de elaboración del concepto SSR, el cual está siendo dirigido por la División Regional de Seguridad del Departamento de Seguridad, Paz y Asuntos Políticos de la Comisión de ECOWAS¹¹⁸.

Para la redacción del mismo cuenta con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional alemana (*German International Cooperation Agency, GIZ*), del Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas de Ginebra (DCAF), de la Oficina Regional de la Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, expertos de la Red del Sector de Seguridad Africano (*African Security Sector Network, ASSN*) y con expertos de la Red para la Seguridad y la Gobernanza Democrática en África Occidental (*West African Network for Security and Democratic Governance, WANSED*).

El borrador del concepto SSR forman parte de un documento tipo “*policy*”, denominado *Guidance on Democratic Governance and Security Sector Reform*

¹¹⁶ Organización supranacional creada en mayo de 1975 mediante el Tratado de Lagos, formada por 15 estados africanos occidentales (Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Níger, Nigeria, Sierra Leona, Senegal y Togo) cuyo objetivo fundamental es la cooperación económica entre los estados que forman la Organización. Trata también asuntos relacionados con la industria, el transporte, las telecomunicaciones, la energía, la agricultura, los recursos naturales, el comercio, asuntos financieros, sociales y culturales de dichos estados.

¹¹⁷ Febrero 2015

¹¹⁸ El documento “Towards a Common ECOWAS Agenda on Security Sector Reform”, de Adedeji Ebo detalla los desafíos a la seguridad que existe en África Occidental, la creación de ECOWAS, su agenda relacionada con SSR, proponiendo finalmente una serie de recomendaciones.

EBO, Adedeji. «Towards a Common ECOWAS Agenda on Security Sector Reform», Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper nº 23, 2007, consultado en <http://www.dcaf.ch/Publications/Towards-a-Common-ECOWAS-Agenda-on-Security-Sector-Reform>

(DGRSS) y pretende proporcionar las directrices necesarias para que esta organización supranacional pueda participar en procesos SSR en los estados africanos que lo soliciten.

Un ejemplo de ello es la misión ECOMIB: ECOWAS autorizó el 26 abril 2012, la creación de una Misión internacional de Mantenimiento de la Paz denominada ECOMIB en Guinea Bissau, compuesta por 500 efectivos procedentes de Costa de Marfil, Nigeria, Senegal y Togo, con la finalidad de ayudar a proporcionar seguridad durante el proceso de transición política posterior al golpe de estado acaecido en Guinea Bissau el 12 abril de 2012, así como a contribuir al proceso de Reforma del Sector de Seguridad que era necesario realizar en dicho país (posteriormente, con fecha 28 febrero 2013, esta misión incrementó su número de efectivos llegando a contar hasta con 677 participantes entre policías, militares y personal de apoyo logístico).

ECOWAS ha participado también en Mali mediante la misión denominada AFISMA (*African-led International Support Mission to Mali*), autorizada por la ONU mediante la Resolución 2085, de 20 de diciembre de 2012, en apoyo al Gobierno de Mali en su lucha contra los grupos insurgentes situados en la parte norte de Mali. Llegó a contar con cerca de 7.500 efectivos africanos.

Con fecha 01 de julio de 2013, la misión AFISMA fue asumida por Naciones Unidas (Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Mali, MINUSMA, por sus siglas en francés). MINUSMA tiene por misión continuar estabilizando Mali a través de la lucha contra los grupos terroristas, a través de la reconciliación entre el norte y el sur, y la institucionalización política del país mediante las elecciones nacionales.

3.7.6 Concepto SSR para el Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas de Ginebra, DCAF

Al igual que otros organismos, DCAF tiene su propia definición sobre seguridad: “ausencia de amenazas o percepción de amenazas hacia los

valores adquiridos. Describe un sentimiento o estado de seguridad o bienestar individual de protección contra ataques o conflictos violentos”¹¹⁹.

Y análogamente, desarrolla el concepto SSR como “proceso de apropiación nacional dirigido a asegurar que los proveedores de seguridad y justicia brinden dichos servicios de manera eficiente y eficaz, que satisfagan las necesidades de las personas, y que donde estén los proveedores seguridad y justicia sean responsables con el Estado y su gente, operando dentro del marco de la buena gobernanza, el estado de derecho y respeto a los derechos humanos”.

Esta definición emplea tres ideas fundamentales:

- Es un proceso con liderazgo y dirección nacional. Ello permite que el estado y la población local consideren como suyos el nuevo sector creado, fortaleciendo la legitimidad de esta nueva institución, a la vez que responde a las necesidades particulares, a las condiciones del país en cuestión.
- Los servicios de seguridad y justicia que se crean deben ser eficaces y eficientes, responsables por una parte ante el Estado que los crea, y por otra, al que su propia población.
- Y todo ello en un marco de gobernabilidad, de estado de derecho y de respeto de los derechos humanos.

DCAF considera que SSR ayuda a transformar el sector en un instrumento de gestión y prevención de conflictos, que contribuye al desarrollo del país y allana el camino para el desarrollo de otras actividades.

Junto a estas definiciones publicadas en el año 2012, DCAF también desarrolla los conceptos de Reforma del Sector de Seguridad y Justicia, la Transformación del Sector de Seguridad, o la Reforma del Sector de Defensa (este término ha sido ya empleado por la OTAN tras la creación, en 1998, del

¹¹⁹ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces DCAF, *La reforma del sector de seguridad. Manual introductorio para la capacitación sobre el tema del SSR*, p. 52

Grupo de Trabajo Conjunto para la Reforma del Sector de Defensa de las Fuerzas Armadas ucranianas, tras la firma en 1994 del documento denominado “*Partnership for Peace Framework*”, como ya hemos visto en el apartado anterior)¹²⁰.

3.7.7 Concepto SSR para los Estados Unidos

Estados Unidos, en el año 2009, publica un documento similar al que ya hizo Reino Unido en el año 2002, con la finalidad de establecer un único marco referencial tanto para el Departamento de Estado como para el Departamento de Defensa y la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID)¹²¹, de manera que todas las acciones que realice Estados Unidos en apoyo a otros estados estén completamente coordinadas.

De forma análoga a la expuesta hasta ahora, Estados Unidos define inicialmente lo que considera como sector de seguridad como el conjunto de personas y organizaciones civiles y militares que trabajan tanto en el nivel local como en el nacional, regional o internacional, perteneciendo a las dos siguientes categorías

- Proveedores de la seguridad del estado, es decir fuerzas militares, policías militares, unidades de policía especializada, guardia presidencial, servicio de inteligencia, guardacostas, policía fronteriza, policía aduanera, policía de tráfico, policía local o unidades de reserva, unidades de defensa civil, guardia nacional, milicias gubernamentales, entre otros.
- Organismo de gestión y supervisión de la seguridad gubernamental, entre los cuales se pueden incluir al ejecutivo nacional, organismos asesora en cuestiones de seguridad nacional; ministerio de defensa, del interior, de justicia y de exteriores; sistema judicial, organismo de gestión

¹²⁰ DCAF, *La reforma del sector....*, Op. Cit, p. 43-53

¹²¹ US. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, US DEPARTMENT OF DEFENSE, y US DEPARTMENT OF STATE, *Security Sector Reform*, 2009

financiera, legisladores, autoridades gubernamentales locales, entre otros.

Y define la Reforma del Sector de Seguridad como aquel conjunto de políticas, planes, programas y actividades que un gobierno lleva a cabo para mejorar la forma en que proporciona seguridad y justicia, con la finalidad de promover un servicio público efectivo ilegítimo que debe ser transparente, responsable ante la autoridad civil y que responda a las necesidades del ciudadano. Desde el punto de vista de los donantes, SSR es un término que debe incluir aquellas actividades en apoyo a la reforma de las fuerzas armadas, a los organismos de gestión y de supervisión civiles, a la justicia, a la policía, a la reforma de la inteligencia, a la gestión de fronteras, a los procesos DDR, a la reducción de la violencia armada y / o al planeamiento de la seguridad nacional así como a las diversas a las estrategias de asistencia para dichos donantes¹²².

Un hecho importante a destacar es que este documento no se refiere únicamente a la reforma de unas fuerzas de seguridad profesionales sino también a cuatro programas de apoyo a SSR, que son:

- Establecimiento de marcos de referencia relevantes sobre temas legales y documentos tipo “policy”.
- La mejora de capacidades tipo gestión civil, liderazgo, supervisión, planeamiento y presupuestación.
- La mejora en la coordinación y cooperación entre instituciones civiles e instituciones relacionadas con asuntos de seguridad, y
- La gestión de la inseguridad o de los asuntos heredados del pasado o que todavía existen en el presente relacionados con el conflicto acaecido.

¹²² US. Agency for International Development, ... Op. Cit. p. 3

3.7.8 Concepto SSR para Países Bajos, Suecia, Canadá y Australia

Países Bajos:

Los Países Bajos siempre han mostrado un gran interés por este tema, como claramente podemos observar en la participación de su gobierno en Programas de Cooperación y Desarrollo (*Dutch Development Cooperation programs*) en estados frágiles como Afganistán, Burundi, República Democrática del Congo, Sudán, Palestina, Pakistán, Guatemala y Colombia.

Los Países Bajos disponen de un texto tipo “*policy*” sobre SSR redactado conjuntamente entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio de Defensa, y asimismo se ha establecido un “Grupo Director permanente para cuestiones de Reconstrucción y Cooperación en temas de Seguridad”, en el que hay representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores (en concreto del Departamento Desarrollo y Cooperación), del Ministerio de Defensa, del Ministerio del Interior, de Justicia, Finanzas y Asuntos Económicos¹²³.

Además los Países Bajos cuentan con importantes instituciones dedicadas a asuntos como la cooperación, el desarrollo y la Reforma del Sector de Seguridad. Uno de estos centros de estudios es el *The Netherlands Institute of International Relations Clingendael*¹²⁴, que cuenta con un programa especial dedicado a “Conflictos y Seguridad” (*The Clingendael Security and Conflict Programme*).

Clingendael proporciona una interesante y actualizada definición de SSR al considerar que SSR es “el proceso que establece estructuras de seguridad moderna, efectivas, profesionales y bajo control democrático. Los actores de seguridad son aquellos que tiene autorización para el uso de la fuerza así como aquellas instituciones civiles que gestionan y supervisan a estos actores, las instituciones judiciales, las fuerzas de seguridad no estatales y la propia sociedad civil”.

¹²³ McFATE, Sean. Securing the Future. A Primer on Security Sector Reform in Conflict Countries. United States Institute of Peace (USIP). Special Report 209. Washington DC, 2008, consultado en <http://www.usip.org/sites/default/files/sr209.pdf> p. 12

¹²⁴ Consultado en <http://www.clingendael.nl/>

Aun cuando inicialmente en la página web de este Instituto se han encontrado numerosos documentos que tratan el concepto de Reforma del Sector Seguridad y las experiencias de los Países Bajos en alguno de los estados anteriormente citados, algunos autores que trabajan o han trabajado en él han publicado interesantes artículos en los que se manifiesta que existe una interesante evolución del concepto SSR hacia SSD (*Security Sector Development*). Ello se debe principalmente a dos aspectos:

- Por una parte, el Gobierno holandés ha establecido programas o acuerdos bilaterales denominados “Desarrollo del Sector de Seguridad”, y
- Un segundo aspecto, el más importante, es que las actividades SSD engloban las de SSR.

Según expone el autor Nicole Ball¹²⁵, el programa llevado a cabo bajo el concepto SSD en Burundi tiene tres componentes principales (defensa, seguridad pública y gobernanza) y fue desarrollado por unas pequeñas Unidades de Gestión del Programa así como por un Grupo de Asesores en cuestiones Gobernanza constituido por parlamentarios, militares, policías, personal de los servicios de inteligencia y del sector público.

En relación al Programa de Defensa, éste se centró en el Ministerio de Defensa y en las Fuerzas de Defensa Nacional; el Programa de Seguridad Pública, en el Ministerio de Seguridad Pública y en la Policía Nacional de Burundi; y finalmente, el Programa de Gobernanza en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación Internacional.

SSR, tal y como lo conocemos afectaría únicamente a los Programas de Defensa y en parte, al de Seguridad Pública, debido a la reforma de la Policía Nacional.

¹²⁵ BALL, Nicole. «Putting Governance at the heart of SSR. Lessons from Burundi-Netherlands Security Sector Development Programme», Conflict Research Unit, The Clingendael Institute. La Haya, 2014 pp.12-15

Suecia:

En 2007, el Gobierno sueco decide la creación de un Comité Director para las actividades SSR, en el cual se integran personal del Ministerio de Defensa, del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Ministerio de Justicia.

Bajo este Comité se crea el denominado Grupo de Contacto Nacional para SSR, el cual integra a cinco instituciones con representación permanente: la Academia Folke Bernadotte (FBA), la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, el Colegio de Defensa Nacional de Suecia, la Policía Nacional de Suecia y las Fuerzas Armadas suecas¹²⁶.

Las actividades principales de este Grupo de Contacto son la realización de actividades de investigación y asesoramiento en aquellos estados en los que Suecia apoya el desarrollo de procesos SSR. Con la finalidad de guiar estos esfuerzos, publicó un documento nacional¹²⁷ en el que se trata los conceptos de seguridad y desarrollo, la Reforma del Sector de Seguridad, las capacidades y recursos tanto militares como civiles con que Suecia cuenta para el desarrollo de este tipo de actividad, todo ello siguiendo las buenas prácticas y los estándares internacionales ya existentes sobre SSR.

Canadá:

De forma similar a otros estados u organizaciones, Canadá cuenta con un documento esencial para el desarrollo de procesos SSR denominado *Canadian Guidelines for Security System Reform*, el cual busca proporcionar una serie de principios fundamentales que proporcionen una visión única y consistente a todos los Ministerios y organismos canadienses que participan en este tipo de proyectos.

¹²⁶ FOLKE BERNADOTTE ACADEMY, *Security Sector Reform. Assessment framework*, Estocolmo, 2012, p.3

¹²⁷ SWEDISH MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS. *National strategy for Swedish participation in international peace-support and security-building operations*, Government Communication 2007/08:51. Estocolmo, 2008

Canadá ha participado activamente en diversos escenarios aportando expertos civiles y militares, desde Oriente Medio hasta Sierra Leona, a través del denominado Grupo de Trabajo para la Estabilización y la Reconstrucción (*Stabilization and Reconstruction Task Force*, START, en inglés), dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional.

Este Grupo de Trabajo desarrolla sus funciones a través de cuatro Direcciones principales:

- La dedicada a la “*policy*”, a través del cual desarrolla e implementa la política exterior canadiense en operaciones de paz y en estados frágiles.
- Dirección de programación y planificación;
- Dirección de despliegue civil y coordinación;
- Y la Dirección de asuntos humanitarios y respuesta a desastres.

Se lleva a cabo principalmente sus proyectos en siete países / zonas: Afganistán, Colombia, República Democrática del Congo, Guatemala, Haití, Procesos de paz en Oriente Medio y en Sudán.

Australia:

Australia dispone de un centro cívico militar encargado de desarrollar los programas SSR en los cuales el Estado australiano decide llevar a cabo sus esfuerzos.

Aunque no tiene un desarrollo conceptualmente completo (a lo largo de 2014 se había fijado como objetivo la elaboración de tres documentos fundamentales: la evolución de SSR, la relación entre desarrollo y SSR, y SSR en estados afectados por conflictos), si acumula experiencias importantes al haber participado en los procesos SSR regionales, en concreto, en Timor-Leste y en las islas Salomón.

3.7.9 El concepto SSR según algunos expertos en SSR

Además de los organismos anteriormente citados, algunos autores han expresado su propia opinión sobre qué debe ser considerado como SSR. Así pues, pretendemos en este apartado citar aquellas que consideramos interesantes, relevantes o que aportan algún aspecto hasta ahora no tenido en cuenta.

Así por ejemplo, el experto en SSR **Michael Brzoska**, afirma que el objetivo último de la Reforma del Sector de Seguridad es crear fuerzas uniformadas y armadas que sean profesionales, cuyas funciones estén claramente delimitadas y siempre, incluso en los niveles funcionales más bajos, sujetas a un estricto control –objetivo y subjetivo– de autoridades civiles¹²⁸.

Para **Timothy Edmunds**¹²⁹, SSR es la provisión de seguridad en un estado de manera efectiva y eficiente, en un contexto de Control civil democrático.

Por su parte, el experto **David Chuter** define SSR como “un número genérico de medidas que pueden ser tomadas, a menudo con asistencia internacional, para mejorar la eficacia y eficiencia del sector de seguridad, y hacer que su gestión sea más acorde a los requerimientos de una democracia parlamentaria”¹³⁰. También añade que se debe tener cuidado a la hora de definir el concepto SSR de tal manera que se utilicen términos suficientemente generales para ser útil y no impedir que los detalles hagan ineficaz la definición, y finalmente, considera que el sector de seguridad debe proporcionar la seguridad que la gente necesita, tan efectiva como eficientemente sea posible, y que debe ser gestionada normalmente mediante procedimientos establecidos en un estado con democracia parlamentaria.

¹²⁸ BRZOSKA, Michael, “The concept of Security Sector Reform” en *Security Sector Reform*, BICC Briefing Paper nº 15, Bonn, 2000, p. 9

¹²⁹ EDMUNDS, Timothy, *Security sector reform: Concepts and implementation*, Ginebra, DCAF, 2001, p. 12

¹³⁰ CHUTER, David, “Understanding Security Sector Reform”, *Journal of Security Sector Management*, Vols. 4, nº 2. University of Cranfield, Shrivvenham, UK, Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR), 2006, p. 21

3.8 Aportaciones de publicaciones doctrinales militares al concepto SSR

Hasta la hemos visto el desarrollo conceptual del término SSR tal y como se define en organizaciones supranacionales, en algunos estados en concreto o por expertos en este tema.

Pero es interesante observar que publicaciones doctrinales de algunas fuerzas armadas o ejércitos de tierra en concreto, también tienen un desarrollo conceptual interesante.

Inicialmente podría parecer que este análisis no es necesario, dado que la estrategia SSR a desarrollar en un estado fallido va a venir dirigida por una organización supranacional (ONU, UE, Unión Africana, etc.); pero cuando un estado se hace cargo de la reforma de un elemento o categoría que forma parte del sector de seguridad de ese estado fallido, puede llegar a ocurrir que las fuerzas armadas del estado “reformador” sean, en última instancia, los encargados de efectuar la reforma o la creación de las fuerzas armadas del estado fallido.

Dicho en otras palabras, las fuerzas armadas de los estados que participan en la reforma SSR deben de tener un desarrollo conceptual / doctrinal de la labor que pueden efectuar como elemento ejecutante en una estrategia SSR.

Como ejemplo de ello, se cita en los siguientes apartados como afrontan estos posibles cometidos las fuerzas armadas de tres naciones (Reino Unido, Estados Unidos y España), ya que su enfoque nos será necesario conocer a la hora de efectuar el estudio de caso.

3.8.1 Reino Unido

El concepto SSR en el Ejército Británico aparece en varias publicaciones militares, algunas de ellas de carácter conjunto (que afectan a todas la fuerza armadas británicas, es decir, al Ejército de Tierra, del Aire, así como a la Armada) y otras de carácter específico (únicamente al Ejército de Tierra).

En el nivel conjunto, en el año 2007 publicaron la *Joint Doctrine Note 3/07*, que tiene por título “La contribución militar a la Reforma del Sector de Seguridad”. Con este documento los británicos pretenden proporcionar al jefe de una unidad militar la información necesaria para que pueda comprender la complejidad de este tipo de reformas. En el documento se expone que SSR es una actividad que Reino Unido desarrolla junto a otras naciones con la finalidad de habilitar la capacidad necesaria en un estado para que éste pueda proporcionar su propia seguridad y el acceso a la justicia.

Es interesante ver en el documento que las fuerzas militares británicas participan como un elemento de apoyo más en esa aproximación holística para la reforma global del sector de seguridad, estableciendo firmemente que SSR no un proceso dirigido exclusivamente por militares.

Y más curioso es aún poder ver en su prefacio como ya manifiesta la idea de que aun no se ha establecido un proceso único, consensuado para reforzar o establecer el sector de seguridad en aquellos estados fallidos donde la gobernanza no es adecuada.

Como todo documento doctrinal militar que se precie, establece de forma consecutiva un marco referencial para las actividades militares; por ello comienza por definir qué es SSR, fija el contexto en el que se puede desarrollar las actividades SSR así como los desafíos y principios que rigen los procesos SSR.

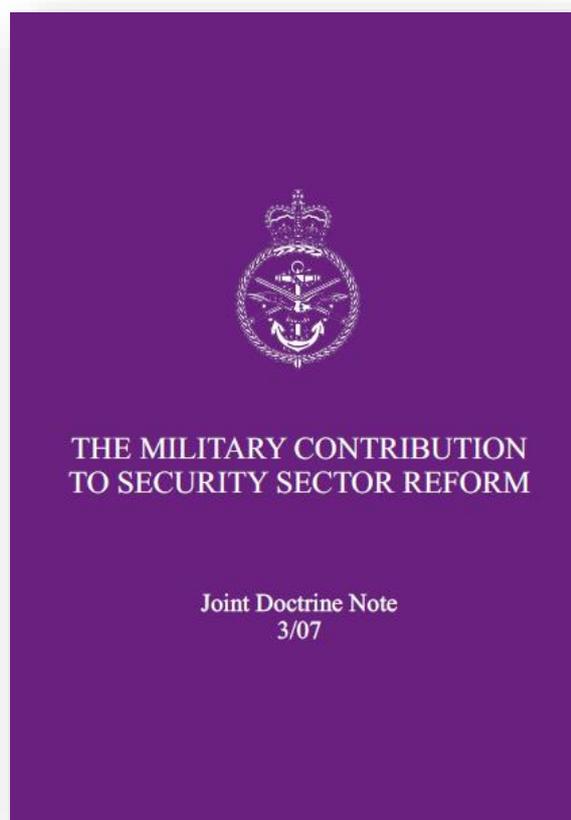


Ilustración 6: Joint Doctrine Note JDN 3/07

Mención especial merece este último punto (principios que rigen SSR desde el punto de vista militar), que formula en base a cinco ideas fundamentales:

- Desarrollar un plan estratégico de reformas,
- Permitir la participación de la población local,
- Reforzar la legitimidad de la autoridad,
- Crear un sector sostenible a largo plazo, y
- Asegurar la coherencia de las actividades desarrolladas y la unidad de esfuerzos¹³¹.

Como curiosidades del texto, es importante citar que considera que es necesario someter o tener bajo control a las compañías privadas seguridad que actúan en dichos estados. Son empresas que proporcionan servicios de seguridad y que en cierta forma pueden ser consideradas como pequeñas fuerzas armadas, normalmente ajenas al estado en el que trabajan.

Así mismo, menciona a todos los organismos que deben de participar en el desarrollo de un proceso SSR: los ya citados *Global Conflict Prevention Pool* (GCPP) y el *African Conflict Prevention Pool*, ACPP, a los que se unen dos organismos hasta ahora no citados: el Equipo de Asesores para el Desarrollo del Sector de Seguridad (*Security Sector Development Advisory Team*)¹³² y la Unidad de Reconstrucción en Post-Conflictos (*Post Conflict Reconstruction Unit*).

¹³¹ UK MINISTRY OF DEFENCE. Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC), *The military contribution to Security Sector Reform*. Joint Doctrine Note 3/07. Shrivenham: DCDC, 2007, pp 15-17

¹³² Nota del autor: el *Security Sector Development Advisory Team* es un equipo cuya misión fundamental es el asesoramiento en cuestiones de seguridad, relativas a SSR. El *Defence Advisory Team* es un equipo de asesores en temas relacionados con Defensa, especialmente en lo que se refiere a la gestión de la asistencia en esta materia, a las relaciones cívico militares y a la gestión de apoyo financiero. Se trata pues de elementos bien diferenciados que a veces utilizan las mismas siglas (DAT).

Y por último, y como no podía ser de otra forma, establece el típico ciclo de planeamiento militar, en el que se desarrollan tres fases fundamentales: análisis y planeamiento; ejecución y evaluación.

En resumen, como publicación doctrinal conjunta de alto nivel, fija las directrices fundamentales para la participación de la Fuerzas Armadas británicas en aquellos estados considerados como débiles o estados fallidos. Se trata pues, de un acertado marco referencial, en el que se establecen límites de actuación, actores, principios, buenas prácticas, procesos, etc.

En el ámbito específico del Ejército de Tierra británico existe una publicación doctrinal denominada “Operaciones”, considerada como de nivel táctico, en la que, basándose en lo establecido en la JDN 3/07, desarrolla con mucho más detalle la Reforma del Sector de Seguridad.

En esta publicación el término SSR se cita como una de las actividades que se desarrollan dentro del concepto de “Acciones de Estabilización”, que a su vez es parte de la Acciones Tácticas Terrestres (ver ilustración).

Las Acciones de Estabilización se clasifican en:

- Establecimiento de un marco de seguridad,
- Reforma del Sector de Seguridad y el establecimiento de las capacidades militares,
- Apoyo en los servicios esenciales y
- Apoyo a la gobernanza, al desarrollo económico y la reconstrucción.

| Offensive Actions | Defensive Actions | Stabilising Actions |
|--|---|--|
| Attack Raid Exploitation Pursuit Feint Demonstration Reconnaissance in Force Ambush Breakout of Encircled Forces Infiltration | Mobile Defence Area Defence Delay | Framework Security Security Sector Reform & Military Capacity Building Support to the Delivery of Essential Services Support to Governance, Economic Development & Reconstruction |
| Enabling Actions | | |
| Reconnaissance Security Advance to Contact Meeting Engagement | Link-up Relief of Encircled Forces Relief of Troops Withdrawal | Retirement March Breaching & Crossing Obstacles |

Ilustración 7: Tipos de acciones tácticas terrestres.

La publicación doctrinal británica establece que la Reforma del Sector de Seguridad debe de realizarse mediante una aproximación integral e inter-agencias, teniendo siempre en cuenta las dinámicas existentes en la zona, especialmente la percepción de la legitimidad.

Cita como peligro esencial el desmantelamiento de las estructuras gubernamentales existentes (deben evaluarse con anterioridad a este desmantelamiento las posibles consecuencias que ello acarrea); que la reforma debe de ejecutarse rápidamente, permitiendo que el nuevo sector de seguridad sea capaz de liderar la seguridad de su propio estado.

También establece que las fuerzas militares que contribuyen a este tipo de acción lo hacen a través de lo que se denomina el concepto “*Military Capacity Building*”¹³³, centrado en la creación de las fuerzas de seguridad, en especial

¹³³ Operations, Army Doctrine Publication. Capítulo 8, pp. 8-15

las fuerzas armadas. Éste concepto incluye los siguientes aspectos considerados como complementarios pero sucesivos en el tiempo:

1. Inversión interna: no se puede crear un nuevo sector de seguridad sin el aporte de equipos, infraestructuras y los recursos necesarios para constituir unas fuerzas de seguridad creíbles y que inspiren confianza. La inversión es cara pero inevitable.
2. Adiestramiento: las nuevas fuerzas deben ser instruidas individualmente y adiestradas colectivamente en academias y centros de adiestramiento dotados de los elementos necesarios. Deben emplearse el modelo “train-the-trainer”¹³⁴ tan pronto sea posible. Estas fuerzas no deben ser empleadas ante su propia población hasta que se consideren efectivas y que inspire confianza. Los adiestradores / asesores externos deben tener en cuenta el concepto de concienciación intercultural.
3. Mentorización: estos equipos deben ser capaces de alentar y, aconsejar a las nuevas fuerzas de seguridad, proporcionándoles independencia y confianza en las actividades realizadas. Los equipos de mentorización deben ser pequeños, autosuficientes y ágiles; capaces de vivir y combatir con ellos, proporcionándole asesoramiento al tiempo que libertad de actuación, acorde a la situación.
4. Asociación: en el momento en que estas nuevas fuerzas de seguridad sea capaces de actuar de forma independiente (inicialmente contarán con el apoyo de la coalición), las fuerzas militares extranjeras deben cesar en la mentorización. Su nueva forma de relacionarse debe basarse en el concepto asociación, en el que ambas fuerzas trabajan en un mismo nivel, en paralelo, con apoyos mutuos. Puede ocurrir que las nuevas fuerzas de seguridad no dispongan de todas las capacidades, por lo que la fuerza militar extranjera proporcionaría ese apoyo, pero sin cambiar la relación existente, estando ambas al mismo nivel.

¹³⁴ Nota del autor: Este modelo de instrucción y adiestramiento se basa en que un instructor forma a un determinado personal, que a su vez, en el futuro, serán los instructores de las nuevas unidades militares de ese país.

5. Transición y supervisión. Finalmente se debe producir una transición de la responsabilidad de los aspectos de la seguridad nacional hacia las nuevas fuerzas de seguridad. Las fuerzas militares extranjeras pueden seguir supervisando las actividades que se efectúen, pero deben establecerse otros acuerdos bilaterales distintos a los del establecimiento de las capacidades militares. Las nuevas fuerzas de seguridad asumen todas sus responsabilidades.

3.8.2 Estados Unidos

Como ya hemos expresado con anterioridad, Estados Unidos tiene una estrategia similar a los países occidentales, a la Unión Europea, a Naciones Unidas y a la OCDE, en cuanto al concepto SSR.

Ya expresaba en su *National Security Strategy* (2006) que el objetivo principal de Estados Unidos es contribuir a un mundo de estados gobernados de forma legítima y efectiva, que cubran las necesidades de sus ciudadanos y que desarrollen actividades de forma responsable, todas ellas acordes a un modelo internacional apropiado.

Al igual que hemos visto con Reino Unido en el punto anterior, Estados Unidos tiene publicaciones de carácter conjunto (común a todos sus ejércitos) y de carácter específico para cada uno de sus ejércitos.

El concepto SSR se desarrolla en la publicación denominada Operación de Estabilización (*U.S. Army Field Manual 3-07, Stability Operations*), dedicándole todo un capítulo.

Según este manual, SSR es una actividad que puede reforzar las intervenciones militares y diplomáticas realizadas por Estados Unidos al mismo tiempo que reducir las amenazas a la seguridad mediante la creación de capacidades que proporcionen estabilidad, prosperidad y paz a la sociedad del estado en el que se participa.

SSR es un proceso clave que permite actividades que van desde la cooperación en áreas de seguridad hasta la creación de nuevas capacidades, las operaciones de estabilización o incluso el combate.

Según este manual, SSR permite el restablecimiento o la reforma de unidades, instituciones y ministerios que puedan proporcionar seguridad a su propia población. De forma unificada, todos estos elementos citados asumen un papel legítimo, efectivo y responsable proporcionando seguridad tanto interna como externa a sus ciudadanos bajo el control civil de la autoridad gubernamental. SSR permite a un estado crear las capacidades necesarias relativas a sus elementos de seguridad y justicia, promueve la estabilidad y permite el desarrollo económico. El resultado final pretendido es un sector de seguridad efectivo y legítimo firmemente enraizado en el estado de derecho.

Dado que en el siguiente capítulo estudiaremos al Ejército de Tierra afgano, y en él podremos ver que la principal fuerza militar encargada de la instrucción individual y del adiestramiento colectivo de pequeñas unidades es el Ejército Estados Unidos, creemos oportuno citar algunas publicaciones doctrinales empleadas por los americanos para la creación de las nuevas unidades militares afganas.

Así por ejemplo, la publicación doctrinal denominada FM 7-0 “Adiestramiento de unidades y desarrollo de líderes para operaciones de espectro completo”¹³⁵, aborda cómo debe realizarse de adiestramiento tanto de oficiales, suboficiales, tropa e incluso civiles que ocupan puestos dentro de la administración militar estadounidense.

Aun cuando el manual es de aplicación interna, para su propio personal, lo cierto es que expresa la filosofía de cómo adiestrar y preparar futuros líderes, por lo que es importante analizar el documento para entender por qué se ha formado así a las unidades afganas.

En el manual se establecen los principios del adiestramiento para cualquier tipo de operación realizada en todo el espectro posible en el que se intervenga.

¹³⁵ Training units and developing leaders for Full Spectrum Operations, FM 7-0, de febrero de 2011

Para ello se diseña un adiestramiento basado en alcanzar un nivel óptimo de labores a realizar que permitan el cumplimiento de la misión. Se sigue el principio de que se adiestra cómo se va a combatir posteriormente y que este adiestramiento no finaliza ni siquiera aunque ya existe participando en una misión en este. Se trata de un adiestramiento que parte de tareas básicas, pero se completa con todo tipo de tareas posibles a realizar en entornos operativos distintos. Incluso se adiestra el mantenimiento de su propio equipo.

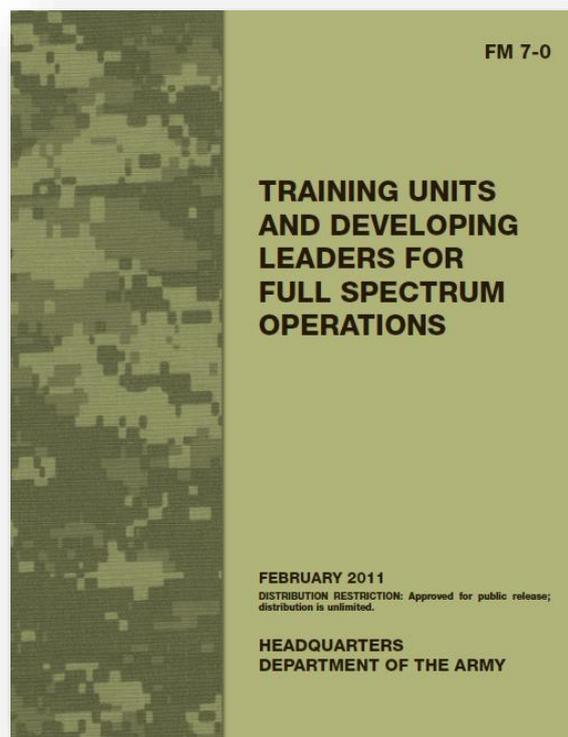


Ilustración 8: FM 7-0 Training Units and developing leaders for FSO.

Durante el adiestramiento también se desarrollan habilidades en el personal subordinado que a su vez deben ser líderes de su propio personal subordinado. Se participa en entornos de aprendizaje continuos, haciendo que el líder sea capaz de adaptarse a nuevos desafíos.

Y entre todas las ideas que proporciona este manual destaca la idea de lo que se denomina “*Mission Command*” (orden tipo misión), es decir una filosofía del ejercicio del mando militar descentralizado, en el que el jefe proporciona a sus

subordinados un conjunto de órdenes “centrales”, no detalladas en exceso, permitiendo a sus subordinados trabajar en una misma dirección y con libertad de acción, hecho que favorece la formación y el desarrollo de líderes militares¹³⁶.

Además de publicaciones doctrinales, EEUU ha implementado una estructura orgánica de unidades encargadas de ese desarrollo doctrinal, y que dada la participación de EEUU en procesos de Reforma del Sector de Seguridad, han contribuido a él mediante publicaciones de gran importancia.

Una de esas unidades es el Centro Conjunto de Asistencia a las Fuerzas de Seguridad Internacional (JCISFA)¹³⁷, Centro conjunto asociado al Centro de Armas Combinadas del Ejército de Tierra de los EEUU (*United States Army Combined Arms Cente*), situado en Fort Leavenworth, Kansas.

La misión fundamental del JCISFA es la creación de documentos destinados a preparar a las unidades de EEUU y de los aliados que durante las operaciones de Asistencia a Fuerzas de Seguridad (SFA) tienen por finalidad reconstruir las fuerzas de seguridad de la nación en la que se interviene.

La Asistencia a Fuerzas de Seguridad (SFA) son aquellas acciones llevadas a cabo de forma conjunta, interagencias, intergubernamentales y multinacionales con la finalidad de generar, organizar, adiestrar, equipar, reconstruir, mantener y asistir a las fuerzas de seguridad de una nación anfitriona (ver imagen).

¹³⁶ En el artículo «Mission Command: Un concepto de moda en el ejército de los EEUU», del Coronel Jorge GATICA Bórquez, (Military Review, 2012), el autor explica en detalle el origen del término y lo que el concepto implica frente a las ordenes detalladas recibidas en aplicación del ejercicio del mando tipo “*Detailed command*”.

¹³⁷ Joint Center for International Security Force Assistance
<https://jcisfa.jcs.mil/Public/Index.aspx>

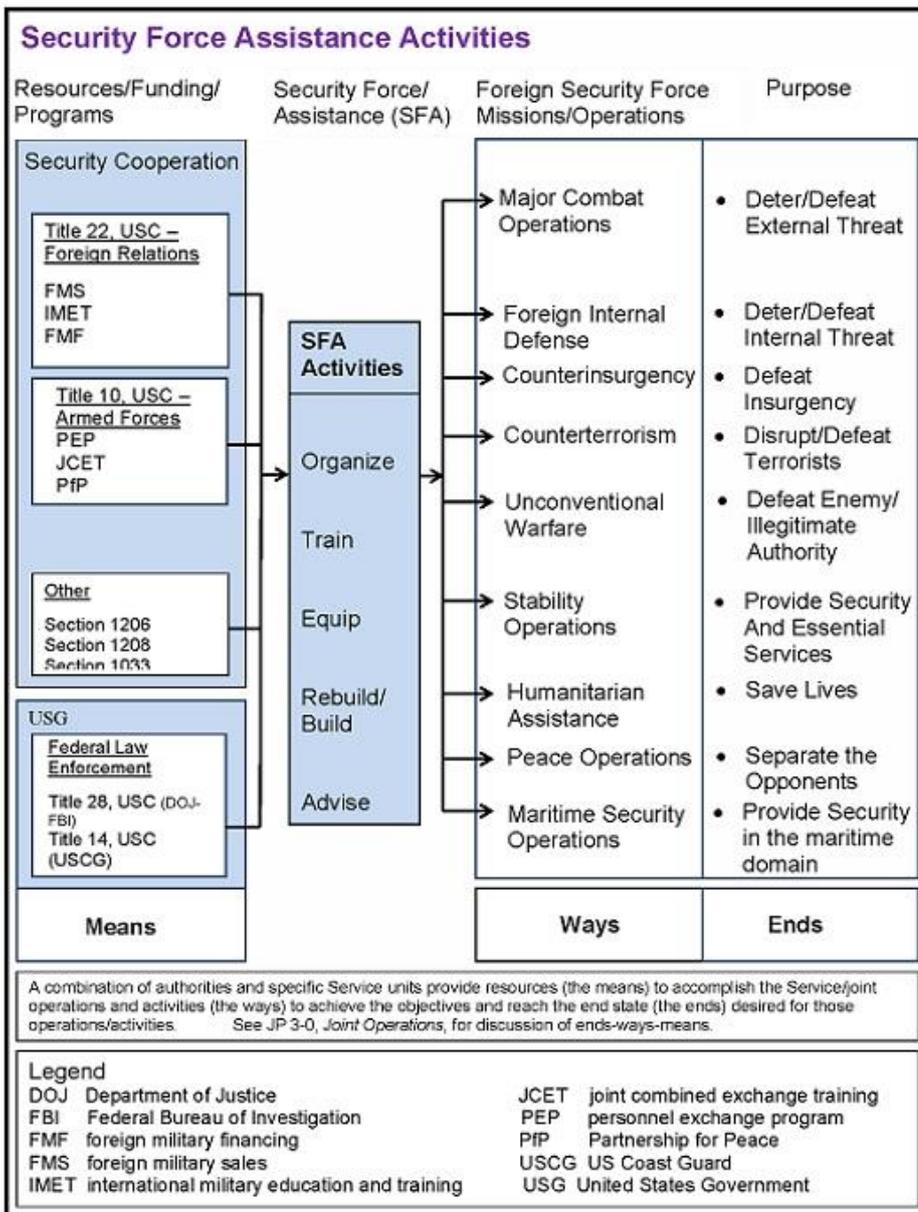


Ilustración 9: Actividades Security Force Assistance (SFA)¹³⁸

JCISFA ha publicado interesantes documentos que han servido para la Reforma del Sector de Seguridad afgano; en concreto podemos destacar:

- Guía para el asesor de las ANSF

¹³⁸ Consultado en <https://jcisfa.jcs.mil/Public/about/WhatIsSFA.aspx>

- Manual para Operaciones SFA
- Guía de Planeamiento SFA para el desarrollo de la Fuerza de Seguridad Extranjeras¹³⁹.
- Guía del Mentor para el Ejército de Tierra afgano¹⁴⁰.

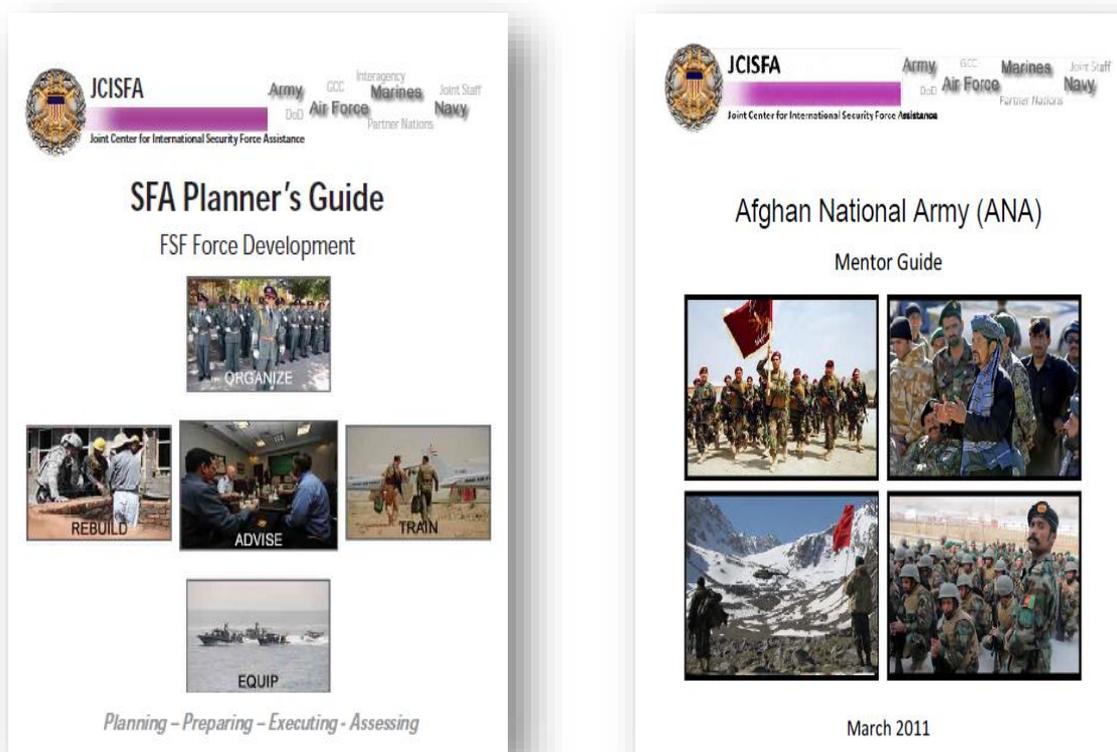


Ilustración 10: SFA Planner's Guide y ANA Mentor Guide

3.8.3 España

El concepto SSR se aborda en España a través de varias publicaciones doctrinales (PD):

- La PD2-001 (volumen 1) "Operaciones. Conceptos generales" establece la contribución que las fuerzas armadas terrestres españolas se realizan en toda la campaña militar.

¹³⁹ SFA Planner's Guide FSF Force Development

¹⁴⁰ Afghan National Army (ANA) Mentor Guide

Cita los tipos de operaciones militares tácticas existentes: combate generalizado, estabilización, apoyo a la paz, intervención limitada, apoyo a las autoridades civiles en territorio nacional y cooperación multinacional militar en tiempo de paz. Lógicamente, SSR está incluida en el tipo Estabilización, que define como

“Las operaciones de estabilización tienen por objeto la reducción de la violencia en el estado o estados afectados hasta un nivel en que el gobierno legítimo pueda ejercer sus funciones y que permita su gestión por medio de las fuerzas de seguridad de la nación anfitriona. La percepción favorable de la población hacia su gobierno legítimo es una condición fundamental. Las operaciones de estabilización y las operaciones de combate no se excluyen mutuamente, ya que unas implican normalmente aspectos de las otras”¹⁴¹.

En toda operación de estabilización se pueden efectuar hasta 4 tipos distintos de acciones: “Las acciones de estabilización son las que, mediante el uso equilibrado de las capacidades coercitivas y constructivas de una fuerza militar, contribuyen a establecer un entorno seguro y estable; facilitan la reconciliación entre adversarios de ámbito local y regional; y apoyan el establecimiento y desarrollo de las instituciones políticas, sociales, legales y económicas, para posibilitar la asunción plena de las responsabilidades de gobierno por la autoridad legítima de la nación anfitriona”.

Y es aquí donde se recoge la posible participación del ET español en la Reforma del Sector de Seguridad.

¹⁴¹ PD la PD2-001 (volumen 1) “Operaciones. Conceptos generales, p.10

| ACCIONES MILITARES TÁCTICAS | | | |
|---|--|--|--|
| Ofensiva | Defensiva | Estabilización | Apoyo Autoridades Civiles |
| <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento en fuerza • Ataque inmediato • Ataque premeditado • Ataque de desarticulación • Contraataque • Incursión • Fintas y demostraciones | <ul style="list-style-type: none"> • Defensa de zona • Defensa móvil • Maniobra retardadora | <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la seguridad • Reforma del sector seguridad • Apoyo a la restauración inicial de servicios • Apoyo inicial a tareas de gobierno | <ul style="list-style-type: none"> • Protección civil • Seguridad interna |
| Apoyo | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Retirada • Repliegue • Relevo de posición • Paso de escalón | <ul style="list-style-type: none"> • Reconocimiento • Vigilancia • Despliegues de seguridad | <ul style="list-style-type: none"> • Avance para el contacto • Combate de encuentro • Enlace táctico • Apertura de brechas | <ul style="list-style-type: none"> • Paso de obstáculos • Marchas • Transportes |

Ilustración 11: Acciones militares tácticas según la PD2-001 (vol. 1)

El ET español dispone de una publicación doctrinal que desarrolla lo recogido de forma muy somera en la cita PD2-001 (vol. 1). Se trata de la PD3-303 “Estabilización¹⁴²”.

- La PD3-303 “Estabilización”, en su capítulo 5, proporciona una definición de “seguridad”, otra sobre lo que considera como “sector de seguridad” así como los elementos que lo integran, y finalmente, la definición sobre “Reforma del Sector de Seguridad” (“proceso integral por el que se desarrollan las estructuras de seguridad efectivas que permitan al Estado apoyado proporcionar un entorno seguro o sus ciudadanos”).

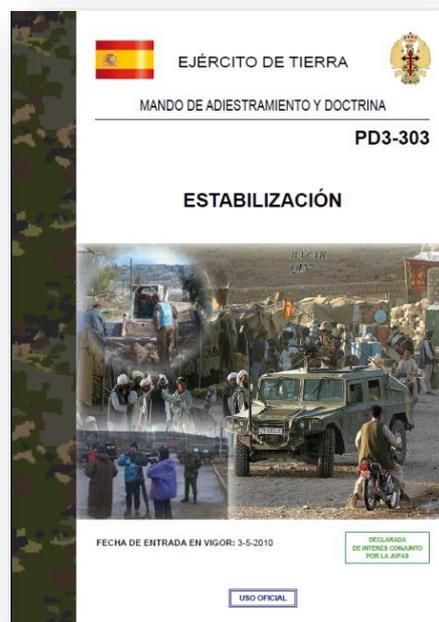


Ilustración 12: PD Estabilización del ET español

¹⁴² Publicación Doctrinal “Estabilización” PD3-303.

También detalla los actores que participan en SSR así como los aspectos más relevantes a tener en cuenta durante dicho proceso.

Entre los aspectos más interesantes que aporta este capítulo, dado que no se han reflejado en otros documentos de características similares hasta ahora tratados, merece la pena mencionar que esta publicación doctrinal alerta sobre los posibles obstáculos a los que se enfrenta todo proceso SSR:

- Concepción autoritaria y militarista de la seguridad;
- La corrupción;
- Aquellos grupos o personas que ven en este proceso una amenaza a sus actividades, destacando entre ellos a organizaciones criminales, señores de la guerra, miembro del gobierno o de la fuerza de seguridad, etc.;
- Las tensiones con estados vecinos;
- La inseguridad ciudadana;
- La falta de visión o incapacidad institucional para formular un programa de reforma;
- El empobrecimiento de la nación anfitriona;
- Los conflictos de interés entre los donantes, y finalmente
- El recelo entre las fuerzas de seguridad y la población civil.

A lo largo del capítulo se expresa que el proceso SSR debe tener un enfoque integral, equilibrado y adaptados a las necesidades de esa nación anfitriona, debiendo tener identificadas, antes de iniciar las actividades, las capacidades y debilidades propias que dicho estado.

Cita que el programa SSR debe estar en consonancia con la historia, la cultura y las instituciones de ese país, todo ello bajo el paraguas del respeto a los derechos humanos. Señala que es importante la labor de inteligencia militar para tener una información certera y oportuna de cuál es la situación sobre el terreno e incluso conocer qué proyectos están desarrollando otros actores, con la finalidad de no duplicar esfuerzos u obstaculizar los que ya se están llevando a cabo.

Destacar que hace alusión a dos posibles formas de actuación por parte de las fuerzas armadas españolas, dependiendo que el entorno de actuación sea más o menos permisivo para el desarrollo de las actividades hasta ahora señaladas:

- En ambiente operacional no permisivo las fuerzas armadas propias tendrán que conducir el esfuerzo de la reforma, asumiendo tareas que corresponderían a otros actores, siendo su tarea primordial la de establecer las condiciones de seguridad apropiada que permita la actuación de los actores civiles de la reforma SSR. Una vez que el ambiente es parcialmente permisivo, a medida que la situación sea más segura, dichos esfuerzos deben ser liberados por la propia nación anfitriona.
- En un ambiente totalmente permisivo, nuestras fuerzas armadas actuarán en el marco de un plan de cooperación, previa solicitud de esa nación anfitriona, limitando las actividades a la reforma de dicha estructura de defensa.

Finalmente, cita como posibles actividades que pueden desarrollar nuestras fuerzas armadas las siguientes:

- Desarme, desmovilización y reintegración de las fuerzas de seguridad, milicias y/o como grupos armados ilegales;
- Actividades de protección, escolta y transporte de personal ya desmovilizado;

- Asistencia en el desarrollo de los servicios de seguridad de la nación anfitriona;
- Selección y reclutamiento del personal para las futuras fuerzas de seguridad;
- Asignación y control del material, equipo e infraestructuras; y por último,
- La instrucción y adiestramiento, tutelaje y transferencia de responsabilidad a las nuevas fuerzas de seguridad a dicha nación anfitriona.

3.9 Actores que participan en los procesos SSR

Al igual que ocurre con la definición del concepto SSR, cada publicación tiene un desarrollo conceptual completamente distinto y por tanto, los actores que desarrollan la Reforma del Sector de Seguridad son sensiblemente distintos.

Pretendemos en este apartado hacer mención de qué actores consideran algunas de las principales publicaciones de referencia en el desarrollo conceptual SSR¹⁴³.

En algunas publicaciones se diferencian los actores locales (aquellos que lideran la aplicación de los programas SSR) de los actores externos, cuyo papel fundamental es el de apoyo, asesoramiento y supervisión externa al propio Estado en el cual se desarrolla la Reforma del Sector de Seguridad. Lógicamente, la coordinación entre ambos tipos de actores es un requisito fundamental.

¹⁴³ Nota del autor: citamos únicamente cuatro documentos (la Guía de la OCDE, así como un documento de referencia británico, uno americano y otro suizo) a modo de ejemplo, creyendo que ya se muestra la línea en la que se desarrolla en la mayoría de los documentos publicados hasta la fecha, es decir, según las necesidades del organismo o de la persona que lo define.

3.9.1 Actores según el Department For International Development (DFID)

Este organismo británico establecía cuatro grupos de actores fundamentales que participan en todo proceso SSR (ver siguiente ilustración):

- Actores relacionados intrínsecamente con la seguridad,
- Organismos encargados de la supervisión y gestión de la seguridad,
- Instituciones encargadas del cumplimiento de la ley y la justicia, y
- Fuerzas de seguridad no estatales.

Box 1.1: Security actors

Core security actors

armed forces; police; paramilitary forces; gendarmeries; presidential guards, intelligence and security services (both military and civilian) ; coast guards; border guards; customs authorities; reserve or local security units (civil defence forces, national guards, militias).

Security management and oversight bodies

the Executive; national security advisory bodies; legislature and legislative select committees; ministries of defence, internal affairs, foreign affairs; customary and traditional authorities; financial management bodies (finance ministries, budget offices, financial audit & planning units); and civil society organisations (civilian review boards and public complaints commissions).

Justice and law enforcement institutions

judiciary; justice ministries; prisons; criminal investigation and prosecution services; human rights commissions and ombudsmen; customary and traditional justice systems.

Non-statutory security forces

liberation armies; guerrilla armies; private body-guard units; private security companies; political party militias.

Ilustración 13: Actores que participan en la seguridad según el DFID¹⁴⁴

Como se puede observar, son grupos conceptualmente bien diferenciados pero no cerrados.

¹⁴⁴ Understanding and Supporting Security Sector Reform. Department for International Development (DFID), p.8

3.9.2 Actores según la OCDE

La Guía sobre Reforma del Sistema de Seguridad de la OCDE ofrece la misma catalogación de actores¹⁴⁵. No debe sorprendernos, dado que éste documento del año 2005 desde de los documentos británicos publicados entre 2001 y 2003. Además, parte de los analistas que participaron en los grupos de trabajo para la redacción de Guía eran los expertos británicos que habían elaborado dichos documentos y que eran los que atesoraban mayor experiencia en este tema.

3.9.3 Actores según EEUU (USAID, US Dept.Of Defense y US Dept. of State).

Sin embargo es muy distinta la aportación de los estadounidenses, clasificándolos únicamente en dos tipos, por una parte los proveedores de dichos servicios y por otra, los organismos encargados de la gestión y supervisión de los elementos proveedores:

- Proveedores de la seguridad del estado, es decir fuerzas militares, policías militares, unidades de policía especializada, guardia presidencial, servicio de inteligencia, guardacostas, policía fronteriza, policía aduanera, policía de tráfico, policía local o unidades de reserva, unidades de defensa civil, guardia nacional, milicias gubernamentales, entre otros.
- Organismo de gestión y supervisión de la seguridad gubernamental, entre los cuales se pueden incluir al ejecutivo nacional, organismos asesora en cuestiones de seguridad nacional; ministerio de defensa, del interior, de justicia y de exteriores; sistema judicial, organismo de gestión

¹⁴⁵ OECD DAC, *Security System Reform and Governance, DAC Guidelines and Reference Series*, Paris, OECD DAC, 2005 p. 20

financiera, legisladores, autoridades gubernamentales locales, entre otros¹⁴⁶.

3.9.4 Actores según el Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF

Y por último, según DCAF, mezcla la propuesta del DFID y OCDE con la proporcionada por EEUU, al establecer dentro de los actores locales involucrados en SSR, dos categorías principales (ver ilustración):

- Proveedores de servicios de seguridad y justicia
- Instituciones dedicadas a la gestión, supervisión y gobernanza

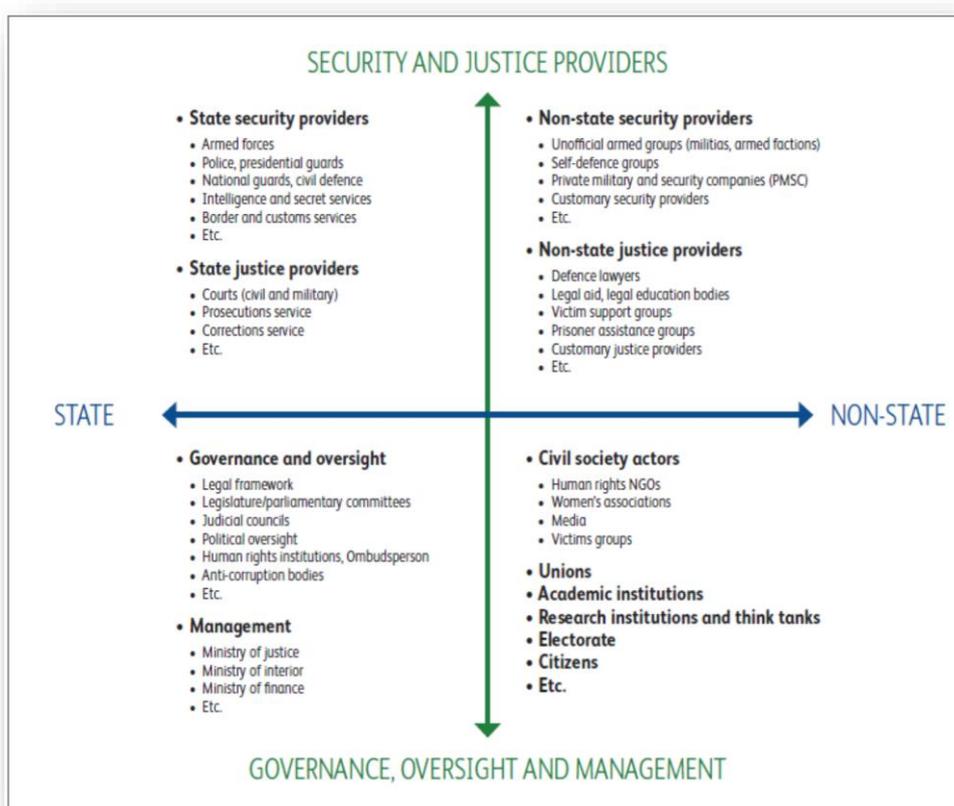


Ilustración 14: Actores que participan en la seguridad según DCAF¹⁴⁷

¹⁴⁶ US. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, US DEPARTMENT OF DEFENSE, y US DEPARTMENT OF STATE, *Security Sector Reform*, 2009, p. 3

3.9.5 Actores: conclusiones

En líneas generales podemos decir que existe “comunidad de ideas” a la hora de establecer los actores que participan en procesos SSR, diferenciando en dos categorías principales: los elementos encargados de su dirección y supervisión, y los elementos ejecutantes de esas organizaciones.

En el momento en que analizamos en profundidad a los elementos ejecutantes o a las organizaciones que se citan, observamos que se tratan de grupos no cerrados, que la propia definición finaliza añadiendo la palabra “etcétera” con la finalidad de ser genéricos y de poder añadir a cualquier elemento u organización que cumpla con requisitos similares a los que ya han sido enumerados.

3.10 La naturaleza holística del proceso SSR

La siguiente ilustración representa la naturaleza holística de la Reforma del Sector de Seguridad. En ella se aprecia claramente que la SSR se aplica íntegramente a todas las actividades recogidas como elementos del sector seguridad (los pilares, en color verde), teniendo como elemento que supervisa al estado.

Es importante hacer notar que existen temas transversales a todos los elementos (barras horizontales azules), de gran importancia, que no se pueden desdeñar durante la reforma.

¹⁴⁷ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF, *Manual for introductory training on SSR*, Ginebra, DCAF, 2012, p. 4

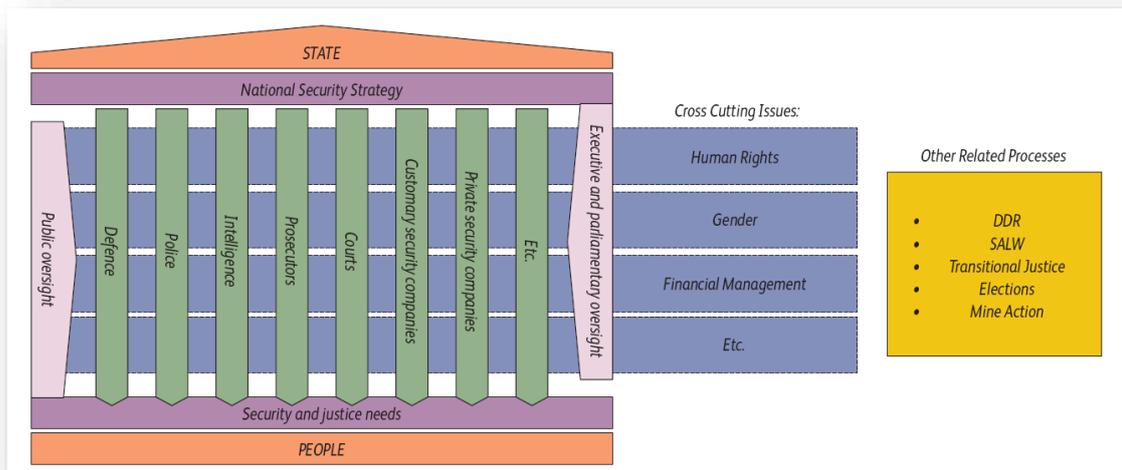


Ilustración 15: La naturaleza holística del proceso SSR¹⁴⁸

3.11 Principios de SSR

Todo proceso SSR debe fundamentarse en actividades regidas por los siguientes principios¹⁴⁹:

1. Tener como objetivo principal a la población, debe de estar dirigido por la nación en la que se desarrolla el proceso y basado en normas democráticas, en los derechos humanos y el estado de derecho, todo ello con la finalidad de reforzar la buena gobernanza. Deben contribuir al establecimiento de un entorno caracterizado por la libertad frente al miedo (*freedom from fear*).
2. El proceso SSR debe ser considerado como un marco de referencia que permita afrontar los desafíos a la seguridad a los que se enfrenta un

¹⁴⁸ Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF, *Manual for introductory training on SSR*, Ginebra, DCAF, 2012, p. 12

¹⁴⁹ Para la elaboración de este apartado se ha tenido en cuenta el concepto SSR de la OECD (OECD DAC, *Security System Reform and Governance, DAC Guidelines and Reference Series*, Paris, OECD DAC, 2005 p. 22) y el concepto SSR de la UE (citado en CHURRUCA Muguruza, Cristina, "El apoyo de la Unión Europea a la reforma del sector de seguridad: El valor añadido de la Unión Europea como actor de la seguridad global", en *La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, desarrollo y buen gobierno*. Ministerio de Defensa español, Cuaderno de Estrategia nº 138, Madrid: MDEF, 2008, p. 86)

estado y su población mediante políticas integrales de desarrollo y de Reforma del Sector de Seguridad.

3. Desarrollar un concepto de seguridad gestionado en el ámbito nacional, definir claramente las políticas que deben seguir, reforzando la buena gobernanza de las instituciones de seguridad que son responsables de formular, ejecutar, gestionar y monitorizar al sector de seguridad.
4. Los países donantes deben proporcionar asistencia a través de actuaciones estratégicas multisectoriales, desarrolladas conjuntamente con otros gobiernos y actores.
5. Los principios de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas (*accountability*), deben primar en todo este tipo de procesos en los que además es fundamental la supervisión del sector de seguridad por parte de órganos civiles y parlamentarios.

3.12 Áreas de aplicación o categorías de SSR

De todos los documentos citados hasta ahora ninguno trata las distintas áreas que se pueden reformar dentro del sector de seguridad.

Únicamente los documentos elaborados por la OCDE tratan este tema. Dado que para la OCDE el acrónimo SSR se entiende como “la reforma del sistema de seguridad”, establece que existen siete “sectores” (en algún momento también las denomina “categorías”) en los cuales se puede implementar procesos de reforma:

En la guía de la OCDE¹⁵⁰ únicamente hace referencia a la existencia de 9 categorías principales en las que es posible llevar a cabo procesos SSR, explicando que tipo de actividades se pueden realizar a la hora de reformar cada una de estas áreas. Se trata de una simple enumeración de las

¹⁵⁰ OECD DAC, Security System ... Op. Cit. p. 35

categorías y una breve descripción de las actividades que se pueden realizar, pero en ningún caso las desarrolla en detalle.

En el Manual de la OCDE¹⁵¹, estas 9 categorías se enumeran con nombres en algunos casos similares pero en otros, completamente distintos. El Manual es posterior a la Guía (se publica dos años más tarde) y desarrolla con mucho detalle cómo implementar los procesos SSR en cada una de las 9 categorías.

Las categorías que se definen son las siguientes:

- Supervisión democrática y rendición de cuentas (*Democratic oversight and accountability*): cuando se produce la reconstrucción de un estado es fundamental fortalecer la capacidad de supervisión democrática de aquellos órganos ligados al concepto de seguridad en el estado, es decir, gobierno, parlamento y sistema judicial.
- Reforma de las fuerzas armadas (*Defence Reform*).
- Reforma de la inteligencia (*Intelligence and security service reform*).
- Gestión integrada de las fronteras (*Integrated border management*).
- Reforma de la policía (*Police reform*).
- La reforma judicial (*Justice reform*).
- La reforma del sistema penitenciario (*Prison reform*).
- Las empresas privadas de seguridad (*Private security and militaries companies*).
- Sociedad civil (*Civil society*), definido como el espacio existente entre el individuo y el gobierno, expresado por la pertenencia a organizaciones no gubernamentales, grupos sociales, asociaciones así como cualquier otro tipo de organización. Los procesos SSR suelen estar enfocados hacia el gobierno, dejando de lado todo este tipo de organizaciones que requieren en ocasiones algún tipo de reforma.

¹⁵¹ OECD DAC Handbook on Security... Op. Cit. pp 112-224

El enfoque que se proporciona en este Manual es muy apropiado, dado que estudia para cada una de las nueve categorías los siguientes temas:

- Por qué es importante la categoría;
- Las relaciones esta categoría que tiene con otras;
- Desarrolla con todo detalle cómo es posible llevar a cabo una evaluación de las necesidades existentes de reforma de la citada categoría;
- Cita los posibles puntos de partida para iniciar la reforma en cuestión;
- Cita cuáles pueden ser los temas importantes a incluir el diseño del proceso de la reforma;
- Cita que programas o fases se deben desarrollar secuencialmente para llevar a cabo la reforma de esta categoría;
- Proporciona lecciones aprendidas para una implementación efectiva;
- Cita los desafíos más comunes y cómo superarlos en relación a la categoría; y por último,
- Las características particulares de esta categoría en una fase post conflicto.

Junto a este estudio muy en detalle de cómo afrontar un proceso SSR en cada una de las 9 categorías definidas, el texto se enriquece con numerosos ejemplos (denominados como “*case study*”) relacionados con la categoría que se trata.

Para finalizar el estudio de cada una de estas categorías, proporciona una especie de bibliografía relacionada con la categoría, cuya lectura recomienda y que ha sido empleada por los autores del Manual.

3.13 Obstáculos para el éxito de SSR

Los obstáculos para el desarrollo de un proceso de Reforma del Sector de Seguridad son innumerables. Podemos clasificarlos en dos grupos principales:

- Como obstáculos externos, a aquellos provenientes de los países donantes o de las organizaciones supranacionales involucradas en el desarrollo de esta reforma; y
- Como obstáculos internos, inherentes al propio estado en el que se desarrolla el proceso.

Obstáculos externos.

La voluntad de la Comunidad Internacional por participar en este tipo de procesos ha permitido que se activen numerosas iniciativas tendentes a coordinar esfuerzos y actividades con anterioridad al inicio de este tipo de procesos. Un ejemplo de ellos es la numerosa normativa, documentos y foros que hasta ahora se han desarrollado.

Pero aun con ello, la política exterior de cada país tiene objetivos diferentes a los de otros estados; la finalidad por la que un país u organización participan este proceso no tiene, a veces, nada que ver con el de otros países.

Documentos como la Guía sobre SSR de la OCDE del año 2005 han permitido aunar los esfuerzos de 34 naciones, fijando objetivos comunes en cuestiones de cooperación y desarrollo económico. Pero recordemos que la OCDE es una organización supranacional que no participa como un todo en procesos SSR.

Los que participan son los países donantes, como elemento perteneciente a una organización supranacional de seguridad y defensa, o de forma aislada, normalmente por intereses estratégicos, económicos, culturales, etc., en la zona.

Por tanto, el principal obstáculo exterior es la falta de coordinación entre los países o las organizaciones supranacionales participantes.

Un segundo obstáculo es la aportación de fondos suficientes en tiempo y forma a todo proceso SSR. Como posteriormente podremos ver en el apartado del estudio de caso sobre Afganistán, las aportaciones económicas están directamente ligadas a los intereses del país donante en el país receptor, siendo muy desiguales entre los estados participantes. No existe coherencia económica entre los países que participan; se tratan de cuestiones nacionales, en la que un jefe de estado o de gobierno, debe de responder ante su pueblo.

Un tercer obstáculo, que a veces ha surgido en procesos SSR, es la excesiva injerencia de los países participantes en el diseño del modelo de sector de seguridad del país receptor. Los países donantes deben dirigir, asistir, asesorar, proponer, aconsejar, etc. Pero en ningún caso debe liderar el proceso.

Obstáculos internos.

Cada proceso SSR es distinto. Pero de una forma genérica podemos establecer que los problemas más comunes detectados en reformar este tipo son:

- La falta de control efectivo del gobierno o instituciones gubernamentales sobre los actores locales pertenecientes al sector de seguridad.
- La corrupción, ya sea en instituciones gubernamentales o en dichos actores.
- Falta de liderazgo local: todo proceso SSR debe tener asistencia y ayuda exterior, pero debe ser dirigido por las nacientes estructuras gubernamentales del país en el que se desarrolla el proceso. Un proceso dirigido por las países donantes puede crear una estructura al estilo occidental que en nada favorezca el desarrollo de un país con una cultura, historia, sociedad, economía, etc., absolutamente distinta a la de los países donantes por lo que en un tiempo lógico, la propia sociedad local rechazará la imposición externa de esas nuevas estructuras de seguridad, al no considerarlas propias.

- Falta de planificación y ejecución integral de todas las reformas: los esfuerzos de reforma o creación de nuevas estructuras que se realicen, deben dirigirse a todos los elementos que formen parte del sector de seguridad. Por ejemplo, la reforma de un sistema judicial sin que se reforme el cuerpo policial o el sistema penitenciario, producirá ineficacia y frustración en los primeros.
- Necesidad de contar cuanto antes con un marco jurídico adecuado para el nuevo estado, que permita la supervisión de las actividades tanto de los elementos locales de seguridad como de la población del propio país.
- La participación de empresas privadas de seguridad, unas veces contratadas por los países donantes, y en otras, por la naciente estructura gubernamental, puede impedir el lógico desarrollo y crecimiento de los nuevos elementos de seguridad locales. El control y supervisión de las actividades realizadas por estas empresas es fundamental.
- La presencia de antiguas guerrillas, milicias, señores de la guerra, excombatientes o disponer de fuerzas armadas con un volumen de efectivo superior a lo estrictamente necesario, puede limitar o impedir el desarrollo de unas nuevas estructuras de seguridad. Por ello, en todo proceso SSR, se debe planear y ejecutar un adecuado proceso de desarme, desmovilización y reintegración DDR (hay que tener en cuenta que la fase de desarme y de desmovilización suele ser efectiva y realizarse con prontitud, debido a que se realiza un reconocimiento oficial del que entrega el armamento y, dado que se trata normalmente de una época de carestía económica, se suele entregar un lote de alimentos, ropa y dinero al que entrega su armamento. Si la tercera fase, la reintegración, no se produce de forma adecuada, se tiene riesgo de que este personal vuelva integrarse en milicias, grupos armados o grupos de crimen organizado aún existentes en el país. Por ello la planificación en el tiempo, con fases adecuadamente establecidas, de este proceso DDR es vital, y no lo es menos, la necesidad de aportar

fondos económicos para la creación de programas de cooperación y desarrollo económico que permita la reintegración de este personal en la vida laboral del país.

- Otro problema interno que en algunos procesos SSR ha ocurrido es la errónea percepción del personal que integra estas nuevas estructuras de seguridad: si los países donantes no aportan los fondos económicos suficientes para crear infraestructuras para los nuevos elementos de seguridad, para dotar de una uniformidad adecuada, para proveer de armamento actual, etc., la percepción de ese nuevo trabajador no es la oportuna, por lo que formará parte de esas unidades o elementos mientras los países donantes proporcionen un salario. Una vez que los países donantes dejan el país y el proceso haya finalizado, normalmente abandonan una estructura en la que no creen. Por ello, la creación o reforma de este sector implica el desembolso oportuno de grandes cantidades de dinero.
- Aun cuando la creación o reforma de nuevos elementos de seguridad es vital, si los fondos destinados a la creación de esta nueva estructura de seguridad es superior a lo lógico, la propia población local no va a entender que se destine más dinero a este sector que al desarrollo de otras actividades nacionales que genere economía interna.

3.14 España y SSR

3.14.1 Participación de España en procesos SSR

Aun cuando en el año 1913 aún no se hablaba de SSR, no por ello se dejaron de desarrollar actividades que hoy en día diríamos que están comprendidas en ese concepto.

Cuando se creó el Protectorado Español en Marruecos, existían allí tres tipos de fuerzas militares, además de las propiamente españolas: las “Harcas”, los “Grupos de Fuerzas Regulares indígenas” (también conocido como

Regimientos de Regulares, en su nombre actual, asignados a las plazas de Ceuta y Melilla) y las “Mehalas”.

Las harcas se caracterizaban por ser lideradas por un jefe local, el cual reclutaba el personal indígena que formaba la Unidad. España enviaba un oficial a cada una de estas unidades en calidad de “dirigente”, encargado de la dirección de la unidad, a la vez que proporcionaba armamento, munición y salario a los integrantes de la misma. Eran unidades irregulares, no uniformadas, comprometidas con España y con el oficial “dirigente”, hasta el momento en que dicho el líder local decidía cambiar de bando. Entre las más conocidas destacaron el harca de Muñoz Grandes o de De Oro.

Los Grupos de Fuerzas Regulares Indígenas eran unidades heredadas de la Policía Indígena; tenían organización verdaderamente militar, por ello lo del nombre de "Regulares"; los oficiales y suboficiales eran españoles (con el tiempo fueron asimilando mandos indígenas) mientras que el personal de tropa era local (marroquí) fundamentalmente. Se trataba pues de unidades del Ejército de Tierra español, pagadas a cargo del presupuesto nacional, con una participación numerosa de efectivos marroquíes en puestos de bajo rango militar.

Donde realmente se produjo el proceso de apoyo y asesoramiento en cuestiones de reforma del ejército (SSR) fue en las unidades denominadas “Mehala”. Estas unidades se crearon para respaldar la autoridad del Jalifa en el protectorado. Eran tropas pertenecientes al Sultán de Marruecos, pagadas mediante el Presupuesto de Mazhen (que aportaba España y que se consideraba como un anticipo reintegrable por Marruecos a España en el futuro).

España envió para ello oficiales españoles con la consideración del cargo de “instructor” o “asesor”, que se encargarían de crear unidades tipo “tabor” (batallones), formadas por una o dos “mias” (compañía), con un volumen de efectivos cercano a los 250 soldados de infantería. Junto a estos oficiales también se trasladó personal español para cuestiones principalmente de apoyo

a la hora de constituir las unidades citadas, así como participar en la instrucción individual y en el adiestramiento colectivo de la unidad.

En épocas más recientes, durante las últimas tres décadas, España ha participado en numerosos procesos en los que sea llevado a cabo alguna actividad perteneciente a SSR.

Inicialmente fue a través de la inclusión de oficiales en calidad de observador o asesor, como casco azul en misiones lideradas por Naciones Unidas. Entre ellas citar:

- La participación de casi un centenar de oficiales españoles entre noviembre de 1989 y diciembre de 1991 en la misión de Naciones Unidas denominada ONUCA. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas tras una petición formulada por los cinco presidentes de los países centroamericanos promulgó, el 7 de noviembre de 1989, la resolución 644, constituyendo lo que se denominó el Grupo de Observadores de Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA). Su primer jefe fue un general de división español, y entre las diversas misiones asignadas se incluía la desmovilización voluntaria de la “contra” nicaragüense.
- De forma similar, la resolución 693 de Naciones Unidas (1991) permitió la creación de la misión denominada ONUSAL, en El Salvador. En ella participaron más de 130 oficiales españoles, al mando de un general de brigada español (este general y 101 oficiales procedían de la misión ONUCA cuando ésta finalizó en diciembre de 1991).

La misión tenía por finalidad verificar la aplicación de todos los acuerdos convenidos entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Los acuerdos incluían, entre otros aspectos, el cese del fuego, la reforma y la reducción de las fuerzas armadas existentes, la creación de un cuerpo de policía así como la reforma de los sistemas judicial y electoral. La misión duró entre julio de 1991 y abril de 1995.

- Así mismo, se participó en Mozambique, formando parte de la Misión de Naciones Unidas denominada ONUMOZ (entre diciembre de 1992 y diciembre de 1994), encargada de verificar el alto el fuego entre el gobierno de Maputo y la Resistencia Nacional de Mozambique, así como la posterior desmovilización y desarme de la guerrilla.

Nuestra participación no sólo se ha efectuado a través de Naciones Unidas. El 10 diciembre 2007, el Consejo de la Unión Europea aprobó el Concepto General para una acción de la Política de Europea de Seguridad y Defensa (PESD), en apoyo a la Reforma del Sector de Seguridad en Guinea Bissau (finalmente aprobada a través del documento *Council Joint Action* 2008/112/CFSP, de 12 febrero 2008). El jefe de la misión (EUFOR SSR Guinea-Bissau) fue el General de Brigada del Ejército de Tierra español Juan Esteban Verástegui.

El objetivo general de esta misión era transformar el documento denominado “Estrategia Nacional para la Seguridad”, elaborado por el Gobierno de Guinea Bissau, en planes concretos en tres áreas perfectamente diferenciadas: defensa, policía y judicial.

Los objetivos específicos para cada área fueron los siguientes¹⁵²:

- Defensa:
 - Reducción de los efectivos existentes hasta quedar constituida una fuerza de 2.500 hombres.
 - Organización de unas nuevas fuerzas armadas.
 - Creación de un sistema de reclutamiento y formación tanto de tropa como de cuadros de mano.

¹⁵² Centro Internacional de Toledo para la Paz, CITpax. *La reforma del sector de seguridad: una nueva dimensión de la acción exterior española*. Madrid, CITpax, 2008, p 72

- Policía:
 - Reducción del número de cuerpos policiales
 - Creación de una Guardia Nacional, integrando a los cuerpos de policía de fronteras, inmigración, fiscal, marítimo y pesquerías, forestal, etc.

- Justicia: refuerzo de las estructuras judiciales y su capacidad para la lucha contra el crimen organizado.

La misión contó únicamente con un núcleo administrativo / logístico (compuesto por 6 técnicos), un grupo de asesores (compuesto por 15 personas) y un personal de apoyo dedicados especialmente a la administración, logística, apoyos varios y traductores (18 trabajadores locales). La misión finalizó el 31 mayo 2010.

Además de la participación del personal (normalmente oficiales generales u oficiales), también se ha participado con unidades militares completas (oficiales, suboficiales y tropa). Uno de los casos más importantes es la constitución de diversas OMLT en Afganistán.

Los Equipos Operativos de Mentorización y Enlace (OMLT) se crearon como consecuencia de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN celebrada en abril 2009 en Estrasburgo-Kehl, donde se decidió la creación de la Misión de Entrenamiento de la OTAN en Afganistán (NTM-A).

Dependiendo de este organismo, se crearon las OMLT con la finalidad de proporcionar formación a cuadro de mandos de unidades militares afganas.

Las primeras OMLT tenía carácter logístico, aunque rápidamente se diversificaron para proporcionar formación tanto al ejercicio de tierra afgano (ANA) a través de las OMLT y a las unidades de policía afganas (ANP), a través de los Equipos Operativos de Mentorización y Enlace con la Policía POMLT.

Las OMLT / POMLT son organizaciones operativas de pequeña entidad, con composición muy variable, dependiendo de la misión que vayan a desempeñar. Pueden contar con una decena de efectivos o incluso llegar hasta los 60 o 70 (en ese caso, encuadran también a una unidad que proporciona seguridad inmediata).

En enero de 2012 se llegaron a contabilizar en Afganistán hasta un total de 477 equipos procedentes de 24 naciones (156 OMLT y 321 POMLT, de los cuales 5 y 2, respectivamente, procedían de España)¹⁵³:

- Las cinco OMLT contaban con un total de 169 integrantes, desplegados en Afganistán entre Qala-e-Now y Camp Stone (a pocos kilómetros de Herat), participaban en el adiestramiento de las Unidades de la 3ª Brigada del 207 Cuerpo de Ejército afgano, y más concretamente, a su unidad de Cuartel General, a los Batallones (kandak) 1º y 3º, al Grupo Logístico y a la Unidad de Servicios Base. La finalidad principal era instrucción individual, adiestramiento colectivo así como proporcionar asesoramiento en la creación de las nuevas unidades afganas, ya sea a batallones de infantería, a unidades logísticas, a unidades de servicio encargadas de la gestión de la infraestructura de una base o al propio cuartel general de un cuerpo de ejército afgano.
- A su vez, la Guardia Civil tenía desplegado a 43 miembros de los que unos 23 participaban en 2 equipos operativos policiales de asesoramiento y enlace (POMLT), focalizados en el adiestramiento policial del distrito de Qala-e-Now y del Cuartel General policial en Badghis.

En otros casos, España ha desarrollado acuerdos bilaterales de colaboración para asuntos concretos relacionados con algún aspecto de SSR. Es el caso de

¹⁵³ Consultado en http://www.defensa.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5148:afganistan-el-tortuoso-camino-hacia-la-transicion&catid=70:documentos&Itemid=200

Cabo Verde, que en septiembre 2014¹⁵⁴, firmó un acuerdo de cooperación técnico militar, en el que un contingente de 12 efectivos de la Armada española proporcionaría asesoramiento y adiestramiento a militares caboverdianos para la creación del núcleo inicial de la que será su futura Unidad de Operaciones Especiales.

Otro caso bien distinto es la participación del personal del Ejército de Tierra español (oficiales y suboficiales) en los denominados Equipos de Adiestramiento Móviles (*Mobile Training Team*, MTT) que operan en Bosnia i Herzegovina desde 2010, como elementos integrantes de la operación EUFOR Althea, de la Unión Europea. Su misión principal es la de asesoramiento en cuestiones de doctrina, interoperabilidad, estandarización y adiestramiento al Mando de Adiestramiento bosnio.

Por último, para finalizar la exposición de algunos ejemplos de participación militar española en procesos SSR, citar la participación desde enero de 2015 de un contingente militar, perteneciente a La Legión española, en Irak. La unidad se ha hecho cargo del centro de instrucción de Besmaya, a unos 10 kilómetros al sureste de Bagdad, donde militares españoles (cerca de 200) y estadounidenses se encargan de formar a una brigada del Ejército iraquí, con especial hincapié en tareas de desactivación de explosivos. Otros 100 militares españoles se encargan de instruir a personal iraquí de operaciones especiales, cerca del aeropuerto de Bagdad, junto a expertos estadounidenses, alemanes, holandeses, noruegos, franceses y australianos. En principio, la misión durará seis meses y su coste estimado es de 35 millones de euros.

En relación a la participación de España en la formación y reforma de cuerpos policiales, ésta se ha efectuado a través de personal perteneciente al Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil¹⁵⁵.

¹⁵⁴ BUENO, Alberto. "Reforma del Sector de Seguridad: la nueva misión española en Cabo Verde". Análisis GESI 19/2014

¹⁵⁵ El Ministerio del Interior español ha participado en misiones policiales bajo el paraguas de Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), Haití (MINUSTAH), Guatemala (CICIG), Sierra Leona (UNIOSIL) y Timor-Leste (UNMIT); y bajo el paraguas de la Unión Europea, en Bosnia-Herzegovina (EUPM), Afganistán (EUPOL-AFG), Palestina (EUBAM Rafah y EUPOL COPPS),

Personal de esta última ha participado entre 1989 y 1995 en la misión de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL); en 1995 en la misión de Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL), en la que debido al prestigio de la Guardia Civil española en la formación de nuevos cuerpos policiales, se le encargó la formación e instrucción de la nueva policía civil salvadoreña; desde 1993 han participado en la misión de Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ), prestando asistencia técnica a la formación de la policía civil mozambiqueña; entre 1992 y 1998, la Guardia Civil española participó en Angola en la misión de Naciones Unidas (MONUA), proporcionó también asistencia técnica policial; en 1994, integrantes de este cuerpo participaron en la misión de asistencia de las Naciones Unidas en Ruanda (UNAMIR), como policía judicial, con ocasión de la investigación de las terribles masacres y genocidios cometidos en dicho país; asimismo se participó en Guatemala (1995, MINIGUA), Nicaragua (1997) y Costa Rica (1999), efectuando asistencia técnica a distintos cuerpos policiales¹⁵⁶. Asimismo se ha participado en Kosovo, Albania, Macedonia, etc., etc.

Bajo el paraguas de la Unión Europea, la Guardia Civil española ha participado en los procesos electorales que se desarrollaron en Sudáfrica en 1993, así como entre 1995 y 1997 en Palestina, proporcionando asistencia técnica policial, entre otros.

Como ejemplo de participación bajo el paraguas de la OTAN, citar que la Guardia Civil española ha participado en Afganistán con el envío de un oficial al NTM-A en septiembre 2009, para ocupar un puesto en el Grupo Combinado Asesores Policiales para la reforma de la Policía de Frontera afgana así como la mentorización de su comandante en jefe. Posteriormente se incorporaron 10 instructores en el centro de Mazar-e-Sharif para la formación de la policía de orden público(ANCOP), con dos Equipos Operativos de Mentorización y Enlace Policial (POMLT) con ISAF, en Qala-e-Now, con la finalidad de instruir y

Congo (EUPOL RD Congo) e Irak (EUJUST LEX); y finalmente, bajo el paraguas de la OSCE, en Macedonia (ARYM).

¹⁵⁶ NÚÑEZ Calvo, Jesús N, “*La proyección de la Guardia Civil y la experiencia en Irak*”, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior IUSI, Madrid, 2005, p. 5

mentorizar a la Policía Afgana Uniformada (AUP), así como dos oficiales en Kabul como asesores del Ministro del Interior afgano en materia de inteligencia.

Además de la participación de unidades o expertos en cuestiones relacionadas con defensa o policiales, España ha apoyado la reforma judicial y legal de algunos países, como por ejemplo México, Uruguay, El Salvador y Honduras, mediante el envío de expertos en la materia. Las labores que han llevado a cabo están relacionadas con el desarrollo formativo judicial, de reforma del sistema penitenciario, de procedimientos de investigación y notificación, de la medicina forense, etc. todo ello, en apoyo a la figura del juez, del fiscal, del abogado del estado, del magistrado, de las asociaciones de abogados, de los defensores del pueblo, etc.¹⁵⁷

3.14.2 Estrategia nacional española sobre SSR. Documentos de referencia

Aún cuando acabamos de ver que el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior así como el Ministerio de Justicia español tienen una dilatada experiencia (en algunos casos incluso con un reconocido prestigio internacional) en muy diversos procesos de reformas del sector de seguridad, lo cierto es que España

- Carece de un documento de referencia que desarrolle una estrategia integral SSR española, similar a la que existe en otros países como Reino Unido, Francia u Holanda.
- No existe una dirección estratégica nacional aplicable en aquellos procesos SSR en los que participamos.
- No disponemos de un organismo que centralice, aúne y evite duplicidades de esfuerzos nacionales en procesos SSR; la coordinación interministerial española hasta ahora ha sido insuficiente. La experiencia de España en procesos SSR es dilatada, pero la participación de cada

¹⁵⁷ Bernabéu Esteban, Irene, “*La reforma del Sector de la Seguridad como política de Cooperación al Desarrollo del Estado Español*”, VII Congreso Español de Ciencias Políticas y Administración: Democracia y Buen Gobierno, Madrid, 2005, p. 2

Ministerio -Defensa, Interior y Asuntos Exteriores- ha sido realizado de forma autónoma e independiente.

- No se han desarrollados instrumentos adecuados para la aplicación de programas SSR.
- No se han desarrollado herramientas útiles de seguimiento y evaluación de la eficacia de los programas SSR (en la actualidad, se participa, pero no existe un organismo encargado de analizar las lecciones aprendidas, de ver en que se ha fallado o que objetivos no se han cumplido).
- No existe un organismo de control económico para aquellas dotaciones presupuestarias dedicadas a nuestra participación en este tipo de procesos. Y es realmente importante evaluar la eficacia de los proyectos de los que participamos.
- Es necesario mejorar la coordinación y la cooperación en el terreno con otros agentes, locales e internacionales, implicados en este tipo de proyectos. España tiene que trabajar dentro de las instituciones internacionales por la consecución de una mayor y mejor coordinación de estrategias, programas y posiciones.
- Además de la participación de los Ministerios de Defensa, del Interior y de Asuntos Exteriores y de Cooperación, sería recomendable que otros Ministerios como el de Justicia, Economía o incluso la Presidencia del Gobierno pudiesen implicarse en proyectos SSR.
- Es urgente invertir en programas de formación integral en SSR, crear bolsas de expertos y constituir estructuras matrices para postular y copar puestos de responsabilidad en misiones internacionales y encontrar un nicho de mercado funciona o geográfico dentro del amplio mundo de la SSR.

- Es necesario desarrollar estructuras logísticas potentes para poder desplegar y sostener al personal en las regiones en las que se desarrollan este tipo de procesos¹⁵⁸.

El Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación español es la institución fundamental española responsable de todos los asuntos relacionados con la cooperación y la asistencia al desarrollo en terceros países.

Uno de los documentos fundamentales de este Ministerio es el Plan Director de Cooperación Española, que se emite cada tres años.

En su Plan Director de la Cooperación Española para el trienio 2009-2012 cita el término “Reforma del Sector de Seguridad (RSS)” una única vez. Lo hace dentro del apartado 7.3 “Prioridades Sectoriales de la Política para el Desarrollo” para el periodo 2009-2012 (como sector se considera “el sector de intervención de la Cooperación Española”).

Se trata del apartado en el que se especifican cuáles son los sectores que el Estado español ha identificado como prioritarios para el desarrollo de las políticas nacionales encaminadas a nuestra participación en actividades de cooperación internacional.

Se establecen doce sectores de intervención, y sólo en el de Gobernabilidad Democrática, el primero de los doce, se trata el concepto SSR.

Con la participación española en este sector, el Gobierno pretende “promover la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo”. Y más concretamente, hace referencia a la consecución de un Objetivo Específico, el número 2, cuya finalidad es “fortalecer la seguridad pública, el acceso a la

¹⁵⁸ Algunas de las ideas aquí expresadas son parte de los principales problemas y de las recomendaciones que se aportan en el documento CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ CITpax. *La reforma del sector de seguridad: una nueva dimensión de la acción exterior española*, Madrid, CITpax, 2008, pp. 10-11.

justicia y la promoción de los derechos humanos con especial atención a los pueblos indígenas y a los derechos de las mujeres”.

Pero si ahondamos en la lectura de este documento, vemos que ni siquiera es afortunado el empleo del término SSR. A lo largo del mismo, se intuía que, al citar los conceptos de “governabilidad democrática”, “promover el desarrollo”, “fortalecer la seguridad pública”, “la seguridad humana”, etc., se efectuaría un empleo adecuado del concepto SSR, ya que todos estos conceptos están íntimamente interconectados con el de SSR. Pero el párrafo en el que aparece citado, demuestra que el redactor no entiende la filosofía de este concepto ya que cita y pone al mismo nivel el concepto SSR y uno de los elementos fundamentales del mismo, el proceso de desarme, desmovilización y reintegración DDR:

El párrafo dice textualmente: “En situaciones de post-conflicto y/o fragilidad, el fortalecimiento de la seguridad humana consiste principalmente en la creación de un contexto que impide el resurgimiento de conflictos armados y otras situaciones de extrema violencia. Así se pueden citar: el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR), la justicia transicional, el desminado humanitario y la reforma del sistema de seguridad (RSS), así como la violencia contra las mujeres y el acceso de las mujeres a los espacios y estructuras públicas¹⁵⁹”. Claramente se observa que desconoce que desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) es parte de todo proceso SSR.

En el actual Plan Director de Cooperación Española 2013 / 2016¹⁶⁰ no se hace ninguna referencia explícita al concepto de Reforma del Sector de Seguridad. El texto recoge de forma implícita la necesidad de que haya una cooperación y una coordinación entre todos aquellos elementos y organizaciones gubernamentales españolas que participan en las actividades de cooperación y desarrollo, pero el concepto SSR ya ni se cita.

¹⁵⁹ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DECOOPERACION. *Plan Director de Cooperación Española 2009 / 2012*. Madrid, MAEC, 2009, pp. 123-128

¹⁶⁰ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DECOOPERACION. *Plan Director de Cooperación Española 2013 / 2016*. Madrid, MAEC, 2013

Por su parte, el Ministerio de Defensa español ha ido progresivamente acercándose al concepto de SSR a través de manifestaciones en documentos como la Ley Orgánica de Defensa Nacional 5/2005 (en su artículo 2 manifiesta que uno de los objetivos de la política de defensa española es contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales), en la Directiva de Defensa Nacional 1/2008 (“la seguridad nacional está intrínseca e indisolublemente unida a la seguridad de Europa”) así como en el documento denominado Plan de Diplomacia de Defensa¹⁶¹.

Éste es un documento elaborado por el Ministerio de Defensa español en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, que proporcionar continuidad a los ya han manifestado de acuerdo con los previstos en la Ley Orgánica de Defensa Nacional y en las Directivas de Defensa Nacional, y está enfocado, entre otros objetivos, a facilitar la planificación y el desarrollo de acciones de política defensa del ámbito internacional.

Es el documento español de máximo rango en el que aparece una definición de Reforma del Sector de Seguridad: “conjunto de medidas que tienen por objeto proporcionar a un país determinado la capacidad de atender a sus necesidades de seguridad y defensa de forma consistente con las normas democráticas y con los principios aceptados que buen gobierno, transparencia y respeto al Estado de Derecho”¹⁶².

Cita que deben ser los Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el de Interior y el de Defensa los que a través de los Programas de Cooperación para el Desarrollo, los que desplieguen expertos y participen en Misiones de Mantenimiento de Paz, proporcionando un importante apoyo en cuestiones SSR en países de interés¹⁶³.

¹⁶¹ MINISTERIO DE DEFENSA ESPAÑOL. *Plan de Diplomacia de Defensa*. Madrid, MDEF, 2011, p. 6

¹⁶² MINISTERIO DE DEFENSA ESPAÑOL. *Plan de Diplomacia... Op. Cit p.29*

¹⁶³ MINISTERIO DE DEFENSA ESPAÑOL. *Plan de Diplomacia... Op. Cit p.65*

Curiosamente el texto indica que se debe desplazar el centro de gravedad de las actividades básicas de la Reforma del Sector de Seguridad hacia el área del Golfo de Guinea y en caso necesario, hacia países del Sahel con procesos de reforma política general. En Iberoamérica además de buscar un aumento de calidad en las actividades de este instrumento, se facilitará asesoramiento en el establecimiento de organizaciones de seguridad y defensa¹⁶⁴.

Para finalizar, el Gobierno de España por su parte ha empleado este término en contadas ocasiones.

Así, en la versión de la Estrategia Española de Seguridad de 2011, aparece una única vez las palabras “Reforma del Sector de Seguridad”, dentro de los denominados Principios de Acción Internacional del Gobierno de España: “Continuaremos prestando asistencia técnica a otros Estados para la reforma del sector de la seguridad, como se viene haciendo ya desde hace tiempo con éxito”.

Un gran acierto de este documento es la creación de la denominada Unidad de Respuesta Integrada Exterior (URIE), de carácter interministerial, que servirá para desplegar, con prontitud y eficacia funcionarios y no funcionarios formados en sus áreas de especialización. La Unidad explora las posibilidades de incorporar estructuras existentes en este ámbito y personas procedentes de las comunidades autónomas o de colectivos como el personal en reserva y retirado de las Fuerzas Armadas, Guarda Civil, Policía, Administración de Justicia, Ministerio de Economía y Hacienda y otros ámbitos.

Cita que la contribución se producirá en las misiones en el extranjero donde se podrá recorrer personal civil, ya sean multinacionales o nacionales: misiones de prevención, mantenimiento o consolidación de la paz, observación electoral, protección civil, emergencias consulares o ayuda humanitaria. A través de la participación también de efectivos militares, la unidad debe servir para potenciar la coordinación civil- militar¹⁶⁵.

¹⁶⁴ MINISTERIO DE DEFENSA ESPAÑOL. *Plan de Diplomacia... Op. Cit p.87*

¹⁶⁵ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid, 2011, p. 22 y p. 46

Aun cuando la Unidad URIE es realmente interesante, no tiene ninguna similitud al organismo que creó el Reino Unido (ver apartado de historia de SSR), para coordinar a los tres ministerios y organismos fundamentales dedicado a la cooperación y el desarrollo en dicho país.

Posteriormente, en mayo de 2013, el Gobierno de España publica la Estrategia de Seguridad Nacional¹⁶⁶, documento que revisa la Estrategia Española de Seguridad de 2011, adaptando y actualizando su contenido a los cambios del escenario estratégico, al tiempo que configura un nuevo sistema de Seguridad Nacional. Pero, tras 68 folios de desarrollo, el término Reforma del Sector de Seguridad ni siquiera se cita.

Han existido otras importantes iniciativas tendentes al desarrollo conceptual de esta materia en España. Una de las más importantes se produjo el 3 julio de 2008 a través del Seminario denominado “la Reforma del Sector de Seguridad (SSR): una nueva dimensión de la acción exterior española”, llevado a cabo gracias a la cooperación del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), el Centro Intencional de Toledo para la Paz (CTIpax) y el Real Instituto Elcano. El objetivo principal de este seminario fue tratar de contribuir a dotar a España de una estrategia y un concepto propio y coherente de SSR, en consonancia con su proyección internacional, así como promover la investigación sobre éste tema en España.

3.15 El modelo de Reforma de Sector de Seguridad de la OCDE aplicado al sector de la “Defensa”

El manual sobre SSR de la OCDE¹⁶⁷ establece que existen ocho temas claves que deben ser abordados en el que caso de aplicar el modelo de reforma del sector de defensa¹⁶⁸:

¹⁶⁶ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*, Madrid, 2013

¹⁶⁷ OECD DAC, “OECD DAC Handbook on Security System Reform, Supporting Security and Justice” Paris, OECD DAC, 2007

¹⁶⁸ Ver apdo 3.12 de este texto.

1. Desarrollar un control democrático sobre las fuerzas armadas incluyendo un marco de actuación legal y constitucional, así como una gestión y una supervisión civil sobre dichas fuerzas armadas.
2. Fortalecer el proceso de revisión de las amenazas a la seguridad, desarrollando las capacidades necesarias para actuar contra ellas.
3. Establecer el papel y la responsabilidad de las FAS en relación a la policía en cuestiones de seguridad internas.
4. Establecer una aproximación integral al desarrollo, gasto económico, planeamiento de los recursos humanos y la gestión de los medios militares.
5. Fomentar el debate en la sociedad civil sobre temas relacionados con la reforma de la defensa.
6. Fomentar la reforma interna de las fuerzas armadas (el adiestramiento básico y la carrera profesional) así como la salida profesional de las mismas.
7. Fomentar un equilibrio social y étnico, así como la igualdad de oportunidades para todos.
8. Fortalecer acuerdos regionales de cooperación militar.

3.16 El concepto SSR: Conclusiones

Tras la exposición detallada en este capítulo de todos los aspectos que conforman el concepto SSR (historia, definición, términos relacionados, actores, principios, categorías o áreas de aplicación, obstáculos, pilares, procesos, buenas prácticas, etc.) podemos concluir que:

- La Reforma del Sector de Seguridad se ha convertido en un elemento fundamental en la acción exterior de países y organizaciones supranacionales.

- La aparición de nuevas amenazas para la seguridad del estado; la voluntad de la comunidad internacional de participar en procesos de cooperación y desarrollo económico en estados fallidos o en situaciones de inestabilidad democrática; el cambio del modelo del paradigma de la seguridad en su desarrollo y evolución hacia la inclusión del concepto de seguridad humana; la modificación del marco referencial geoestratégico en la década de los 90, con la desaparición de los dos bloques antagónicamente enfrentado durante décadas así como la aparición de numerosos conflictos y crisis humanitarias han sido el caldo de cultivo que ha permitido el desarrollo del concepto de Reforma del Sector de Seguridad.
- Toda la Comunidad Internacional emplea con enorme facilidad y asiduidad este concepto; existen connotaciones diferentes en cada aproximación conceptual pero todos comparten los elementos fundamentales de este tipo de procesos, de ahí que el concepto SSR sea un concepto central (*core concept*) con numerosas acepciones dependiendo de la organización, el país, el foro, las fuerzas armadas, el analista o el académico que lo emplee.
- Aun cuando existe un “core concept” claro, la mayoría de los conceptos SSR estudiados tienen características, principios, pilares, etc., muy similares sin que las diferencias existentes entre estas acepciones impida que el concepto SSR sea comúnmente aceptado, y que su aplicación por organizaciones o países distintos genere problemas insalvables.

Cuando se trabaja en un proceso SSR en un proyecto internacional, no se tratan las características, los principios, pilares o términos relacionados. Se busca la aplicación de este “*core concept*” en beneficio de ese estado fallido o democráticamente inestable.

Se considera muy importante en este caso las lecciones aprendidas de otros procesos similares, las herramientas con las que contamos y las buenas prácticas de cada proceso.

- A nivel internacional existe un desarrollo conceptual muy amplio; muchas naciones y organizaciones han emitido documentos de referencia tipo “policy” que permita la dirección, coordinación y aplicación de iniciativas nacionales acordes a su política exterior, de asistencia y cooperación internacional
- Hemos identificado que un proceso SSR debe tener un diseño integral, en el que todos los aspectos queden previamente definidos, que durante su ejecución exista la máxima coordinación posible entre todos los actores que participan y que tenga una dotación presupuestaria apropiada y oportuna en el tiempo.
- La coordinación durante la ejecución es esencial: es necesario conocer todos los proyectos y las actividades que se desarrollan sobre el terreno, en cada elemento, con la finalidad de evitar duplicidades en los esfuerzos que se realicen.
- Todo proceso SSR es intrínsecamente diferente: cada estado tiene unas condiciones históricas, sociales, económicas, políticas, étnicas y culturales distintas, por lo que el proceso debe ser diseñado específicamente para ese estado, teniendo en cuenta todas sus circunstancias particulares.
- Es fundamental el consentimiento, la cooperación y plena implicación del estado en el que se va a acometer la Reforma del Sector de Seguridad. La aplicación de reformas sin el consentimiento de la nación anfitriona no se ajusta a derecho.
- El liderazgo de todo proceso SSR debe ser local, es decir, dirigidos por las estructuras gubernamentales del estado fallido en el que se desarrolla el proceso.

Los países y las organizaciones supranacionales que participan en el mismo deben de proporcionar cuantos medios, herramientas e instrumentos estén a su alcance para asesorar a dichas estructuras

gubernamentales. Su labor fundamental debe ser la de aconsejar y apoyar, nunca la de dirigir.

Sin embargo, en aquellas situaciones en las que las estructuras gubernamentales locales son todavía incipientes o no exista una estabilidad local o una seguridad que permita el desarrollo de estos procesos SSR, las naciones participantes o las organizaciones supranacionales pueden liderar las actividades de cada proyecto. Liderar no significa establecer el modelo de la estructura que se quiere reformar o crear. El estado fallido dirige la formulación de qué estructura quiere, y esas naciones u organizaciones supranacionales lideran, forman, adiestran, seleccionan, etc., hasta que el gobierno del estado fallido es capaz de asumir también esas tareas. Se trata de aplicar el concepto “*train the trainer*”, adiestrar a adiestradores locales que se convertirán con el tiempo en los futuros en los que dirijan la formación de su personal, de sus unidades.

- Numerosas organizaciones supranacionales y países tienen una dilatada experiencia en procesos SSR; existe un número amplísimo de analistas, expertos, académicos y centros de pensamiento o think tanks dedicados a este tipo de actividades, con numerosísimas publicaciones, lo cual revierte en mejores buenas prácticas futuras.

En relación a España, podemos destacar que

1. Gubernamentalmente no ha existido hasta ahora el interés que se ha manifestado en otras naciones como Reino Unido por este tipo de procesos.
2. Carecemos de un documento de referencia que desarrolle una estrategia nacional sobre SSR.

3. No disponemos de ningún comité u organismo que centralice y coordine los esfuerzos numerosos esfuerzos nacionales que hemos hecho o estamos haciendo en procesos SSR¹⁶⁹.
4. La experiencia española en este tema es enorme, pero dado que no existe ninguna coordinación interministerial, podríamos decir que son actividades autónomas e independientes.
5. No disponemos de herramientas adecuadas para la aplicación de programas SSR, ni para su posterior seguimiento y evaluación de la eficacia de los proyectos en los que participamos.
6. En un futuro, cuando se establezca un organismo interministerial que coordine todas las actividades en procesos SSR, se debería incluir a los Ministerio de Justicia y de Economía, así como organizaciones nacionales no gubernamentales, en la planificación y ejecución de estos procesos.
7. Y finalmente, no existen programas de formación específicos sobre esta temática que haga que personal nacional puede especializarse en esta materia.

Desde el punto de vista militar, a nivel internacional, observamos que existe un desarrollo conceptual oportuno y lógico, de todas aquellas actividades que los ejércitos pueden realizar cuando se les solicita su colaboración para participar en la creación o en la reforma de los elementos pertenecientes al sector de seguridad.

Son publicaciones doctrinales muy elaboradas, rigurosas y claras. En ellas establecen los límites de actuación, actores, principios, buenas prácticas, procesos, etc.

¹⁶⁹ Nota del autor: La labor que efectúa el Ministerio de Asuntos Exteriores y en concreto la AECID son remarcables, pero en relación al concepto SSR, no podemos decir que existan las estructuras interministeriales, documentos de referencia, herramientas para la aplicación de los programas SSR, etc., que existen en otros países, a los cuales hemos hecho referencia con anterioridad.

También se establece el típico ciclo de planeamiento militar con tres las fases fundamentales de toda actividad militar: análisis y planeamiento; ejecución y, finalmente, evaluación.

Y una de las ideas más importantes es que toda participación de un ejército en este tipo de procesos debe pasar por cinco estadios bien diferenciados, siempre de forma consecutiva:

- inversión en equipos, infraestructuras y recursos, creando una base a partir de la cual puede iniciarse el proceso;
- adiestramiento,
- mentorización,
- asociación y finalmente,
- transición y supervisión.

En cada uno de esos períodos, el ejército lidera, adiestra, asesora, se asocia o supervisa al nuevo elemento de seguridad creado.

CAPITULO 4.
CONTEXTUALIZACION DEL ESTUDIO DE CASO:
EL EJÉRCITO DE TIERRA AFGANO.

4 CONTEXTUALIZACION DEL ESTUDIO DE CASO: EL EJÉRCITO DE TIERRA AFGANO

En este capítulo pretendemos analizar con todo detalle el Ejército de Tierra afgano (ANA) como estudio de caso de la aplicación de la Reforma del Sector de Seguridad en Afganistán.

Para ello establecemos la siguiente hoja de ruta:

Comenzaremos por razonar la benevolencia de la elección del ANA como estudio de caso paradigmático en la aplicación de la SSR en este Afganistán; pro seguiremos con un estudio que nos permita conocer con todo detalle cómo es el Ejército de Tierra afgano, desde su evolución (tras la creación de Afganistán, en 1747), pasando por las influencias que otros estados y fuerzas armadas han ejercido sobre el ANA a lo largo de su historia, o la estructura actual de las Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional (ANSF) y el papel que el ANA juega como parte de las ANSF.

El ANA comenzó a crearse / reformarse el 22 de diciembre de 2001. Desde entonces la Comunidad Internacional ha creado una serie de estructuras militares operativas (OMC-A, CTSC-A, NTM-A,...) que han posibilitado todo su desarrollo, incluido el proceso de desarme, desmovilización y de reintegración (DDR) inicial. Es fundamental analizar cómo ha participado la Comunidad Internacional en el proceso SSR.

Pero conocer el ANA significa conocer su estructura operativa, su material y armamento, su doctrina, su adiestramiento y enseñanza, sus infraestructuras, su financiación,...; pero también es importante conocer los problemas que actualmente afectan al ANA (distribución étnica; alfabetización; integración de la mujer; efectividad de las estructuras operativas creadas; la corrupción dentro del ejército de tierra afgano; las bajas que se producen, ya sean por no regresar a sus unidades o por enfrentamientos con terroristas, y que producen un continuo desgaste del ANA; ...).

Y no podemos dejar de analizar los desafíos futuros a los que deberán enfrentarse: la tan necesaria autofinanciación, la confianza del afgano en su

propio ejército, la capacidad de asumir sus propias responsabilidades como fuerza armada, las necesarias reformas futuras o la supervivencia como estructura armada ni contar con los apoyos de terceros países de la Comunidad internacional, por citar algunos.

4.1 Razones que fundamentan la elección del ANA como estudio de caso de la aplicación de los procesos SSR en Afganistán

Como ya expresamos en el capítulo 3, apdo. 3.6.5. “*Experiencias reales de Reformas del Sector de Seguridad*”, desde mediados del siglo pasado, la Comunidad Internacional ha mostrado su voluntad de participar, ya sea de forma individual o a través de las grandes organizaciones supranacionales existentes (Naciones Unidas, Unión Europea, OTAN, etc.) en la Reforma del Sector de Seguridad de aquellos estados que han necesitado crear o reformar sus instituciones relacionadas con la seguridad.

Al abordar el estudio de la Reforma del Sector de Seguridad, observamos que este concepto ya se ha aplicado en muy numerosas ocasiones, pero en la mayoría de los casos, las reformas aplicadas a algún elemento concreto del “sector de seguridad” han sido parciales, acotadas en el tiempo y únicamente para la consecución de un objetivo definido. No han sido reformas globales, que afecten a toda una institución, durante un periodo amplio de tiempo, o a todo el sector de seguridad completo. Ejemplo de ello son los casos citados en el apartado 3.6.5, como Yemen (en 1994), Ghana (en 2001), Liberia (en 2003), etc.

Distintos fueron los paradigmáticos casos de Kosovo y Timor Oriental (ambos en 1999), que aunque se aplicaron procesos SSR de forma más global, afectando a más sectores o elementos independientes, tampoco pueden llegar a ser considerados como ejemplos ideales, debido fundamentalmente a dos razones:

- El concepto SSR estaba comenzando a ser tratado en conferencias y simposios, se iniciaba la publicación de los primeros escritos y lógicamente se estaban creando las primeras estructuras, en Reino Unido. Pero, realmente podemos considerar este motivo como poco peso.
- La razón fundamental es la aproximación de la Comunidad Internacional al estado fallido: se trata de soluciones parciales a problemas existentes, con la finalidad de devolver la capacidad al estado fallido. No se hay un enfoque global que afecte a todos los sectores, coordinado por todas las naciones y con objetivos claramente definidos.

Sin embargo, y a diferencia con Kosovo y Timor Oriental, creemos que el caso de la aplicación de la Reforma del Sector de Seguridad en Afganistán es quizás uno de los ejemplos más válidos para analizar con detalle el concepto SSR en un estado fallido.

Uno de los principales motivos de esta aseveración es que el concepto se aplica de forma global, a todas las instituciones relacionadas con la seguridad, partiendo casi desde la nada.

Creemos que en el caso de Afganistán confluyen numerosas circunstancias que hacen que este estudio de caso sea idóneo:

1. La Comunidad Internacional inicia su participación en este estado a finales de 2001, momento en el que, como ya hemos explicado anteriormente, en muy numerosos foros, se trabaja ya en el desarrollo del concepto de Reforma del Sector de Seguridad, hecho que culminaría, tras numerosas reuniones, conferencias y simposios, en la elaboración de los manuales de la OCDE ya citados anteriormente.

Es decir, en los albores de la aplicación del proceso de Reforma del Sector de Seguridad al Ejército de Tierra afgano, la comunidad intelectual estaba inmersa en numerosas discusiones dialécticas para

establecer conceptualmente lo que se debe y no se debe hacer a la hora de aplicar la citada reforma.

A principios de 2005 ya existe un modelo de proceso SSR, establecido en el primero de los manuales de la OCDE descritos en el capítulo tercero. Por tanto, se cuenta con un documento consensuado internacionalmente que sirve de referencia para la aplicación de los procesos SSR al ANA.

Como ya hemos explicado en páginas anteriores, la principal diferencia con los casos citados de Kosovo y de Timor Oriental es que, además de no existir un referente conceptual definido, tampoco existía comunidad de ideas similares que permitiesen una dirección común entre todos los estados que participaron en la reforma de las instituciones.

2. Curiosamente, la participación de la Comunidad Internacional en Afganistán es realmente novedosa: en la reconstrucción de este estado participan masivamente casi todas las naciones del globo terráqueo, al menos todas aquellas con capacidad de poder aportar y hacer que un estado fallido pudiese volver a la normalidad democrática.

Esto no había ocurrido nunca en otros casos similares, ni siquiera en los más recientes, como por ejemplo, en Irak.

Quizás la voluntad de erradicar el terrorismo internacional que afecta nuestra sociedad en las últimas décadas y que en este caso estaba siendo financiado y ejecutado por Al-Qaeda, con notables y diversos apoyos talibanes, hace que la Comunidad Internacional busque implicarse en Afganistán.

Pero tras la erradicación de ese terrorismo, surge la voluntad de proporcionar los apoyos tan necesarios en una de las fases más importantes de todo conflicto: la fase post-conflicto, de reactivación económico-social.

Y es ahí donde surge la segunda novedad importante: los estados que tienen voluntad de participar en esta fase son muy numerosos, muchos más que en cualquier otro conflicto de características similares. Podríamos llegar a decir que se trata de una participación global, ya que cualquier estado con pequeñas capacidades y voluntad, ha participado. Se trata de un cambio significativo en el modelo de participación, con numerosas coordinaciones a alto nivel, que también se mantienen en el plano regional y lógicamente a la hora de ponerlas en práctica en nivel local.

3. Otra razón de peso además de las dos ya señaladas (existencia de un concepto SSR depurado y participación “global” por parte de la Comunidad Internacional), es el marco temporal disponible para el análisis de los procesos SSR.

La decisión de tomar como origen de este estudio el año 2001 se fundamenta en que el 22 diciembre dicho año, se establece de forma temporal el Gobierno Interino de la República Islámica de Afganistán, y es desde ese momento, cuando la Comunidad Internacional (fundamentalmente Estados Unidos y los países pertenecientes a la OTAN), comienza la creación y reforma de un nuevo Ejército de Tierra afgano.

Todo análisis debe estar acotado, y es por ello que creemos que el momento de cerrar el período de estudio debe ser el año 2014.

Con fecha 31 diciembre 2014 se produce un hecho determinante: la misión internacional denominada “*International Security Assistance Force (ISAF)*” finaliza, iniciándose la denominada *Resolute Support*, con una finalidad, un volumen de efectivos y una financiación distinta a la de ISAF, y tendente a que, en pocos años, las Fuerzas Armadas afganas, y por tanto el Ejército de Tierra afgano asuman sus responsabilidades y por tanto, sean capaces de realizar sus cometidos sin ninguna ayuda externa.

Así pues, el periodo 2001-2014 constituye para nosotros el marco temporal en el que observamos el nacimiento, evolución, desarrollo y la casi plena autonomía de un nuevo Ejército de Tierra afgano, no dependiente de otros, de la Comunidad Internacional.

La cercanía de este periodo de tiempo nos permitirá un análisis más profundo de documentos, informes, valoraciones personales, etc., en un momento en el que el desarrollo de la tecnología permite la difusión de un volumen enorme de ideas a través de medios electrónicos, hecho éste que no tiene comparación con épocas anteriores.

El periodo de tiempo estudiado se considera suficientemente amplio como para permitir un análisis adecuado de cada uno de los factores estudiados. Un periodo más breve o incluso más lejano en el tiempo, no facilitaría el análisis.

4. Por último, otra razón, aunque de menor importancia en comparación con las citadas, es que existe un volumen de información importante sobre la cuestión estudiada, casi siempre, en formato electrónico.

El origen de las fuentes consultadas es muy variado, lo que facilita un estudio académico apropiado.

Es realmente curioso observar que en la última década, el auge y la difusión de documentos en formato electrónico ha superado con creces la publicación de libros en formato papel. Por ello, la mayoría de los documentos referenciados en este trabajo en el apartado bibliografía, son documentos en versión electrónica, de fácil consulta en las páginas web citadas, en centros de pensamiento (*think tanks*), en organismos gubernamentales o en universidades.

Un hecho importante a tener en cuenta en este documento es el origen de la documentación consultada: se trata fundamentalmente de documentación emitida por los aquellos países que han participado o participan en el “*state building*” de Afganistán.

De forma somera, podríamos decir que aproximadamente un 60% de la información existente sobre la creación y reforma del Ejército de Tierra afgano procede de Estados Unidos. Se trata de un volumen realmente grande, procedente de:

- Análisis efectuados en centros de pensamiento (*think tanks*), institutos de estudios estratégicos y universidades.
- Informes de organismos gubernamentales implicados en la reconstrucción de Afganistán.
- Documentos elaborados por militares estadounidenses que han participado en la Operación “*Enduring Freedom* (Libertad Duradera)” o que han trabajado para ISAF (especialmente en el Mando Combinado para la Transición de la Seguridad en Afganistán, CTSC-A y en la Misión de Adiestramiento de la OTAN, NTM-A).
- Periodistas, analistas, académicos que realizan valoraciones personales en periódicos o revistas de gran tirada.

Aproximadamente, el otro 40% de la información existente sobre este tema, tiene origen en Europa. Y su procedencia es similar a la citada para los Estados Unidos (centro de pensamiento, instituto de estudios estratégicos, universidades, organismos internacionales, etc.).

En el caso de España, encontramos fundamentalmente documentos emitidos por el Instituto de Estudios Estratégicos Español, por el Real Instituto Elcano, la revista “Tierra” (del Ejército de Tierra español).

Tras analizar las fuentes, consideramos que España tiene interés por el concepto de Reforma del Sector de Seguridad y por la reconstrucción de Afganistán, pero dado que la participación española es pequeña en comparación con otros países europeos o americanos, el volumen de documentos existentes no es elevado (nuestra participación se realiza fundamentalmente a través de Agencia Española de Cooperación

Internacional para el Desarrollo (AECID) y del Ministerio de Defensa español, a través de fuerzas militares en las PRT y OMLT¹⁷⁰).

Por todo ello, y aun cuando al enfoque de este estudio está fundamentalmente basado en documentos estadounidenses, europeos, españoles, ya sean de origen civil o militar (en este caso, de OTAN o del Ministerio de Defensa español), consideramos que existe sobre este tema un volumen enorme de documentos que abordan cualquier pequeño aspecto de estos procesos. Existen opiniones muy variadas, análisis profundos y detallados, estudios muy focalizados sobre cuestiones muy singulares, etc., todo ello como consecuencia de la implicación de la Comunidad Internacional por contribuir a la reconstrucción de Afganistán.

Consideramos también que habría sido enormemente interesante encontrar documentos elaborados por Japón, China, países del mundo árabe, Rusia o países iberoamericanos que tratasen aspectos del proceso SSR en Afganistán.

Y aun cuando la dificultad de lectura de documentos redactados en estos idiomas habría sido grande, el punto de vista y la percepción de otros estados, de otras culturas, proporcionaría enfoques interesantes y distintos a los estrictamente occidentales, considerados en párrafos anteriores.

Habría sido también interesante contar con documentos emitidos en Japón, que desde el año 2001 ha liderado el proceso de desarme, desmovilización y reintegración, DDR, de los excombatientes afganos. Éste aspecto es realmente importante y muy a tener en cuenta en la creación del nuevo Ejército de Tierra afgano.

¹⁷⁰ Los conceptos de PRT y OMLT se desarrollan posteriormente cuando estudiemos la creación de las ANSF.

Los procesos SSR llevados a cabo en Afganistán se han aplicado a muy numerosos elementos e instituciones. En este estudio solo se analiza el Ejército de Tierra afgano, aunque en ciertos momentos se hará referencia puntual a otras entidades de las ANSF (en concreto, a la Fuerza Aérea Afgana, *Afghan Air Force*, AAF y a la Policía, *Afghan National Police*, ANP) para una mayor comprensión del tema tratado, para comparar dichas instituciones, sus estructuras, medios materiales, influencia del volumen de efectivos en una y otra institución, etc.

4.2 La República Islámica de Afganistán

Cuando estudiamos con detalle el Estado afgano, la primera imagen que se nos viene a la mente es la singularidad de esta nación, y en especial, las diferencias tan grandes que existen entre Afganistán y los estados europeos, asiáticos o americanos plenamente desarrollados.

Como ejemplo del mosaico de características que definen a Afganistán, sirvan las palabras que Javier Cabeza Taberné utiliza a modo de introducción en un estudio muy completo y detallado sobre dicho país:

“Afganistán es un país árido devastado por una guerra de más de tres décadas; una estructura social fragmentada y con fuertes tendencias centrífugas; una agricultura y ganadería de subsistencia; una industria incipiente, por no decir inexistente; con importantes recursos minerales, hidráulicos y comerciales; con 80 km de ferrocarril, una escasa red de carreteras, caminos y vuelos nacionales e internacionales; una frontera absolutamente permeable y contestada en el sudeste; 17 millones de usuarios de teléfonos móviles de cinco operadores; un anillo de fibra óptica en construcción”¹⁷¹.

¹⁷¹ TABERNÉ, Javier Cabeza. Cuadernos de Estrategia nº 164. Instituto Español de Estudios Estratégicos. p. 9

Si tuviésemos que definir de forma breve a Afganistán, podríamos decir que es un estado con un muy bajo desarrollo social y económico (basado fundamentalmente en el cultivo del opio), con un alto nivel de analfabetismo, con una sociedad predominantemente tradicional basada en el concepto de tribu-clan-familia y sin apenas tradición por la unidad nacional.

Afganistán es un país realmente joven (nace como tal en 1747). Por entonces no tenía ni las dimensiones, ni la estructura social y étnica actual. Se trataba de una zona pobre, en la que convivían familias, clanes y tribus, étnicamente muy diferenciadas, en espacios muy amplios.

Durante los últimos 250 años, Afganistán ha vivido numerosas situaciones complejas, por lo que unas veces ha buscado la neutralidad internacional (como así ocurrió durante la Primera y la Segunda Guerra Mundial), y en otras, un equilibrio político y diplomático, digno de un malabarista, con todas las naciones con intereses en Afganistán.

A lo largo de su breve historia, Afganistán ha recibido influencias muy dispares:

- Ha pasado de tener una importante influencia británica (entre 1837 y 1921) a un odio creciente hacia el Imperio Británico, debido fundamentalmente a las tres guerras anglo-afganas que tuvieron lugar durante ese periodo;
- Ha establecido relaciones diplomáticas con numerosos estados, pero en especial con Irán y con Pakistán (de los cuales ha recibido ayuda financiera y militar), así como con Egipto y La India;
- Ha establecido con Moscú amistad y relaciones políticas muy estrechas en varios momentos de su historia, pero también ha desarrollado una enorme enemistad hacia la URSS, en periodos concretos, como cuando fue invadido entre 1979 y 1989;
- Y, a finales del siglo pasado, pudo contar con financiación y asistencia militar procedente de Estados Unidos para poder expulsar a las tropas rusas de su propio territorio.

Y como es lógico, las fuerzas armadas afganas han evolucionado acordes a las influencias existentes en cada momento.

Afganistán es pues hoy en día un estado joven pero con enormes influencias históricas de estados cercanos (Influencias regionales) pero también es objeto de disputa de las principales potencias mundiales (EEUU, Rusia).

4.3 Afganistán. Breve historia de sus Fuerzas Armadas (1747-2001)

Afganistán es un estado clave en el centro de Asia, que ofrece importantes ventajas estratégicas a todo aquel que lo posee o es aliado suyo. Y aun cuando es un terreno difícil para la vida (montañoso, desértico, con enormes diferencias climáticas entre unas zonas y otras, con reducidos recursos agrícolas y mineros, etc.), es, sin embargo, un territorio muy codiciado por ser parte de la frontera sur de la actual Rusia, y por ser un territorio centrado en el continente asiático.

1747 es considerado el año de la creación del estado de Afganistán, momento a partir del cual, el territorio que más o menos constituye actualmente Afganistán, fueron parte del Imperio Durrani.

Tras noventa años de relativa tranquilidad y sin apenas influencias externas, serán los británicos, desde el año 1837, los que ejercerán una influencia, a veces activa y otras, indirecta, sobre la población que se asienta en la zona del actual Afganistán.

El interés principal de los británicos sobre esta zona del mundo no se debía a intereses económicos ni políticos. La posesión de los territorios que actualmente constituyen la India era una fuente de ingresos económicos enormes para la metrópoli, motivo por el cual los británicos consideraban a Afganistán como un colchón de seguridad, una zona estratégicamente

importante, que les permitía frenar a los rusos en sus intenciones de tener una salida al Océano Indico o acceder a las ricas llanuras de la India.

El Imperio Británico mantuvo estrategias diversas con los emires afganos que detentaron el poder en cada momento; en algunos momentos, adoptaba la política de no interferencia, manteniendo su influencia a través de asistencia económica y suministro de armas; y en otros momentos, como ocurrió en el periodo entre 1837 y 1842, su oposición al Emir Dost Muhammad fue total, interviniendo un Ejército británico de unos 4.500 soldados, de los cuales pocos regresaron tras la ocupación, lo que constituyó un fracaso rotundo para el Imperio Británico, y que no sería subsanado hasta que en 1857 se restablecieron las relaciones entre el emir y el Imperio Británico.

Hasta 1878 la situación en el territorio afgano fue de relativa calma. A partir de ese momento, la presión ejercida por parte de las autoridades rusas hacia el emir fue creciente, dado que pretendían hacer avanzar la frontera sur, hacia el Océano Indico.

Un hito realmente importante en la historia de Afganistán fue la segunda guerra anglo-afgana (1878-1880), que obligó al Imperio Británico a ocupar la mayor parte del territorio afgano.

Tras un retorno a la política de no intervención por parte del gobierno británico elegido en las elecciones de 1880, el Emir Abdur Rahman, aceptó el estatus de Afganistán como Protectorado británico.

Hasta la Primera Guerra Mundial no se produjeron cambios importantes en las relaciones entre el Imperio Británico y el Protectorado afgano. El Emir Habibullah mantuvo la neutralidad durante la primera gran guerra, aun cuando una misión germano-turca consiguió abrirse paso y llegar a Kabul en 1915.

En 1919 el Emir fue asesinado, sucediéndole en el poder su hijo Amanullah, que contará con el apoyo de los nacionalistas y del ejército. Poco después, se produjo la tercera y última guerra anglo-afgana, que entre otras consecuencias supondría la independencia de Afganistán del Imperio Británico mediante un

acuerdo provisional (19 agosto de 1919), produciéndose posteriormente el reconocimiento total como Estado en 1921.

Una vez alcanzada la independencia, Afganistán daría un giro importante en cuestiones de política exterior y diplomacia hacia el Gobierno de Lenin, el cual comenzó a proporcionar ayuda militar al Gobierno afgano, a la vez que tenía una mayor presencia en tierras afganas.

Internamente el Emir Amanullah, tras un viaje por Europa, promovió la occidentalización de la sociedad: “la emancipación de la mujer, la introducción de la monogamia, la educación obligatoria para ambos sexos, el establecimiento de diversos impuestos nacionales, la construcción de caminos públicos por tierras tribales, la separación entre instituciones políticas y religiosas y hasta el cambio de la vestimenta por indumentaria occidental, constituían manifestaciones de un ambicioso programa de transformación que excedía ampliamente lo que podían afectarlo jefes tribales de los clérigos”.¹⁷²

Pero la sociedad afgana, y especialmente sus rivales políticos, no estaban preparados para una transformación tan enorme. Como consecuencia de todo ello, el Emir Amanullah no tuvo más remedio que exiliarse en Italia, ocupando, en 1929, el Gobierno de la nación Nadir Khan, que rápidamente se autoproclamó rey de Afganistán.

Comenzaba una nueva época, en el que el país sería dirigido por una monarquía hereditaria.

Los años previos a la Segunda Guerra Mundial supusieron para Afganistán el establecimiento de relaciones diplomáticas y económicas diversas, tanto con Alemania e Italia (a la cual llegó en 1937 incluso a comprarle aviones) como con Estados Unidos y Japón, entre otros.

A nivel militar, este periodo supuso la influencia durante un período muy breve de Alemania e Italia sobre Afganistán, todo ello debido a la compra de material bélico a estos países.

¹⁷² WILHELMY, Manfred. “¿Es Afganistán un Vietnam para la Unión Soviética?” p. 315

En 1950 Afganistán y la URSS firmaron un acuerdo comercial; como consecuencia de ello, a partir de 1956, Moscú se convirtió en proveedor de armamento militar para Afganistán, proporcionando también asesores técnicos que permitiesen dirigir el adiestramiento y la instrucción de las Fuerzas Armadas afganas.

En 1973, Mohammed Daud, ex primer ministro y primo del rey, dio un golpe de estado derribando a la monarquía existente. También se produjo un mayor acercamiento a Moscú, en especial por la incorporación al Gobierno de una facción comunista denominada "Parcham", dirigida por Babrak Karmal, afín a Moscú.

Las relaciones entre Daud y los comunistas que forman parte del Gobierno, se rompieron hacia 1975, produciéndose un alejamiento progresivo entre el Gobierno afgano y Moscú, al tiempo que reorientaba su política exterior hacia los países musulmanes.

Las consecuencias fueron las lógicas:

- Irán incrementó notablemente su presencia en Kabul, enviando una importante ayuda financiera y militar;
- se solucionaron las desavenencias con Pakistán, país que decidió prestar apoyo diplomático y militar, especialmente en lo que se refiere al adiestramiento y la instrucción del Ejército afgano;
- y por último, Egipto proporcionó una importante ayuda financiera al Gobierno de Daud.

Poco después, en abril de 1978, se produjo la Revolución de Saur, consistente en un golpe de estado que derribó a Daud. El nuevo Gobierno de Taraki y de Amin, aunque cercano a Moscú, duraría solamente 20 meses: el 27 diciembre de 1979, y a petición del Gobierno de Amin, se produjo la invasión soviética, con más de 100.000 efectivos; un buen número de funcionarios soviéticos ejercieron el gobierno del país.

Durante cerca de 10 años, el Ejército Soviético apoyó al Gobierno de la República Democrática de Afganistán en su lucha contra los muyahidines; estos últimos por su parte recibieron apoyo económico y militar fundamentalmente de Estados Unidos (y algunos países de la OTAN) pero también por varios países con marcado carácter antisoviético (China, Egipto, Arabia Saudita y Pakistán)¹⁷³.

Una de las primeras actividades que realizó el Ejército Soviético fue la de proporcionar armamento y adiestramiento e instrucción a las unidades militares afganas.

Pero tras 10 años en terreno afgano, el 15 de febrero de 1989 los rusos se retiran, sufriendo un alto costo militar, económico y diplomático.

Sin embargo la guerra civil continuaría tres años más, hasta 1992.

En 1996, los talibanes, además de imponer un régimen basado en la sharia, intentan crear, con la ayuda de Pakistán, no sin mucho éxito, algo similar a un ejército nacional: establecieron un Cuerpo de Ejército y una Brigada Acorazada en Kabul, así como otros tres Cuerpos de Ejército en las provincias de Kandahar, Patkia y Herat.

El resultado final fue una mezcla de elementos propios de unas fuerzas armadas modernas y de un ejército feudal. Sin embargo, este ejército nacional combinaba una relativa buena movilidad, logística, mando y control, comunicaciones e inteligencia; existía confianza en líderes carismáticos y en las relaciones personales, pero no existía una clara cadena de mando como existen en las fuerzas armadas modernas¹⁷⁴.

En septiembre de 2001 el ejército talibán contaba ya con unos 45.000 efectivos, incluyendo numerosos voluntarios pakistaníes y un amplio número de milicias locales que en un pasado reciente fueron enemigos de los talibanes, pero con las cuales llegaron a acuerdos entre 1996 y 2001. Este ejército era

¹⁷³ TOUZON, Pablo. La Guerra Afgano-Soviética 1979-1989: Naturaleza y desarrollo del conflicto asimétrico en el contexto de las "Nuevas Guerras", p.16

¹⁷⁴ GIUSTOZZI, Antonio. Re-building the Afghan Army, p 9.

capaz de utilizar y mantener vehículos acorazados, artillería y equipos sofisticados.

Y desde finales de 2001, el resto de la historia de Afganistán es bien conocida: tras el 11-S, Estados Unidos y Reino Unido, deciden desarrollar sendas operaciones militares en Afganistán (*Op. Enduring Freedom* y *Op. Herrick*) con la finalidad de eliminar las bases de Al Qaeda en ese Estado, así como los campos de entrenamientos que emplean.

Como resumen de todo lo acontecido en los últimos 150 años en la historia de Afghanistan podemos decir que el Ejército de Tierra afgano ha tenido hasta el año 2001, tanto en su formación (instrucción, adiestramiento, y enseñanza)¹⁷⁵ como en el armamento empleado, las siguientes influencias militares:

- A mediados del siglo XIX, el suministro de armamento y la formación proporcionada por los asesores del Imperio Británico ayudaron a crear un Ejército afgano capaz únicamente de reforzar la autoridad del emir del momento en sus posesiones así como en los territorios cercanos.
- Durante un muy breve periodo de tiempo de la Segunda Guerra Mundial, se produce una efímera y precaria influencia por parte de alemanes e italianos, como consecuencia de la venta de armamento y aviones al Gobierno afgano.
- A partir de 1956 y como consecuencia de los Tratados económicos firmados entre Afganistán y la URSS, éste último proporcionó armamento y asesoramiento militar durante un período de tiempo muy dilatado. La influencia será enorme, tanto por la implementación de las tácticas, técnicas y procedimientos rusos como por el empleo de material ruso, que en esa época era de lo más novedoso.

¹⁷⁵ Nota del autor: cuando citamos el concepto “instrucción” debemos entender todo aquello relacionado con el aprendizaje individual del soldado durante su periodo de formación; el concepto “adiestramiento” se refiere a la formación de mandos en el empleo de las unidades en las que se encuadran los soldados y los mandos subordinados. “Enseñanza” se refiere a exclusivamente a aquellos cursos o jornadas que se imparte normalmente en centros de formación o en academias militares.

- El derrocamiento de la Monarquía afgana en 1973, permitió a Daud, entre 1975 y 1978, reorientar la política exterior afgana hacia Irán, Pakistán, Egipto y la India, recibiendo ayuda financiera y militar (armamento, asesoramiento y adiestramiento) fundamentalmente de los dos primeros países citados.
- En los estadios iniciales de la invasión soviética de Afganistán a partir del 27 diciembre de 1979, la URSS proporcionó, de nuevo, armamento y adiestramiento a las fuerzas militares afganas. Dado que la formación de estas unidades no fue suficiente para hacer frente a los muyahidines, la URSS asumió por completo la lucha contra estos últimos.
- Por último, los muyahidines y cierta parte del pueblo afgano recibieron armamento y asesoramiento para luchar contra las fuerzas soviéticas, a través de Estados Unidos, algunas naciones de OTAN así como de China, Egipto, Arabia Saudita y Pakistán.

Recapitulando, las fuerzas militares afganas han recibido formación y armamento de muy numerosos países a lo largo de toda su historia, especialmente de aquellos con los que mantenía buenas relaciones diplomáticas.

En 2001 nos encontramos con restos de material principalmente de origen soviético, tras el repliegue de las fuerzas rusas el 15 de febrero de 1989. Tras 12 sin mantenimiento adecuado, sin abastecimiento de piezas de recambios, el material se puede considerar como inútil u obsoleto.

Las fuerzas armadas existentes acumulan una notable experiencia:

- parte de ellas tenían además de la experiencia real de los combates, una instrucción y un adiestramiento según las técnicas, tácticas y procedimientos de la URSS. Como decíamos anteriormente, este ejército era capaz de utilizar y mantener vehículos acorazados, artillería y equipos sofisticados.

- Otra parte del país acumulaba la experiencia de luchar contra los rusos.

La posterior guerra civil entre 1989 y 1992 también mantuvo a un volumen enorme de combatientes. Pero una guerra civil tiene siempre consecuencias negativas en los ejércitos: agotamiento de los recursos materiales, pérdida de personal experimentado, etc. Aunque se gana experiencia, realmente se puede considerar como un periodo de mejora o crecimiento para un ejército.

Por todo ello, consideramos que el Ejército de Tierra afgano del año 2001 es un Ejército con personal experimentado pero con enormes carencias en comparación con un ejército moderno del siglo XXI.

4.4 Principales acontecimientos políticos que influyen la creación de las ANSF entre 2001 y 2014

Tras conocer la historia de Afganistán y cada uno de los acontecimientos que han influido en el actual Ejército de Tierra afgano, pretendemos en este apartado mencionar sucintamente aquellos acontecimientos que entre 2001 y el 31 de diciembre de 2014 han afectado a Afganistán.

Se tratan de hechos relevantes, de carácter político, nacional o internacional, que van a afectar a la reforma y/o creación de cada una de las estructuras operativas que actualmente conforman las ANSF, y por ende, que afectaron a la reforma o creación de cada una de las Unidades / Centros / Academias que forman el ANA.

Es importante aclarar que durante este periodo, Afganistán ha evolucionado enormemente, pero no es objeto ni interés nuestro mostrar cada una de las mejoras producidas en los ámbitos políticos, sociales, económicos, culturales o diplomáticos. Solo queremos tener en cuenta aquellos hechos relevantes, especialmente desde el punto de vista de la seguridad, que han podido afectar a las ANSF, y por ende, al Ejército de Tierra afgano.

Aunque nuestro periodo de estudio comienza con la creación del Gobierno Interino afgano, en diciembre de 2001, es vital conocer la evolución del conflicto afgano, entre fuerzas militares occidentales y talibanes, entre octubre y diciembre de 2001.

El 7 octubre de 2001, fuerzas militares de Estados Unidos (mediante la Operación *Enduring Freedom*) y de Reino Unido (Operación *Herrick*) inician sus ataques sobre Afganistán, fundamentalmente sobre objetivos militares de los talibanes (sus puestos de mando, centros de adiestramiento y estaciones de comunicaciones así como sobre instalaciones militares diversas).

Por su parte, la Alianza del Norte inició sus acciones en el norte del país a finales del mismo mes.

A lo largo del mes de noviembre y de forma progresiva los talibanes van cediendo terreno y especialmente ciudades tan importantes como Mazar-i-Sharif (9 noviembre), Kabul (12 noviembre), Kunduz (25 noviembre) y Kandahar (6 diciembre).

Mientras tanto, el 5 diciembre 2001, y debido al vacío gubernamental existente en Afganistán, Naciones Unidas auspicia una de las más importantes reuniones en la historia de Afganistán.

Se reúnen en el Palacio de Petersberg (en las cercanías de Bonn) los representantes afganos de la Alianza del Norte (también conocidos como del Frente Unido), representantes de los grupos afganos en el exilio (con representantes de Peshawar, Roma y Chipre) junto a representantes de Naciones Unidas con la finalidad de formar un gobierno interino de 30 miembros, que a partir del 22 diciembre 2001 asumiese las funciones de gobierno en Afganistán.

Tras numerosas negociaciones, el Representante Especial de la ONU para Afganistán, Lakhdar Brahimi, comunica que el líder pastún Hamid Karzai es designado Primer Ministro de este Gobierno Interino (el rey Mohammed Zahir Shah declinó presidirlo). La Alianza del Norte obtiene los puestos más

importantes del Gabinete (Ministerio de Defensa, de Interior, de Exteriores, de Asuntos para la Mujer y de Sanidad, estos dos últimos ocupados por mujeres).

Aun cuando todas las etnias quieren tener el máximo de representantes en este gobierno, la composición final será de 11 representantes pastunes, 8 tayikos, 5 hazaras, 3 uzbekos y otros dos más 2, de otras etnias afganas con menor número de individuos, constituyéndose de esa manera un gobierno plenamente representativo, multiétnico e incluso sensible a las cuestiones de género.

Estos acuerdos, denominados Acuerdos de Bonn¹⁷⁶ (Bonn I) constituyen un paso fundamental en la construcción del nuevo estado de Afganistán. Se designa un gobierno interino provisional (denominado Autoridad Interina Afgana, AIA), con un mandato máximo de seis meses, al cual seguirá una Autoridad de Transición por un período dos años de duración, a cuyo fin se producirán elecciones democráticas.

Asimismo, se establece la Comisión Constitucional Afgana, encargada de redactar una nueva carta magna y fija que la Loya Yirga¹⁷⁷ se reúna a los 18 meses desde que se implante la Autoridad de Transición para supervisar este proceso.

Estos Acuerdos establecían también la formación de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) bajo el mandato de Naciones Unidas (Resolución 1386), con la finalidad de ayudar a la recién establecida AIA mediante la creación de un entorno seguro en Kabul y sus alrededores.

Y por último, se crea la Misión Especial de Naciones Unidas para Afganistán, dirigida por el Representante Especial del Secretario General (SRSG), y que se encargaba de desarrollar lo establecido en los Acuerdos de Bonn I.

¹⁷⁶ Su denominación completa es "Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions".

¹⁷⁷ Reunión principal de los ancianos y jefes de tribus de Afganistán.

Año 2002:

El siguiente hito importante ocurrió sólo unos días más tarde: el 21 y 22 enero de 2002 se celebró la Conferencia Internacional de Tokio (Japón)¹⁷⁸. A la misma asistirían 61 países y 21 organismos internacionales (incluyéndose el Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, la Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados,...).

Se trató de una reunión a la que asistió, en representación de Afganistán, su Primer Ministro, Hamid Karzai, y que estuvo copresidida por Japón, Estados Unidos, Arabia Saudita y la Unión Europea. La finalidad fundamental de esta conferencia fue coordinar las ayudas para la reconstrucción de Afganistán. La AIA identificó 6 áreas claves para dicha reconstrucción:

- La administración gubernamental
- La educación (especialmente para las niñas)
- Sanidad
- Infraestructuras (carreteras, electricidad y telecomunicaciones)
- Reconstrucción del sistema económico
- Agricultura y desarrollo rural

El resultado final de la Conferencia Internacional de Tokio fue la demostración de la Comunidad Internacional en la recuperación de Afganistán. Entre los 61 países y los 21 de organizaciones internacionales prometieron cerca de 3.800 millones de dólares (unos 4.200 millones de euros) para el quinquenio 2002-2007.

¹⁷⁸ Consultado en <http://www.un.org/News/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>

Por su parte, el primer ministro del Gobierno interino afgano, Hamid Karzai, aportaba datos distintos, solicitando que al menos se necesitarían entre 1.800 y 2.000 millones de dólares para su país, únicamente para el año 2002.

La Conferencia fue un éxito. Aunque las donaciones podrían haber sido superiores¹⁷⁹, lo importante fue que Afganistán marcaba ya que las áreas fundamentales para su reconstrucción y que tanto organismos como naciones importantes contribuían a ese volver a empezar.

Posteriormente, el 28 marzo 2002, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas emite la Resolución 1401¹⁸⁰, mediante la cual se crea la Misión de Ayuda de Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), que reemplaza a la Misión Especial de Naciones Unidas en Afganistán.

UNAMA “cuenta con una estructura relativamente pequeña y su objetivo es garantizar que todas las iniciativas de asistencia de las Naciones Unidas se dirigen a apoyar la aplicación del proceso de paz por parte del pueblo afgano. Ese proceso está formado por dos pilares, uno para los asuntos políticos y otro para las actividades de socorro, recuperación y reconstrucción”¹⁸¹.

En abril de 2002 se inaugura la Loya Yirga, presidida por el rey exiliado de Afganistán Zahir Shah. Entre los días 11 al 19 de junio se convocó nuevamente la Loya Yirga, estableciendo la Autoridad de Transición, encabezada por el Presidente Hamid Karzai.

¹⁷⁹ Japón se comprometía a donar 500 millones de dólares para los próximos treinta meses; Estados Unidos, con 696 millones de dólares; la UE, 550 millones de euros (486 millones de dólares) en 2002; Arabia Saudí ofreció 220 millones de dólares para los tres próximos años; el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, se comprometió ante la Conferencia a solicitar a los países miembros de la institución crediticia que otorguen a Afganistán ventajas comerciales por 500 millones de dólares para los próximos treinta meses.

Las estimaciones de la Conferencia de Donantes es de 4.900 millones de dólares para los primeros treinta meses, 10.200 millones de dólares para un período de cinco años y 14.600 millones de dólares para la primera década del siglo. Consultado en http://www.abc.es/hemeroteca/historico-21-01-2002/abc/Internacional/la-conferencia-de-donantes-ofrece-1280-millones-de-dolares-para-reconstruir-afganistan_73283.html

¹⁸⁰ Consultado en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1401%20%282002%29&Lang=S>

¹⁸¹ Consultado en <http://www.un.org/es/documents/sc/scaction/2002/afghanistan.htm>

El 2 diciembre de 2002, en las cercanías de la ciudad de Bonn se celebra la Conferencia de Petersberg (también denominada Bonn II), mediante la cual se reafirma todo lo establecido en los Acuerdos de Bonn I y se reconoce que, entre otros muchos aspectos, es necesario avanzar en temas como el desarme, la creación de policías nacionales y del ejército. Éste puede ser considerado el primer hito importante en lo que a SSR se refiere, aunque solo sea testimonial, como parte del texto final de los Acuerdos de Bonn II.

Transcurrido ya un año desde que se iniciase la reconstrucción de Afganistán, a modo de resumen, podemos decir que la situación militar está estabilizada, aunque se siguen desarrollando las operaciones Op. *Enduring Freedom* y Op. *Herrick*.

Por su parte, una naciente ISAF se encarga de proporcionar seguridad únicamente a Kabul y a sus alrededores, así como el apoyo necesario en cuestiones de seguridad al nuevo gobierno interino.

Y tras los acuerdos de Bonn II, se comienza a tratar temas como el desarme, la desmovilización y la reintegración (DDR) de excombatientes, así como la necesidad de la creación de unas nuevas Fuerzas Armadas afganas.

Pero, poco más desde el punto de vista de la seguridad. No se atisba aún el inicio de ningún proceso relacionado con la reforma del Ejército de Tierra afgano, a excepción del DDR.

Año 2003:

El siguiente hito interesante para este estudio se produce en agosto de 2003, cuando la OTAN se hace cargo de la Misión de Mantenimiento de la Paz en Afganistán, que hasta ese momento se desarrollaba bajo mando militar de las Naciones Unidas.

Posteriormente, la Resolución 1510 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ampliaba el mandato de la ONU a todo el país, lo que va a permitir que la misión de ISAF se extienda por todo Afganistán.

Para finalizar el año, en diciembre de 2003 se convoca de nuevo a la Loya Yirga, para que estudie el borrador de la Constitución para Afganistán elaborada por la Comisión Constitucional Afgana (esta Comisión utilizó como base para la nueva norma la Constitución de 1964). Finalmente, sería aprobada el 4 enero 2004.

Año 2004:

Se trata de un año marcado por la convocatoria de elecciones presidenciales, que son ganadas por el presidente de la AIA, Hamid Karzai, tomando posesión el 7 diciembre.

En el aspecto militar, ISAF inicia un proyecto piloto de expansión fuera de la ciudad de Kabul. La Cumbre de la OTAN celebrada en Estambul los días 28 y 29 junio impulsa el concepto de *Provincial Reconstruction Teams* (Equipos de Reconstrucción Provincial, PRT), que ya se había iniciado con el despliegue de una unidad alemana en Kunduz a finales de 2003.

Como primera fase de este proyecto, se asumen el mando de cuatro nuevos PRT (dos bajo la dirección del Reino Unido en Mazar-e-Sharif y Maimana, otro bajo dirección alemana en Feyzabad y otro bajo dirección holandesa en Baghlan).

Año 2005:

Este año se caracteriza por la consolidación del proyecto PRT:

- La segunda fase consistirá en la toma de control de las PRT de Herat y Farah (mayo), así como de las de Changcharan y Qala-i-Naw (septiembre);
- En diciembre, como tercera fase, se asumirá las provincias situada en la parte sur de Afganistán.

Otros hito importante del año 2005 serán las elecciones parlamentarias y provinciales celebradas en septiembre.

Y no menos importante será la publicación del informe denominado *Afghanistan Millenium Development Goals Country Report 2005 – Vision 2020*¹⁸².

Al igual que Naciones Unidas había emitido ya en el año 2000 sus ocho objetivos (*Millenium Development Goals*¹⁸³) en la Declaración del Milenio, Afganistán hace lo propio, estableciendo acciones que favorezcan alcanzar estándares occidentales similares en los siguientes años.

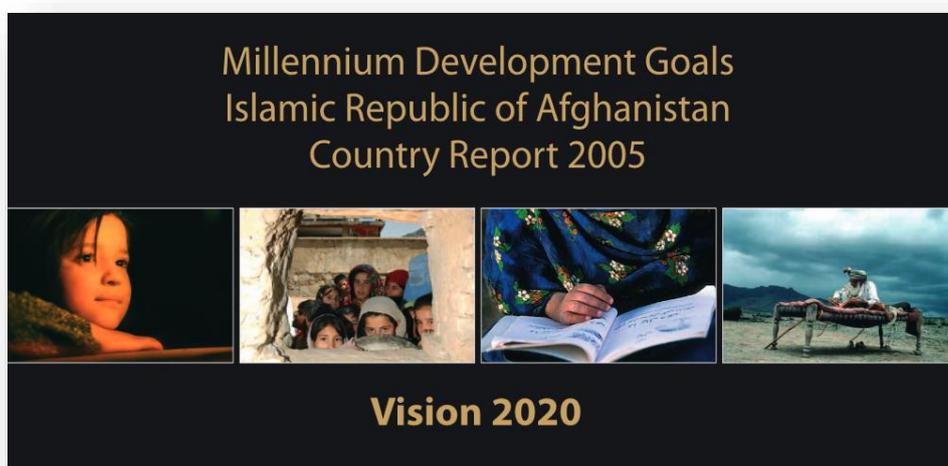


Ilustración 16: Afghanistan Millennium Development Goals Country Report 2005 – Vision 2020

Es importante citar este documento, del cual podemos encontrar sucesivos informes bianuales, porque en él ya se hace una primera apreciación (target 20) sobre el futuro del Ejército de Tierra afgano, cuando se pregunta si es posible que el ANA alcance los objetivos que a esta institución se le exigen.

¹⁸² Consultado en <http://mfa.gov.af/Content/files/MDGs%20Full%20Report%20-%20English.pdf>

¹⁸³ En septiembre de 2000, Naciones Unidas emitía la “Declaración del Milenio”, un documento base a través del cual la naciones se comprometían a luchar para erradicar le pobreza extrema en el planeta; promover la educación primaria universal; la igualdad de género; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud en madres embarazadas; luchar para erradicar o disminuir enfermedades como el SIDA y la malaria; asegurar un medioambiente sostenible, y como 8º objetivo, fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Consultado en http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/mdg_goals/

| CAN AFGHANISTAN MEET THE TARGETS FOR ENHANCING SECURITY? | | |
|---|---|--|
| | Will the target be met? | State of policy environment? |
| Target 20. Reform and professionalise the Afghan National Army by 2010 | Probably | Fair |
| Target 21. Reform, restructure and professionalise the Afghan National Police by 2010 | Potentially | Fair |
| Target 22. Reduce the misuse of weapons, and reduce the proportion of illegally held weapons by 2010 | Potentially | Fair |
| Target 23. All emplaced antipersonnel mines destroyed by 2013. All other explosive contaminants destroyed by 2015 | Probably | Fair |
| Target 24. All stockpiled antipersonnel mines destroyed by 2007. All other abandoned or unwanted explosive stocks destroyed by 2020 | Potentially | Fair |
| Target 25. Reduce the contribution of opium to the total economy to less than 10% by 2015 and to less than 5% by 2020 | Potentially | Weak but Improving |
| Assessment scale | Probably Potentially Unlikely Lack of data | Strong Fair Weak but improving Weak |

Ilustración 17: Can Afghanistan meet the targets for enhancing security?¹⁸⁴

Año 2006:

El 1 de febrero, durante la Conferencia de Londres, se firma el acuerdo denominado *Afghanistan Compact*¹⁸⁵. Se trata de un acuerdo fundamental entre la Comunidad Internacional y el Gobierno afgano, dando continuidad a los objetivos ya establecidos en las Conferencias de Bonn, de Tokio y de Berlín.

Este documento, consecuente con lo establecido en el *Afghanistan Millennium Development Goals Country Report 2005 – Vision 2020*, establece 3 áreas críticas e interdependientes (o pilares de actividad) para los siguientes cinco años, que son:

- la seguridad
- la gobernanza, el imperio de la ley y los derechos humanos
- el desarrollo económico y social.

¹⁸⁴ Afghanistan Millennium Development Goals Country Report 2005 – Vision 2020, p. 127. Consultado en <http://mfa.gov.af/Content/files/MDGs%20Full%20Report%20-%20English.pdf>

¹⁸⁵ Consultado en http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/The_London_Conference_On_Afghanistan.pdf

También identifica un área de trabajo fundamental, transversal a los tres anteriores, que es la eliminación de la industria de los narcóticos.

Afganistán se compromete a trabajar intensamente en estos pilares, y la Comunidad Internacional por su parte se compromete a proporcionar recursos y apoyos para el cumplimiento de estos objetivos.

Afghanistan Compact es un documento fundamental para el futuro de Afganistán, en el que se reiteran los esfuerzos ya manifestados en las Conferencias de Bonn, de Tokio y de Berlín. Y aunque parezca un detalle menor, se establece como área prioritaria la seguridad y todo aquello relacionado con la misma.

Durante la citada Conferencia también se estableció un borrador inicial del documento denominado Estrategia Afgana de Desarrollo Nacional (*Afghanistan National Development Strategy*¹⁸⁶), que será finalmente aprobado el 21 de abril de 2008 por el Presidente Karzai, y presentado ante la Comunidad Internacional en la Conferencia de Donantes de París del 12 de junio de 2008.

En relación al aspecto de seguridad, el Presidente Karzai fija en esta Estrategia tres objetivos fundamentales:

- alcanzar la estabilización en toda la nación afgana,
- consolidar el cumplimiento de la ley, y
- mejorar la seguridad personal de cada afgano¹⁸⁷

En julio, ISAF continúa su expansión a través de las PRT, al asumir el mando de cuatro nuevas PRT, situadas al sur de Afganistán. Son las más peligrosas, en las que hasta ahora se habían producido mayores combates entre las fuerzas de Estados Unidos y de Reino Unido, debido a la presencia de

¹⁸⁶ Consultado en www.undp.org.af/whoweare/undpinafghanistan/Projects/psl/prj_ande.htm

¹⁸⁷ Consultado en www.embassyofafghanistan.org/page/afghanistan-national-development-strategy

talibanes que cuentan con el apoyo de personal pastún procedentes de Pakistán.

En el estricto plano militar, las fuerzas militares americanas crean el Mando Combinado para la Transición de la Seguridad en Afganistán (*Combined Security Transition Command – Afghanistan*, CTSC-A), estructura militar multinacional, que forma parte de la Operación Libertad Duradera (*Op. Enduring Freedom*) y en la que participan naciones de OTAN y otras ajenas a esta Alianza (Nueva Zelanda y Australia), encargada desde 2006 de reformar, adiestrar y equipar tanto a las ANSF del Ministerio del Interior como del Ministerio de Defensa de Afganistán.

Año 2007:

Es a partir de este momento cuando se incrementa la violencia en Afganistán, especialmente en las provincias situadas al sur (Kandahar, Helmand,...), con un mayor énfasis durante la estación estival.

El 5 octubre ISAF asume totalmente sus responsabilidades en todo Afganistán.

OTAN, a través de ISAF, Implementa los equipos denominados Equipos de Mentalización y Enlace para las Operaciones (*Operational Mentoring and Liaison Team*, OMLT), con la finalidad de complementar inicialmente, pero sustituir en el futuro a los denominados Equipos Integrados de Adiestramiento (*Embedded Training Team*, ETT).

Año 2008:

Este año se caracteriza por el incremento de la violencia en Afganistán, por un deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y Pakistán (la insurgencia talibán pasa con facilidad la frontera desde Afganistán a Pakistán donde encuentra cobijo, no tomando el Gobierno paquistaní medidas contundentes que mejore la situación en Afganistán).

La OTAN emite en abril el documento *NATO Comprehensive Strategic Political Military Plan*. Se trata de un marco de referencia amplio en el que no solamente se fijan los objetivos militares de la OTAN.

El 12 de junio, en la Conferencia de París se hace pública la Estrategia Afgana de Desarrollo Nacional (*Afghanistan National Development Strategy*, ANDS).

El *Joint Coordination and Monitoring Board* JCMB¹⁸⁸ (Órgano Conjunto para Monitorización y Coordinación) autoriza el incremento de personal en el ANA, pasando de 70.000 a 80.000 (febrero 2008) y posteriormente a 122.000 (septiembre 2008). Este incremento tan notable se debe a que Afganistán debe de contar con un ejército que sea capaz de hacer frente a la contrainsurgencia, cada vez más activa.

Año 2009:

Tras la llegada en noviembre de 2008 de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos, a lo largo de 2009, los Estados Unidos emiten tres documentos vitales para la situación en Afganistán:

- La Estrategia Norteamericana para Afganistán y Pakistán (*US Strategy for Afghanistan and Pakistan*),
- La Estrategia de Estabilización regional para Afganistán y Pakistán (*The Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy*),
- el Plan Integrado de Campaña Cívico-Militar (*Integrated Civilian Military Campaign for Support to Afghanistan*).

¹⁸⁸ Es el organismo encargado de la coordinación entre la Comunidad Internacional y el gobierno de Afganistán para la aplicación del Afghanistan Compact y de la ANDS; está presidido por el SRSG de Naciones Unidas y forman parte de la Junta, personal de los seis países que más contribuyen en Afganistán, es decir, Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Alemania, Unión Europea e India.

Por otra parte, se integran las cadenas de ISAF y la Operación Enduring Freedom, bajo un único mando americano, el del General Stanley A. McChrystal.

Tras una concienzuda evaluación de la situación, el General solicita el incremento de recursos, por lo que en diciembre, Obama anuncia un aumento de 30.000 efectivos más para Afganistán. Las condiciones impuestas por el Presidente al General McChrystal son que este aumento de los recursos debe servir para la aplicación de las Estrategias y Planes citados, así como el permitir la salida de Afganistán de las tropas americanas, en un futuro, a corto plazo.

En la cumbre de Estrasburgo (mayo 2009) se aprueba la creación de una organización que permita a la OTAN supervisar el adiestramiento de las ANSF, por lo que en septiembre se forma el denominado *NATO Training Mission-Afghanistan NTM-A* (el 21 noviembre asumirá completamente sus misiones).

2009 representa también un incremento notable de la violencia, como bien se puede observar en el siguiente grafico

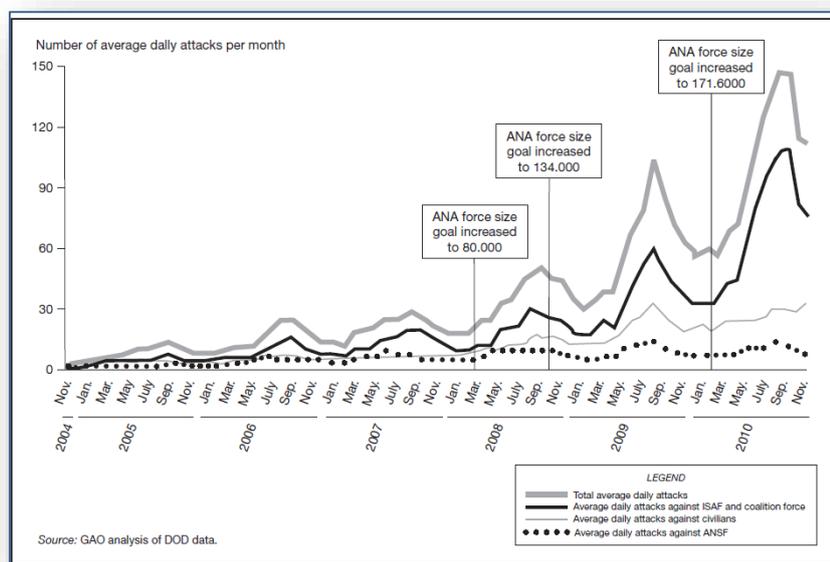


Ilustración 18: Numero de ataques diarios por mes entre 2004 y 2011

Año 2010:

El 28 de enero se celebra la Conferencia de Londres, en la que se confirman los objetivos definidos en la Conferencia de La Haya de 2009, y se abordan temas relacionados con la seguridad, la gobernación y desarrollo, la sociedad civil y la implicación de los países de la región y la comunidad internacional en la reconstrucción del país.. Se decidió aumentar las capacidades de la ANSF con la finalidad de hacer frente a la insurgencia y comenzar la transferencia de las misiones que ejecuta ISAF a las ANSF a finales de 2010 o principios de 2011.

En febrero, fuerzas de la OTAN y del ejército afgano emprendieron una importante ofensiva contra los bastiones talibanes de la provincia de Helmand. La acción bautizada como Operación Moshtarak

El 23 de junio el General McChrystal es relevado por el General David Petraeus.

En julio se celebra la Conferencia Internacional de Kabul, en la que se reúnen los países donantes para la reconstrucción de Afganistán.

También en ese mismo mes, se filtraron miles de documentos confidenciales del ejército estadounidense, en los que se detallaban operaciones militares secretas de los años anteriores del conflicto, así como información sobre la insurgencia y de las zonas fronterizas con el Pakistán.

El 1 de agosto, los Países Bajos se convirtieron en el primer país miembro de la OTAN en retirar sus tropas de Afganistán.

El 18 de septiembre se celebran las segundas elecciones parlamentarias y se aprueba la ampliación del número de efectivos para las ANSF (el ANA puede tener hasta 134.000 efectivos y la policía hasta 120.000).

El 7 de octubre se inició en Kabul un Consejo de Paz entre las autoridades y los talibanes para llegar a una resolución pacífica y definitiva de un conflicto que ya duraba nueve años.

Año 2012:

El 15 de abril de 2012, los talibanes pusieron en marcha la ofensiva talibán de primavera, con ataques en Kabul contra varias embajadas occidentales y edificios gubernamentales.

El 14 de septiembre, los talibanes llevaron a cabo la ofensiva de Camp Bastion sobre la base británica de la provincia de Helmand.

El 12 de noviembre, Abu Zaid Al Kuwaiti, un posible sucesor de Ayman al Zawahiri (líder de Al Qaeda luego de la muerte de Bin Laden), fue asesinado en Pakistán por un dron estadounidense.

Año 2013:

El 28 de abril, los talibanes inician la "operación Jalid bin Waleed", contra bases militares extranjeras y áreas diplomáticas.

El 18 de junio de 2013 el Gobierno de Afganistán asumió la responsabilidad de garantizar la seguridad interna de Afganistán, con el traspaso de esas labores a las fuerzas policiales y militares del país (el proceso empezó en julio de 2011).

En septiembre, las tropas españolas culminaron el repliegue de la provincia de Badghis con la cesión de la base de Qala-i Naw a las autoridades afganas.

En diciembre, Australia puso fin a doce años de misión militar en Afganistán con la retirada de últimas tropas desplegadas en la provincia de Oruzgán.

Año 2014:

En enero de 2014, el Ministro de Defensa polaco anunció la retirada parcial de las tropas polacas para mayo de ese año.

El 5 abril se celebran las elecciones presidenciales, en las que ni Dr. Ashraf Ghani ni Dr. Abdullah Abdullah consiguen más del 50% de los votos. Es por ello que el 14 junio se celebra una segunda vuelta y con fecha 21 septiembre,

ambos candidatos firman un acuerdo para establecer un gobierno de unidad nacional, de tal manera que, el 29 septiembre, el Dr. Ghani sucede a Hamid Karzai como Presidente de Afganistán y Dr. Abdullah, jura el cargo de Primer Ministro afgano, cargo recién creado y que permite el gobierno de unidad nacional. La consecuencia inmediata de la toma de posesión de estos cargos es la firma del acuerdo de seguridad bilateral (BSA) con Estados Unidos y de un nuevo SOFA con la OTAN a partir del 1 de enero de 2015.

El 27 mayo, el Presidente Barack Obama anuncia su intención de reducir las fuerzas militares estadounidenses desplegadas en Afganistán, a partir del 1 de enero 2015. Ello conlleva la firma de un acuerdo de seguridad bilateral nuevo con los Estados Unidos (*U.S.-Afghanistan Bilateral Security Agreement*, BSA) y de un acuerdo el estatus de las fuerzas (*Status of Forces Agreement*, SOFA) de la OTAN.

El 31 de mayo tuvo lugar la liberación del sargento estadounidense Bowe Bergdahl, capturado en Afganistán el 30 de junio de 2009, a cambio de cinco presos de la prisión de Guantánamo, este canje sería posible mediante la intermediación de Catar.

El 22 de noviembre, Obama firmó una orden, mediante la cual EE.UU se comprometía a dejar un número de 9.800 soldados para asesorar, entrenar y acompañar en el combate a las fuerzas afganas hasta fines de 2015.

El 31 diciembre 2014 finalizó la misión denominada ISAF y un día más tarde se inició la misión de la OTAN denominada *Resolute Support*¹⁸⁹. Ese mismo día, las fuerzas militares estadounidenses finalizaban la Operación *Enduring Freedom* y comenzaba la *Freedom's Sentinel*.

¹⁸⁹ Ver apartado 1.2.2. de este texto.

4.5 La reforma y creación de las ANSF (2001- 2014)

4.5.1 Acuerdos y Conferencias iniciales

La creación de las nuevas ANSF ha seguido un proceso realmente complejo, influenciado por las decisiones acordadas en numerosas conferencias o cumbres internacionales así como las vicisitudes acaecidas dentro de Afganistán (especialmente aquellos hechos relacionados con el resurgir de la violencia por parte de la insurgencia).

Las primeras iniciativas se adoptaron mediante los Acuerdos de Bonn (diciembre 2001, denominados Bonn I) y en la Conferencia de Petersberg (diciembre de 2002, Bonn II).

En Bonn I, se fijaba la necesidad de establecer un gobierno interino para Afganistán así como de disponer de unas fuerzas armadas propias.

En los Acuerdos de Bonn II, se determinaba el número de efectivos máximos para las ANSF: 70.000 miembros para el Ministerio de Defensa (en el que se incluyen tanto el personal militar como el civil del propio Ministerio, así como para el Ejército de Tierra y para la Fuerza aérea afgana) y otros 62.000 efectivos más para la policía.

Entre ambos Acuerdos, se celebraron las Conferencia de Tokio (enero 2002) y la de Ginebra (abril 2002), tras la cuales quedaron definidos los detalles fundamentales de la Reforma del Sector de Seguridad, y en especial, las naciones participantes en estas conferencias asumieron cada uno de los cinco pilares fundamentales de dicha reforma:

- Estados Unidos, se haría cargo de la reforma militar;
- Alemania realizaría sus esfuerzos en la reforma de la policía;
- Japón se encargaría del Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de los excombatientes;
- Italia, se encargaría de la reforma judicial, y
- Reino Unido de la lucha antinarcóicos.

4.5.2 Los primeros kandaks

Aun cuando cada una de estas cinco naciones asumieron los pilares citados, unidades británicas participaron ya en abril de 2002 en el adiestramiento de un primer kandak (batallón).

Y los Estados Unidos iniciaron el 1 de mayo de 2002, mediante la creación de la Oficina de Cooperación Militar para Afganistán (OMC-A), dependiente del Cuartel General del Mando de Fuerzas Combinadas (CFC-A), la formación de los primeros reclutas. El periodo inicial de formación duraba 10 semanas, por lo que se pudo obtener un primer kandak en julio de 2002.

Los problemas iniciales para la creación del ANA fueron muy numerosos. Se buscó algún tipo de infraestructura ya existente, cercana a Kabul, para acoger a los primeros reclutas e iniciar este período de formación.

Se eligió un antiguo acuartelamiento que había sido utilizado por los rusos, y tras una rehabilitación rápida de la infraestructura, se comenzó su utilización.

Una vez solucionado el problema de la infraestructura, lo más importante era un adecuado proceso de selección de reclutas.

En los procesos de selección de reclutas que se iban a iniciar, se quería contar con un equilibrio étnico adecuado, proporcional a los integrantes de cada etnia en el conjunto de Afganistán; también se buscaba que las unidades resultantes del periodo de adiestramiento fueran leales, única y exclusivamente al Gobierno Central de la nación, rompiendo cualquier tipo de vínculo o dependencia con señores de la guerra o con milicias locales; y por último, se buscaba que estas unidades pudiesen ser desplegadas en cualquier zona de Afganistán (hasta ese momento los militares intentaban estar destinados en las cercanías de su tribu, clan o familia, manteniendo estrechos lazos con su zona de origen). Buscaban un sustento sin romper los lazos tradicionales de dependencia.

Al mismo tiempo que se iniciaban los procesos de selección de reclutas, Japón asumía el desarrollo del proceso DDR. Y una de las cuestiones principales que

se plantearon fue la posibilidad de integrar en el nuevo ejército, a personal de milicias locales o que habían trabajado para los señores de la guerra.

Dado que lo que inicialmente se quería era un ejército pequeño y cualificado, los EEUU comenzaron a instruir a líderes de las milicias como jefe de compañía y a los señores de la guerra, como generales.

Bajo este concepto, los EEUU proporcionarían uniformes, equipamiento y adiestramiento, y de esa manera, en cinco años, lo que inicialmente eran milicias diversas se convertiría en una fuerza de defensa nacional. Numerosos responsables de fijar las estrategias de reconstrucción se opusieron¹⁹⁰.

Tras un año de actividad formativa, en septiembre de 2003, se desechó esta idea debido a dos problemas fundamentalmente¹⁹¹:

- El personal de las milicias incorporado a los *kandaks* tenía un muy bajo rendimiento en el combate.
- El Gobierno Central afgano necesitaba extender su actuación a todo Afganistán y este personal impedía un desarrollo normal del Gobierno Central.

Además de todos estos problemas, habría que añadir dos más, realmente importantes:

- El bajo número de reclutas que se presentaba a este periodo de formación, y
- El elevado número de desertores que se producían durante dicho período.

¹⁹⁰ Consultado en YOUNOSSI et al., "The Long March: Building an Afghan National Army". Rand Corporation 2009. p. 13

¹⁹¹ GIUSTOZZI, Antonio, Auxiliary Force or National Army?, 2007, pp. 47-48

Inicialmente, los EEUU asignaron equipos de adiestradores de 19 personas; en otras ocasiones, la asignación se hacía de 1 adiestrador por cada 30 afganos. Este número fue variando con el tiempo, buscando el número idóneo para la obtención de personal adecuadamente adiestrado.

En los primeros kandaks, el adiestramiento llevado a cabo durante el período de formación, consistía principalmente en la adquisición de las destrezas básicas de un soldado de infantería en el combate, es decir una instrucción individual durante la cual se realizaban ejercicios de tiro con fusil, el mantenimiento del armamento y ejercicios de orden cerrado (el desfile, además de ser parte visual de una unidad, genera sentimiento de pertenencia a un ente superior y estrecha lazos entre sus integrantes).

A partir del kandak número tres, tras la instrucción individual se comenzó el adiestramiento de unidades, llegándose incluso hasta el nivel compañía.

Con la finalidad de adiestrar a ese personal, los Estados Unidos trasladaron a Afganistán a personal del 1^{er} Batallón del 3^{er} Grupo de Fuerzas de Operaciones Especiales de Fort Bragg (Carolina del Norte), que a partir de ese momento se constituirían en los primeros “*trainers*” (adiestradores) en tierras afganas.

La Unidad instructora se estructuró orgánicamente de tal manera que podían simultanear al mismo tiempo, el adiestramiento de hasta cuatro kandaks distintos, y así poder finalizar la instrucción de uno de ellos cada dos semanas.

Los mandos militares estadounidenses fijaron como objetivo final para este Grupo de Fuerzas de Operaciones Especiales el instruir un total de 18 kandaks.

En palabras del Secretario de Defensa estadounidense Donald Rumsfeld, lo que se pretendía era proporcionar inicialmente una instrucción individual militar básica, y posteriormente, un adiestramiento de unidades tipo pelotón, sección, compañía y batallón, así como formar a los suboficiales y a los oficiales

afganos necesarios para que ellos mismos fuesen capaces de asumir, en el futuro, la responsabilidad de adiestrar a sus propios soldados¹⁹².

En otras palabras, se trataba de la aplicación del concepto militar “*train the trainers*”, en el que un adiestrador prepara a un personal para que en un futuro cercano, ese personal fuese capaz de instruir y adiestrar al personal de su propio ejército.

Aun cuando el personal del 1^{er} Batallón del 3^{er} Grupo de Fuerzas de Operaciones Especiales de Fort Bragg estaba preparado para poder instruir y adiestrar simultáneamente varios kandaks, lo cierto es que entre mayo de 2002 y febrero de 2003, únicamente se llevó a cabo el adiestramiento de seis kandaks, con un volumen total de efectivos cercano a los 2.200 efectivos (ver ilustración).

| Nombre Unidad | Inicio periodo adiestramiento | Fin periodo adiestramiento | Nº de reclutas adiestrados |
|------------------------|-------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 1 ^{er} kandak | 01 mayo 2002 | 23 julio 2002 | 350 |
| 2 ^o kandak | 08 junio 2002 | 15 agosto 2002 | 320 |
| 3 ^{er} kandak | 27 julio 2002 | 03 octubre 2002 | 360 |
| 4 ^o kandak | Septiembre 2002 | 13 noviembre 2002 | Más de 400 |
| 5 ^o kandak | 21 octubre 2002 | Enero 2003 | 530 |
| 6 ^o kandak | Principios diciembre 2002 | 9 febrero 2003 | 270 |

Ilustración 20: Primeras Unidades afganas¹⁹³.

Como curiosidades acaecidas durante el adiestramiento de estos batallones, podemos citar que el primer kandak fue asignado al Palacio Presidencial, a

¹⁹² Consultado en <http://www.globalsecurity.org/military/world/afghanistan/ana-early.htm>

¹⁹³ Elaboración propia a partir de los datos que aparecen en <http://www.globalsecurity.org/military/world/afghanistan/ana-early.htm>

finales de julio de 2002, después de que el 6 julio se produjese el asesinato del vicepresidente de Afganistán Abdul Qadir.

El tercer kandak fue el primero que realizó un programa de adiestramiento con ejercicios tácticos de hasta nivel compañía, incluyendo el uso de mortero de 82 mm, de ametralladoras rusas del tipo PKM y cañones rusos sin retroceso de 73 mm del tipo SPG-9; y el cuarto y el sexto kandak fueron adiestrados por instructores franceses pertenecientes a la 27ª Brigada de Infantería de Montaña.

El 29 septiembre 2003 ya existían 11 kandaks, lo que suponía un total de 6.000 militares.

Para entonces, el Centro de Adiestramiento Militar de Kabul (*Kabul Military Training Center*, KMTC) desarrollaba ya cursos para suboficiales (el 14 de agosto de 2003, durante el 4º curso, se graduaron 104 suboficiales) y para oficiales (durante el primer curso, finalizado el 24 agosto, se graduaron 30).

4.5.3 La Task Force Phoenix, ejemplo de participación internacional

Bajo la dependencia de la OMC-A, la *Task Force Phoenix* (TFP) se encargó, desde mayo de 2003, de la formación del ANA en cuestiones relativas a liderazgo, planeamiento, ejecución de operaciones y doctrina¹⁹⁴.

Inicialmente la TFP se constituyó con personal procedente de la 10ª División de Montaña de los Estados Unidos, pero sería relevada por personal de la Guardia Nacional estadounidense (de la 45ª Brigada de Infantería de Oklahoma, que sería relevada por la 76ª Brigada de Infantería de Indiana, y posteriormente, por personal de las 53ª Brigada de Infantería de Florida, etc.)¹⁹⁵.

¹⁹⁴ ARTEAGA, Félix y Carlota GARCÍA ENCINAS, "Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán: ¿listas para el relevo?", Documento de trabajo 31/2010 del Real Instituto Elcano, Madrid, septiembre 2010. Consultado en julio 2014 en <http://www.realinstitutoelcano.org>

¹⁹⁵ La *CJTF Phoenix* estuvo operativa entre 2003 y 2010, periodo en el participaron la 10ª División de Montaña y 9 Brigadas diferentes (la 45ª, la 76ª, la 53ª, la 41ª, la 218ª, las 27ª, la 33ª y finalmente, la 48ª Brigada de Infantería, de la Guardia Nacional de Georgia).

La participación de personal de otros ejércitos de otras naciones (Francia, Alemania, Rumania, Reino Unido, Países Bajos, Canadá, Croacia, Italia, Suecia, Noruega, Eslovenia, Polonia y Mongolia) modificó su nombre, en el sentido de añadir los epítetos “conjunto combinado¹⁹⁶” (*Combined Joint Task Force Phoenix*), al tiempo que aumentaba las capacidades de adiestramiento del ANA.

Dado que con el paso del tiempo, el *Kabul Military Training Center* (KMTC) no tenía capacidad suficiente de acoger a todos los reclutas durante el periodo inicial de adiestramiento, se crearon centros de adiestramiento remotos (*Remote Basic Warrior Training Sites*) en Mazar-e-Sharif, Gardez y Herat.

Teniendo en cuenta que el material y el armamento existente era fundamentalmente de origen ruso (cañones de artillería, morteros, carros, vehículos de transporte, fusiles,...) se decidió crear los equipos móviles de adiestramiento (*Mobile Training Team*, MTT), constituido especialmente por instructores procedentes de Rumania y Mongolia, conocedores de dicho material, que durante cortos períodos de tiempo se trasladaban a las unidades o a los centros adiestramiento remotos para instruir al personal afgano en el empleo de estos medios.

Aun cuando la Reforma del Ejército de Tierra afgano fue asumida por Estados Unidos lo cierto es muchos países quisieron aportar su granito de arena:

- Inicialmente el Reino Unido lideró la formación de los suboficiales en el KMTC;
- Francia se hizo cargo de la instrucción de los oficiales de la Academia Nacional Militar de Afganistán;
- Francia, Alemania, Rumania, Reino Unido, Países Bajos, Canadá, Croacia, Italia, Suecia, Noruega, Eslovenia, Polonia y Mongolia, proporcionaron personal para formar parte del CJ Task Force Phoenix;

¹⁹⁶ Nota del autor: “Conjunto” significa la integración de personal de varios ejércitos (tierra y aire, por ejemplo). “Combinado” significa la integración de personal militar de varios países.

- Turquía patrocinó la construcción de la Universidad Militar de Kabul, así como la Academia Nacional Militar de Afganistán;
- Luxemburgo proporcionó fondos económicos para el desarrollo de las infraestructuras de adiestramiento militar;
- Polonia proporcionó apoyo para la construcción de un taller de reparación central así como elementos para la reparación de armas de pequeño calibre y cañones de artillería;
- Grecia ofreció apoyo para el adiestramiento de operadores encargados de mantenimiento de vehículos acorazados;
- La República Checa proporcionó adiestramiento al ejército del aire así como mantenimiento y adiestramiento de los helicópteros MI-24;
- Alemania y Francia han prestado apoyo para la creación de la Escuela Logística afgana.
- Etc.

4.5.4 Los *Embedded Training Teams*, ETT

Entre 2002 y 2005, la estructura orgánica encargada de la reforma del ANA fue la Oficina de Cooperación Militar para Afganistán (OMC-A), unidad dependiente del Mando de Fuerzas Combinadas para Afganistán (CFC-A).

El OMC-A tenía como unidad encargada del adiestramiento del ANA a la CJTF Phoenix, compuestas por diversos equipos de personal, encargados de supervisar y asesorar a la unidad, así como completar la instrucción y adiestramiento.

Estos equipos recibirían al nombre de “Equipos de Adiestramiento Empotrados” (*Embedded Training Teams*, ETT) y la razón de ser de los mismos nació como lección aprendida: tras la creación de una unidad afgana, el mejor método de asesoramiento es la propia convivencia con la unidad; el soldado ya había recibido una instrucción como individuo y como unidad; ahora era el momento

de poner en práctica esos conocimientos; y la mejor manera de poder asesorar era convivir con la unidad, día y noche, es decir, vivir “empotrado” en la unidad afgana.,

El proceso consistía en un período de instrucción individual básica y otro avanzado, así como de un posterior adiestramiento de unidades tipo pelotón, sección y compañía.

La formación de un soldado se fundamenta en una instrucción individual, consistente en el manejo y tiro con armas portátiles y colectivas, la topografía, el empleo de los medios de comunicaciones radios, la conducción de un vehículo y el conocimiento de las normas que rigen el funcionamiento diario de la Unidad.

Una vez superado una instrucción básica, se hace una selección de personal apto para ocupar empleos (grados) superiores. En este caso, la selección se hace para poder ostentar empleos superiores tanto en la escala de tropa (cabos y cabos primeros) como en las escalas de suboficiales y oficiales.

Tras una instrucción individual es preciso pasar al adiestramiento colectivo: se trata de conocer cómo un individuo forma parte de unidades superiores sucesivas (escuadra, pelotón, sección, compañía,...).

Los ETT se agrupaban en cuatro categorías diferentes:

- Grupo de asistencia al adiestramiento (*Training Assistance Group*, TAG), encargados de supervisar la doctrina y el adiestramiento en el KMTC.
- Grupo para el adiestramiento del Cuerpo Central (*Central Corps Assistance Group*, CCAG), formado por personal del Instituto Regional de Adiestramiento de la Guardia Nacional, y tenía como finalizar mentorizar al Estado Mayor de Cuerpo de Ejército Central.
- Equipos de Adiestramiento para las Brigadas (*BDE training teams*, BTT), encargados de supervisar el adiestramiento a nivel brigada y batallón.

- Los equipos móviles de adiestramiento (*Mobile Training Teams*, MTT), encargados del adiestramiento y uso de equipos específicos (normalmente, armamento del antiguo Pacto de Varsovia)¹⁹⁷.

La creación de los ETT es de una importancia enorme: se trata de un salto cualitativo en el adiestramiento de las unidades afganas, que permite a sus mandos la evolución hacia una mayor autonomía¹⁹⁸.

Actualmente se aplica este modelo en otros escenarios (Iraq, Mali,...), con enorme beneficio para las unidades adiestradas.

4.5.5 Estructuras de mando aliadas para la creación de las ANSF: Desde la OMC-A hasta el CTSC-A / NTM-A

Como ya hemos citado con anterioridad, la unidad encargada de llevar a cabo la instrucción y el adiestramiento del ANA, entre mayo de 2002 y 2005 fue la Oficina de Cooperación Militar para Afganistán (OMC-A).

En 2005, la OMC-A se sustituyó por la Oficina para la Cooperación en Seguridad para Afganistán (*Office of Security Cooperation-Afghanistan*, OSC-A), aunando en una sola institución, la reforma del ANA y del ANP.

Como hemos dicho anteriormente, la Conferencia de Tokio (enero 2002) y la de Ginebra (abril 2002), determinaron que Estados Unidos se haría cargo de la reforma militar (ANA) y que Alemania realizaría sus esfuerzos en la reforma de la policía (ANP).

La visión de la reforma de ambas instituciones fue vista por EEUU y Alemania desde puntos de vista muy distintos:

¹⁹⁷ Consultado en <http://www.globalsecurity.org/military/agency/dod/cjtf-phoenix.htm>

¹⁹⁸ Otros autores, como es el caso de Younossi, argumentan que los motivos reales por los que se integran este tipo de equipo se debió principalmente a la escasa disciplina del personal que constituían las unidades afganas así como su baja cualificación profesional.

En YOUNOSSI et al., "The Long March: Building an Afghan National Army". Rand Corporation 2009. p. 15

- Alemania apostó por una fuerza policial bien formada, sin tener en cuenta la presión de la realidad afgana.
- EEUU era partidario de contar cuanto antes con unidades militares afganas que se hiciesen cargo de sus propias funciones, en beneficio de un despliegue con menor número de tropas extranjeras.

Dado que los Estados Unidos consideraban que era importante hacer frente a la insurgencia de forma global, mediante el empleo conjunto del ANA y la ANP, y teniendo en cuenta la divergencia de estrategias de ambos países, Estados Unidos decidió involucrarse también en la formación policial mediante la aportación de fondos económicos y la creación del Centro de Formación Central así como de siete Centros Regionales de Formación, dependientes todos ellos del *Bureau of International and Law Enforcement* (INL), del Departamento de Estado de Estados Unidos.

Desde 2005, la Oficina para la Cooperación en Seguridad para Afganistán (OSC-A) sería la encargada de asumir finalmente las misiones de dirigir el adiestramiento del ANA así como cooperar junto a Alemania en la reforma de la policía (ANP).

Un año más tarde, el 4 de abril de 2006, el OSC-A pasa denominarse Mando Combinado para la Transición de la Seguridad en Afganistán (*Combined Security Transition Command – Afghanistan* CSTC-A).

El CSTC-A ha sido hasta entonces una estructura militar multinacional, que formaba parte de la Operación Libertad Duradera (*Op.EnduringFreedom*) y en la que participaban naciones de OTAN y otras ajenas a esta Alianza (Nueva Zelanda y Australia).

4.5.6 Los Operational Mentor Liaison Teams, OMLT

En ese mismo año, 2006, la OTAN decide complementar las actividades realizadas por los ETT de Estados Unidos mediante la creación de los Equipos de Mentorización y Enlace (*Operational Mentor Liaison Teams, OMLT*).

Las características de los ETT y los OMLT son muy similares; se diferencian en el número de integrantes, las publicaciones doctrinales en la que se basan para proceder a la instrucción y al adiestramiento y especialmente, en la dependencia: los ETT dependen del CTSC-A estadounidense y los OMLT de la estructura de la OTAN.

4.5.7 El NATO Training Mission – Afghanistan, NTM–A

Entre 2006 y 2009, se incrementa la inseguridad en Afganistán, y aun cuando se consigue un incremento notable de soldados y policías afganos, siguen existiendo enormes problemas para la reforma y creación del ANA y de la policía: baja calidad de los efectivos, corrupción, lealtad hacía la etnia de procedencia, sueldos bajos, analfabetismo, falta de identificación del recluta con las estructuras gubernamentales, carencia de medios (vehículos, armamento, transmisiones), etc.

A todos estos problemas había que añadir también las ausencias injustificadas, las bajas definitivas y la incapacidad de reclutar al personal necesario para poder alcanzar los efectivos máximos autorizados.

2009 sería un año crucial en el devenir de Afganistán: el presidente Obama accede a la presidencia de los Estados Unidos y define una nueva estrategia para Afganistán y Pakistán. Nombra al General Mc Chrystal como Comandante en Jefe del contingente militar de Estados Unidos en Afganistán (USFOR-A).

A su vez, en la Cumbre de la OTAN celebrada en Estrasburgo-Kehl, los Jefes de Estado y de Gobierno deciden establecer el *NATO Training Mission – Afghanistan*, NTM–A con la finalidad de adiestrar, asesorar y proporcionar asistencia a las ANSF, creando de esta manera una fuerza capaz y

permanente, que proteja a la población afgana y que niegue refugio a la insurgencia en Afganistán.

NTM-A sería el encargado de supervisar, a partir de ese momento, tanto el adiestramiento como el equipamiento de las fuerzas afganas de la ANSF, quedando el CSTC-A encargado de las actividades administrativas y financieras de los fondos económicos de EEUU para las operaciones en Afganistán.

El NTM-A (formado por personal procedente de 29 naciones OTAN y 6 no-OTAN) se activó formalmente el 21 noviembre de 2009 y se ubicó junto al CSTC-A, en Camp Eggers, Kabul.

Tanto el NTM-A como el CSTC-A estaba bajo la supervisión de un mando único (en sus inicios, por el Teniente General Caldwell), el cual a su vez dependía directamente del General Jefe de la Fuerza de Internacional de Asistencia a la Seguridad, ISAF (desde junio de 2009, el General McChrystal).

El NTM-A nacía bajo dos premisas:

- hacerse cargo de los programas de formación y de tutela puestos ya en marcha para instruir y adiestrar a las Fuerzas Armadas afganas (especialmente al ANA) y a la policía afgana, así como introducir los cambios necesarios para la obtención de resultados positivos; y
- mentorizar a estas instituciones con la finalidad de que asumieran progresivamente el liderazgo del proceso reformador.

El NTM-A está compuesto por dos elementos subordinados fundamentales, uno dedicado a las operaciones y otro al apoyo:

- El primero, a su vez se divide en cinco elementos, dedicados al ejército de tierra ANA, a la policía ANP, las fuerzas de operaciones especiales, al ejército del aire AAF y al apoyo logístico de las operaciones.

- El segundo focaliza sus actividades en la gestión de contratos / supervisión de auditorías, en la financiación de las ANSF y en programas de asistencia relacionados con la seguridad.

El NTM-A opera en las mismas zonas en las que despliega permanente o temporalmente las ANSF. Para ello, se despliegan los denominados *Training Advisory Groups* en cada uno de los Mandos de Apoyo Regional de ISAF, realizando tanto las labores de operaciones como de apoyo.

Como decíamos antes, 2009 fue un año importante en el proceso de Reforma del Sector de Seguridad en Afganistán, dado que el mando de ISAF y el de las fuerzas de Estados Unidos en Afganistán (USFOR-A) confluyen en la misma persona, el General McChrystal; y subordinado a este mando están el NTM-A y el CSTC-A, ambas estructuras también bajo la autoridad de un único general, el General Caldwell. Por primera vez todos los esfuerzos realizados en Afganistán en beneficio de la SSR estarán coordinados.

4.6 El proceso de DDR

Desde el nombramiento del Gobierno Interino de Afganistán, uno de los problemas considerados como esencial en la reconstrucción de Afganistán fue poder proporcionar seguridad en todos los territorios que constituyen este país. Por ello, el 2 diciembre 2002, el Presidente Karzai firmaba un decreto para la constitución de las ANSF (en especial, el ANA), desarrollando los principios y condiciones de seguridad que debían de prevalecer en este nuevo estado.

El Decreto estipulaba la creación de un ejército (ANA) étnicamente equilibrado, que no superase los 70.000 efectivos; pero, y lo más importante, determinaba que eran necesario reducir el número de soldados y de milicias existentes, a través de un proceso de desarme, desmovilización y reintegración DDR.

Con anterioridad a este decreto de diciembre de 2002, durante la Conferencia Internacional de Donantes de Ginebra (abril 2002), Japón ofreció su ayuda para constituirse en nación líder en la aplicación del concepto y del proceso DDR en Afganistán.

Mediante el Decreto citado, el Presidente Karzai creaba cuatro comisiones:

- la Comisión de Desarme,
- la Comisión de Desmovilización y Reintegración, presidida por el vicepresidente Kahlili, encargada de diseñar la estrategia y el procedimiento para incluir a los ministerios involucrados en esta fase del proceso DDR,
- la Comisión para el Reclutamiento y Formación de Oficiales, dirigida por el General Zadran, y por último,
- la Comisión para el Reclutamiento y Formación de Soldados, dirigida por el General Wardak.

Las dos primeras Comisiones forman parte de la aplicación del concepto DDR, mientras que las dos últimas, aun cuando intervienen en la reintegración de antiguos militares afganos, no deben de considerarse parte del programa DDR, sino más bien del proceso de creación del ANA.

Tanto UNAMA como la Comunidad Internacional dieron su visto bueno a estas Comisiones. Dado que el Gobierno Interino no tenía capacidad ni recursos para la gestión de estos cometidos, la Comunidad Internacional apoyó activamente este proceso liderado por Japón.

Se creó el programa denominado “*Afghanistan’s New Beginnings Program (ANBP)*”, que tuvo una duración de tres años, desde marzo de 2003 hasta febrero de 2006.

En síntesis, este programa pretendía desarmar a aquellos ex combatientes que voluntariamente quisieran, a través de la Comisión de Desarme, proceder a su

desarme, una posterior desmovilización y finalmente, pasadas unas semanas, aquellos que quisieran, podrían reintegrarse en el nuevo ANA, en caso de ser aptos en los criterios básicos de reclutamiento. El proceso puede verse en detalles en el siguiente gráfico¹⁹⁹.

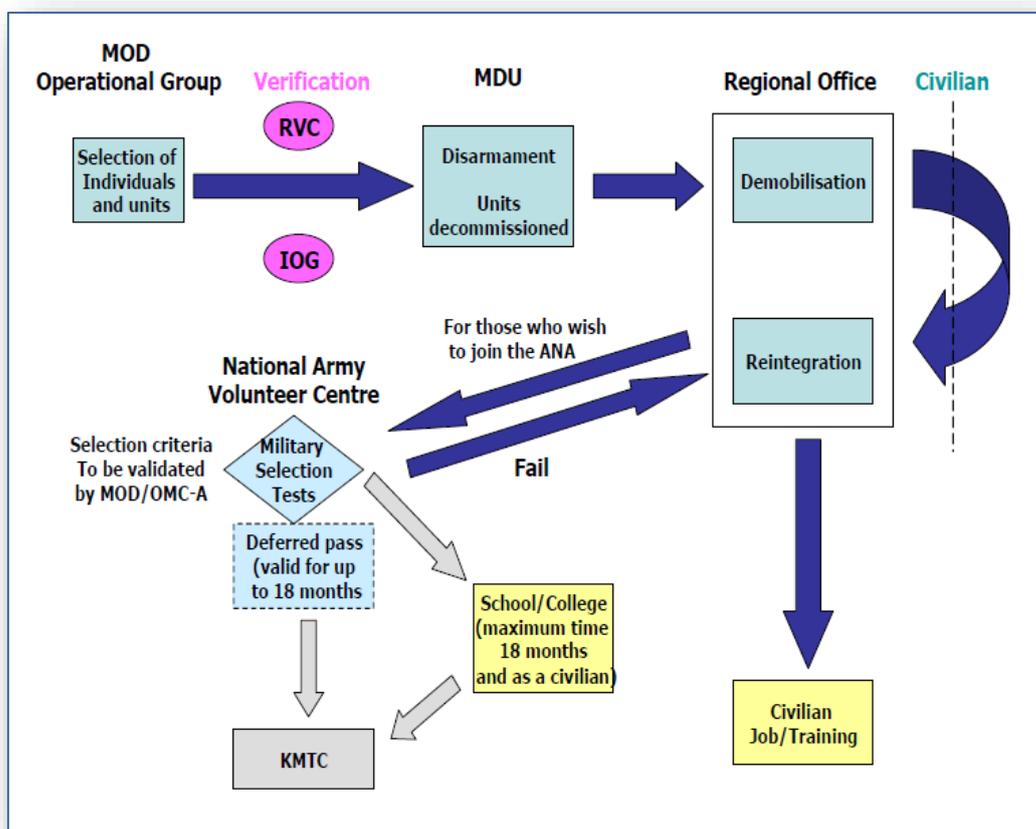


Ilustración 21: Proceso DDR llevado a cabo durante el programa ANBP.

La estructura del ANBP estaba formada por una oficina central en Kabul y por ocho oficinas regionales (Mazar, Kansahar, Jalalabad, Kunduz, Bamiyan, Parwan, Gardez y Herat), cada una de las cuales cuentan con una Unidad Móvil de Desarme (MDU). El personal que dirigía estas oficinas era fundamentalmente personal afgano (cerca de 700), asesorados por un pequeño grupo de personal de la Comunidad Internacional.

¹⁹⁹ Consultado en Afghanistan's New Beginnings Programme (ANBP), p. 5 <http://www.cmi.no/pdf/?file=/afghanistan/doc/anbp-afghanistansnewbeginningsprogramme.pdf>.

El proceso de selección de los afganos que componían el ANBP se realizó en diversos centros, entre los que destacaron las universidades de Kabul, Nangarhar y Balkh. Se realizaron diversos cursos durante los dos meses anteriores al inicio del proceso DDR, que abarcaron desde gestión de proyectos, contabilidad, primeras ayudas o informática. Este personal posteriormente al proceso DDR, podría ser empleado en otras actividades tanto en sectores públicos como privados.

| Organismos | Funciones |
|---|---|
| Grupos Operacionales del Min. de Defensa | Selección de individuos y unidades a desmovilizar |
| ↓ | |
| Comités Regionales de Verificación (RVC) del ANBP | Verificación |
| ↓ | |
| 8 Unidades Móviles de Desarme (MDU) del ANBP y observadores internacionales | Desarme |
| ↓ | |
| Oficinas Regionales del ANBP y AE | Desmovilización y Reintegración |

Ilustración 22: Organismos y funciones de ANBP²⁰⁰

El proceso DDR tenía como finalidad principal desmovilizar a 100.000 cuadros de mando y tropa, recogiendo, almacenando e inutilizando el armamento que este personal disponía.

Como consecuencia de este desarme y desmovilización, se facilitaba la creación del ANA, así como reintegrar en la vida civil a aquellos que no quisieran o pudiesen integrarse en el nuevo ANA.

²⁰⁰ SANZ, E “Afganistán (DDR 2003-2008)”, p. 3

Todo este proceso, liderado por Japón como nación líder, era supervisado por un Grupo de Observación Internacional, creado en octubre 2003 y formado por personal tanto de la embajada japonesa como por UNAMA.

4.6.1 Fase de Desarme.

El proceso se iniciaba (ver ilustración anterior) cuando los Grupos Operacionales del Ministerio de Defensa afgano seleccionaban aquellas unidades que podrían ser desmovilizadas.

Los excombatientes que voluntariamente querían se presentaban a los Comités de Verificación Regional, que identificaban al sujeto y les incluía en el proceso ANBP mediante el documento denominado “Parcha-e-Sawqh”, todo ello en presencia de observadores internacionales, pertenecientes al Grupo de Observación Internacional.

Tras la inclusión en una base de datos, por parte de los equipos móviles de desarme (MDU), del armamento que el excombatiente aportaba, el individuo participaba en un acto militar, en la cual él cedía voluntariamente dicho armamento a su propio jefe de unidad, el cual dejaba el armamento en el suelo, haciéndose cargo los MDU del armamento entregado (cada MDU era capaz de “desarmar” una media de 100 individuos por día).

Posteriormente, una vez ya en la Oficina Regional, recibía una medalla y un certificado por los servicios prestados, así como una identificación por parte del programa ANBP en la cual se informaba que había entregado el armamento que tenía a su disposición.

Entre octubre 2003 y julio 2005, se llevaron a cabo cinco fases de desarme, al final de las cuales habían sido desarmados 63.380 individuos, desmovilizado 62.376, recolectando 36.571 armas ligeras, 12.248 unidades de armamento pesado y más de 9 millones de municiones²⁰¹.

²⁰¹ SANZ, E “Afganistán (DDR 2003-2008)”, p. 4

4.6.2 Fase de Desmovilización.

Al día siguiente del desarme, el individuo recibía información y asesoramiento sobre la fase de reintegración (consistente en un pequeño briefing y en la proyección de un video sobre la reintegración en la vida civil), prestaba juramento de buena conducta, y recibía como compensación un paquete con dinero en metálico, comida, zapatos y ropa (la compensación dependía de la graduación en el ejército o en las milicias).

Posteriormente se tomaba nota de sus preferencias para un empleo futuro; sus destrezas, aspiraciones y currículum, así como todos los datos personales que pudieran identificarle (huellas dactilares y fotografías), y se les despedía.

En el caso de los menores, recibía atención médica y psicológica y también se le informaba sobre estupefacientes y sida.

4.6.3 Fase de reintegración.

Aproximadamente tres semanas después, este personal regresaba a las Oficinas Regionales ANBP, iniciándose la tercera y última fase.

Esta fase se considera fundamental para evitar el individuo caiga en actividades ilegales que le reporten un salario (tráfico de drogas, milicias,...).

Los programas diseñados por ANBP tenían como objetivo tanto las comunidades (aldeas, pueblos y ciudades) que recibían a soldados y los cuadros de mando desmovilizados, como a las personas en fase de reintegración.

Las comunidades pasaron a formar parte del programa denominado solidaridad nacional (*National Solidarity Programme*) y a los mandos se les facilitaba micro créditos y/o se les incluía en el programa para medianas y pequeñas empresas (*Small to Medium Enterprise Programme*)²⁰².

²⁰² Consultado en Afghanistan's New Beginnings Programme (ANBP), p. 9
<http://www.cmi.no/pdf/?file=/afghanistan/doc/anbp-afghanistansnewbeginningsprogramme.pdf>.

La finalidad de ANBP era la integración de ese personal en numerosos Ministerios afganos (Ministerio de Agricultura, de Enseñanza, de Economía, de Trabajo público, de Electricidad y agua, de Desarrollo y rehabilitación rural,...) con la finalidad de impedir que este personal empuñen de nuevo un arma.

Aun cuando pueda parecer que el proceso DDR es un proceso dirigido exclusivamente a hombres, lo cierto es que también ha permitido que 24.536 mujeres y 153.915 niños, procedentes de las comunidades de excombatientes, se hayan beneficiado de las ayudas de distintos programas.

4.6.4 Un caso especial: el *Commanders Incentive Programme* CIP

Uno de los problemas principales advertidos durante todo el proceso DDR fue la estrecha relación existente entre los antiguos jefes de unidades y los soldados que iniciaban este proceso.

Con la finalidad que los jefes fueran parte activa en el proceso DDR, desde la perspectiva internacional del mismo, se creó el programa CIP, mediante el cual los jefes que auxiliaban a la ANBP recibían una mayor compensación que el soldado, en estrecha relación al cargo y empleo que ostentaban.

La compensación era variada pero podía oscilar entre una mayor compensación económica, viajes al extranjero, adiestramiento tanto en Afganistán como en el extranjero o un puesto en el gobierno central de Afganistán. Desde su inicio a mediados de 2004, se han reintegrado 150 generales y 320 jefes de unidad²⁰³.

4.6.5 Financiación y costes del proceso DDR.

Según fuentes del ANBP, este proceso ha tenido un coste total de 141 millones de dólares, de los cuales cerca de 92 ha sido aportados por Japón (65%), 19

²⁰³ Consultado en Afghanistan's New Beginnings Programme (ANBP), Fact Sheet, http://www.anbp.af.undp.org/homepage/index.php?option=com_content&view=article&id=17&Itemid=67

por Reino Unido (13%), 16 por Canadá (11%), y el resto por Estados Unidos, Países Bajos, Noruega, Suiza y otros, en menor cuantía.

Inicialmente el presupuesto ascendía a 167 millones de dólares, pero dado el número de combatientes desmovilizados, se han empleado 26 millones de dólares menos.

4.6.6 Otras iniciativas complementarias al proceso DDR.

Paralela o posteriormente al proceso DDR, se ha llevado a cabo otras iniciativas muy relacionadas con el desarme:

- *Anti Personnel Mine & Ammunition Stockpile Destruction* APMASD (Programa de destrucción de municiones y minas antipersonal), entre diciembre 2004 y marzo 2008, momento en el que se transfieren estas actividades al Ministerio de Defensa.
- *Heavy Weapon Cantonment* HWC (Programa de acantonamiento de armamento pesado), entre enero 2004 y febrero 2006.
- *Disbandment of Illegal Armed Groups, DIAG204* (Disolución de los grupos armados ilegales): no se debe confundir la disolución de los grupos armados ilegales con el proceso DDR seguido por el personal militar de las antiguas fuerzas armadas afganas. En julio de 2004 se consideraba que existía 1800 grupos ilegales armados con cerca de 120.000 integrantes.

Actualmente se han recuperado 63.754 armas, 27 toneladas de munición, y desmantelados entre 750 y 900 subgrupos armados ilegales²⁰⁵.

²⁰⁴ Los donantes de este programa son Canadá, Dinamarca, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos y Naciones Unidas. Consultado en <http://www.undp.org.af/Projects/Report2011/diag/2011-03-21-%20Annual%20Progress%20Report%20of%20DIAG.pdf>

²⁰⁵ Consultado en

4.6.7 Dos análisis sobre el proceso DDR en Afganistán.

Para finalizar este apartado que tanta repercusión ha tenido en la formación de un nuevo ANA, que mejor que citar dos documentos fundamentales que analizan el proceso DDR en Afganistán, con enfoques y conclusiones muy distintas, y aportar de forma sucinta las principales valoraciones de cada uno de los autores:

El primero es el documento "*From soldier to Civilian*", de P. D. Thruelsen (2006)²⁰⁶, el cual considera este proceso como un éxito comparado con otros procesos similares llevado a cabo en las últimas décadas. Los Acuerdos de Bonn y los Decretos del Presidente Karzai ponen de manifiesto tanto la voluntad de la Comunidad Internacional como del Gobierno afgano de abordar plenamente el desarme, la desmovilización y la reintegración de los militares afganos anteriores a este nuevo periodo.

En el plano político/estratégico, considera apropiado el liderazgo de este proceso por parte del Gobierno afgano (aun cuando la Comunidad Internacional proporcionase tanto fondos como personal para supervisar el proceso); sin embargo considera que debería haber existido una mayor planificación previa (se llegó a considerar que se podrían desmovilizar hasta 250.00 efectivos) así como coordinación con otras iniciativas (el Ministerio de Defensa afgano comenzó su programa de desarme en verano de 2002, sin la oportuna coordinación).

En el plano operacional considera que los mecanismos de financiación eran suficientes y flexibles, así como que disponían de una coordinación efectiva. Sin embargo se queja que los objetivos y los plazos para implementación del proceso no eran realistas.

En el plano táctico considera que no existieran unas medidas efectivas de información pública dirigida al personal objeto de este proceso; no se contó ni con personal adecuado ni con una estrategia apropiada. Por otra parte,

http://www.anbp.af.undp.org/homepage/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=45

²⁰⁶ Thruelsen, P.D. "From soldier to Civilian", pp 43-48

considera que las comunidades locales participaron adecuadamente en las fases de desarme y desmovilización, pero que no existió una adecuada integración social, psicológica y económica de los excombatientes durante la fase de reintegración.

Por su parte Poulton et al.²⁰⁷, consideran que los programas DDR y CIP han sido un enorme éxito, aun cuando Afganistán sigue siendo un estado en el que la población sigue teniendo armamento ligero. Para estos cuatro autores la fase de desarme fue innovadora, eficiente y exitosa; la fase de desmovilización fue muy eficiente y sin embargo la reintegración necesita más. Consideran que el éxito del proceso DDR se debe tanto al gobierno de Afganistán como a los países donantes y supervisores de la Comunidad Internacional.

4.7 Las ANSF

Como hemos podido observar tras la lectura de historia de las Fuerzas Armadas afganas, las actuales ANSF²⁰⁸ son un elemento novedoso, absolutamente distinto a cualquier estructura armada que pueda haber existido en ese país con anterioridad.

Lejos quedan las antiguas estructuras militares influenciadas por británicos, alemanes y soviéticos tanto en el siglo XIX como en XX. El actual diseño de las ANSF es fruto de la aplicación de un modelo de fuerzas armadas y policiales modernas, de corte occidental, en un estado muy diferente del de las naciones involucradas en esta cuarta “remodelación” de las ANSF.

Durante la Reforma del Sector de Seguridad se han tenido en cuenta numerosos factores a la hora de configurar una estructura estable y duradera para las ANSF (amenazas a las que deberán enfrentarse; una distribución

²⁰⁷ Poulton et Al., “Qatra Qatra Darya Meshad (One drop at a time makes a river). Collecting one gun at a time makes peace”.

²⁰⁸ En algunos informes se les comenzó denominando ANSF (*Afghan National Security Forces*, Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional), pero actualmente, en algunos foros e informes se emplea el término ANSDF (*Afghan National Defense and Security Forces*, Fuerzas Afganas de Seguridad y de Defensa Nacional).

étnica acorde a la existente en el país, no favoreciendo a ninguna de forma expresa; despliegue a lo largo de todo el territorio de Afganistán,...).

Tal ha sido la voluntad de generar unas ANSF adecuadas que incluso al personal extranjero que ha instruido, adiestrado, asesorado o mentorizado estas unidades, se le ha preparado con anterioridad a su despliegue en zona e imbuido del concepto de conciencia intercultural (*Cross Cultural Awareness*). Esta concienciación intercultural es mucho más que un simple estudio de lo que se puede o no se puede hacer en Afganistán, mucho más que comprender y respetar la cultura afgana para no generar problemas o malentendido absurdos entre el personal de los países de la Comunidad Internacional que participan en este proyecto y la población local, dada las diferencias tan notables entre ambas culturas.

Para tener una apropiada preparación intercultural se debe de tener un conocimiento amplio de la cultura local, pero no solo desde una perspectiva descriptiva simplista (estudio de la cultura, economía, religión, sociedad, lengua, historia, arte, política, ...; de sus valores, creencias, modelos de comportamientos, ...) sino que se debe profundizar en las dinámicas y en las causas que generan los comportamientos, las actitudes, las emociones, ..., en la población local, y de esa forma poder llegar a intuir reacciones futuras²⁰⁹.

4.8 Estructura de mandos y de fuerzas de las ANSF

Las ANSF²¹⁰ son el conjunto de fuerzas de seguridad bajo la autoridad de los Ministerios de Defensa y del Interior de Afganistán.

²⁰⁹ Para profundizar en el concepto "*Cross Cultural Awareness*", se recomienda la lectura del Concepto *Cross-Cultural Awareness*, Objetivo 4.3 del Experimento Multinacional 6. Consultado en http://mne.oslo.mil.no:8080/Multinatio/MNE6produkt/43CrossCul/file/4.3%20Cross%20Cultural%20Awareness%20Analytical%20Concept_third%20draft.pdf

²¹⁰ Independent Assessment of the Afghan National Security Forces. CNA's Center for Strategic Studies. p. 11. Consultado en <http://www.cna.org/sites/default/files/research/CNA%20Independent%20Assessment%20of%20the%20ANSF.pdf>

4.8.1 Ministerio de Defensa.

Bajo la dependencia del Ministerio de Defensa se encuentran el Ejército de Tierra (*Afghan National Army, ANA*), la Fuerza Aérea Afgana (*Afghan Air Force, AAF*), las Fuerzas de Operaciones Especiales (*Afghan National Army Special Operations Forces, ANASOF*) así como el Ala para Misiones Especiales del Ejército de Aire (*Special Mission Wing, SMW*).

4.8.2 Ministerio del Interior.

Dependiente del Ministerio del Interior está la Policía Nacional afgana (*Afghan National Police, ANP*), formada a su vez por cuatro tipos de policías distintos:

- la Policía de Fronteras (*Afghan Border Police ABP*);
- la Policía Nacional del Orden Civil (*Afghan National Civil Order Police, ANCOP*), con funciones en entornos urbanos;
- la Policía Uniformada (*Afghan Uniform Police, AUP*); ésta a su vez incluye a la policía de barrio o comunitaria (*community police*), policía de tráfico (*traffic police*) y bomberos (*fire-fighters*);
- la Policía para la lucha contra la delincuencia (*Afghan Anti-Crime Police, AACP*), que incluye a su vez a la policía anti-narcóticos, la policía anti-terrorista y al Departamento de Investigación Criminal.

Además de estas cuatro instituciones fundamentales, dependientes de la ANP está la Dirección General de Unidades Especiales de Policía (*General Directorate Police Special Unit, GDPSU*), sus tres Unidades Nacionales y las 19 Unidades Provinciales.

Asimismo depende del Ministerio del Interior:

- la Policía Local afgana (*Afghan Local Police*, ALP, con cerca de 24.000 integrantes a fecha octubre de 2013²¹¹), que es una especie de conjuntos de milicias locales, resultado de un programa bilateral entre Estados Unidos y Afganistán, financiada con fondos estadounidenses, y que depende del Ministerio del Interior en lo que se refiere a su regulación, y
- la denominada la Fuerza de Protección Pública (*Afghan Public Protection Force*, APPF).

4.8.3 Elementos relacionados con la seguridad, ajenos a estos Ministerios.

Además de todas estas instituciones existe la Agencia Nacional de Inteligencia, denominada Dirección Nacional de Seguridad (*National Directorate of Security*, NDS), que depende directamente del presidente de Afganistán y que no se considera incluida como parte de las ANSF en este estudio.

4.8.4 Volumen máximo de efectivos de las ANSF.

Desde los acuerdos de Bonn de 2.001, el número de integrantes de las ANSF ha ido variando, acorde a la amenaza existente y a las posibilidades de acoger, instruir, adiestrar y facilitar equipo y armamento.

Inicialmente el límite se fijó en 70.000 miembros para todo el Ministerio de Defensa (incluyendo a todo el personal militar y civil del Ejército de Tierra y de la Fuerza Aérea afgana) y el 62.000 efectivos para la policía.

En 2008, debido al recrudecimiento de la violencia, el gobierno afgano solicitó el incremento de efectivos hasta llegar a 134.000 para el Ejercicio de Tierra afgano.

²¹¹ Consultado en <http://www.brookings.edu/~media/Programs/foreign%20policy/afghanistan%20index/index20140514.pdf>

El Órgano Conjunto para Monitorización y Coordinación (*Joint Coordination and Monitoring Board JCMB*) aprobó dicha solicitud, y determinó que no más tarde de 2014 se alcanzase dicho límite.

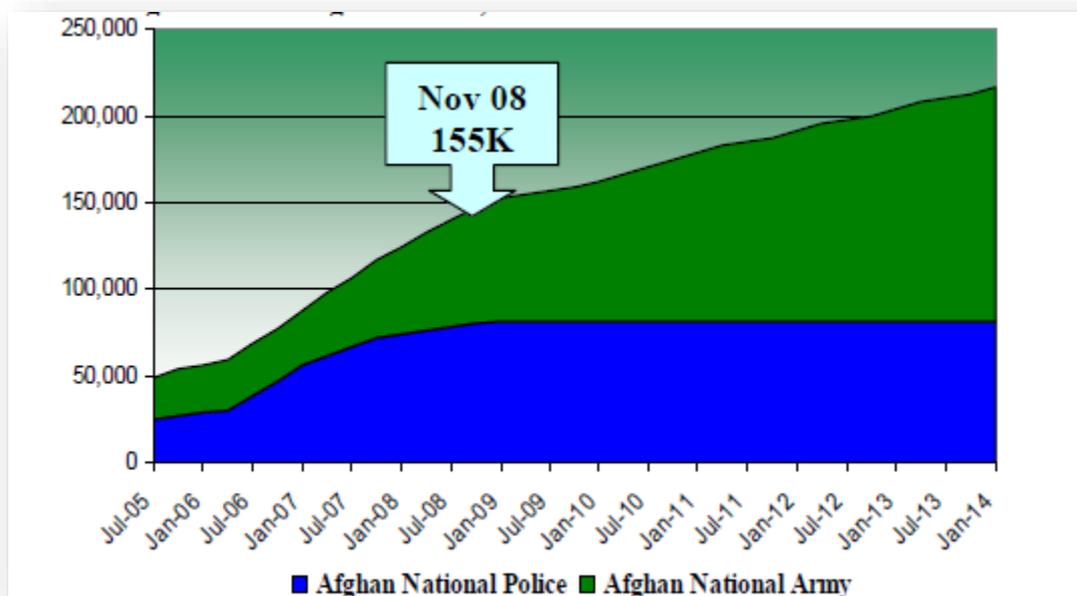


Ilustración 23: Efectivos del ANA y ANP en enero de 2009²¹².

Con posterioridad, se han producido nuevas modificaciones y así, en la actualidad, el marco de referencia establecido es el diseño de una estructura con un volumen total de 352.000 integrantes para la totalidad de la ANSF.

De ese volumen total, al ANA le corresponde un total de 187.000, objetivo que tenía que haber sido alcanzado en diciembre de 2012; la ANP debería contar con un total de 157.000 integrantes a fecha febrero de 2013 y finalmente la AAF, de igual forma, con 8.000 a fecha diciembre de 2014.

Según los últimos datos existentes, proporcionados por el CSTC-A (marzo de 2014), el ANA está formado por 182.777 integrantes, es decir un 98% del total fijado (9.236 son civiles, lo que supone un 5% del total del ANA).

²¹² Informe Report on Progress toward Security and Stability de enero de 2009, p. 35

La ANP alcanza datos similares (98%), al contar con 153.269 integrantes. Y sin embargo, la AAF cuenta únicamente con un 85% de todo su personal, es decir 6.763 integrantes del máximo autorizado²¹³ (de los cuales 250 son civiles, es decir un 3,7 %).

Por tanto, a modo de resumen, la ANSF cuentan con un total de 342.809 integrantes, el 97% del techo máximo fijado²¹⁴.

4.9 El Ejército de Tierra afgano, el ANA.

Como ya hemos expresado con anterioridad, el ANA es el elemento fundamental de empleo del Ministerio de Defensa afgano; éste está formado por un Estado Mayor General y una serie de Divisiones dedicadas a las finanzas, a la inteligencia, asuntos públicos, salud, asesoría jurídica, personal y comunicación estratégica.

El Estado Mayor General es el elemento directivo fundamental del ANA, estructurado en las divisiones clásicas de un estado mayor: personal, inteligencia, operaciones, logística,... y cuenta además con un Centro Militar de Coordinación Nacional, dotado de medios de mando y control para el seguimiento de las operaciones²¹⁵.

Del Estado Mayor General depende el Mando de Fuerzas Terrestres, el Mando de Operaciones Especiales, las unidades logísticas, academias y centros de formación así como la Fuerza de Ataque Móvil (*Mobile Strike Force*).

²¹³ Los datos proporcionados por el CSTC-A que aparecen en este informe han sido obtenidos de los informes trimestrales y anuales proporcionados por el *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR). En este concreto punto, del informe fechado a 31 marzo 2014. Consultado en www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf

²¹⁴ Para llegar al 100% del personal, al ANA le faltan 4.223 soldados, 3.731 policías a ANP y 1.237 soldados a la AAF. Es decir un total de 9191 integrantes (3%)

²¹⁵ Cuaderno de Estrategia 164, "Afganistán después de la ISAF". Ministerio de Defensa español, Madrid, 2013, p.118. www.ieee.es



Ilustración 24: Despliegue detallado de las Unidades del ANA

El Mando de Fuerzas Terrestres es una unidad situada en nivel operacional y del cual dependen seis Cuerpos de Ejército y la 111ª División. Los Cuerpos de Ejército, que se crearon paulatinamente a partir de septiembre 2004, tienen actualmente una estructura similar a las divisiones de las Fuerzas Armadas occidentales (constituidas por entre 3 y 5 brigadas):

- el 201 Cuerpo de Ejército (CE), está situado en Kabul y está formado por cuatro brigadas;
- en Gardez se sitúa el 203 CE, formado por cuatro brigadas;
- en Kandahar encontramos el 205 CE, formado por cinco brigadas;
- en Herat, el 207 CE, con tres brigadas;
- en Balkh, el 209 CE, con tres brigadas; y por último,

- en Helmand, el 215 CE, con cuatro brigadas²¹⁶.

Asimismo, la División 111, formada por dos brigadas, está situada en Kabul.

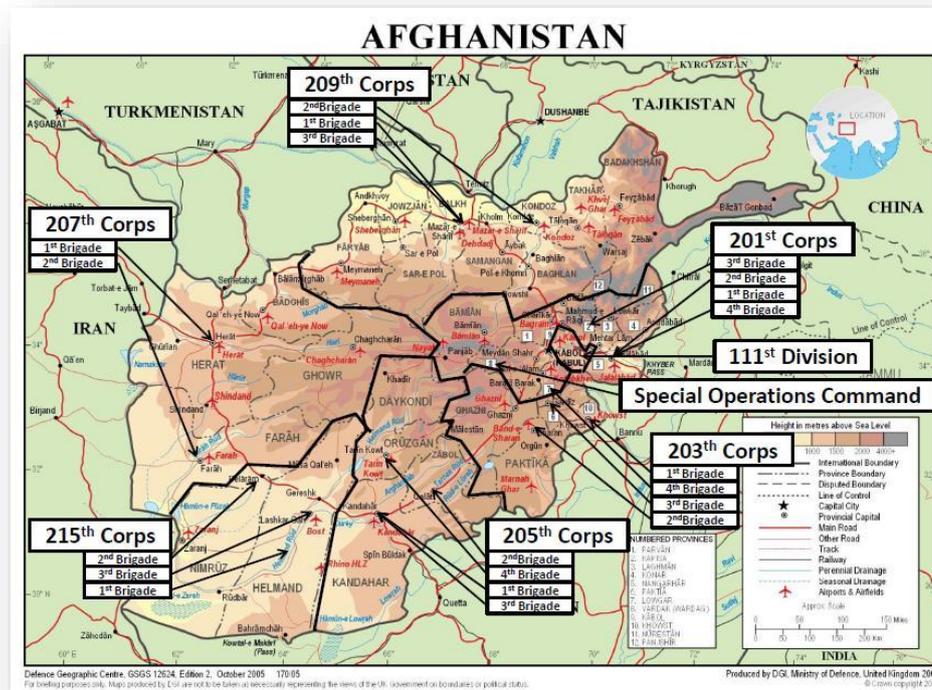


Ilustración 25: Despliegue de los CE, Divisiones y Brigadas del ANA

Cada una de las Brigadas está constituida por tres batallones (kandak) de infantería ligeros, un batallón de apoyo al combate (con elementos de artillería, transmisiones y reconocimiento), y un batallón logístico.

Aun cuando inicialmente se pretendía que los kandaks estuvieran hasta unos 600 integrantes entre sus filas, el número actual varía entre los 250 y los 300.

²¹⁶ Los datos proporcionados se han obtenido del “Jane’s World Armies. Afghanistan. Updated 20-Jun-2014”. Consultado en <https://janes.ihs.com/CustomPages/Janes/DisplayPage.aspx?DocType=Reference&ItemId=+++1319169>

4.9.1 Equipamiento del ANA

Dentro del concepto equipamiento del ANA, distinguiremos tres grupos principales o categorías: armamento, transporte y comunicaciones.

4.9.1.1 Armamento Ligero

El armamento con el que cuenta el ANA es producto de diversas donaciones y programas de adquisición a lo largo de los años²¹⁷.

Cada batallón afgano disponía de tres compañías de infantería equipadas inicialmente con pistolas de 9 mm Makarov y fusiles AK-47 del antiguo Pacto de Varsovia, ametralladoras ligeras y pesadas (M-249 SAW), así como lanzadores de granadas.

Como armas colectivas, cada compañía dispone de cañones sin retroceso del tipo SPG-9 y morteros de 82 mm.

Con posterioridad, se trazó un plan para efectuar la transición de este tipo de armamento al estándar que tiene la OTAN, por lo que el CSTC-A comenzó el cambio del AK-47 por el M-16 o por la versión canadiense C7.

De igual forma se está operando para las armas colectivas citadas, y en el caso de los comandos, unidad de operaciones especiales, se les está dotando de M4 y morteros de 81 mm.

Y todo ello de acuerdo a la plantilla denominada Tashkil 1391v2.

La siguiente ilustración²¹⁸ ofrece un resumen del armamento ligero requerido (por aplicación de la plantilla), el adquirido y finalmente, a la derecha, el entregado.

²¹⁷ Una crítica muy común encontrada en los informes empleados, es la falta de un adecuado programa de mantenimiento o de abastecimiento de piezas de recambio.

²¹⁸ Informe "Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan", Enero 2009, p.41

| ANA Weapon: Status Summary | | | | | | | |
|----------------------------|--------------------------------|-------------------|------------------|--------------------------|-------------------|---------------|--------------------------|
| Item | Total Required | | Total Acquired | | Total Delivered | | |
| | Tashkil 1391v2 (plus float) | Enabler/ AR2VP | ASFF Acquired | Over/Under (Required) | ASFF Delivered | Transferred | Over/Under (Required) |
| NATO Individual Weapons | 221,072 | 1,788 | 212,492 | (10,368) | 202,205 | 11,147 | (9,508) |
| NATO Crew Served Weapons | 12,667 | 493 | 10,563 | (2,597) | 10,488 | 441 | (2,231) |
| NATO Indirect Fire Weapons | 140 | 921 | 1,168 | 107 | 1,168 | 20 | 127 |
| Non-NATO Standard Weapons | 7,453 | 13 | 54,518 | 47,052 | 54,518 | 57,975 | 105,027 |
| TOTAL | 241,332 | 3,215 | 278,741 | 34,194 | 268,379 | 69,583 | 93,415 |

Ilustración 26: Situación del armamento del ANA, a fecha 30 de marzo de 2014

Es decir, según la plantilla Tashkil 1391v2, el ANA dispone del 95 % del armamento ligero autorizado.

4.9.1.2 Vehículos y armas colectivas

La publicación *Military Balance*, en su versión de 2014²¹⁹ cita la existencia de 673 vehículos para transporte de personal, de los cuales 173 son del tipo M113 y cerca de 500 del tipo MSFV (*Mobile Strike Forces Vehicle*).

Cuenta también con 214 piezas de artillería, de las cuales 85 son del tipo D-30, de 122mm y 24 M114A1 de 155mm, así como 105 morteros M-69 de 82 milímetros²²⁰.

Existe una única brigada mecanizada constituida por tanques soviéticos tipo T-55, de la que no existe constancia de su grado de operatividad.

De forma análoga, podemos decir que el ANA dispone del 85% de los vehículos autorizados según la plantilla Tashkil 1391v2.

²¹⁹ "Military Balance 2014", International Institute for Strategic Studies IISS. Consultado en julio 2014 en <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/04597222.2014.871879> P. 222

²²⁰ Nota del autor: según los informes que se consulten, existen notables diferencias entre el número total de vehículos, cañones, morteros o armamento individual que existe actualmente en Afganistán. Por ello se ha utilizado los datos procedentes de la publicación *Military Balance* de 2014, pretendiendo únicamente dar una imagen del tipo de vehículo y del armamento colectivo o individual actualmente existente en Afganistán, y poder compararlo con el existente en dotación en las fuerzas armadas de otros países.

| ANA Vehicles: Status Summary | | | | | | | |
|---------------------------------|--------------------------------|-------------------|------------------|--------------------------|-------------------|----------------|--------------------------|
| Item | Total Required | | Total Acquired | | Total Delivered | | |
| | Tashkil 1391v2 (plus float) | Enabler/ AR2VP | ASFF Acquired | Over/Under (Required) | ASFF Delivered | Transferred | Over/Under (Required) |
| Light Tactical Vehicle | 17,834 | 70 | 18,781 | 877 | 17,463 | (369) | (810) |
| Mobile Strike Force Vehicles | 0 | 623 | 623 | 0 | 476 | 0 | (147) |
| Medium Tactical Vehicle | 6,310 | 218 | 7,447 | 919 | 7,288 | (326) | 434 |
| HMMWV Variants | 9,021 | 270 | 11,191 | 1,900 | 9,854 | (407) | 156 |
| Heavy Vehicles & Fire Equipment | 894 | 1 | 869 | (26) | 869 | 40 | 14 |
| Engineer Equipment | 1,424 | 150 | 1,783 | 209 | 1,293 | (2) | (283) |
| Trailers | 5,301 | 25 | 6,065 | 739 | 6,021 | (74) | 621 |
| Material Handling Equipment | 819 | 2 | 859 | 38 | 757 | 39 | (25) |
| People Haulers | 1,184 | 4 | 1,351 | 163 | 918 | 142 | (128) |
| Other | 1,161 | 45 | 2,175 | 969 | 1,743 | (830) | (293) |
| TOTAL | 43,948 | 1,408 | 51,144 | 5,788 | 46,682 | (1,787) | (461) |

Ilustración 27: Situación de los vehículos del ANA

4.9.1.3 Aviación

Con la finalidad de poder efectuar una comparación con las fuerzas aéreas de los países occidentales, citar que las AAF cuenta con unos 100 aviones y helicópteros, entre los cuales podemos destacar:

- 2 aviones de transporte medio C-130H Hércules, para transporte de personal, abastecimiento y transporte pesado;
- 6 Cessna C-182, como avión de entrenamiento;
- 26 Cessna C-208B, usado para entrenamiento, transporte de personal, abastecimiento y evacuación de bajas;
- 3 PC-12.
- 2 L-39 Albatros.

Helicópteros:

- 11 Mi-35, como helicóptero de ataque (apoyo aéreo cercano) y de reconocimiento;
- Más de 40 helicópteros Mi-17, helicópteros para asalto aéreo, transporte de personal, evacuación de bajas y abastecimiento. Tienen capacidad de vuelo nocturno;
- 6 MD-530F, como helicópteros de entrenamiento.

Cuenta con unos 650 pilotos y tripulaciones, de los 780 previstos; con 1.000 y especialistas de los 1.370 previstos así como con 5.200 personas para apoyo y seguridad de los 5.750 previstos²²¹.

4.9.1.4 Comunicaciones

En el caso de las comunicaciones, los programas de adquisiciones han permitido que disponga de un 106% de las necesidades estimadas según la plantilla Tashkil 1391v2.

| ANA Comm: Status Summary | | | | | | | |
|--------------------------|--------------------------------|-------------------|------------------|--------------------------|-------------------|--------------|--------------------------|
| Item | Total Required | | Total Acquired | | Total Delivered | | |
| | Tashkil 1391v2 (plus float) | Enabler/ AR2VP | ASFF Acquired | Over/Under (Required) | ASFF Delivered | Transferred | Over/Under (Required) |
| HF Radios | 11,615 | 2,334 | 12,268 | (1,681) | 12,101 | 9 | (1,839) |
| VHF Radios | 72,082 | 121 | 71,538 | (665) | 71,337 | 1,567 | 701 |
| VHF/UHF Radios | 2,231 | 250 | 3,318 | 837 | 3,318 | 0 | 837 |
| Night Vision Device | 9,896 | 443 | 12,497 | 2,158 | 10,830 | 252 | 743 |
| Other Comm | 269 | 12 | 283 | 2 | 283 | 0 | 2 |
| TOTAL | 96,093 | 3,160 | 99,904 | 651 | 97,869 | 1,828 | 444 |

Ilustración 28: Comunicaciones radio del ANA

²²¹ "Independent Assessment of the Afghan National Security Forces", CNA's Center for Strategic Studies, Washington, 2014. Consultado en <http://www.cna.org/sites/default/files/research/CNA%20Independent%20Assessment%20of%20the%20ANSF.pdf> p. 133

4.9.2 Infraestructuras del ANA

En relación a las infraestructuras que utiliza el ANA, existen dos tipos principales:

- las creadas específicamente para el ANA, a través de inversiones efectuadas por los países donantes, y
- las cedidas por las fuerzas militares de la Comunidad Internacional, tras su repliegue de las fuerzas militares internacionales a sus países de origen.

A lo largo de estos tres últimos años, se han construido bases militares a lo largo y ancho de todo Afganistán, con la finalidad de extender la autoridad del gobierno central más allá de la propia capital. En 2012 el número de instalaciones (bases, puestos avanzados,...) ascendía a más de 850²²².

En septiembre 2013, ISAF había ya transferido 455 de ellas al Gobierno afgano: 248 al Ministerio de Defensa, 181 al Ministerio del Interior y 26 a otros ministerios.

Otras muchas instalaciones han sido cerradas por imposibilidad de mantenimiento o de uso por parte del ANA (o de las ANSF en general).

4.9.3 El adiestramiento y enseñanza en el ANA

Desde que en julio de 2002 se crease el primer kandak afgano, la instrucción individual y el adiestramiento de las unidades ha sufrido importantes variaciones.

²²² "Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan", Departamento de Defensa de los Estados Unidos, 2014. Consultado en http://www.defense.gov/pubs/April_1230_Report_Final.pdf

Inicialmente el período de instrucción tenía una duración de 10 semanas, el cual incluía la instrucción individual básica, la instrucción individual avanzada y el adiestramiento de la unidad tipo pelotón.

Entre 2002 y 2005, la duración de este periodo osciló entre 8 y 10 semanas (en aquellos períodos más cortos, se dedicaban más horas, lo que al final revertía en crear unidades en menos tiempo con la misma formación).

Como ya hemos citado anteriormente, en 2004 esta formación se complementó, por parte de las fuerzas militares de EEUU, con la creación de los Equipos de Adiestramiento Empotrados ETT, formados por instructores (entre 10 y 15), que convivían con la unidad, asesorando a la misma en cuestiones de planeamiento y ejecución de las operaciones en el nivel táctico, logística, liderazgo, etc.

En 2006, la OTAN crea los Equipos de Mentorización y Enlace (OMLT), con una finalidad similar a los ETT. Las actividades desarrolladas por los OMLT venían determinada por las restricciones nacionales que cada nación fijaba a sus instructores.

Uno de los objetivos fundamentales del NTM-A ha sido siempre el que las propias ANSF fuesen capaces de instruirse sin el auxilio de fuerzas militares internacionales. A día de hoy, ese objetivo casi es una realidad: el 95% del adiestramiento ya es dirigido por personal afgano, necesitando de un mínimo auxilio en algunas áreas.

Asimismo, en 2009 el NTM-A se propuso la creación de un conjunto de infraestructuras básicas que permitiesen el adiestramiento tanto de la tropa como la formación y enseñanza de suboficiales y oficiales de las ANSF.

Al tiempo que se creaban las infraestructuras necesarias, se diseñaron programas de estudios y se formaron a instructores afganos que pudiesen en un futuro a corto plazo, dirigir el adiestramiento de sus propias fuerzas armadas (el programa se denomina "*train the trainer*"). El proceso de formación de los instructores comenzó en diciembre 2011 y se fijó el año 2014 como el momento

idóneo a partir del cual las ANSF pudiesen instruir a su propio personal sin auxilio de la Comunidad Internacional.

Actualmente, el proceso de adiestramiento en el ANA es dirigido por dos mandos principales: el Mando de Adiestramiento del ANA (*ANA Training Command, ANATC*) y la Universidad de Seguridad Nacional afgana (*Afghan National Security University, ANSU*).

El ANATC, responsable del adiestramiento de los militares afganos así como del desarrollo de la doctrina, tiene a su disposición una serie de infraestructuras, entre las cuales destaca el Centro de Adiestramiento Militar de Kabul (KMTC), en el cual se lleva a cabo los programas de instrucción y adiestramiento del soldado, del suboficial, del oficial así como de las mujeres militares afganas²²³.

El curso denominado “Adiestramiento Básico Inicial (*Basic Warrior Training*)” de un militar del ANA se inicia tanto en el Centro de Adiestramiento Militar de Kabul como en alguno de los 6 Centros de Adiestramiento Militar Regional existente. Es dirigido fundamentalmente por personal afgano tanto en darí como en pastún, siendo un requisito básico para su inicio el no ser analfabeto (este tema se tratará más adelante).

Durante el citado curso se imparten teóricas sobre tiro, operaciones en terrenos urbanizados, realización de *check-points*, operaciones contra la insurgencia o C-IED.

Tras 12 semanas de teóricas y prácticas (en otras ocasiones ha oscilado entre 10 y 12), un batallón de adiestramiento básico puede llegar a instruir a 1.400 nuevos soldados.

²²³ Existen las siguientes academias o centros de instrucción afganos: el Centro de Adiestramiento Militar de Kabul (KMTC); las academias del arma (infantería, acorazada, artillería, ingenieros, transmisiones), centros o academias dirigidos a la enseñanza de temas relacionados con policía militar, logística, recursos humanos, asistencia financiera, asuntos legales, asuntos culturales, asuntos civiles y religiosos.

Por otra parte existe un centro de adiestramiento militar regional (*Regional Military Training Center, RMTC*) en cada uno de los Cuerpos de Ejército existentes (en Mazar-e-Sharif, en Khowst / Gardez, en Kandahar, en Shorabak y en Shindand / Herat)

En 2010, se le sumaron 64 horas más de programa obligatorio para alfabetizar a los nuevos integrantes

Entre los soldados que han finalizado el citado curso, se selecciona a los futuros suboficiales que deberán participar en un curso de liderazgo de cuatro semanas.

Los suboficiales acuden a la ANA Bridmal Academy en Kabul para asistir a cursos:

- *Squad Leader Course,*
- *Platoon Sergeant Course,*
- *Senior Sergeant Course,*
- *First Sergeant Course,*
- *Sergeant Major Course.*

Los posibles candidatos a oficiales deberán, sin embargo, participar los siguientes cursos:

- *El Basic Officer Training Course,* que proporciona a los tenientes, los conocimientos básicos de su arma;
- *El Company Commanders' Course",* que prepara a los capitanes para el mando de compañía;
- *El Staff Officers' Course,* que proporciona a los capitanes y a los comandantes, los conocimientos y destrezas necesarias para desarrollar los cometidos de oficial de un Cuartel General;
- *El Command & General Staff Course,* similar al curso de estado Mayor, para comandantes y tenientes coroneles;
- *El Kandak (Battalion) Commanders' Course,* que prepara a los tenientes coroneles para el mando de un batallón;

- El *Strategic Command & Staff Course*, para empleos coroneles y generales.

Soldados, suboficiales y oficiales, tras la finalización de los respectivos cursos, deben pasar por las academias del arma o por las centros especializados en otras materias.

4.9.4 Efectivos del ANA

El volumen de efectivos del ANA con fecha abril de 2015 es cercano a los 169 mil efectivos, de un máximo autorizado de 195 mil (ver siguiente ilustración).

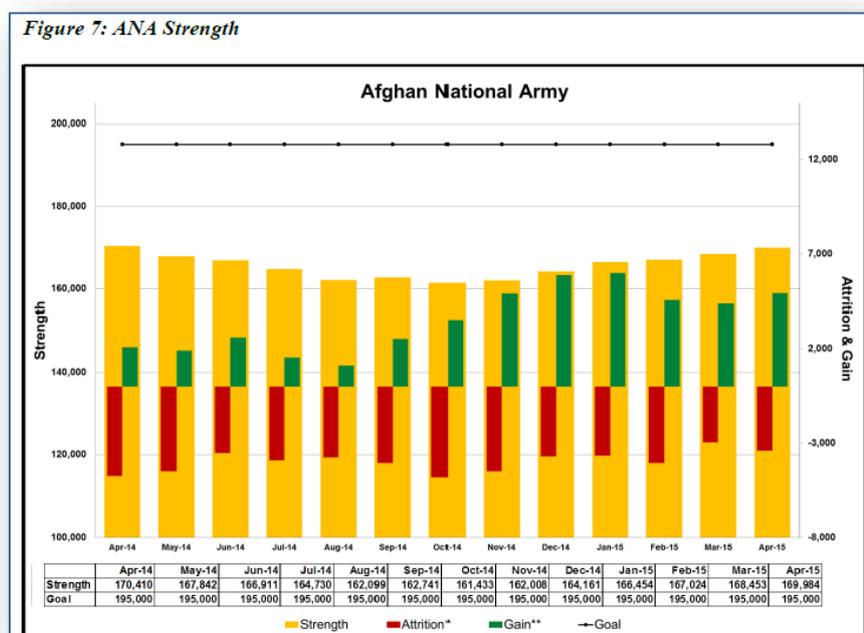


Ilustración 29: Evolución de los efectivos del ANA entre abril de 2014 y abril 2015²²⁴

Los principales problemas del ANA la denominada “*attrition*”, o desgaste en castellano, concepto en el que se incluye las pérdidas humanas por

²²⁴ Informe “Report on Enhancing Security and Stability in Afghanistan”, p. 58

confrontación militar (bajas) como aquel personal que abandona la unidad sin previo aviso.

El desglose por unidades tipo Cuerpo de Ejército es la que aparece en la ilustración (derecha); se aprecian diferencias notables en cuanto a efectivos, pero los motivos son lógicos: distinto tipos de unidad y mayor cobertura de personal.

| ANA STRENGTH, | | |
|-----------------------------------|----------------|---------------------|
| ANA Component | Authorized | Assigned |
| | Q1 2014 | Q1 2014 |
| 201st Corps | 18,130 | 17,489 |
| 203rd Corps | 20,798 | 20,029 |
| 205th Corps | 19,097 | 17,891 |
| 207th Corps | 14,879 | 13,806 |
| 209th Corps | 15,004 | 14,554 |
| 215th Corps | 17,555 | 16,310 |
| 111th Capital Division | 9,174 | 8,921 |
| Special Operations Force | 12,149 | 10,458 |
| Echelons Above Corps ^a | 34,866 | 29,727 |
| TIHS ^b | - | 24,356 ^c |
| Civilians | - | 9,236 |
| ANA TOTAL | 161,652 | 182,777 |
| Afghan Air Force (AAF) | 7,097 | 6,513 |
| AAF Civilians | - | 250 |
| ANA + AAF TOTAL | 168,749 | 189,540 |

Notes: Q4 2013 data is as of 12/30/2013; Q1 2014 data is as of 3/31/2014.
^a Includes MOD, General Staff, and Intermediate Commands
^b Trainee, Transient, Holdee, and Student; these are not included in counts of authorized personnel
^c Includes 5,010 cadets
^d Includes 4,701 cadets
^e Q4 2013 assigned total includes 10,251 AWOL personnel

Sources: CSTC-A, responses to SIGAR data calls, 1/6/2014 and 3/31/2014.

Ilustración 5: Distribución del personal del ANA según Mandos de primer nivel / Unidades²²⁵

En esta otra imagen se aprecian los problemas de las unidades: en cada barra horizontal se observa en azul el personal presente y en celeste, el personal ausente. Si estudiamos la primera franja horizontal, el 203 Cuerpo de Ejército, observamos que están presentes 15,929 (es decir, solo un 79%); del 21% restante, un 11% está “AWOL (*absent without leave*, ausente sin permiso)” y un 10% más, ausente por otros motivos.

²²⁵ Elaboración propia a partir de los datos existentes en www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf p.97

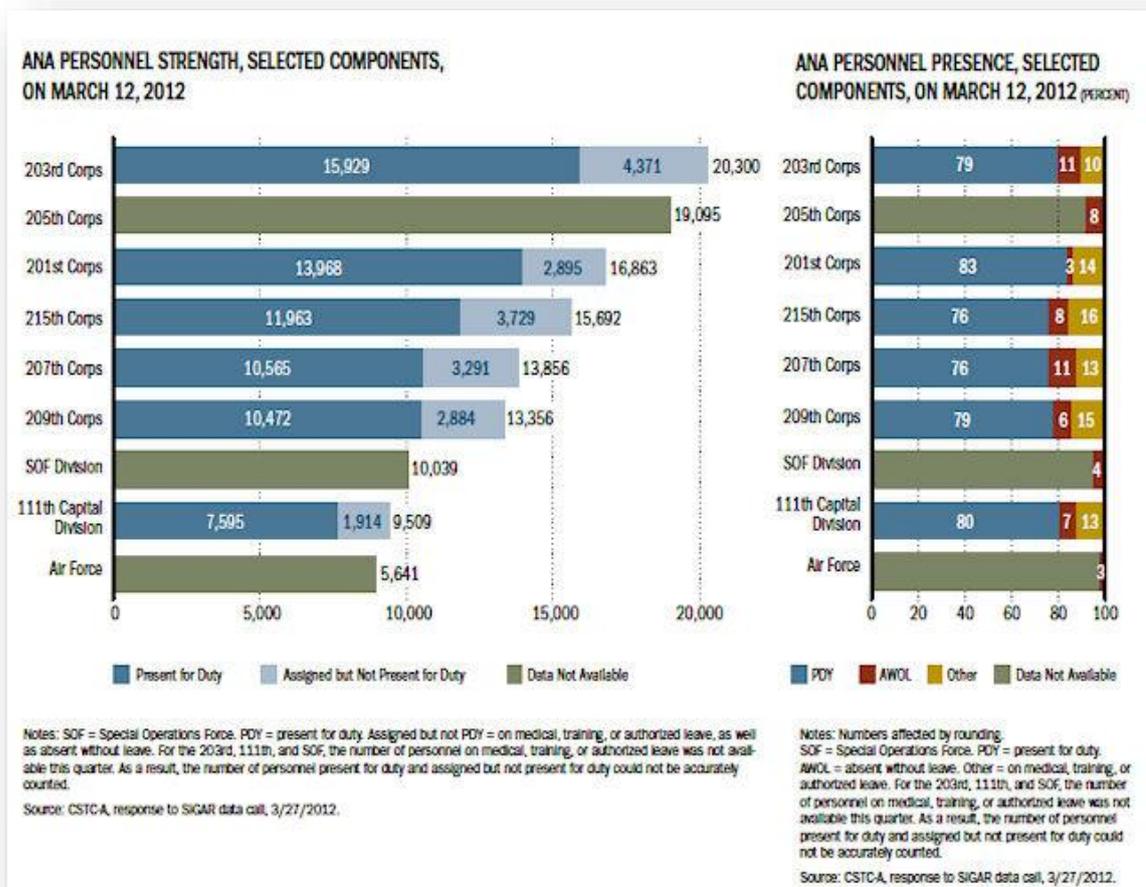


Ilustración 30: Volumen de efectivos del ANA (marzo 2012)

4.10 Problemas actuales a los que se enfrentan las ANSF.

A lo largo del texto ya se han citado deficiencias importantes en las ANSF. Algunas de ellas se solucionaran cuando estén mejor equipadas, con nuevos programas de formación (por ejemplo, de especialistas), con la experiencia de más años de adiestramiento, con la participación en operaciones o ejercicios tácticos,... lo que permitirá que las ANSF sean unas fuerzas cada vez más preparadas.

En este apartado se pretende estudiar algunas singularidades de las ANSF que tendrán que ser abordadas para que las ANSF se conviertan en una institución

moderna, bien preparada, capaz de afrontar cualquier amenaza a la seguridad nacional afgana.

4.10.1 Distribución étnica en las ANSF.

La Comunidad Internacional ha mostrado siempre gran empeño en que las ANSF sea una institución que represente a todas las etnias existentes en Afganistán.

Tal ha sido esta voluntad que incluso se han efectuado reclutamientos en todas las áreas del país con la finalidad de poder evidenciar dicha representatividad.

La siguiente tabla muestra las proporciones étnicas en Afganistán y la existente en el ejército de tierra afgano (ANA).

| Etnias | En el ANA ²²⁶ | En Afganistán |
|------------------|--------------------------|---------------|
| Pastunes | 39% | 42% |
| Tayikos | 32% | 27% |
| Hazaras | 11% | 9% |
| Uzbekos | 10% | 9% |
| Restantes etnias | 8% | 13% |

Ilustración 31: Proporciones étnicas en el ANA y en Afganistán²²⁷.

De forma global, ambas proporciones son similares, siendo la máxima divergencia no superior a un 5%.

Los actuales problemas étnicos en el ANA se producen cuando las divergencias son notables en un determinado grupo de empleos (oficiales, por ejemplo), lo que puede suponer una posible amenaza interna a la estabilidad

²²⁶ Datos del CTSC-A, a fecha abril de 2014.

²²⁷ Documento de Análisis del IEEE 12/2011: Análisis Geopolítico de Afganistán. Abril 2011 www.ieee.es/.../DIEEEA12_2011AnalisisGeopoliticoAfganistan.pdf

de las ANSF, teniendo en cuenta las difíciles relaciones existentes entre algunas etnias.

Un ejemplo de esta divergencia es el número de oficiales tayikos existentes en el ANA (cercano al 39%), dato que es muy superior a la media en las ANSF en 2014 (32%) o a la media nacional de 2011 (27%).

| | Pashtun | | Tajik | | Hazara | | Uzbek | | Others | |
|---------------------|---------|-----|-------|-----|--------|-----|-------|-----|--------|-----|
| | ANA | ANP | ANA | ANP | ANA | ANP | ANA | ANP | ANA | ANP |
| Officer | 42.4% | 40% | 39.1% | 49% | 7.9% | 5% | 4.5% | 3% | 6.1% | 3% |
| NCO | 51.8% | 32% | 38.2% | 55% | 9.6% | 5% | 3.2% | 4% | 1.5% | 4% |
| Soldier / Patrolman | 43.0% | 47% | 29.2% | 35% | 11.0% | 4% | 8.5% | 7% | 8.2% | 7% |
| Total Force | 45.7% | 42% | 33.3% | 42% | 10.2% | 5% | 6.3% | 6% | 5.8% | 6% |
| National Avg | 44% | | 25% | | 10% | | 8% | | 13% | |

NOTE: ANA numbers as of March 2013, ANP as of December 2011.

Ilustración 32: Distribución étnica en ANA y ANP.²²⁸

Otro ejemplo es la existencia de áreas (y por tanto las unidades allí establecidas) en la que la etnia predominante es la pastún (como puede ser la zona sureste de Afganistán), y en la que sin embargo el reclutamiento de pastunes no alcanza ni siquiera el 2%, situación que influye en las unidades que forman el Cuerpo de Ejército desplegado en dicha zona.

Se trata de un tema realmente complicado, pero que debe ser tratado adecuadamente para impedir que las ANSF se desestabilicen internamente.

²²⁸ "Afghanistan Index.Tracking Progress and Security in Post-9/11 Afghanistan", consultado en <http://www.brookings.edu/about/programs/foreign-policy/afghanistan-index>

4.10.2 La alfabetización del personal que integra las ANSF

Uno de los elementos básicos exigidos a los reclutas afganos para poder ser militar o policía es no ser analfabeto. Pero dado que en dicho país existen más de 11 millones de adultos analfabetos, es difícil un proceso de selección adecuado (a 9 de cada 10 militares afganos se les considera analfabetos o son incapaces de efectuar cálculos matemáticos sencillos).

Por ello, el NTM-A, desde su creación, ha impulsado diversos programas de alfabetización en las ANSF (a partir de 2011, es requisito obligatorio durante el periodo básico de instrucción, asistir a un programa de alfabetización consistentes en 64 horas lectivas).

Por ello, desde abril de 2012, el NTM-A ha proporcionado cursos a cerca de 120.000 militares afganos en 1.551 escuelas, con cerca de 2.800 profesores afganos.

A todos los reclutas se le exigirá a la finalización de dichos programas que sean capaces de “identificar, comprender, interpretar, crear, comunicar y usar material impreso en contextos variados”²²⁹, lo que se corresponde con un nivel 3 según la UNESCO en la escala de alfabetización.

Este proyecto cuenta con un presupuesto cercano a los 200 millones de dólares. Los resultados obtenidos a fecha abril de 2014 son que 242.120 han alcanzado ya el nivel 1 (destrezas básicas); que se considera que 102.155 poseen una alfabetización básica y que 82.437 integrantes del ANSF superan el nivel 3²³⁰.

Aun cuando estos datos son realmente importantes, queda aún mucho por hacer.

El facilitar que todos los integrantes de las ANSF alcancen un nivel 3, permitirá que suboficiales, oficiales y oficiales generales puedan posteriormente acceder a cursos de perfeccionamiento. En concreto, el ANA, necesita ya personal con

²²⁹ Consultado en <http://www.forces.gc.ca/en/operations-supporting-docs/ntm-a.page>

²³⁰ Consultado en http://www.defense.gov/pubs/April_1230_Report_Final.pdf p.35

capacidad para poder asistir a cursos superiores como el estado mayor, inteligencia, recursos materiales o de personal, similares a los que se desarrollan en países occidentales.

4.10.3 Las bajas, elemento de desgaste de las ANSF.

En apartados anteriores hemos tratado el volumen máximo de efectivos con que debe contar las ANSF.

Una cosa es el volumen máximo autorizado, y otro es el número de efectivos reales con se cuenta.

Ese volumen real dependerá, mes a mes, de las bajas producidas y por los casos de ausencia injustificada del destino (AWOL).

La siguiente figura muestra la evolución del número real de efectivos que disponía el ANA en los meses comprendidos entre abril de 2014 y abril de 2015); en verde se aprecia las “ganancias”, es decir las nuevas incorporaciones y en rojo, la *attrition* o desgaste, que es la suma de personal ausente sin autorización y las bajas.

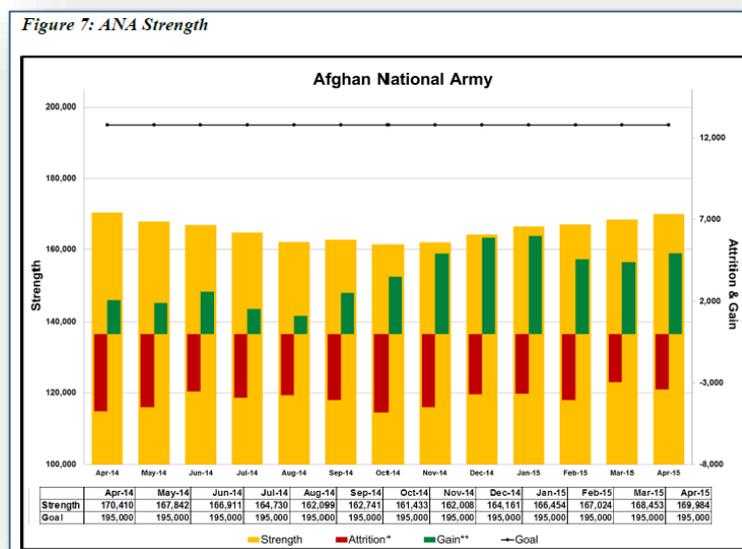


Ilustración 33: la *attrition* en el ANA entre abril de 2014 y abril 2015²³¹

²³¹ Informe “Report on Enhancing Security and Stability in Afghanistan”, p. 58

En el ANA, las bajas se producen principalmente por los combates, por expulsión o por abandono voluntario del ejército.

Por citar ejemplos ilustrativos del ANA,

- entre febrero de 2013 y febrero 2014, 43.887 afganos fueron expulsados, y
- entre marzo 2012 y febrero 2014, murieron 2.166 militares, y fueron heridos 11.804, durante acciones de combate²³².

El abandono en el ANA se produce entre otros motivos a los bajos salarios, a la lejanía en algunos casos de la familia, a las presiones que recibe la familia por parte de milicias locales, a la voluntad de no querer aceptar órdenes de personas que otros grupos étnicos, a la no aceptación de la estructura gubernamental existente, etc.

Así pues, las pérdidas producidas por las bajas provocan un importante desgaste al ANA, al cual no se alivia con el reclutamiento, debido al complejo y exigente proceso diseñado.

Si el desgaste por los motivos ya expresados es importante, el exigente proceso de reclutamiento afecta de forma notable al volumen de efectivos que ingresa en las ANSF, y por tanto al volumen totas de las mismas.

El proceso de reclutamiento es y debe seguir siendo exigente, de tal manera que se evite, por una parte, que no sean aceptados personas que, por su situación antes de ingresar en las ANSF, y una vez adquirido un empleo militar, puedan crear milicias internas dentro del ANA o que adquieran un liderazgo que no se corresponda con el empleo (rango militar) obtenido durante la formación.

Por otra parte, se trata de limitar el acceso a personal afgano que puedan ocasionar incidentes internos al ANA o a las fuerzas militares de la Comunidad

²³² Consultado en www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30gr.pdf p.97

Internacional. Ya han sido muy numerosos las bajas producidas por el fenómeno denominado “*green on blue*”, en el cual un militar afgano atenta contra los mandos y tropa del ANA o de las militares internacionales, una vez reclutado.

El complejo y exigente proceso que sigue la OTAN durante el reclutamiento tiene los siguientes 8 pasos:

1. Identificación inicial.
2. Dos personas garantizan / confirman quien es el futuro recluta.
3. Verificación de la información proporcionada.
4. Comprobación criminal del sujeto.
5. Verificación de la documentación personal.
6. Revisión médica.
7. Revisión de drogas.
8. Toma de datos biométricos (iris, huellas dactilares, peso, altura, edad).

Además de este largo proceso, a los soldados y mandos una vez contratados, se les vuelve a verificar cada vez que regresan de un permiso o de una ausencia injustificada. Estas precauciones son parte del Plan Anti-infiltración de la OTAN y busca reducir el número de actos “*green on blue*”.

4.10.4 Integración de las mujeres en las ANSF.

Aun cuando Afganistán ha evolucionado enormemente a lo largo de estos 13 últimos años, la incorporación de la mujer a las ANSF es un hecho que evidencia la evolución positiva de esta institución.

A finales de marzo 2014, el ANA contaba con 672 mujeres y la AAF, con 51, distribuidas por empleos de la siguiente forma: 244 oficiales, 260 suboficiales, 46 de tropa y 173 alumnos (según datos proporcionados por la CSTC-A²³³).

Por su parte la policía cuenta actualmente con 1.743 mujeres (226 oficiales, 728 suboficiales y 789 policías).

Uno de los elementos definidos como parte de la Reforma del Sector de Seguridad en Afganistán es “la igualdad de oportunidades para todos”.

La Comunidad Internacional se ha comprometido de forma clara para que el 10% del ANA sean mujeres (el volumen fijado para la policía es de 5.000 mujeres).

Estos números no se alcanzan aun en la actualidad:

- las 723 mujeres del ANA y de la AAF son sólo un 0,38% del total de ambas fuerzas militares; y
- las 1.743 mujeres en el ANP constituyen únicamente el 1,13% del total de esta institución (dado que el tope son 5.000, actualmente cuentan sólo con un 34% del cupo fijado).

Tal es la voluntad de la Comunidad Internacional en este tema, que se ha dispuesto de un presupuesto específico de 25 millones de dólares con la finalidad de poder impulsar el reclutamiento, la integración, la retención, el adiestramiento y el trato igualitario hacia la mujer en las ANSF.

Teniendo en cuenta el país del que hablamos y la cultura tan distinta que allí existe, estos datos son verdaderamente importantes, y más aún si tenemos en cuenta que la Reforma del Sector de Seguridad se inició hace sólo 13 años.

Para el estándar existente en países occidentales, estos números son realmente ínfimos, pero sin embargo constituyen todo un síntoma de cambio en una cultura tan radicalmente distinta a la de los países occidentales citados.

²³³ *Ibidem*, p. 101 y 107

4.10.5 Medición de la efectividad de las capacidades de la ANSF.

Hasta finales de 2014, ISAF contaba con herramientas para poder evaluar cuatrimestralmente a las ANSF, con la finalidad de poder conocer la eficacia del asesoramiento, adiestramiento y mentorización que se está llevando a cabo por parte de las fuerzas armadas de la Comunidad Internacional .

Para ello ha creado diversas herramientas de apoyo al mando que le permiten evaluar a cada una de las unidades tipo brigada.

Inicialmente se empleó la *Capability Milestone Rating System*, cuyo objetivo era evaluar la preparación de la Unidades.

Con posterioridad se comenzó a emplear la herramienta denominada *Commander's Unit Assessment Tool* (CUAT), considerada muy dificultosa en su aplicación y poco efectiva, y que establecía 5 categorías/niveles (los *Rating Definition Level*), que permitía clasificar a las unidades evaluadas como unidad "independiente con asesores, eficaz con asesores, eficaz con asociados, en desarrollo con asociados y establecidos²³⁴".

Actualmente se está empleando, desde agosto de 2013, la *Regional Command ANSF Assessment Report* (RASR), una herramienta mucho más sencilla que permite evaluar a las unidades en 6 tipos áreas fundamentales:

- planeamiento y conducción de operaciones conjuntas, usando múltiples tipos de armamentos;
- liderazgo;
- mando y control;
- sostenimiento;
- adiestramiento y
- bajas que se producen en la unidad.

²³⁴ Para poder comprender con todo detalle estos cinco tipos de categorías o niveles, ver páginas 116 y 117 del Cuaderno de Estrategia 164: Afganistán después de la ISAF. www.ieee.es

Como muestra la siguiente ilustración, a fecha 31 marzo 2014²³⁵, se puede considerar que las ANSF tenían un total de 17 unidades “completamente capaces” y 44 “capaces” de efectuar las misiones que se les encomienden.

Entre estas 61 unidades citadas, se incluyen todos los puestos de mando de Cuerpo de Ejército o el de la División 111, así como 23 de las 24 brigadas (la número 24 no ha sido evaluada en esta ocasión).

Figure 21: ANSF RASR Ratings, as of March 2014

| Rating Definition Levels (RDLs) | Corps/ Div HQ | IN Bde | Corps ENG KDK | Corps SIG KDK | Corps/ DIV MI KDK | OCC-R | AUP Type-A HQ | ABP Zone HQ | ANCOP Bde HQ | MSF KDK* | Total RASR Assessed Units |
|---------------------------------|---------------|--------|---------------|---------------|-------------------|-------|---------------|-------------|--------------|----------|---------------------------|
| Fully Capable | 1 | 10 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 2 | 0 | 17 |
| Capable | 6 | 13 | 3 | 2 | 2 | 6 | 3 | 5 | 2 | 2 | 44 |
| Partially Capable | 0 | 0 | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 9 |
| Developing | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 |
| Established | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Not Assessed | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 | 0 | 0 | 1 | 2 | 2 | 10 |
| Awaiting Fielding | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Total | 7 | 24 | 6 | 6 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 7 | 85 |

RASR = RC ANSF Status Report; OCC-R = Operational Coordination Center - Regional; MSF = Mobile Strike Force; ANCOP = Afghan National Civil Order Police.

* IJC RASR assigns "Awaiting Fielding" status to units who have completed CFC but have not yet graduated from ABS, thus have 3 MSF KDKs waiting. ISAF defines fielding IAW Tashkil 1392 as all units who completed CFC, thus assigns only 2 MSF KDKs "Awaiting Fielding" status.

Ilustración 34: Evaluación de las Unidades del ANSF (marzo de 2014).

En esta misma ilustración también podemos observar que se encuentran en desarrollo únicamente tres unidades: un batallón de ingenieros, otro de transmisiones y uno de las Fuerzas de Ataque Móvil (*Mobile Strike Force*).

A lo largo del año 2015, una vez replegado en su mayor parte los contingentes internacionales, las posibilidades de seguir realizando estas valoraciones son pocas, debido a la carencia de personal.

Seguirá existiendo personal que realice las funciones de adiestramiento, asesoramiento y mentorización, pero lo que no existirá será una estructura capaz de evaluar si se alcanzan los objetivos propuestos.

²³⁵ http://www.defense.gov/pubs/April_1230_Report_Final.pdf p.58

4.10.6 La amenaza de los grupos armados

A la hora de diseñar las ANSF se han tenido en cuenta las amenazas a las que posiblemente tendrán que enfrentarse en algún momento futuro.

Desde siempre han existido a lo largo y ancho de Afganistán numerosos señores de la guerra o jefes militares con ejércitos privados, con un volumen total superior al número de militares que forman el ANA.

Hasta ahora, la mayoría de ellos parecían respaldar al presidente Karzai²³⁶, especialmente si además ocupaban algún puesto en el gobierno.

Pero no olvidemos que debido tanto al volumen de personal que integra estos grupos como el número de armas a su disposición, deben seguir siendo considerados como una amenaza latente, capaz de influir, desestabilizar o anular a las ANSF.

Desde la llegada a Afganistán, la voluntad de la Comunidad Internacional ha sido la aplicación del complejo proceso de “Desarme, Desmovilización y Reintegración” (*Disarmament, Demobilisation and Reintegration, DDR*) a todos los grupos ilegales armados existentes en este país. Recordemos que los procesos DDR permiten desarrollar una Reforma del Sector de Seguridad más estable y eficaz.

Durante la Conferencia Internacional de Donantes de Ginebra (abril 2002), Japón fue la nación que se erigió como nación líder para la aplicación de DDR en Afganistán. Hasta la fecha actual han existido cuatro programas DDR en Afganistán: El primero se inició en 2003, aplicándose inicialmente a las fuerzas militares existentes en dicho momento, la Alianza anti-talibán que ayudó a la Coalición a derrocar a los talibanes en 2001.

Posteriormente, en 2005, se inició el programa denominado “*Disbandment of Illegal Armed Groups*”, DIAG (Disolución de los Grupos Armados Ilegales), al cual han seguido los programas denominados Tahkim Sulk (Programa para el

²³⁶ Recordemos que en febrero de 2007 se firmó una amnistía a muchos de los acusados de delitos contra los derechos humanos

Fortalecimiento de la Paz, en 2005 y ya finalizado) y el denominado *Afghanistan Peace and Reintegration Program* (APRP), que aún está en ejecución.

En marzo de 2006 se consideraba que existían entre 1.800 y 2.000 grupos armados ilegales, formados por unos 150.000 individuos. A finales de 2010 se habían conseguido disolver 759 grupos armados ilegales y recogidos 54.138 armas²³⁷.

Estos cuatro programas no han conseguido un desarme, desmovilización y reintegración efectiva y completa del personal ilegalmente armado.

Muchos son los motivos, pero entre todos ellos destaca la existencia de un contexto político extremadamente adverso: mientras no exista un acuerdo de paz que incluya a todas las partes, que proporcione un marco de actuación completo a todos los grupos armados ilegales; mientras no exista por parte del pueblo afgano una confianza en el sistema político establecido, y las medidas de seguridad necesarias para todos por igual, estos señores de la guerra o cabecillas de grupos armados ilegales serán reacios a que se les aplique un programa DDR²³⁸.

Estos señores de la guerra o jefe de milicias no saben si las ANSF serán capaces de proporcionar seguridad y estabilidad interna a Afganistán en los siguientes años, y es por ello que todos ellos prefieren continuar manteniendo un importante volumen de armamento individual así como personal a su disposición.

En la actualidad, entre todos los grupos armados existentes en Afganistán podemos destacar por su importancia el movimiento talibán (también conocido con el nombre de Emirato Islámico de Afganistán, especialmente en la época en la que talibanes fundamentalistas se apoderaron de Kabul, en 1996), que

²³⁷ Jane's World Armies. Afghanistan. Updated 20-Jun-2014 Consultado en <https://janes.ihs.com/CustomPages/Janes/DisplayPage.aspx?DocType=Reference&ItemId=+++1319169>

²³⁸ Reintegrating Armed Groups in Afghanistan. Lessons from the past. United States Institute of Peace. Peacebrief 168. Consultado en www.usip.org

realiza su reclutamiento en las áreas rurales pastunes; una de las escisiones más importantes ha sido la facción Mahaz-e-Fedayeen del Mulá HajiNajibullah.

La segunda por orden de importancia es la dirigida por Gulbuddin Hekmatyar, basada en Khyber Pakhtunkhwa; y la tercera es la red Haqqani, dirigida por Jalaluddin Haqqani²³⁹. También se considera que quedan restos de Al Qaeda con capacidades muy degradadas en Afganistán²⁴⁰.

4.10.7 Financiación de las ANSF

Los fondos para la reconstrucción de Afganistán son proporcionados de forma desigual por numerosos países donantes, pertenecientes a la Comunidad Internacional.

Hasta la fecha se han celebrado diversas conferencias de donantes, con la finalidad de coordinar los esfuerzos de reconstrucción de este estado. Cada uno de los estados que efectúa las donaciones decide a qué área o institución quiere destinar dichos fondos, aun cuando se busca la financiación para todas las áreas por igual

Dos son las instituciones que se han creado para gestionar los fondos de los países donantes:

- Por una parte encontramos el *Afghanistan Security Forces Fund (ASFF)*, organismo a través del cual Estados Unidos proporciona fondos para dotar a las ANSF de equipo, adiestramiento, financiación (sueldos y fondos para las actividades a realizar por las ANSF), suministros así como la reparación, renovación y construcción de infraestructuras.

²³⁹ Consultado en <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/afghanistan/256-afghanistan-s-insurgency-after-the-transition.pdf>

²⁴⁰ Nota del autor: se considera interesante leer el apartado 5.3.2 del siguiente capítulo, en el que el CNA hace una valoración de cómo la amenaza evolucionará, posiblemente, en Afganistán entre 2015 y 2018.

Con fecha 31 marzo de 2014, los fondos proporcionados por Estados Unidos para la reconstrucción de Afganistán superan los 103 billones de dólares.

- Por otra parte, el *NATO ANA Trust Fund* (gestionado por el CSTC-A) ha recibido donaciones de 23 naciones, con un montante total de 855 millones de dólares.

En relación a los fondos proporcionados por los Estados Unidos para la reconstrucción de Afganistán, los 109,62 billones de dólares citados con anterioridad han sido distribuidos hasta ahora de la siguiente manera:

- 65,04 billones de dólares en seguridad, de los cuales 4,43 billones de dólares se han dedicado a iniciativas antinarcoóticos
- 31,79 billones de dólares para gobernanza y desarrollo, de los cuales 3,96 billones de dólares se han dedicado a iniciativas antinarcoóticos
- 2,92 billones de dólares para ayuda humanitaria
- 9,87 billones de dólares para operaciones civiles²⁴¹.

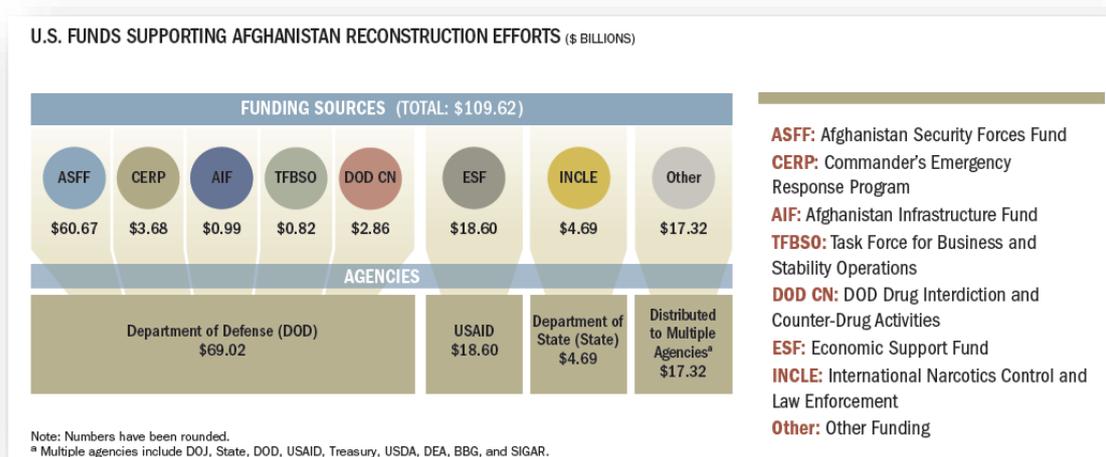


Ilustración 35: Aportaciones económicas de EEUU a los fondos para la reconstrucción de Afganistán

²⁴¹ Consultado en <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2015-10-30qr.pdf> p.69

Estos mismos datos, expresados de forma muy ilustrativa (se aprecia que el dinero destinado a seguridad duplica el destinado a la gobernanza), son los que aparecen en la siguiente ilustración:

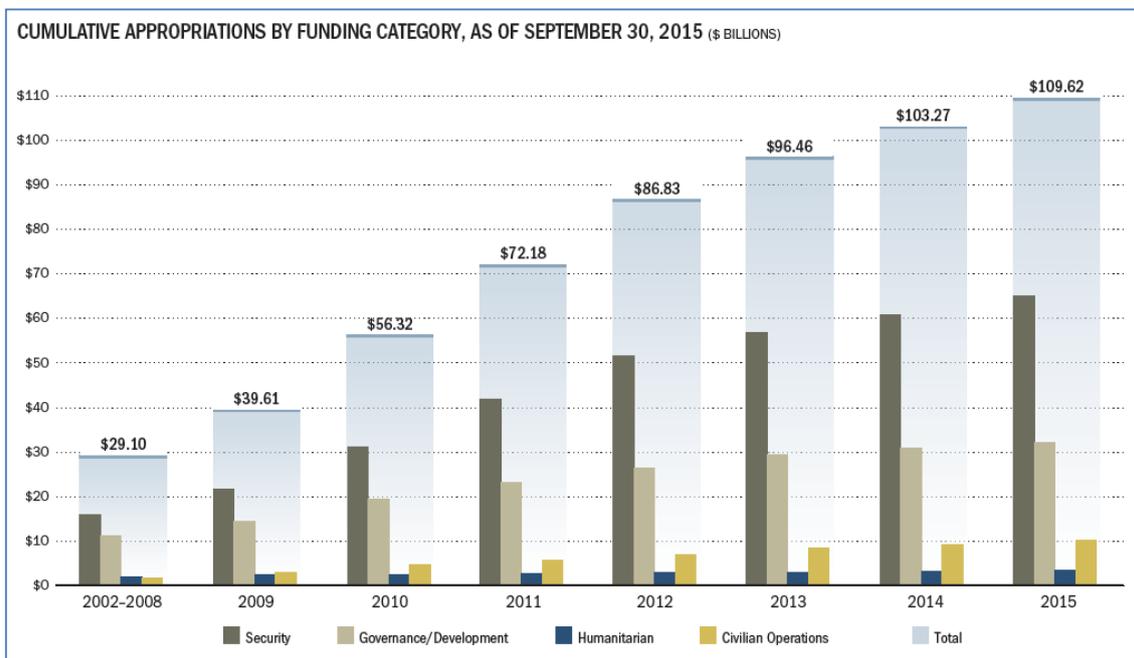


Ilustración 36: Aportaciones de los EEUU, por año y categoría²⁴²

Como podemos observar las cuestiones relativas a la seguridad absorben cerca de un 60% de la inversión de Estados Unidos en la reconstrucción de Afganistán, casi 60 mil millones de dólares, una cantidad nada desdeñable.

²⁴² *Ibidem* p. 70

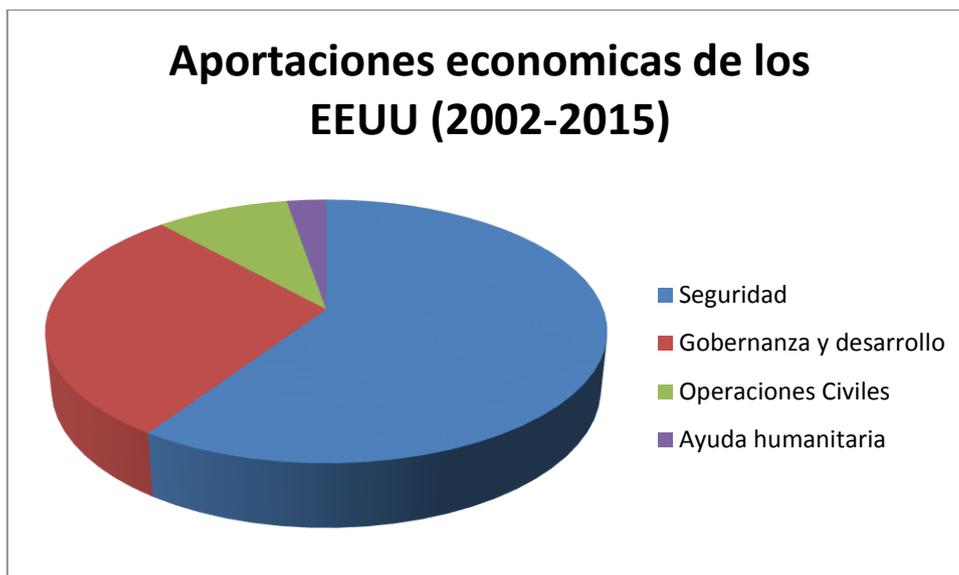


Ilustración 37: Distribución por sectores de los fondos aportados por EEUU

Del montante total de 109,62 billones de \$, recibidos a través de los 8 fondos citados en las ilustraciones anteriores, el apartado seguridad dispone de 65,04 billones de \$.

De esos 65,04 billones de \$, el ASFF dispone de 60,67, a repartir entre el ejército de tierra y la policía afgana, así como para las denominadas “operaciones de detención”.

El informe de octubre de 2015 del SIGAR (ver siguiente ilustración) muestra que con fecha 30 septiembre ya se han invertido en el Ejército de Tierra afgano un total de 37,34 billones de dólares, en la policía (ANP) 18,06 billones de dólares y en las “Operaciones de detención”, 392,25 millones de dólares (si sumamos todas estas cantidades, veremos que a fecha 30 de septiembre se han invertido 55,79 billones, pero están concedidos hasta 65,04 billones de dólares).

Estos desembolsos se han aplicado según 4 sub-áreas: Sosténimiento, Equipos y Transporte, Infraestructuras, Adiestramiento y Operaciones (ver figura anexa).

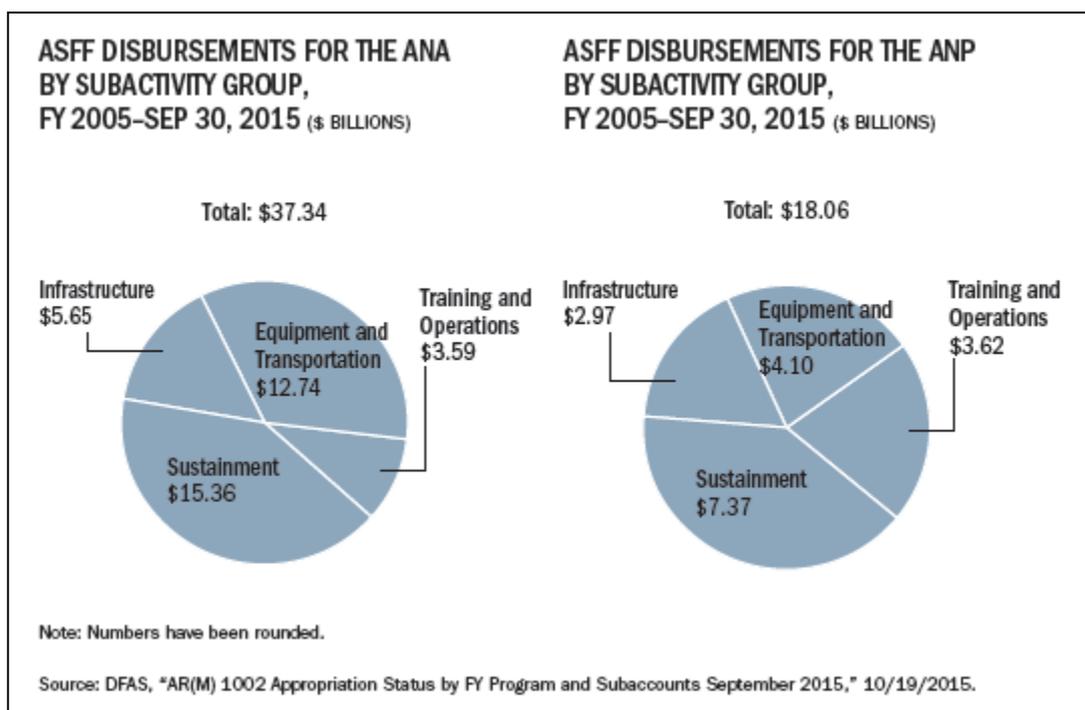


Ilustración 38: Distribución de los fondos ASFF en el ANA y el ANP²⁴³.

Un análisis rápido del estudio de estos datos, nos lleva a varias conclusiones:

- El ANA ha recibido entre 2002 y 2015 un 66% de los fondos ASFF (la ANP un 32%).
- La Comunidad Internacional ha dedicado un 41 % al sostenimiento de ANA, un 34% a equipo y transporte, un 15% a infraestructuras y solo un 9% al adiestramiento y a la ejecución de las operaciones.

4.10.8 La corrupción.

El tema de la corrupción en Afganistán es uno de los elementos más importante a tratar en cualquier estudio que se precie sobre este país. Es un tema global que afecta a la mayoría de las estructuras gubernamentales ya sean estatales, provinciales o locales.

²⁴³ Ibídem p.75

Aunque el tema es interesante, en este punto solo pretendemos estudiar cómo afecta la corrupción al ANA y a la policía, sin efectuar comparaciones con otras instituciones o estructuras. Ni siquiera se pretende estudiar la influencia de la corrupción en el ANA o en la ANP según áreas geográficas de Afganistán.

Pretendemos aportar conocimiento sobre un tema interesante y su influencia en una institución que está siendo reformada y creada por la Comunidad Internacional.

Sólo pretendemos analizar de forma muy básica la ilustración anexa²⁴⁴, del año 2010, en la que en un extremo de la tabla aparece la policía como la institución más corrupta de Afganistán y en el extremo opuesto aparece el ANA como la menos corrupta de Afganistán (posiblemente debido a las funciones que realizan unos y otros).

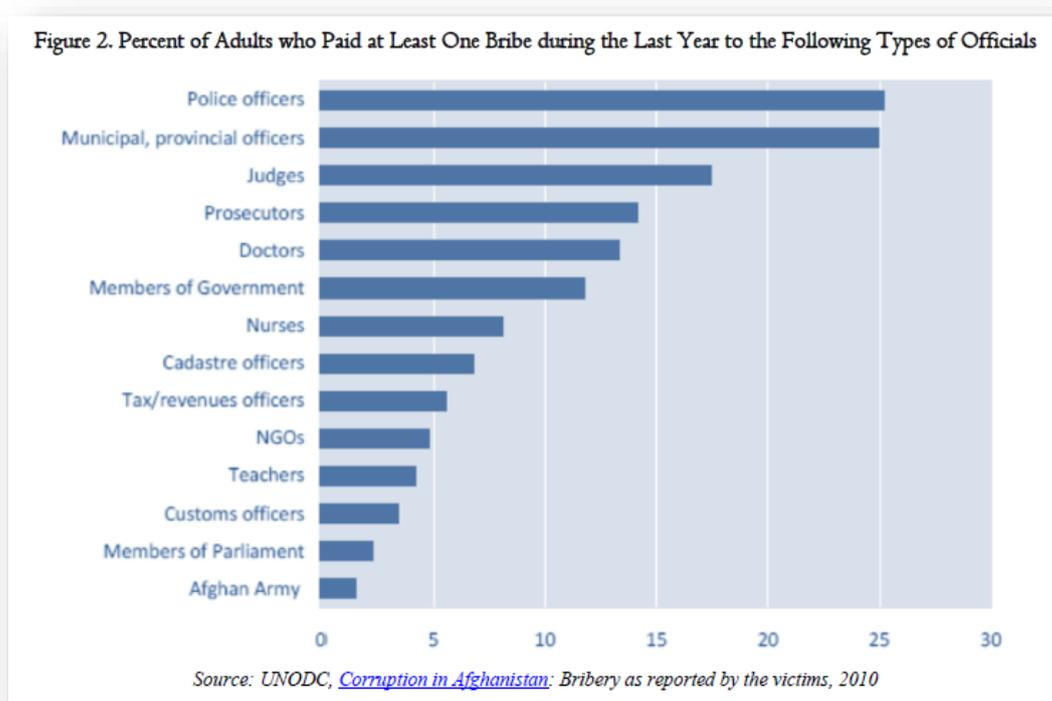


Ilustración 39: Profesiones y corrupción en Afganistán.

²⁴⁴ Consultado en <https://www.cimicweb.org/cmo/afg/Pages/CFCAFGRReports.aspx>

4.11 Desafíos futuros

Es difícil aventurarse a formular un escenario a medio o largo plazo para Afganistán.

Pero lo que si somos capaces, a estas alturas de la investigación, es a reconocer la existencia de tres tipos fundamentales de desafíos a los que las ANSF, y por extensión nuestro elemento de estudio, el ANA, tendrán que enfrentarse:

- La asunción de responsabilidades en cuestiones de seguridad,
- Su viabilidad, en un estado sin ingresos internos, y
- Las consecuentes reformas, si no se reciben aportaciones económicas suficientes.

4.11.1 La asunción de responsabilidades por parte de las ANSF: el fin del Período de Transición y el inicio de la Década de Transformación

Hasta ahora hemos tratado todos los hitos que han afectado a la creación y evolución de las ANSF desde sus inicios tras los Acuerdos de Bonn I (en 2001), pasando por la creación de las estructuras de supervisión (OMC-A, OSC-A, CTSC-A y NTM-A), así como la creación de los equipos de adiestramientos de los EEUU (ETT) y de la OTAN (OMLT), etc.

Pero uno de los hechos que influirá en la historia cercana de Afganistán se decidió en la Cumbre de la OTAN de Lisboa (noviembre de 2010) en la que se fijó un calendario de transición entre ISAF y las ANSF, al final del cual, estas últimas, deberían ser capaces de actuar de forma autónoma en el cumplimiento de las misiones de seguridad propias de un estado.

El periodo fijado para que se efectuase la transferencia de la responsabilidad en cuestiones de seguridad, abarcaba desde julio de 2011 hasta finales de diciembre de 2014²⁴⁵.

Posteriormente, en la Cumbre de Chicago (mayo de 2012), se acordó continuar proporcionando apoyo a las ANSF durante la década 2015-2024, periodo al cual se denominaría “Década de Transformación”.

También se acordó que el volumen total de la ANSF para 2024 sería no superior a 228.500 personas, con un costo anual de 4,1 billones de dólares, siendo a partir de 2015 cuando el gobierno afgano proporcionaría 500 millones de dólares como contribución inicial al citado presupuesto de las ANSF, de tal manera que esta aportación se iría incrementando anualmente hasta que en 2024 la carga financiera total de las ANSF fuese asumida completamente por el Gobierno de Afganistán.

Ambas cumbres de la OTAN sirvieron para establecer en líneas generales, los principales hitos temporales que se tenían que cumplir en Afganistán para la transferencia de las actividades de seguridad entre las fuerzas armadas de la Comunidad Internacional con las ANSF.

Para ello, en la Conferencia de Kabul (septiembre 2010) se decidió crear la denominada Junta para la Transición entre la OTAN y Afganistán (*Joint Afghan-NATO Inteqal Board*, JANIB), siendo su principal misión la de evaluar en qué provincias, distritos o ciudades las ANSF debían ir asumiendo todas las misiones de seguridad.

La JANIB, entre marzo de 2011 y junio de 2013, estableció cinco periodos o “tramos” en los que se debía de producir la transferencia paulatina de las operaciones de seguridad entre ISAF y las ANSF (ver ilustración adjunta²⁴⁶).

²⁴⁵ Consultado en http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm

²⁴⁶ Military Balance 2014. International Institute for Strategic Studies. Consultado en <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/04597222.2014.871879.p.219>

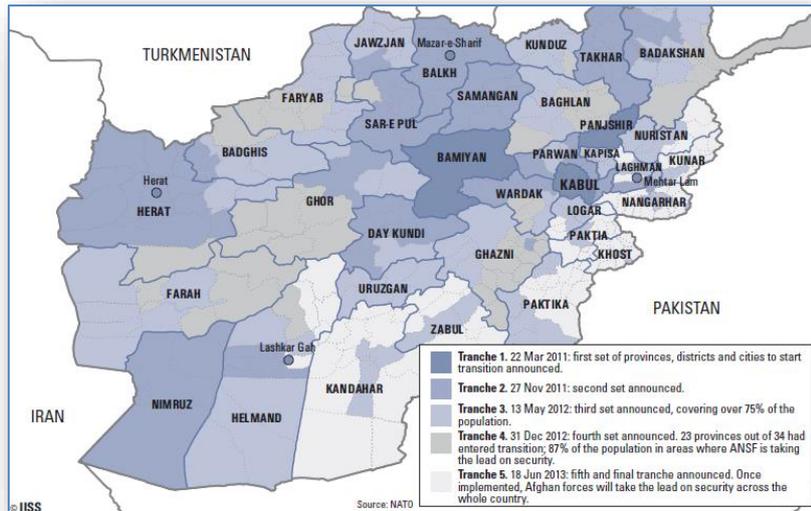


Ilustración 40: Transferencia de las actividades de seguridad entre ISAF y la ANSF.

Así pues, desde junio de 2013, las ANSF dirigen las operaciones de seguridad y de combate a nivel nacional en Afganistán. Han mostrado ser una fuerza competente y capaz de proporcionar seguridad a su propia población, impidiendo a la insurgencia alcanzar los objetivos que pretendían.

Aunque las ANSF han sufrido un importante número de bajas (aproximadamente unas 400 por mes, debido especialmente al incremento del número de combates efectuados y a la letalidad de los mismos²⁴⁷), muestran una imagen de cohesión y de confianza en sí mismas, de superioridad táctica sobre la insurgencia y con capacidad de limitar la violencia en áreas poco habitadas.

Las ANSF han comenzado, en el último año, a asumir con efectividad numerosas misiones de seguridad propias de un estado (hay que tener en cuenta que las actuales capacidades de la nueva misión de la OTAN, *Resolute Support*, solo pueden proporcionar apoyos puntuales y no en todas las capacidades).

²⁴⁷ BYRD, William A. "Revisiting Chicago. The Critical Need To Maintain Support For Afghanistan's National Security Forces Post-2014", United States Institute of Peace (USIP), Washington, 05 junio 2014. Consultado en <http://www.usip.org/publications/revisiting-chicago>

4.11.2 Viabilidad de las ANSF más allá del fin de la misión de ISAF

Desde que Karzai anunció el 18 junio de 2013 la asunción por parte de las ANSF de las misiones de combate y seguridad, muchos han sido los ejemplos que han demostrado las capacidades y la profesionalidad de las ANSF.

Desde entonces han realizado, con acierto, misiones de combate, de apoyo al combate, evacuaciones médicas u operaciones de limpieza de rutas.

Por ejemplo, en julio de 2013 se llevó a cabo la operación Seemorgh²⁴⁸ en la que el AAF trabajó conjuntamente con el ANA, realizando el transporte de tropas, el reabastecimiento de las mismas así como la evacuación de bajas.

A lo largo de agosto y septiembre de 2013, se llevó a cabo la operación Oqab²⁴⁹, en la que participaron unidades de operaciones especiales, personal de la ANP y de la Agencia de Seguridad Nacional (*National Directorate of Security*).

Ambas operaciones son un ejemplo de coordinaciones realizadas entre la fuerza terrestre y la fuerza aérea o entre elementos de seguridad al máximo nivel, incluso fuera de la estructura de las ANSF, impensable en épocas anteriores.

En los dos últimos años, el volumen de actividades de las ANSF se ha incrementado notablemente: se ha pasado de 329 a 993 misiones de evacuación de bajas; se han realizado aproximadamente 1.200 operaciones por parte de las fuerzas de operaciones especiales; o se han efectuado más de 1.560 horas de vuelo en operaciones de apoyo al combate.

Estos ejemplos de operaciones tácticas así como el volumen de actividades realizadas, no permiten afirmar que el ANA o la AAF sean instituciones capaces de actuar de forma autónoma, sin necesidad de la Comunidad Internacional.

²⁴⁸ Consultado en <http://www.isaf.nato.int/article/isaf-releases/aaf-supports-operation-simorgh-in-logar-afghanistan.html>

²⁴⁹ Consultado en http://www.nato.int/isaf/docu/mirror/2006/mirror_35_200611.pdf

Pero si podemos afirmar que el proceso de Reforma del Sector de Seguridad ya ha permitido que una institución como el ANA, inexistente a principios de 2002, comience a poder llevar a cabo sus misiones con pequeños apoyos por parte de la Comunidad Internacional.

Por otra parte, son numerosos los informes en los que se citan deficiencias tanto a nivel ministerial como a nivel ejército o policía:

- Así por ejemplo, en el Ministerio de Defensa y en el Ministerio del Interior, se detecta la necesidad de una mejor planificación, programación, presupuestación y adquisición de medios para las ANSF.
- En relación a las ANSF, en el nivel táctico, se pone de manifiesto que es necesario realizar esfuerzos considerables en cuestiones relativas a:
 - sostenimiento de las operaciones,
 - planeamiento de las operaciones aéreas,
 - ejecución del apoyo aéreo cercano,
 - necesidad de personal especializado,
 - necesidad de capacidades apropiadas para la evacuación de bajas médicas,
 - capacidad C-IED (lucha contra artefactos explosivos improvisados),
 - mejoras en el apoyo logístico,
 - necesidad de contar con capacidad ISR (Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento).

También se cita que la mayoría de las brigadas son capaces de actuar en el nivel táctico durante un corto período no superior a las 96 horas; o que la falta de técnicos especialistas en mantenimiento y de un sistema logístico apropiado impide, por ejemplo, el reabastecimiento de las unidades y por tanto, una actuación más prolongada en el tiempo.

Como conclusión podemos decir que las ANSF han evolucionado enormemente, que pueden actuar de forma autónoma aunque en periodo de tiempo limitado, pero que disponen aún de una serie de carencias vitales, en comparación con las fuerzas armadas de los países occidentales.

La viabilidad durante la “Década de Transformación” (2015-2024), no dependerá del ANA o de las ANSF, si no que el Gobierno de Afganistán y la Comunidad Internacional se han capaces de proporcionar los fondos para mantener las estructuras operativas actuales.

En ese sentido, Anthony Cordesman²⁵⁰ nos recuerda que tras el repliegue de la Comunidad Internacional, en pocos años, las aportaciones económicas disminuyen considerablemente.

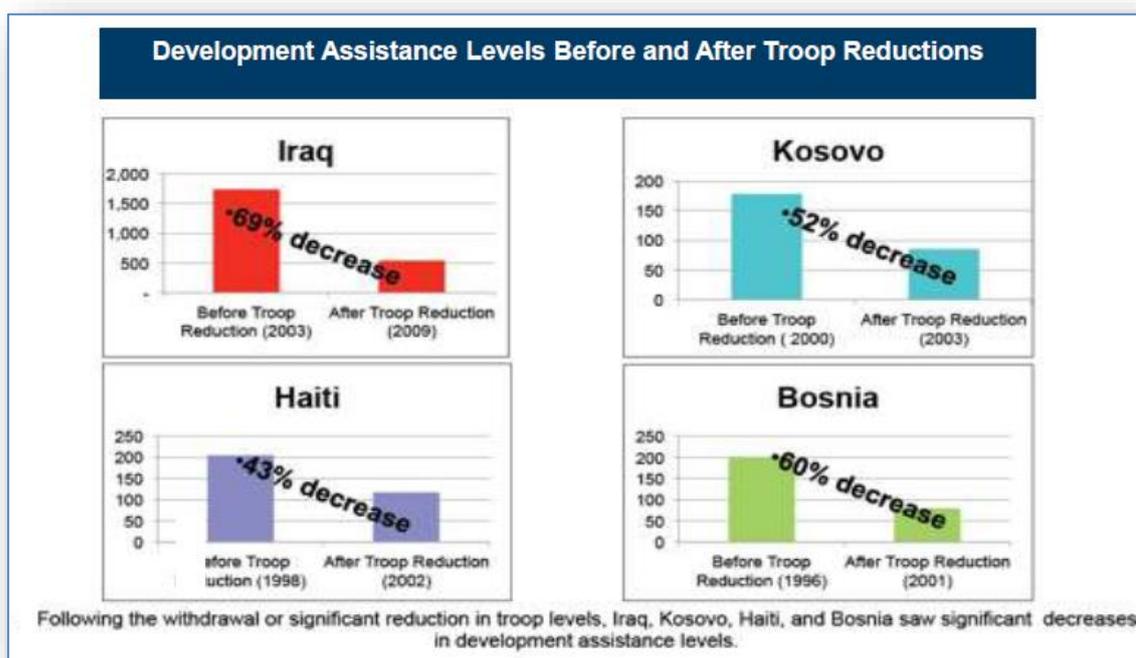


Ilustración 41: Asistencia al desarrollo en diferentes escenarios, antes y después del repliegue de las tropas.

²⁵⁰ CORDESMAN, Anthony, “Afghan Forces on the Edge of Transition- I: Introduction, US Policy, and Cuts in US Forces and Spending”, p.53, consultado en http://csis.org/files/publication/141118_I_Security_Transition_in_Afghanistan_17_NOV_2014_0.pdf

4.11.3 ¿Futuras reformas?

Hemos observado que lo establecido en los Acuerdos de Bonn I y II ha ido siendo adaptado al mismo tiempo que evolucionaba la situación política y especialmente las condiciones de seguridad.

El incremento de personal en las ANSF se ha visto influenciada por dos hechos: la amenaza insurgente existente y la disponibilidad de la Comunidad Internacional de proporcionar fondos económicos para sustentar la estructura de las ANSF.

No podemos en estos momentos, aunque existen muchos informes que avanzan ya un repunte de la insurgencia en el periodo 2015-2018²⁵¹, intuir en qué sentido se producirán las siguientes reformas. Pero es indudable que las actuales ANSF deberán adaptarse a un futuro con menor aporte económicos de la Comunidad Internacional.

Algunos analistas como Glickstein y Spangler²⁵² opinan que existen tres posibles reformas futuras:

- reducir el volumen total de efectivos en las ANSF hasta que sea financieramente sostenible antes de finales de 2017.
- El mantenimiento del volumen actual de efectivos en las ANSF,
- y por último, la reducción de las ANSF.

A su vez, lo que estos analistas proponen es el aumento de las policías locales. Como ya hemos citado anteriormente, el ANA tiene una pérdida continua de personal, especialmente cuando ya han sido adiestrados en las labores básicas del ejército.

²⁵¹ Ver apartado 5.3.2, en el que se explica el posible resurgir de la insurgencia, según los autores del Informe del CNA, *Independent Assessment of the ANSF*, Consultado en <http://www.cfr.org/afghanistan/cnas-independent-assessment-afghan-national-security-forces/p32450>

²⁵² Glickstein, Daniel y Michael Spangler, «Challenges in Russia and Afghanistan.» *Parameters* 44, nº 3 (Autumn 2014), pp 93-95

Ese desgaste continuo influye en la necesidad de reclutar a un número superior de personas, con la consiguiente necesidad de personal y material para su adiestramiento, hecho que a su vez también influye también en una mayor financiación.

Las razones fundamentales por las que el personal no es retenido en el ANA son fundamentalmente por encontrarse destinados lejos de su casa, de su entorno, de su familia, etnia o tribu. El personal que regresa suele tener ya una formación militar básica y fácilmente puede ser reclutado para unirse a grupos armados locales, talibanes, señores de la guerra o traficantes.

Debemos de comprender que antes ese ciudadano quizás conociese el empleo de un arma ligera, pero tiene un mayor valor para esas organizaciones criminales: está instruido y sabe cómo operan las ANSF.

Glickestein y Spangler proponen duplicar el tamaño actual de las policías locales afganas (pasando de 30.000 a 60.000 a finales de 2017); pueden formar parte de ellas, personal retirado del ANA, que bajo la dirección de la ANP y la mentorización del personal de operaciones especiales del ANA, pueden crear una estructura local robusta.

Creemos que esta propuesta es acertada en el sentido que el pueblo afgano confía más en las estructuras locales o regionales que en las nacionales.

El entorno cercano, la familia, la tribu, la etnia, el Consejo de Mayores,..., son aspectos tan asimilados que se desechan conceptos como la unidad nacional o simplemente, el trabajar para un gobierno nacional en otra región de Afganistán. Es una cuestión de cultura, muy difícil de modificar.

Como contrapartida a esta propuesta, estos mismos autores reconocen la existencia de dos objeciones plausibles:

- por una parte, el ciudadano afgano no distingue entre personal que forma parte de la policía local y el que pertenece a las milicias privadas de dicha zona;

- y por otra parte, actualmente tanto la ANP como las policías locales se consideran corruptas, inadecuadamente adiestradas y dirigidas²⁵³.

Po otra parte, los datos facilitados en una encuesta realizada trimestralmente, desde 2008, observamos que la población confía “normalmente” en la ANP. Sigue teniendo gran importancia las Shuras y el consejo de ancianos (elders) y se mantiene en el tiempo, la confianza del ciudadano en el Ejército de Tierra afgano.

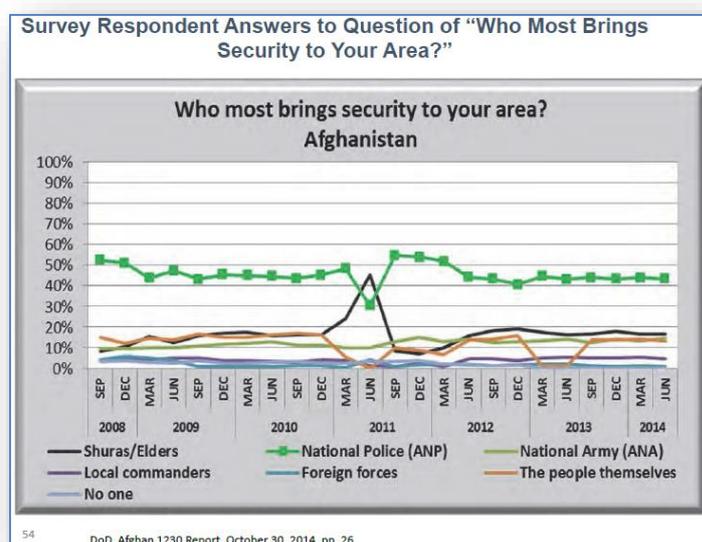


Ilustración 42: Encuesta ¿Quién proporciona más seguridad en tu zona?²⁵⁴

4.12 Conclusiones.

A lo largo de este capítulo hemos abordado la historia de la Fuerzas Armadas afganas, su creación en 1747, las influencias que ha recibido, los acuerdos y conferencias que han posibilitado su reforma, las estructuras de Mando aliada que han facilitado esta labor, el proceso de desarme, desmovilización y reintegración DDR, los procedimientos para instruir y adiestrar al recién

²⁵³ Ibid p. 101

²⁵⁴ CORDESMAN; Anthony, “Afghan Forces on the Edge of Transition–II: Sharply Contradictory Data on Levels of Violence”, p.54. Consultado en http://csis.org/files/publication/141216Security_Transition_in_Afghanistan_II_1.pdf

incorporado, los cursos que permiten adquirir los conocimientos para ocupar cada uno de los puestos, etc.

En relación al ANA hemos analizado se estructura operativa, el volumen de efectivos, el armamento, material y equipo del que dispones, etc., finalizando con dos epígrafes importantes: Problemas actuales (corrupción, alfabetización, las bajas, la integración de la mujer, la distribución étnica, etc.) y los desafíos futuros (¿Será viable?, ¿Podrá desempeñar sus responsabilidades?, ¿tendrá que efectuar reformas?).

A modo de conclusión, creemos que las ANSF y el ANA han evolucionado enormemente y son capaces, de forma limitada, de cumplir con las misiones asignadas. Les espera un futuro complicado, pero tanto como lo ha sido hasta ahora para el afgano.

Es el momento de seguir evolucionando. La Comunidad Internacional, tras 13 años de presencia, necesita replegarse y dejar que la nación afgana se valga cada vez mas, por si sola.

La ayuda económica y el esfuerzo en vidas perdidas ha sido considerable; es el momento de que el afgano tome las riendas, y con cada vez menos ayuda internacional, sea capaz de crecer y hacerse un hueco en la vida política internacional, como uno más.

CAPITULO 5.

**APLICACIÓN DE LA REFORMA DEL SECTOR DE
SEGURIDAD AL EJÉRCITO DE TIERRA AFGANO.**

5 APLICACIÓN DE LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD AL EJÉRCITO DE TIERRA AFGANO

5.1 Introducción.

En el primer capítulo de este documento planteábamos la cuestión que queríamos estudiar y el por qué; fijamos además, la hoja de ruta a seguir a lo largo de todo el documento.

En el segundo capítulo, analizábamos cuál podría ser la mejor aproximación metodológica a utilizar a la hora de estudiar esta cuestión.

En el tercero, exponíamos el concepto de reforma del sector de seguridad, estudiado desde todas las perspectivas posibles.

En el cuarto, nos centrábamos en desgranar la estructura de las Fuerzas Armadas afganas, su estructura orgánica y operativa, las influencias históricas y recientes que había recibido, cómo se había producido el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los anteriores componentes de las ANSF, así como la posterior reforma y creación de las mismas, etc.

Finalizábamos el capítulo centrándonos en el Ejército de Tierra afgano, que es realmente el elemento último de estudio. De él debemos conocer su estructura de mando y de fuerzas (las unidades propiamente dichas), las infraestructuras que dispone, el adiestramiento y la enseñanza que aplica, los materiales que emplea así como los fundamentos doctrinales que sustentan el empleo del Ejército de Tierra afgano. Como colofón al capítulo planteamos también los problemas actuales a los que se enfrentan las ANSF así como los desafíos futuros a los que tendrán que hacer frente.

Por lo tanto, es el momento que, en este capítulo, analicemos la aplicación del modelo de Reforma del Sector de Seguridad de la OCDE²⁵⁵ al Ejército de Tierra afgano, como estudio de caso de la Política Comparada, que es el objetivo principal de esta tesis.

²⁵⁵ OECD DAC, "OECD DAC Handbook on Security System Reform, Supporting Security and Justice" Paris, OECD DAC, 2007

5.2 Acciones a realizar para la aplicación del modelo SSR de la OCDE, al “Sector de la Defensa”

Citábamos en el apartado 3.15 de este texto que el manual sobre SSR de la OCDE establece la existencia de ocho “temas claves” que deben ser abordados en el que caso de querer aplicar el modelo de SSR al del Sector de Defensa en un estado fallido:

1. Desarrollar un control democrático sobre las fuerzas armadas incluyendo un marco de actuación legal y constitucional, así como una gestión y una supervisión civil sobre dichas fuerzas armadas.
2. Fortalecer el proceso de revisión de las amenazas a la seguridad, desarrollando las capacidades necesarias para actuar contra ellas.
3. Establecer el papel y la responsabilidad de las FAS en relación a la policía en cuestiones de seguridad internas.
4. Establecer una aproximación integral al desarrollo, gasto económico, planeamiento de los recursos humanos y la gestión de los medios militares.
5. Fomentar el debate en la sociedad civil sobre temas relacionados con la reforma de la defensa.
6. Fomentar la reforma interna de las fuerzas armadas (el adiestramiento básico y la carrera profesional) así como la salida profesional de las mismas.
7. Fomentar un equilibrio social y étnico, así como la igualdad de oportunidades para todos.
8. Fortalecer acuerdos regionales de cooperación militar.

El nombre del modelo (Reforma del Sector de la **Defensa**) ya nos indica que el propio modelo está diseñado para las estructuras de mando (cuarteles generales) y de fuerzas (unidades), dependientes de un ministerio de defensa y también, para sus ejércitos y las unidades que lo componen.

Pero tenemos que tener en cuenta que la responsabilidad sobre cada tema recae en niveles de mando y de decisión diferentes.

Por ejemplo, compete al Ministro de Defensa todo lo expresado en la Directiva de Defensa Nacional (que constituye la base del Planeamiento de la Defensa Nacional y de la Defensa Militar) así como el desarrollo y ejecución de la Política de Defensa, asistir al presidente del Gobierno en cuestiones de la Defensa y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas bajo su autoridad.

En el siguiente nivel de mando, le corresponde al Jefe de Estado Mayor de la Defensa²⁵⁶ español:

- a) La función de asesoramiento militar al Presidente del Gobierno y al Ministro de Defensa, a los que auxiliará en la dirección estratégica de las operaciones militares.
- b) Ejercer, bajo la dependencia del Ministro de Defensa, el mando de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas y la conducción estratégica de las operaciones militares.
- c) Asegurar la eficacia operativa de las Fuerzas Armadas. A tal fin, podrá supervisar la preparación de las unidades de la fuerza y evaluar su disponibilidad operativa.
- d) Proponer al Ministro de Defensa las capacidades militares adecuadas para ejecutar la política militar.
- e) Elaborar y definir la estrategia militar.
- f) Establecer las normas de acción conjunta de las Fuerzas Armadas y contribuir a la definición de las normas de acción combinada de fuerzas multinacionales.
- g) Por delegación del Ministro de Defensa, podrá ejercer la representación militar nacional ante las organizaciones internacionales de Seguridad y Defensa.

²⁵⁶ Art 12.3 ley Orgánica de la Defensa Nacional 05/2005, de 17 noviembre. Consultado en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2005/BOE-A-2005-18933-consolidado.pdf>

Y consecuentemente, al JEME le corresponden misiones acordes a su nivel de mando.

Por ello, cuando analizamos los 8 temas claves, llegaremos a la conclusión que algunos de los puntos establecidos en el modelo serán únicamente analizables a nivel Ministerio, a nivel JEMAD o JEME.

Algunos serán responsabilidad del Ministro con el auxilio del JEMAD. Otros serán exclusivos del JEMAD con el apoyo de los JEMEs. Y finalmente, los restantes serán del ámbito de responsabilidad del JEME.

Si analizamos con detalle el modelo propuesto, llegaremos a las siguientes conclusiones:

En el caso del tema clave 1 (*“desarrollar un control democrático sobre las fuerzas armadas”*), del tema clave 3 (*“establecer el papel y la responsabilidad de las FAS en relación a la policía en cuestiones de seguridad internas”*), del tema clave 5 (*“fomentar el debate en la sociedad civil sobre temas relacionados con la reforma de la defensa”*) o del tema clave 8 (*“fortalecer acuerdos regionales de cooperación militar”*), corresponde al Gobierno de la Nación afgana, al Ministerio de Defensa o al Jefe del estado Mayor de la Defensa afgano, la responsabilidad de desarrollar, establecer, fomentar o fortalecer los aspectos reseñados.

Por lo tanto, estos temas clave no van a ser tenidos en cuenta a la hora de analizar el modelo de Reforma del Sector de la Defensa, dado que el estudio de caso se circunscribe al ejército de tierra únicamente.

En el caso del tema clave 2, la responsabilidad de establecer en un documento oficial las amenazas a la seguridad existente en Afganistán recae en el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD, en siglas españolas). Tras la publicación interna de este documento, el Jefe del Estado Mayor del Ejército afgano (JEME, de forma análoga), hace suyo el documento y determina las capacidades necesarias para actuar contra esas amenazas.

Por tanto sobre este tema clave_únicamente podemos estudiar las capacidades requeridas al ANA para hacer frente a las amenazas que haya determinado el JEMAD afgano.

En relación al tema clave 4, el desarrollo, gasto económico, planeamiento de los recursos humanos y la gestión de los medios militares, corresponden por igual al JEMAD y al JEME afgano, cada uno en referencia a su ámbito de responsabilidad. Es decir, el JEMAD estudiará todas estas áreas en relación al conjunto de las Fuerzas Armadas afganas; de igual forma, el JEME lo hará únicamente para el ANA.

De igual manera ocurre con el tema clave 6: el JEMAD fomentará la reforma global de todas las fuerzas armadas y la salida profesional de las mismas, siendo el JEME únicamente encargado de analizar el mejor adiestramiento básico posible de sus unidades así como la carrera profesional de los que integran el efecto de tierra afgano, en concordancia con lo estipulado por el JEMAD y el Ministerio de Defensa.

Y finalmente, el tema clave 7 (*“fomentar un equilibrio social y étnico, así como la igualdad de oportunidades para todos”*) es una responsabilidad compartida en ambos niveles.

En resumen, el objetivo propuesto en esta tesis se circunscribe a analizar los temas clave 2, 4, 6 y 7, en la medida que es competencia y responsabilidad del Ejército de Tierra afgano.

Para ello, los siguientes apartados reflejarán cómo ha evolucionado la situación del tema clave que se analiza, cual es la situación actual así como las informaciones que aparecen publicadas en informes rigurosos emitidos por corporaciones privadas o entidades gubernamentales.

5.3 Análisis del “Desarrollo de las capacidades del ANA para actuar contra las amenazas a la seguridad afgana” (tema clave 2).

Para analizar si las capacidades del ANA son las apropiadas para hacer frente a la amenaza insurgente actual o incluso a la futura (a corto plazo), creemos que las mejores herramientas a emplear son los informes²⁵⁷ emitidos por instituciones gubernamentales o independientes, que nos faciliten la labor de analizar si un ejército concreto está adecuadamente diseñado para cumplir con los objetivos marcados.

Estas instituciones trabajan a un nivel muy elevado, cuenta con medios humanos, materiales y económicos más que suficientes como para elaborar un documento considerado de primer orden, de prestigio y de relevancia incluso para el gobierno y las instituciones de países como EEUU.

Normalmente la finalidad de estos documentos es informar al Gobierno de la nación o a las instituciones que supervisan la labor del Gobierno (normalmente al Congreso).

Consideramos por tanto que la seriedad de lo expuesto es tal que nos sirve de elemento de análisis para una tesis. No se tratan de opiniones particulares que no han sido contrastadas, si no verdaderos estudios. Sirva de ejemplo que para refrendar la seriedad de los datos, propuestas y conclusiones proporcionadas, que en la mayoría de ellos se expone en sus primeras páginas cómo se ha desarrollado la investigación, las limitaciones existentes, las asunciones de las que parten, etc.

En nuestro caso, utilizaremos los siguientes informes:

- El elaborado por el Ministerio de Defensa de los EEUU (*Report on Progress toward Security and Stability in Afghanistan*) para informar al Secretario de Defensa y al Congreso de los EEUU, de forma semestral,

²⁵⁷ Nota del autor: no existen informes que, basándose en datos cuantitativos, nos permitan efectuar un análisis matemático de las capacidades militares del ANA. Tampoco existe en ninguna nación moderna. Los únicos datos que permiten hacer una valoración cuantitativa son los que ya se explicaron en el apartado 4.12.5 “Medición de la efectividad de las capacidades de la ANSF”.

de los avances y de los retrocesos acaecidos a las fuerzas militares estadounidense y de la Coalición, en Afganistán²⁵⁸.

- El elaborado por el *Center for Naval Analyses* CNA²⁵⁹, a petición del Secretario de Defensa, para informar al Congreso de los EEUU sobre aspectos concretos.
- Los informes trimestrales del Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán (SIGAR).
- El Informe del 5 de octubre de 2015, del General Campbell, Jefe de la Misión Rolute Support, ante la Comisión de Defensa del Senado de los EEUU.
- Y los informes del “*Center for Strategic & International Studies*”.

Para poder extraer conclusiones fundamentadas, consideramos que debemos analizar los informes de los últimos 5 años ya que la finalidad de este trabajo es valorar solo los resultados alcanzados por las ANSF al final del periodo de análisis (31 de diciembre de 2014).

Confrontando las informaciones proporcionadas en los citados informes, obtendremos una catalogación de capacidades no existentes o no suficientemente desarrolladas, y que por tanto, la Comunidad Internacional no ha sido capaz de alcanzar a través de sus programas de Reforma del Sector de Seguridad.

²⁵⁸ Los informes *Progress toward Security and Stability in Afghanistan* son redactados por el Departamento de Defensa de los EEUU, con la finalidad de proporcionar al Congreso su valoración de cómo se ha desarrollado sido la situación en Afganistán en los seis meses que cubre el informe, tratando diferentes aspectos de 5 temas principales:

- seguridad;
- las operaciones, desarrollo y crecimiento de las ANSF;
- la gobernanza;
- la reconstrucción y el desarrollo;
- los compromisos regionales.

Todos los informes citados se pueden consultar en <http://www.defense.gov/> o en página de think tanks como <http://www.globalsecurity.org>.

²⁵⁹ CNA es una organización de investigación sin ánimo de lucro que opera tanto el “*Center for Naval Analyses*” como el “*Institute for Public Research*”. <https://www.cna.org>

5.3.1 Informes “Progress toward Security and Stability in Afghanistan”

El informe *Progress toward Security and Stability in Afghanistan* del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, de octubre de 2014, manifiesta que las ANSF continúan siendo una fuerza cohesionada e imparcial, que demuestra cada vez más su habilidad para planear y conducir operaciones independientes y combinadas (junto a fuerzas armadas de otras naciones), empleando múltiples capacidades y que es capaz de perturbar la actividad de la insurgencia al tiempo que proteger a la población civil afgana.

Considera asimismo que las ANSF han sido capaces de dar seguridad durante las elecciones nacionales con el mínimo apoyo de ISAF²⁶⁰.

Los talibanes han continuado su labor como insurgencia, mediante ataques puntuales pero masivos, consiguiendo un pequeño número de distritos así como algunos remotos puntos de control (*checkpoints*).

Sin embargo, han sido incapaces de mantener ningún terreno significativo, siendo ampliamente superados por las ANSF, apoyadas por elementos de inteligencia o de apoyo aéreo de la coalición internacional.

Las actuales capacidades de la ANSF han impedido capturar o destruir objetivos bien defendidos, así como asumir el control de poblaciones importantes. Sin embargo la insurgencia continúa teniendo una influencia considerable en algunas áreas rurales y efectuando ataques complejos contra individuos, poblaciones y posiciones remotas²⁶¹.

²⁶⁰ Informe *Progress toward Security and Stability in Afghanistan*, Oct 2014, pp.1-2

²⁶¹ *Ibidem* p.2

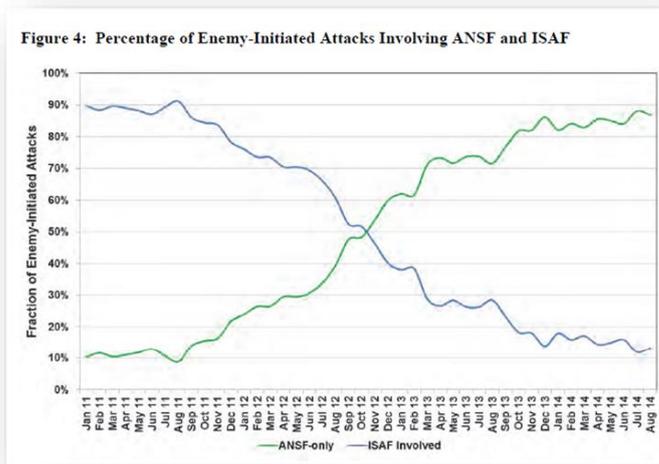


Ilustración 43: Porcentaje de ataques contra ISAF y las ANSF²⁶²

El citado informe manifiesta también que ISAF ha sido capaz de efectuar la transición desde las misiones típicas de asesoramiento del combate a una asistencia a las fuerzas de seguridad (*Security Force Assistance, SFA*) en el nivel Cuerpo de Ejército y superior del Ejército de Tierra afgano (ANA). Dadas las actuales capacidades de las ANSF, tanto la OTAN como los Estados Unidos pretenden, mediante la misión *Resolute Support* proporcionar tres tipos de ayudas: adiestrar, asesorar y asistir (*Train, Advise and Assist, TAA*) a las ANSF.

La población afgana ha aumentado su confianza en las ANSF durante el proceso electoral, especialmente en la segunda vuelta, ya que ha observado el desarrollo de operaciones de seguridad integrales, en las que incluso ha aplicado las lecciones aprendidas obtenidas durante la primera votación. Los líderes de las ANSF han demostrado unión como un todo mientras efectúan operaciones de combate y de seguridad.

Para las ANSF, el año 2014 ha significado llevar más de un año asumiendo el papel principal a la hora de proporcionar seguridad al pueblo afgano.

²⁶² Progress toward Security and Stability in Afghanistan, Informe de octubre de 2014. p. 16

El último informe, de esta serie, publicado antes de finalizar esta investigación, tiene un nombre distinto (*Report on Enhancing Security and Stability in Afghanistan*, de junio de 2015), pero sigue con el mismo formato, tratando cuestiones similares, pero más actualizadas.

El citado informe se centra principalmente en el traspaso de responsabilidades de la misión de ISAF a la misión de la OTAN denominada *Resolute Support*, al tiempo que las fuerzas americanas hacen también su traspaso de la misión denominada *Operation Enduring Freedom* a la misión *Operation Freedom's Sentinel*.

Un hecho que hasta ahora no habíamos citado y que tiene su repercusión en el desarrollo de las ANSF actuales y futuras, es que el nuevo Gobierno de Afganistán todavía no cuenta con Ministro de Defensa, debido a que las negociaciones internas en el seno del Gobierno de unidad, han impedido que los candidatos inicialmente propuestos hayan podido ser aceptados para el puesto.

Es el único Ministerio que no tiene titular, aunque en el último año se han propuesto a tres (uno no aceptó, dos fueron rechazados por el parlamento), siendo el Sr. Masoom Stanekzai el último en ser rechazado (es miembro del Alto Consejo para Paz afgano, el órgano encargado de negociar con los talibanes).

Y como dice el informe, la tardía designación tiene un impacto negativo en el ejercicio del mando y en un control efectivo de las ANSF.

Y aun cuando existen muchos desafíos internos en el Gobierno de unidad nacional afgano, externamente se aprecia un gobierno, unos ministerios y unas ANSF fuertes²⁶³.

No hace una valoración sumamente detallada de las capacidades de la ANSF. Pero si considera que las ANSF está desarrollando amplias operaciones

²⁶³ Consultado en http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/June_1225_Report_Final.pdf p.7

independientes en todo el país, incluso simultáneamente en varias zonas a la vez, pero de una manera irregular.

Expone que las ANSF no son completamente independientes pero que continúan demostrando que son capaces de llevar a cabo operaciones relativamente sofisticadas con el mínimo asesoramiento y asistencia por parte de la coalición internacional.

Hasta ahora han sido capaces de conducir operaciones ofensivas para luchar contra la insurgencia en las provincias de Helmand, Ghazni y Zabul. Sin embargo, no han sido capaces de reaccionar con rapidez a las ofensivas de los insurgentes en las provincias de Kunar y Kunduz.

La insurgencia también se ha apoderado de algunos *checkpoints* pero normalmente las ANSF lo han recuperado con cierta rapidez.

Continúa el informe expresando la idea que las ANSF muestran gran resiliencia a los duros combates, que generalmente los que ejecutan bien, pero sufren un gran número de bajas.

En el primer semestre 2015 han realizado la primera gran operación ofensiva al norte de la provincia de Helmand, que ha sido llevada a cabo el 215 Cuerpo de Ejército con el apoyo de los Cuerpos de Ejército 205 y 207, así como con el apoyo de la fuerza aérea, de las unidades de operaciones especiales y de la policía.

Durante la operación se ha demostrado que las ANSF son capaces de emplear adecuadamente el poder aéreo (mediante el uso de helicópteros Mi-17 y Mi-35, así como aviones PC-12) y han puesto en práctica las capacidades de reabastecimiento aéreo, movilidad, fuegos de defensa aérea, inteligencia, reconocimiento y vigilancia.

Pero la operación también sirvió para consolidar la idea de que el ANA necesita mejorar el planeamiento logístico, el apoyo médico, el mantenimiento y la capacidad C-IED, así como el liderazgo del jefe de la unidad.

Asevera también que las capacidades más críticas que siguen siendo deficientes son la aviación, la inteligencia, las operaciones especiales y la capacidad de “*targeting*”²⁶⁴.

Valora positivamente a las ANSF, que las considera mejor entrenadas y equipadas que la insurgencia, y con grandes conocimientos tácticos. Incluso la fuerza aérea ha sido capaz de realizar operaciones de rescate, de transporte de equipos médicos y de ayuda humanitaria, aun cuando cuentan con un deficiente número de tripulaciones.

5.3.2 Informe “*Independent Assessment of the ANSF*”

El informe *Independent Assessment of the ANSF* se redactó por la CNA, a lo largo del año 2013, como consecuencia de la *2013 National Defense Authorization Act, Section 1215*, con la finalidad de proporcionar, a la Comisión de Defensa de los Estados Unidos y al Secretario de Defensa, un informe independiente sobre la fortaleza de las ANSF, su estructura de fuerzas, el despliegue de las mismas y las capacidades requeridas para hacer que las ANSF sean una fuerza capaz de proporcionar seguridad a su propio país, a su propia población, e impedir que Afganistán sea de nuevo una zona segura para los terroristas²⁶⁵.

²⁶⁴ Es un proceso complejo, coordinado al más alto nivel militar posible, a través del cual se categorizar todos los posibles objetivos de una operación, se les asigna la mejor opción para su neutralización y se finaliza con una valoración de daños, mediante la cual se analiza si se han conseguido los efectos deseados. La neutralización de un objetivo no significa la destrucción o eliminación completa del mismo; en algunos casos puede quedar neutralizado por el empleo de medios electrónicos pertenecientes a la unidad de guerra electrónica.

²⁶⁵ El informe consta de una valoración independiente principal y cuatro valoraciones adicionales. La valoración principal trata los temas de la amenaza; el tamaño, estructura organizativa, capacidades, despliegue y las diferenciaciones regionales de la ANSF; analiza las capacidades que son necesarias crear más allá de 2014, así como los recursos de los que dispondrá.

Las valoraciones adicionales se centran en las capacidades del Ministerio del Interior y del Defensa que son necesarias para apoyar a las ANSF; la asistencia a las autoridades afganas en la era post-2014; las relaciones militares con Pakistán, para apoyar la estabilidad regional; y finalmente, una valoración del CNA de cómo las ANSF responderán a los diferentes escenarios políticos.

El informe, que se presentó el 24 de enero de 2014, expone, antes de manifestar sus principales conclusiones, cómo creen que evolucionará la amenaza en Afganistán. Es lógica esta manera de iniciar el informe ya que todo estado tiene diseñada unas fuerzas armadas acordes a las amenazas a la que puede llegar a tener que hacer frente.

Los autores consideran que la continua retirada de fuerzas militares de los Estados Unidos y de la OTAN, conllevará una reducción de actividades militares contra la insurgencia y contra el terrorismo, tanto por las fuerzas internacionales como por las ANSF, por lo que se prevé que entre 2015 y 2018, los insurgentes incrementarán el número de acciones con la finalidad de aumentar su influencia en futuras negociaciones así como “testear” las capacidades de la ANSF.

Basado en tres estudios de caso²⁶⁶ de cómo la insurgencia ha llevado a cabo sus acciones contra el gobierno afgano, la CNA cree que la insurgencia se centrará primeramente en el control y en la influencia de la población de áreas rurales, para posteriormente, ejercer ese control sobre áreas urbanas y en ciudades.

Consideran que en los dos siguientes años a la retirada de las fuerzas internacionales, la insurgencia comenzará a operar fuertemente en áreas rurales, de la forma ya descrita.

Asimismo consideran que Pakistán no realizará ninguna acción militar contra la red terrorista Haqqani o contra otros grupos insurgentes, hasta que aprecie mayor viabilidad en las ANSF y en el régimen de Kabul.

Consultado en <http://www.cfr.org/afghanistan/cnas-independent-assessment-afghan-national-security-forces/p32450>

²⁶⁶ Los estudios de caso analizan como la insurgencia operó en los tres siguientes períodos de tiempo:

- los años siguientes al repliegue soviético, entre 1989 y 1992;
- los años en que surgen los talibanes, entre 1994 y el año 2000;
- y el periodo en el que los talibanes reaparecen como guerrilla durante los años 2000 y 2008.

Asimismo exponen que si las ANSF son efectivas hasta el año 2018, se producirán negociaciones políticas tendentes a finalizar la guerra entre el gobierno de Kabul y la insurgencia, entre los años 2018 y 2023.

Acorde a esta posible evolución de la amenaza, el informe determina cuáles considera que serán las misiones (*troop-to-task*) para las que las ANSF tendrán que estar adiestradas, equipadas y organizadas.

Una vez conocida la amenaza y los cometidos militares que las ANSF tendrán que ejecutar, los autores del informe han considerado que era vital conocer la opinión de los expertos en la materia acerca de las carencias existentes en las ANSF, por lo que han recopilado los principales informes emitidos hasta ese momento.

Los documentos consultados por los autores son los siguientes:

- *Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*, U.S. DOD, Jul 2013
- John R. Allen, Michele Flournoy and Michael O'Hanlon. *Toward a successful outcome in Afghanistan*. Center for a New American Security. May 2013.
- Catherine Dale. *War in Afghanistan: Strategy, Operations and Issues for Congress*. Congressional Research Service Report, Mar 2011.
- Anthony Cordesman. *The Afghan war in 2013: meeting the challenges of transition*. CSIS. May 2013
- Assessment of U.S. Government and Coalition Efforts to develop the logistics sustainment capability of de ANA. DODIG, Dic 2011
- Assessment of U.S. Government and Coalition Efforts to Train, Equip and Advise the Afghan Border Police. DODIG, May 2013.
- *Afghanistan: Key Oversight Issues, U.S Government Accountability Office*. GAO, Feb. 2013.
- *Afghan Army Growing but additional Trainers needed; long-term costs not determined*. US GAO, Ene 2011.
- *The Long March: Building an Afghan National Army*, RAND, 2009

El resumen de las capacidades deficientes que tiene las ANSF, extraídas de los documentos citados se puede observar en la siguiente ilustración, en su columna derecha (se agrupan según las nueve capacidades conjuntas, *Joint Capability Area*, que se emplean en los EEUU, en la columna izquierda):

| Joint Capability Area | JCA sub-categories relevant to ANSF | Current and expected ANSF shortfalls |
|-----------------------|--|---|
| Force support | Force preparation | Recruiting (specialty skills) Training (specialty skills) |
| | Health | Casualty evacuation and treatment |
| Battlespace awareness | Intelligence, surveillance, and reconnaissance | Collection, analysis, and dissemination |
| Force application | Maneuver | Vehicle and airborne mobility Battalion-sized operations |
| | Engagement | Fires (ability to employ mortars and artillery) Close air support |
| Logistics | Supply | Inventory management Supply distribution |
| | Maintain | Equipment maintenance |
| | Operational contract support | Contract management (e.g., for food service and equipment/facilities maintenance) |
| | Engineering | Counter-IED Construction |
| Command and control | Installations support | Base security Facilities maintenance |
| | Organization | Unity of effort across ANSF pillars Leadership |
| | Planning | Strategic, operational, and tactical planning Monitoring and assessment of operations Planning of follow-on operations |
| Net-centric | Information exchange | Communications (connectivity between headquarters units and tactical radios) |
| Protection | Prevent and mitigate kinetic attacks | Checkpoint and base security Reinforcement plans and capabilities |
| Building partnerships | Communications | Relationship building with government officials, community leaders, and the public (especially for police) Relationships with coalition forces |
| Corporate management | Compliance | Audits, inspections, and other anti-corruption measures |

Ilustración 44: Carencia de capacidades en las ANSF

Si se interrelaciona la amenaza descrita anteriormente, los cometidos a ejecutar por las ANSF y las carencias consideradas por los expertos, se llega a la conclusión que las ANSF tendrán entre deficiencias importantes en seis capacidades fundamentales:

- Movilidad.
- Logística (mantenimiento, abastecimiento y contratación).
- Apoyo aéreo.
- Transmisiones (comunicaciones) y coordinación con elementos de las ANSF.
- Recolección y análisis de inteligencia.
- Reclutamiento y adiestramiento de personal con destrezas especiales (personal especialista).

5.3.3 Informes del “Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR)”

El Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán, actualmente John F. Spoko (octubre 2015), lidera una estructura que tiene dos sedes en Afganistán, y que presenta al Congreso y al Secretario de Defensa de los Estados Unidos, un informe trimestral, en el que hace referencia a los principales avances en relación a la reconstrucción de Afganistán.

En él hace mención especial a la situación económica de los diversos fondos existentes para la reconstrucción de Afganistán, a la seguridad, a la gobernanza y al desarrollo económico y social.

Cuenta con un presupuesto cercano a los 57 millones de dólares, con el que realiza auditorías, inspecciones, investigaciones, informes, etc.

Recientemente, en enero de 2015 inició un proyecto de lecciones aprendidas sobre la reconstrucción de un estado, y aunque valoran que va a ser difícil de llevar a cabo, las buenas prácticas y las lecciones aprendidas servirán de mucho a aquellos que participen en el futuro en alguna reconstrucción de un estado.

En el informe de SIGAR de octubre de 2015, el capítulo número 3, se inicia con unas palabras del General John F. Campbell, (nombrado jefe de ISAF el 26 agosto 2014 y actualmente Jefe de la misión *Resolute Support* de la OTAN y de las Fuerzas militares estadounidenses en Afganistán), en la que expresa tres ideas básicas:

- su preocupación por la viabilidad de las ANSF a largo plazo,
- Afganistán no puede permitirse sus fuerzas de seguridad, particularmente con el tamaño actual, y
- el volumen actual de efectivos es el necesario para enfrentarse a la amenaza existente²⁶⁷.

Los informes SIGAR han proporcionado trimestralmente información sobre las capacidades de las ANSF. Sin embargo, desde octubre de 2014, primeramente ISAF, y después la misión *Resolute Support*, han clasificado toda la información relativa a la valoración real de las capacidades de las Fuerzas Armadas afganas. Por tanto, SIGAR no tiene acceso a documentación oficial y precisa para poder efectuar valoración alguna sobre este tema.

El último informe en el que aparece algún dato reseñable sobre las capacidades reales de las ANSF es el informe de julio de 2014.

²⁶⁷ "I remain concerned about the long-term viability of the ANDSF. Succinctly, Afghanistan cannot afford its security forces—particularly at their present size. Yet their current numbers are needed to contend with the scale of the threat." Consultado en <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2015-10-30qr.pdf> p.62

En él se expresa que el coste estimado del mantenimiento de 352.000 militares pertenecientes a las ANSF es aproximadamente de 4.1 billones de dólares anuales.

La OTAN espera que el Gobierno de Afganistán pueda pagar 500 millones anualmente desde el año 2015, hecho al que ya se comprometió en anteriores Conferencias de Donantes.

También espera poder reducir la fuerza de las ANSF a 228.500 efectivos no más allá de 2017, si las condiciones de seguridad lo permiten.

En el caso de que se mantenga la fuerza solicitada por la CNA en su último informe (ver apartado anterior, 5.3.2), el coste rondaría los 5 o 6 billones de dólares al año.

El informe SIGAR considera que si Afganistán dedicase todos sus ingresos para pagar únicamente a las ANSF y a la policía, podría pagar un tercio de los costos asociados²⁶⁸.

Un ejemplo claro de la delicada situación económica del país es que el Ministerio de Economía solicitó a los donantes un ingreso extraordinario, de emergencia, de 537 millones de dólares para poder pagar los salarios a los funcionarios del Gobierno hasta final del pasado año (2014)²⁶⁹.

SIGAR emplea para valorar la preparación, el sostenimiento largo plazo y las carencias asociadas del ANA, el informe realizado por el Mando Conjunto de ISAF (ISAF *Joint Command*, IJC), que tiene por nombre *Regional ANSF Status Report* (RASR)²⁷⁰.

La siguiente ilustración resume todo lo detallado en el informe:

²⁶⁸ Informe SIGAR julio 2014, pp. 4-5

²⁶⁹ Informe SIGAR octubre 2014, pagina i.

²⁷⁰ Este sistema de valoración ya fue explicado en el apartado 4.12.5 “Medición de la efectividad de las capacidades de la ANSF”.

| REGIONAL ANSF STATUS REPORT - ANA ASSESSMENTS, QUARTERLY CHANGE | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---------------|----|----|---|---------|----|----|---|-------------------|----|----|---|------------|----|----|---|--------------|----|----|---|
| | Fully Capable | | | | Capable | | | | Partially Capable | | | | Developing | | | | Not Assessed | | | |
| | Q1 | Q2 | + | - | Q1 | Q2 | + | - | Q1 | Q2 | + | - | Q1 | Q2 | + | - | Q1 | Q2 | + | - |
| Combined Arms Operations | 8 | 8 | 0 | | 12 | 14 | 2 | | 3 | 2 | -1 | | 0 | 0 | 0 | | 1 | 0 | -1 | |
| Leadership | 15 | 16 | 1 | | 6 | 6 | 0 | | 2 | 2 | 0 | | 0 | 0 | 0 | | 1 | 0 | -1 | |
| Command & Control | 9 | 12 | 3 | | 14 | 12 | -2 | | 0 | 0 | 0 | | 0 | 0 | 0 | | 1 | 0 | -1 | |
| Sustainment | 6 | 5 | -1 | | 11 | 14 | 3 | | 6 | 5 | -1 | | 0 | 0 | 0 | | 1 | 0 | -1 | |
| Training | 6 | 6 | 0 | | 13 | 14 | 1 | | 3 | 3 | 0 | | 1 | 1 | 0 | | 1 | 0 | -1 | |
| Attrition | 1 | 5 | 4 | | 9 | 8 | -1 | | 0 | 0 | 0 | | 14 | 11 | -3 | | 0 | 0 | 0 | |

Notes: Numbers represent brigades. Attrition assessment is based on the following monthly attrition rates: 0-1.99% = Fully Capable; 2-2.99% = Capable; 3%+ = Developing. Quarters are calendar-year.

Sources: IJC, March 2014 RASR Status Report, Executive Summary, 4/9/2014; IJC, June 2014 RASR Status Report, Executive Summary, 6/1/2014.

Ilustración 45: Informe RASR sobre los trimestres 1º y 2º del año 2014²⁷¹

El 92% de las Unidades tipo Brigada son “completamente capaces” o “capaces” de planear y conducir operaciones conjuntas y conjunto combinadas.

SIGAR también realiza una valoración del Ministerio de Defensa, en concreto de 35 de las 47 oficinas y áreas departamentales que tiene.

Utiliza el sistema “*Capability Milestone*”. La ilustración de la derecha, nos muestra que la mayoría de las áreas departamentales necesitan aún más experiencia y desarrollo para poder alcanzar el nivel CM-1A, en el que son capaces de actuar de forma autónoma.

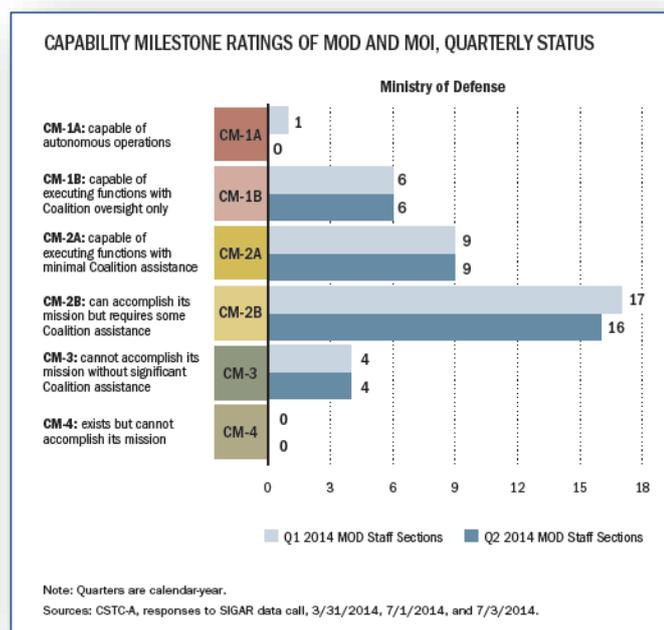


Ilustración 46: Valoración del Ministerio de Defensa, en 2014, según criterios CM²⁷².

²⁷¹ Informe SIGAR julio 2014, p. 96

²⁷² Ibídem p.99

5.3.4 Informe del General Campbell, Jefe de la Misión *Resolute Support*, ante la Comisión de Defensa del Senado de los EEUU.

Uno de los informes más importantes a tener en cuenta en este análisis sobre la situación real de las capacidades alcanzadas por las ANSF y, por tanto, por el ANA, es el que elabora el Jefe de la misión de la OTAN en Afganistán, el General Campbell.

Podemos considerar como su informe más actual, su última comparecencia, el 5 octubre 2015, al testificar²⁷³ ante la Comisión de Defensa del Senado (*Senate Armed Services Committee and the House Armed Services Committee*).

No concede demasiados detalles de carácter táctico o técnico, pero si ofrece la visión de conjunto que todo Jefe tiene de su área de responsabilidad, y más aun teniendo en cuenta el cargo que ostenta.

Cita que la misión *Resolute Support* dispone sólo de aproximadamente 14.000 efectivos (10.000 de ellos, de los EEUU) comparados con los 140.000 ISAF tenía hace unos años.

Lógicamente, en tiempos anteriores, ISAF proporcionaba respuesta rápida y decisiva en apoyo a las ANSF. Actualmente, la situación es muy distinta por lo que considera que esta reducción incide enormemente en la actuación de las ANSF.

Una de las consecuencias lógicas de la retirada de las fuerzas militares internacionales ha sido el incremento de las acciones por parte de la insurgencia.

Por ejemplo, el 28 septiembre de 2015, los talibanes tomaron la ciudad de Kunduz, que permaneció en sus manos aproximadamente dos semanas. Las ANSF contaron, para recuperar la ciudad, con apoyos limitados de las fuerzas militares internacionales, especialmente a través de acciones aire-tierra de apoyo aéreo cercano (*Close Air Support, CAS*).

²⁷³ Consultado en http://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Campbell_10-06-15.pdf

Es solo un ejemplo, pero suficientemente válido como para entender que ésto no ocurría cuando la Comunidad Internacional tenía desplegado grandes contingentes de efectivos y las asociadas capacidades militares.

En su comparecencia, el General Campbell puso de relieve que en las ANSF son “deficientes en inteligencia, en la coordinación de las actividades fundamentales y utilizan de forma poco óptima sus propias fuerzas”.

Considera que “no poseen la suficiente potencia de combate ni los efectivos necesarios para proteger cada parte de su país”. Expone que “será necesario volver a priorizar los esfuerzos de seguridad de las ANSF,...., que necesitan mejorar la responsabilidad, la flexibilidad y la preparación de sus fuerzas en los niveles operacional y táctico”.

“Y por último, los líderes de la ANSF deben discernir mejor cuando iniciar una ofensiva, cuando defenderse y dónde asumir riesgos”.

Durante su comparecencia el General expresó numerosas ideas de la ANSF, algunas negativas (“en general, yo caracterizaría las acciones de combate realizadas este año por las ANSF como irregulares e inconsistentes. Ellos han aprendido algunas duras lecciones de sus propios errores”).

Pero también expresa muchas ideas positivas: “muestran coraje, resiliencia;..., cuando toman la iniciativa, planean las operaciones de forma deliberada y coordinan todas sus acciones, a través de todos los pilares de la seguridad, alcanzan notables resultados. Cuando ejecutan operaciones ampliamente planeadas y con recursos suficientes, son altamente exitosos”.

En su discurso, dedica una parte importante a lo que él denomina “Deficiencias persistentes en las capacidades de las ANSF”²⁷⁴:

“Las ANSF (a nivel Cuerpo de Ejército) han llevado a cabo una actividad irregular durante esta “temporada de combates” en la que se han puesto de manifiesto deficiencias que seguirán existiendo mas allá de este año. Siguen existiendo carencias en aeronaves de

²⁷⁴ Nota: traducción del autor. Ibídem pp 9 y10 (*Persistent ANDSF Capability Gaps*).

ala fija y de ala rotatoria, armas combinadas, inteligencia, logística, mantenimiento y sostenimiento.

Otras aéreas en las que se necesitan mejoras son en la gestión de los recursos, en la sincronización de los pilares que constituyen las unidades, las operaciones basadas en la inteligencia.

Uno de los más grandes desafíos tácticos para esta Unidades en esta campaña de combates ha sido la todavía extremadamente limitada capacidad orgánica de la Fuerza Aérea afgana, para realizar acciones CAS (apoyo aéreo a las unidades terrestres).

Estas deficiencias pueden ser rectificadas si se les concede tiempo, dinero y recursos, y lo más importante, si los líderes de estas unidades continúan madurando y desarrollándose suficientemente para implementar estos cambios y las reformas necesarias.

Sigo preocupado por la viabilidad de estas Unidades a largo plazo. Sucintamente, Afganistán no puede sostener a sus fuerzas de seguridad, particularmente con el tamaño actual. Estos efectivos son los necesarios para hacer frente a la amenaza. Si reducimos sus fuerzas bruscamente, tendremos un efecto perjudicial.

La Comunidad Internacional proporciona el 90% de los fondos para que sea operativa. Los EEUU proporcionan la mayor parte de ellos. Debemos asumir que estas Unidades no serán auto sostenibles en los siguientes años. En este momento, sin el adecuado apoyo financiero internacional y de los EEUU, y una apropiada presencia de tropas de la Comunidad Internacional para supervisar el adecuado uso de esos fondos, estas Unidades podrían potencialmente colapsar”.

5.3.5 Informes del “Center for Strategic & International Studies”

El Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, a través de la Cátedra de Estrategia “Burke”, publica una serie de informes de gran interés, normalmente redactados por Anthony H. Cordesman.

Haremos mención a dos de ellos:

- “*Moldeando el incierto future de las ANSF (Shaping the Uncertain Future of the ANSF²⁷⁵)*”, de abril de 2014.
- Y la colección de informes titulados “*Las fuerzas afganas al borde de la transición (Afghan Forces on the Edge of Transition²⁷⁶)*”, de noviembre de 2014.

En el primero de ellos considera que las ANSF necesitan un fuerte apoyo externo al menos hasta 2016, que las ANSF no están preparadas al 100% para asumir eficazmente las misiones que le son propias.

Para Cordesman los desafíos principales²⁷⁷ a los cuales tendrá que hacer frente las ANSF en un futuro próximo son:

- Establecer unos límites a la corrupción y al derroche, mediante un pago efectivo, con contratos y con gestión fiscal.
- Definir las necesidades reales de la estructura de la fuerza para la época post- transición, basada en requerimientos militares, en un presupuesto de defensa y las necesidades de gestión de la fuerza.

²⁷⁵ Consultado en http://csis.org/files/publication/140518_Future_of_ANSF.pdf

²⁷⁶ Pueden ser consultados en <http://csis.org/publication/afghan-forces-edge-transition>

²⁷⁷ CORDESMAN, Anthony, *Afghan Forces on the Edge of Transition-IV: Progress in Afghan Force Development*, p. 30. Consultado en http://csis.org/files/publication/141118_IV_Security_Transition_in_Afghanistan_17_NOV_2014_0.pdf

- Transformar al ANA: pasar de ser una fuerza que genera unidades a disponer de unidades con capacidades de combate:
 - Efectividad en el combate y despliegue versus medición de los recursos.
 - Visión estratégica en el mando del ANA y capacidades tácticas en las unidades
 - Operaciones basadas en la inteligencia, operaciones cívico militares

- Adaptar el modelo occidental de fuerzas armadas al modelo afgano:
 - Personal estable; solucionar el desgaste (*attrition*) y ausencias sin permiso (AWOL)
 - Revisar el reclutamiento, los ascensos, los salarios y los privilegios
 - Crear un interface cívico militar.
 - Necesidad de contar con servicios médicos, de evacuación y de apoyo post-traumático.

- Creación de un Ministerio que sea completamente efectivo (estructuras de adiestramiento, logísticas, etc.)

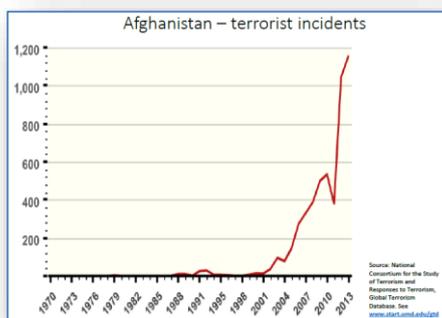


Ilustración 47: Incidentes terroristas en Afganistán entre 1988 y 2013²⁷⁸.

²⁷⁸ *Ibidem* p.28

Considera que el futuro es incierto, más aun cuando se observa las ilustraciones anterior y posterior, en la que aun estando presente las fuerzas de ISAF, el número de actos terroristas no ha disminuido, siendo la época estival la de mayor virulencia. Ahora que las fuerzas internacionales ya no están, quizá las reducidas fuerzas terroristas consigan recuperar terreno.

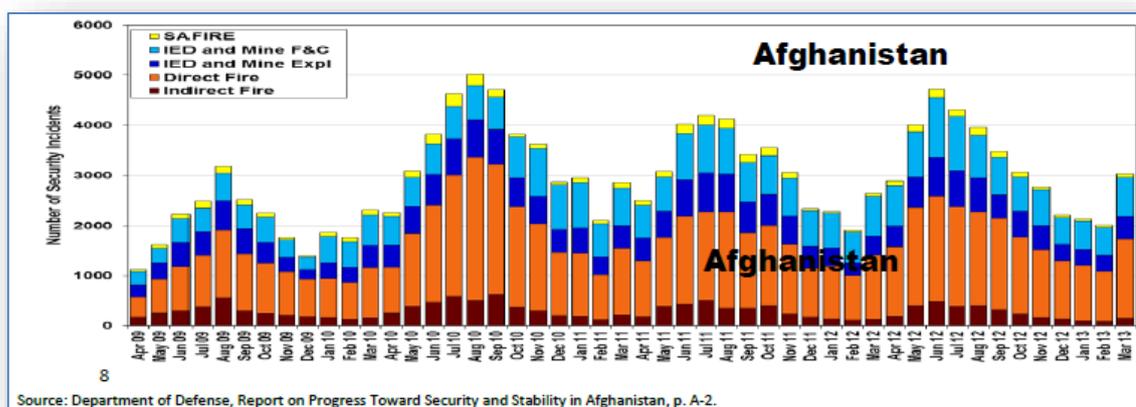


Ilustración 48: Numero de incidentes por mes entre 2009 y 2013²⁷⁹

5.3.6 Conclusiones de la aplicación del tema clave 2

Los informes analizados ofrecen una imagen positiva del ANA, al haber alcanzado una gran madurez como ejército y ser capaces, con enormes limitaciones, de cumplir con los objetivos que se les ha marcado.

El ANA no dispone de todas las capacidades militares que debería, pero también ocurre eso en ejércitos modernos. En solo 13 años, y con una inversión nada desdeñable, se ha creado un ejército que duplica en efectivos al de España. Ha sido un gran esfuerzo por parte de la Comunidad Internacional, tanto económica como en vidas humanas.

²⁷⁹ CORDESMAN; Anthony, "Afghan Forces on the Edge of Transition—II: Sharply Contradictory Data on Levels of Violence", p.8. Consultado en http://csis.org/files/publication/141216Security_Transition_in_Afghanistan_II_1.pdf

También ofrecen incertidumbre; no sabemos cómo evolucionará

- la Comunidad Internacional: ¿continuarán apoyando económicamente a Afganistán?,
- el Gobierno de Afganistán: ¿será capaz de enfrentarse a sus desafíos internos, como por ejemplo la economía basada en el cultivo del opio?; ¿será capaz de mantener las ANSF?
- y la amenaza: ¿con que fuerza volverá a resurgir?; ¿el pueblo afgano apoyará volver al pasado?

El futuro tiene muchos dilemas, demasiada incertidumbre.

Quedar mucho por hacer. Mantener lo alcanzado y madurar como estructura operativa, sería un éxito.

5.4 Análisis al “Establecimiento de una aproximación integral a las política de desarrollo, gasto económico, planeamiento de los recursos humanos y la gestión de los medios militares” (tema clave 4).

Como decíamos al principio de este capítulo, algunas de los temas sugeridos por el Manual de SSR de la OCDE, son responsabilidad del Ministerio de Defensa o del JEMAD afgano, y el jefe del Ejército de Tierra afgano, apenas tiene posibilidades de actuación.

En este tema clave, las políticas de desarrollo y de gasto económico caen bajo la responsabilidad del Ministerio de Defensa. El ANA, que es nuestro elemento de estudio, poco tiene que opinar; solo es un mero ejecutor de las decisiones adoptadas en los niveles superiores.

Aun así, si es interesante ver en este apartado la aproximación integral de la Comunidad Internacional en el capitulado de gastos económicos.

5.4.1 Gasto económico.

La financiación de las ANSF se expuso con anterioridad en el apartado 4.12.7 y en él, describíamos la forma en que las naciones financian a las ANSF, los Fondos principales existentes y la cantidad de dinero que tanto los EEUU como otros países donantes han proporcionado a Afganistán, actualizado a fecha octubre de 2015.

Debemos de distinguir dos formas distintas de empleo del dinero con que las naciones han contribuido en Afganistán a la reconstrucción y estabilización de este estado:

1. En algunos casos, se tratan de aportaciones de naciones, de ONG, de empresas particulares o de instituciones gubernamentales locales o regionales que quieren aliviar la situación de la población en Afganistán, con mini proyectos de carácter social o humanitario²⁸⁰.

Ejemplos de donaciones de mayor envergadura económica y que tenían como destinatario el ANA, nuestro elemento principal de estudio, son las siguientes:

- Holanda dona más de 14 millones de dólares para la compra de ropa y equipo de invierno para los efectivos del ANA.
- Alemania contribuye con aproximadamente 68 millones de dólares para la construcción de cuarteles en Feyzabad, una escuela logística en Kabul y una escuela para los ingenieros en Mazar-e-Sharif.
- Dinamarca dona 1,3 millones de dólares para la creación de un centro de visitantes en el *Kabul Military Training Center* KMTC.

²⁸⁰ En 2009, la ONG Asociación de Cooperación para Afganistán (ACAF) ha comenzado a vender alfombras fabricadas artesanalmente por mujeres de la región de Herat en la Base española de Apoyo Avanzado emplazada en la zona. El proyecto de colaboración se inició en marzo con la donación de 2.685 euros para la puesta en marcha de una fábrica de producción artesanal de alfombras.

Consultado en <http://www.europapress.es/internacional/noticia-afganistan-ong-ejercito-espanol-colaboran-proyecto-integracion-laboral-mujeres-afghanas-20090607121552.html>

- China dona material para ayuda ante desastres, que incluían 170 tiendas, 100 camas, 35 sistemas de detención de minas, 50 uniformes para bomberos, 100 máscaras de gas, etc.²⁸¹

En ambos casos, son donaciones particulares, sea cual sea la entidad del donante y la cuantía económica, a instituciones o grupos sociales sin que ninguna comisión interministerial o internacional tenga posibilidades de decidir, de coordinar o de distribuir las donaciones, de la forma más oportuna o proporcional a la situación del receptor.

2. En otros casos, las donaciones se efectuaban para el cumplimiento de un objetivo propuesto por el Mando de ISAF.

Es el caso, por ejemplo, de fondos proporcionados por los EEUU en el año fiscal 2010: concede 6,6 billones de dólares al fondo ASFF que “se usarán para apoyar directamente los objetivos definidos por el Presidente así como para apoyar los objetivos de crecimiento del ANA hasta 134,000 efectivos y 109,000 para el ANP, no mas tarde del Octubre de 2010”²⁸².

El informe cita posteriormente El presupuesto de la ASFF es para la "gestión, adiestramiento, equipamiento y despliegue de 72 batallones de infantería, 12 batallones de operaciones especiales, 13 de apoyo al combate (reconocimiento, artillería e ingenieros) así como 12 batallones logísticos”.

La aproximación integral al gasto económico se produce únicamente en el caso número 2, dado que la Comunidad Internacional reúne en la Conferencia de

²⁸¹ “Progress toward Security and Stability in Afghanistan”, Informe de abril de 2010. p. 99.

²⁸² *Ibidem* p. 93

Donantes²⁸³ a cuanto países quieren participar voluntariamente en el desarrollo de Afganistán.

La aproximación integral se realiza a través de la *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB), que fue establecida en 2006, en la Conferencia de Londres, para supervisar la implementación del “*Afghanistan Compact*”.

Está presidida conjuntamente por el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para Afganistán (SRSU UNAMA) y el Ministro de Finanzas afgano.

Participan como miembros de la JCMB personal de Naciones Unidas y de la Comunidad Internacional, dependiendo el tema a tratar.

En el caso de desarrollo y asistencia militar internacional, participan representantes de los países contribuyentes al desarrollo y a la asistencia, y personal de la OTAN, de ISAF y de las estructuras NTM-A / CSTC-A.

Una de las finalidades de la comisión JCMB es asegurar y promover coherencia entre la asistencia de los donantes y los recursos económicos aportados con las prioridades del Gobierno afgano para la reconstrucción de Afganistán²⁸⁴.

Una de las dificultades con las que la Comisión ha tenido que enfrentarse ha sido la irregularidad de las aportaciones de los fondos, año tras año.

Un gráfico sencillo e ilustrativo es el que aparece en la imagen de la derecha, en el que se aprecia las aportaciones al fondo ASFF, entre 2005 y 2015.

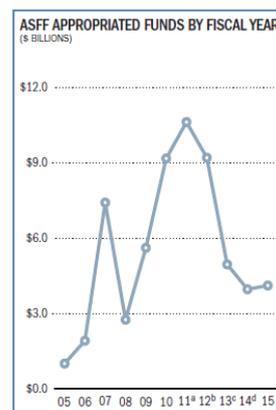


Ilustración 49: Aportaciones al Fondo ASFF entre 2005 y 2015²⁸⁵

²⁸³ Ejemplo de conferencias de donantes han sido la de Japón (enero 2002), Londres (febrero 2006), París (junio 2008) o la de Japón (julio 2012).

²⁸⁴ La *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB) queda perfectamente explicada en la página web afgana del “Proceso de Kabul” en <http://www.thekabulprocess.gov.af/index.php/jcmb/background/12-jcmb-background>

Otra de las dificultades es el momento en que se efectúa la aportación económica: la cantidad aportada depende de la voluntad de la nación, pero la dificultad reside en el momento en el que se desembolsa la cantidad expresada.

Un ejemplo de ello, es el siguiente gráfico, en el que, en la barra horizontal grisácea se muestra la cantidad comprometida por las naciones al Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán (ARTF) y en una segunda barra, de color marrón claro, las cantidades económicas ya aportadas:

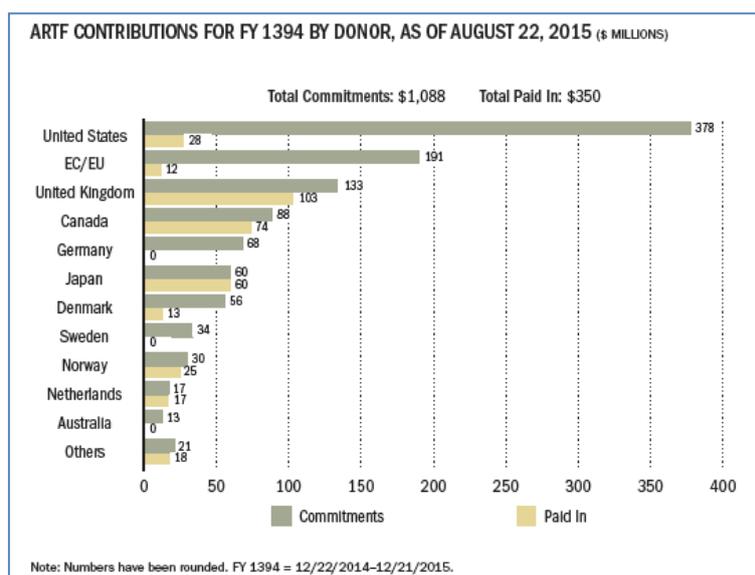


Ilustración 50: Contribuciones por naciones al fondo ARTF²⁸⁶

Manifiestar voluntad de participar y no aporta los fondos comprometidos, hace difícil la continuidad de la asistencia en Afganistán.

Por otra parte, una de las fases más importantes, desde punto de vista económico, es la valoración mediante una auditoría de si se ha efectuado un desembolso económico oportuno, y por tanto, que se han alcanzado los objetivos previstos.

²⁸⁵ Consultado en <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2015-10-30qr.pdf> p.74

²⁸⁶ Ibídem p.84

Desde el año 2008, el Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán (SIGAR) realiza continuas auditorías para comprobar si las donaciones económicas son empleadas acorde a los proyectos aprobados.

Los dos siguientes ejemplos muestran sendas irregularidades en el cumplimiento del contrato. Y creemos que son actuaciones obligadas de la Comunidad Internacional para velar adecuadamente por los fondos económicos aportados.

Los ejemplos son la *Alert Letter* 15-79 y la *Alert Letter* 15-86. Explicado de forma muy sucinta, el primer proyecto era la realización de un edificio de Mando y Control en el aeropuerto de Kandahar. Se concedió la realización de este edificio a la empresa "*Road and roof construction company*", por un valor de 5 millones de dólares. En revisiones posteriores a lo largo del año 2014 y 2015, se pudo comprobar que el edificio exteriormente tenía una presencia exterior sólida, sin grietas, adecuada, pero que el interior no tenía ni suelos, ni cañerías, ni sistema eléctrico o incluso ni unas escaleras para subir a la segunda planta.

La segunda auditoría es en relación a una posible falta de equipo de invierno para las ANSF. Parece ser, ya que este tema se inició el 16 de septiembre de 2015, el abastecimiento de vestuario de invierno a las ANSF ha sido menor del previamente solicitado, y como dice el informe, influirá negativamente en la efectividad del ANA, degradando sus capacidades operacionales. Está en curso, pero ya se está valorando si se ha cumplimentado el contrato firmado por ambas partes.

Podríamos citar mucho más ejemplos e informes de otras autoridades, en los que se realiza la supervisión de las cuantías económicas desembolsadas para proyectos en Afganistán. Pero creemos, que el método empleado es el más adecuado, especialmente tras la inversión de más de 109 billones de dólares.

5.4.2 Planeamiento de los recursos humanos.

Al igual que en apartados anteriores, el planeamiento y la gestión de los recursos humanos de las ANSF y del ANA ha recaído en la *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB).

Pretendemos en este apartado hacer un estudio de la evolución del planeamiento de los recursos humanos a través del estudio y análisis de los informes *Report on Progress toward Security and Stability*, y confrontarlo con informes críticos como el de la CNA.

5.4.2.1 Análisis de la evolución de los recursos humanos según los informes *Report on Progress toward Security and Stability*

El ritmo de crecimiento de las ANSF ha venido impuesto por las solicitudes realizadas por el Gobierno de Afganistán a la Comunidad Internacional.

La aprobación o no del número de efectivos requeridos para el ANA y la ANP, es una decisión de la Comunidad internacional, ya que después son esos países los encargados de proporcionar apoyo económico para su adiestramiento, equipamiento y pago de salarios.

La siguiente ilustración nos muestra el incremento de los efectivos del Ejército de Tierra y de la policía afgana, entre 2005 y 2009 (esta imagen es del informe de enero de 2009) e ilustra el posible futuro numérico de esas instituciones.

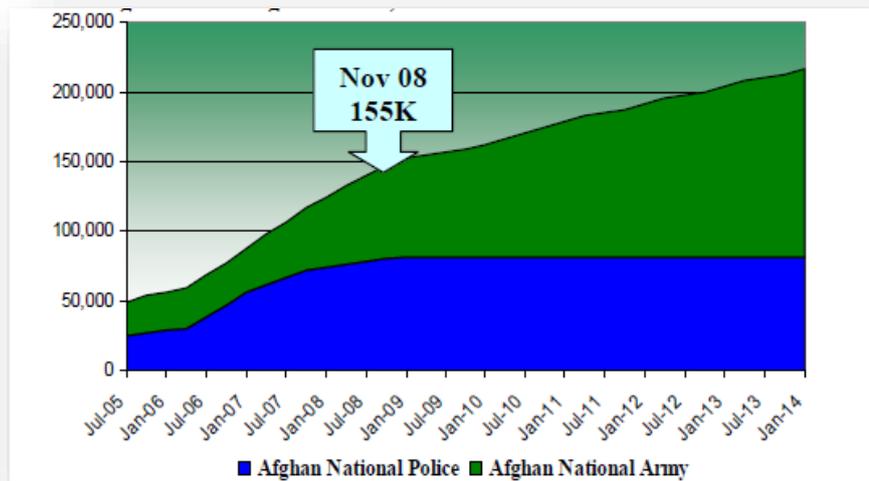


Ilustración 51: efectivos del ANA y ANP en enero de 2009²⁸⁷.

La evolución del número de efectivos está íntimamente relacionada con dos factores:

- la amenaza a la que se enfrentan las ANSF.
- La situación en la que se encuentran las ANSF, es decir la cantidad de infraestructuras disponibles, del material y armamento con el que se cuenta, con el número de centros de adiestramiento y academias; etc.
- Y por supuesto, de las aportaciones económicas de la Comunidad Internacional para el sostenimiento de las mismas.

Algunos periodos han sido “explosivos”, como el que muestran la siguiente ilustración, en el que podemos ver que entre enero de 2007 y noviembre 2008, se ha pasado de 30.000 a cerca de 80.000 efectivos, duplicando un 266% el volumen del ANA en sólo 23 meses.

²⁸⁷ Informe Report on Progress toward Security and Stability, de enero de 2009, p. 35

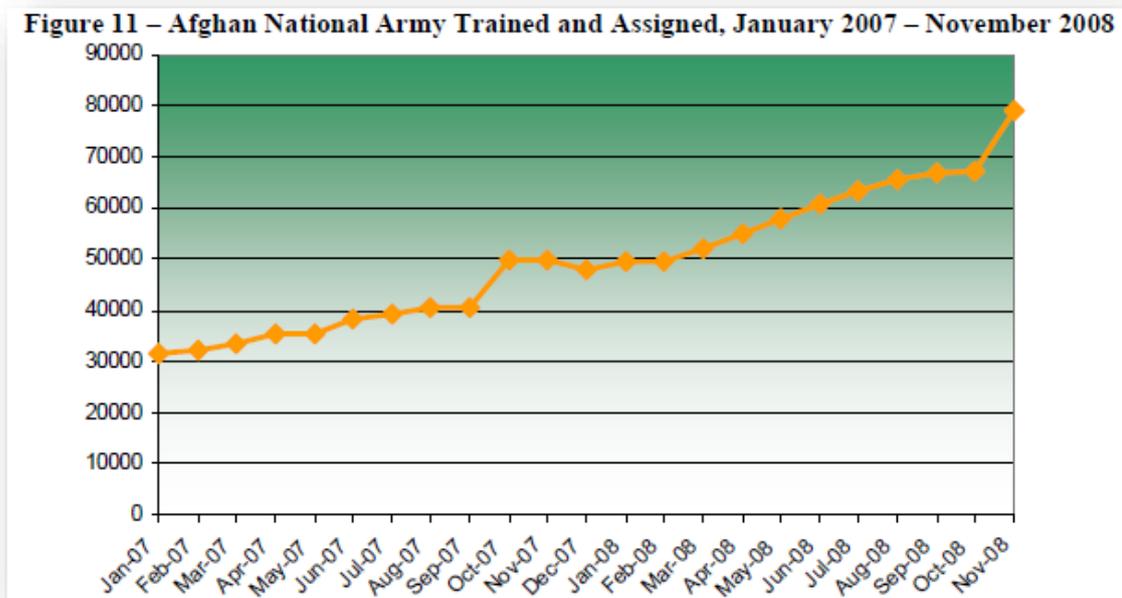


Ilustración 52: Evolución de los efectivos del ANA entre enero de 2007 y noviembre de 2008²⁸⁸

En el siguiente gráfico se muestran un compendio de factores muy interesante. Por una parte se aprecia el objetivo numérico de efectivos a alcanzar año tras año (línea negra), pero vemos que la barra vertical “amarilla” representa un número superior al autorizado.

Ello es debido a la singularidad de las ANSF, y en este caso, del ANA: en verde se observa el volumen de personal reclutado anualmente, un número realmente importante debido al desgaste que sufre (*attrition*).

²⁸⁸ *Ibidem* p.35

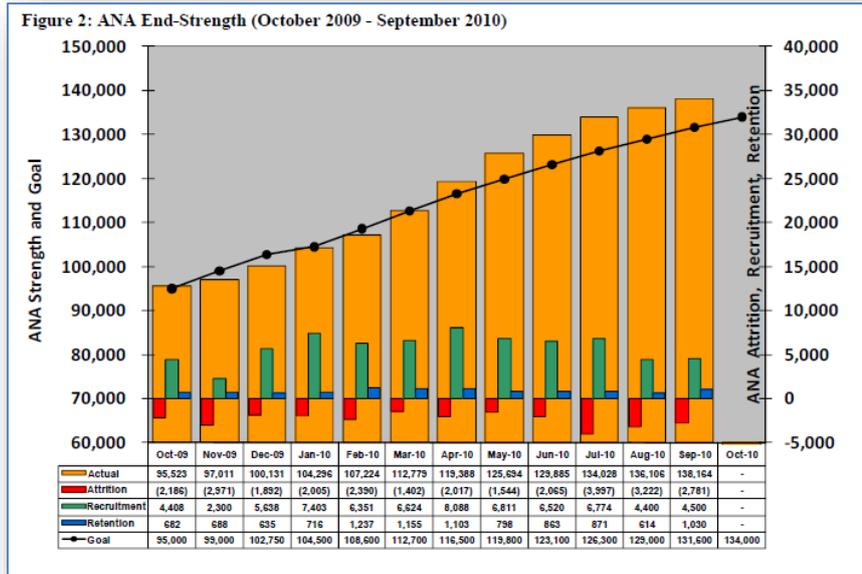


Ilustración 53: Volumen de efectivos del ANA (Oct 2009-Sep 2010)²⁸⁹

5.4.2.2 Valoración crítica del informe del CNA

El Informe del CNA analizado al que hicimos referencia en el apartado 5.3, efectúa un análisis de los efectivos que tienen que tener las ANSF, y por tanto, el ANA.

Parte de dos premisas a la hora de considerar si el número de efectivos actual es el más apropiado:

- Tiene en cuenta la posible evolución de las amenazas insurgentes y terroristas a las que se enfrentará el gobierno afgano en los siguientes años; para ello, realiza un estudio particular de la situación y propone una amenaza posible.
- Y los cometidos que las unidades de las ANSF tendrán que cumplimentar para hacer frente a esa posible amenaza, además de proporcionar seguridad a la población afgana, cometido fundamental de las ANSF.

²⁸⁹ Report Report on Progress toward Security and Stability, octubre 2010, p. 25

Como consecuencia de ello, el Informe considera que las ANSF deberán disponer de 373.400 efectivos entre los años 2015-2018.

Es decir, actualmente las ANSF disponen de 8.600 efectivos por encima de los requeridos.

Table 2. Summary of calculated ANSF force levels in the 2015 to 2018 timeframe

| Force type | Current force level | Calculated force level | Change |
|--|---------------------|------------------------|----------------|
| Afghan Uniformed Police and Afghan Anti-Crime Police | 97,500 | 104,000 | 6,500 |
| Afghan Local Police | 30,000 | 29,100 | (900) |
| Afghan Customs and Border Police | 23,900 | 27,300 | 3,400 |
| Afghan National Civil Order Police | 14,600 | 0 | (14,600) |
| ANP support (logistics and medical) | 3,200 | 3,200 | 0 |
| ANA infantry battalions | 70,100 | 60,300 | (9,800) |
| ANA combat support battalions | 11,500 | 10,000 | (1,500) |
| ANA national swing force (Mobile Strike Force) | 4,500 | 4,500 | 0 |
| ANA headquarters (brigade and above) | 22,500 | 25,000 | 2,500 |
| ANA logistics and support | 37,200 | 56,100 | 18,900 |
| ANA Special Operations Forces | 11,900 | 11,900 | 0 |
| Afghan Air Force and Special Mission Wing | 7,800 | 7,700 | (100) |
| Recruits and students (ANA and ANP) | 19,300 | 18,700 | (600) |
| Recruiting and training staff (ANA and ANP) | 15,600 | 15,600 | 0 |
| Ministry of Defense and Ministry of Interior staff | 12,400 | 0 | (12,400) |
| Total forces | 382,000 | 373,400 | (8,600) |

Ilustración 54: Calculo del nivel de fuerzas, según la CNA²⁹⁰

Si analizamos con más detalle la ilustración anterior, obtendremos no solo esa conclusión, si no quizá otras incluso más provechosas.

- Según observa en la imagen (ver líneas 6 a 11), es necesario reducir el número de los efectivos asignados a los batallones de infantería en 9.800 efectivos, y a los batallones de apoyo al combate en 1.500; es decir, de los 95 batallones existentes, hacen falta únicamente 81, lo que supone una reducción del 15% de los batallones existentes.
- No es necesario modificar el número de las unidades pertenecientes a la Mobile Strike Force ni a las Unidades de Operaciones Especiales. Tanto

²⁹⁰ Obtenido de <http://www.cfr.org/afghanistan/cnas-independent-assessment-afghan-national-security-forces/p32450> p. 26

el número como la cantidad de efectivos asignados se considera el adecuado.

- Donde sí se produce una variación importante, en sentido positivo, de incremento del número de efectivos, es en las unidades logísticas y de apoyo (faltan 18.900 efectivos) y en Cuarteles Generales de nivel Brigada o unidades superiores (faltan 2.500 efectivos);

Los autores del Informe consideran, por tanto, que se necesitan menos unidades de combate (tipo batallón de infantería) y de apoyo al combate (artillería), pero que sin embargo, es importante incrementar el número de unidades logísticas y de apoyo a la fuerza, que permitan el sostenimiento de las operaciones de combate.

También consideran que está reducción / incremento de efectivos de la fuerza puede ser realizado incluso aunque la amenaza insurgente sea mayor en el futuro, en el período 2015-2018, siempre y cuando se realice una redistribución de las fuerzas de la ANSF desde aéreas donde la amenaza es baja a áreas donde la amenaza es mucho mayor²⁹¹.

Table 4. Difference between current and calculated ANSF force levels by region⁹

| | Current forces | Calculated forces | Difference |
|-------------------|----------------|-------------------|------------|
| Kabul | 26,900 | 27,300 | 400 |
| East | 63,500 | 74,000 | 10,500 |
| South & southwest | 55,600 | 44,500 | (11,100) |
| West | 23,700 | 22,800 | (900) |
| North | 33,300 | 31,700 | (1,600) |

Ilustración 55: Fuerzas necesarias en cada área según la CNA²⁹².

²⁹¹ Según los autores, la parte norte y oeste del país permanecerá sensiblemente segura, y el ANA podrá hacer frente a la amenaza como menos unidades pero más móviles. *Ibíd*em p. 28

²⁹² *Ibíd*em p.30

Si expresamos estas ideas en tantos por cientos generales, el ANA necesita un 7% más de personal, pero con cambios conceptuales importantes (menos unidades de combate, más logísticas y de apoyo a la fuerza), así como un traslado de unidades a zonas donde la amenaza es superior.

5.4.3 Gestión de los medios materiales militares.

La gestión de los medios materiales militares en las ANSF ha sido la responsabilidad de la JCMB, por lo que poco o nada se ha podido decidir a nivel ANA.

Como muestra la figura, se han invertido en los últimos 13 años en Afganistán, cerca de 12.740 millones de dólares en equipo y medios de transporte, y cerca de 5.650 millones de dólares en infraestructuras.

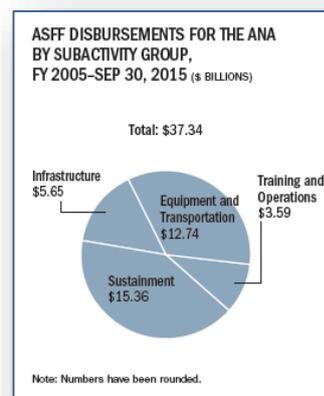


Ilustración 56: Distribución de los fondos ASFF en el ANA y el ANP²⁹³.

En cuanto a las instalaciones, la siguiente ilustración nos muestra en 2014 se habían completado 268 proyectos de infraestructuras para todas los Cuerpos de Ejército, del Ministerio, fuerzas especiales, etc., del ANA, estando 99 en curso y solo 7 en fase de adquisición o planeados.

²⁹³ Consultado en <https://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2015-10-30qr.pdf> p.75

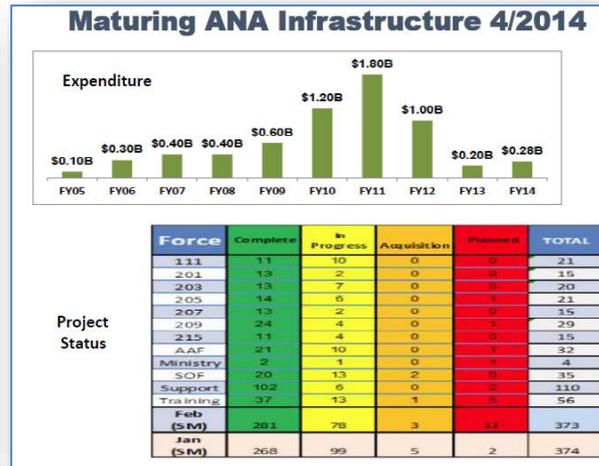


Ilustración 57: Estado de los proyectos de infraestructura para el ANA²⁹⁴.

5.4.4 Conclusiones de la aplicación del tema clave 4.

Nuestra valoración no puede ser más que positiva: la Comunidad Internacional aplica todos los aspectos del tema 4 (política de desarrollo, gasto económico, planeamiento de los recursos humanos y la gestión de los medios militares) de forma integral, ya sea a través de Comisiones de seguimiento como la *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB) o a través de auditorías económicas.

Entendemos, ya que no hay informes de cómo estos cuatro aspectos se desarrollan en el ANA, que la Comunidad Internacional sigue la misma filosofía por lo que consideramos que la aplicación del tema clave 4 en el ANA es el apropiado.

²⁹⁴ CORDESMAN, Anthony, *Afghan Forces on the Edge of Transition-IV: Progress in Afghan Force Development*, p. 52. Consultado en http://csis.org/files/publication/141118_IV_Security_Transition_in_Afghanistan_17_NOV_2014_0.pdf

5.5 Análisis del “La reforma interna de las fuerzas armadas (el adiestramiento básico y la carrera profesional) así como la salida profesional” (tema clave 6).

5.5.1 El adiestramiento básico y la carrera profesional

Uno de los aspectos que mejor se han desarrollado desde septiembre de 2003 ha sido la instrucción individual y colectiva del combatiente, el adiestramiento del soldado como parte de una unidad (pelotón, compañía, batallón, etc.) y la enseñanza de formación, mediante las cuales se adquieren destrezas específicas del arma (artillería, comunicaciones, etc.) o del empleo (mando de compañía, mando de batallón, personal para el estado mayor de un cuartel general, etc.).

Toda esta formación no es más que lo que en España denominamos “carrera profesional” y es uno de los temas que se puede estudiar del proceso de reforma del sector de seguridad.

Creemos que la Comunidad Internacional, y especialmente la CJTF Phoenix (ver apartado 4.5.3) han sabido emplear a equipos de adiestradores diferentes dependiendo de la finalidad, instruir y asesorar la cadena de mando o adiestrar de capacidades específicas (empleo de armamento del Pacto de Varsovia).

La enseñanza de formación en las academias y centros regionales ha permitido que el ANA disponga de oficiales generales, oficiales, suboficiales y tropa en todos los empleos.

No es fácil en 13 años disponer de sargentos, tenientes, capitanes, coroneles y generales. El sistema de selección y la adecuada enseñanza de formación a permitido elegir líderes que sean capaces de dirigir a sus propias unidades.

Queda mucho por hacer, pero el nivel alcanzado es satisfactorio.

Existen críticas a los actuales líderes (falta de madurez y de liderazgo) pero es lógico. Se ha creado un ejército desde la nada.

5.5.2 Las salidas profesionales

En relación a este tema, aun no se ha tratado, por muy diversos motivos: el ANA solo tiene 13 años de vida, y por ahora, los jefes del ANA no se plantean salidas profesionales como ocurre en el Ejército de los EEUU, tema al cual dedican mucho personal, fondos y tiempo. Les preocupa que aquellos que han dado todo por la institución, tenga una salida profesional cuando deciden abandonar las fuerzas armadas.

Donde sí se ha planteado este tema es el proceso DDR, ya estudiado en el capítulo 4.

5.5.3 Conclusiones de la aplicación del tema clave 6.

La Comunidad Internacional se ha implicado con creces en la formación del personal del ANA. Creemos que es una de las actividades más logradas, y que el enfoque ha sido integral (han participado muy numerosas naciones, normalmente con los mismos estándares OTAN en cuanto a doctrina y manuales de adiestramiento e instrucción).

No es el momento de iniciar un programa de salidas profesionales, pero en pocos años, será uno de los nuevos desafíos de las ANSF.

5.6 Análisis del “Equilibrio social y étnico, así como la igualdad de oportunidades para todos en el ANA” (tema clave 7).

5.6.1 Equilibrio social y étnico en el ANA

Uno de los principales imperativos de la Comunidad Internacional desde los Acuerdos de Bonn I es el equilibrio social, especialmente en lo que se refiere a las etnias.

En todos los informes aportados a esta investigación, siempre aparece un análisis de la diversidad étnica, por zonas, por unidades, por empleos, etc. Se

es consciente de la dificultad de mantener unido a un ejército si no se respetan los tantos por cientos de personal de cada etnia.

Este tema ya lo analizamos como el primer problema del ANA en el apartado 4.10.1.

Como resumen de la ya expuesto, creemos que la Comunidad Internacional ha efectuado enormes esfuerzos por buscar un equilibrio étnico dentro de las ANSF, evitando así que se rompa internamente o que no sea imparcial ante la opinión publica.

Figure 12: ANA Ethnicity, as of February 2014

| | Pashtun | Tajik | Hazara | Uzbek | Others |
|--------------------------|---------|-------|--------|-------|--------|
| Officer | 41.4% | 39.6% | 8.0% | 4.5% | 6.5% |
| Officer Delta | -2.6% | 14.6% | -2.0% | -3.5% | -6.5% |
| NCO | 38.3% | 31.8% | 12.5% | 9.9% | 7.5% |
| Soldier | 38.8% | 30.9% | 10.1% | 12.5% | 7.8% |
| Total Force | 39.0% | 32.4% | 10.7% | 10.4% | 7.5% |
| Delta | -5.0% | 7.4% | 0.7% | 2.4% | -5.5% |
| ANA Ethnic Breakout Goal | 44% | 25% | 10% | 8% | 13% |

Ilustración 58: Distribución étnica en el ANA en febrero de 2014²⁹⁵

5.6.2 La mujer afgana como ejemplo de igualdad de oportunidades en las ANSF y en el ANA

Desde sus inicios, ISAF siempre ha tenido un programa robusto dedicado a mejorar el reclutamiento, la retención y el trato de la mujer en las ANSF.

Sin embargo la implementación de estas cuestiones en las Fuerzas Armadas y en la policía afgana, siempre se ha considerado como un proyecto complejo y a largo plazo, que evoluciona muy lentamente.

²⁹⁵ En la figura, el concepto “Delta” representa el volumen de una etnia que está por encima o por debajo de la media nacional. Informe *Progress toward Security and Stability in Afghanistan* p.38

Los principales motivos²⁹⁶ por los que es difícil el reclutamiento de la mujer son:

- La ausencia de existencia de instalaciones específicas para las mujeres (dormitorios, letrinas, etc.).
- La no existencia de programas de apoyo a la mujer (programa dedicados al cuidado de los hijos, así como de guarderías).
- La falta del diseño de una carrera profesional específica para las mujeres.
- Un adiestramiento específico para que las mujeres puedan alcanzar las mismas destrezas que los hombres.
- Un programa educativo para los hombres que permita cambiar el comportamiento y la actitud del hombre hacia la mujer en las ANSF.
- La violencia hacia la mujer en la sociedad afgana y en las ANSF requiere del desarrollo de una normativa y procedimientos que permita castigar a todo aquel que comete el delito.

El concepto de igualdad entre el hombre y la mujer ha sido tratado en diversos acuerdos firmados entre Afganistán y la Comunidad Internacional.

Incluso la propia Constitución de Afganistán y la Estrategia de Desarrollo Nacional Afgano (*Afghanistan National Development Strategy*) recogen la voluntad de eliminar cualquier tipo de restricción a las mujeres en Afganistán.

Un paso importante hacia estas premisas ha sido la redacción de un primer borrador del “Plan de Acción Nacional para la Mujer, la Paz y la Seguridad”, redactados por la Dirección de Derechos Humanos y de Asuntos Internacionales de la Mujer, del Ministerio de Asuntos Exteriores.

²⁹⁶ Toda la información proporcionada en este apartado ha sido obtenida del Informe “*Progress toward Security and Stability in Afghanistan*”, de octubre de 2014, y en concreto de las páginas 66, 91 y 92.

El informe “*Progress toward Security and Stability in Afghanistan*”, de octubre de 2014 considera que las ANSF continúan haciendo grandes esfuerzos para reclutar mujeres pero que, debido a razones religiosas, culturales y a la amenaza de abusos o de acoso en las ANSF, se progresa muy lentamente.

Sigue existiendo una discriminación social que limita la libertad de la mujer. La violencia contra ellas es generalizada.

Aunque el Gobierno afgano y las ANSF realizan numerosas actividades con la finalidad de equiparar la integración de la mujer en la Fuerzas Armadas, la Comisión Independiente de los Derechos Humanos de Afganistán informó que el número de casos de violencia contra la mujer en 2013 se incrementó 28% comparado con 2.012²⁹⁷ (dado que la mujer afgana tiene ahora mayor capacidad de informar de los casos de violencia, debido a que conoce los mecanismos para hacerlo, no se sabe con certeza si éste incremento se debe a que existe mayor violencia o si, por otra parte, ahora la mujer informa de hechos que antes no se atrevía).

Durante el año fiscal 2014, se propuso destinar un fondo de 25 millones de dólares para el reclutamiento y la retención de la mujer en las ANSF.

Tanto el Ministerio del Interior como el Ministerio de Defensa fijaron como prioridades el diseñar campañas publicitarias con el objetivo de influenciar la opinión pública y cambiar la percepción de la participación de la mujer en las fuerzas de seguridad.

También se realizaron diversas actividades dedicadas a mejorar el transporte, a proporcionar equipamiento técnico y de seguridad, a la construcción y renovación de infraestructuras específicas, a facilitarles la alimentación y un adiestramiento especial para ellas (de autodefensa, anti acoso, anti violencia en el puesto de trabajo, de adiestramiento que facilite la confianza en ellas mismas, en la conducción de vehículos y en el empleo de armamento).

²⁹⁷ *Ibidem*, p. 92

Sin embargo, el informe *Progress toward Security and Stability in Afghanistan*, (Oct 2014) considera que “el primer obstáculo para un progreso tan lento es debido a la falta de voluntad de los líderes afganos en incrementar las políticas ya aprobadas”.

El objetivo del ANA es disponer de un 10% de mujeres en las unidades denominadas *tashkil*. En agosto de 2014, sólo 737 mujeres formaban parte del ANA, lo que supone un 0,4% del total de las fuerzas del ANA.

Al igual que muchos ejércitos europeos o americanos, la mujer puede ocupar sólo algunos determinados puestos en las fuerzas armadas; en las ANSF únicamente se les autoriza a estar destinadas en el Cuartel General del Ministerio de Defensa, en el Estado Mayor, en unidades logísticas, de transmisiones, de gestión de recursos humanos, de la Fuerza Aérea, en cuarteles generales de los centros de adiestramiento o en puestos relacionados con asuntos económicos, de inspección, legales o simplemente administrativos²⁹⁸.

El Ministerio de Defensa afgano ha desarrollado un plan para incrementar el número de mujeres en el ANA y mejorar las infraestructuras puestas a su disposición; ya se ha finalizado la primera fase, que consiste en la mejora de estas infraestructuras citadas (dormitorios, letrinas, etc.).

La segunda fase consistirá en dar prioridad a la mujer a la hora de ocupar los 19.500 puestos que han sido identificados en el ANA, con la finalidad de alcanzar el 10% expresado con anterioridad.

La tercera fase consistirá en el diseño de un plan integral, de carácter anual, para el reclutamiento, la instrucción, el adiestramiento y el ascenso de la mujer en el ANA.

²⁹⁸ *Ibidem* p.92

Aun cuando este plan está perfectamente desarrollado, los números no reflejan la voluntad y la política del Ministerio: hasta septiembre de 2014, sólo 78 mujeres habían sido adiestradas de las 245 previstas²⁹⁹.

5.6.3 Conclusiones de la aplicación del tema clave 7.

Al igual que en el tema clave anterior, el esfuerzo de la Comunidad Internacional ha sido ímprobo.

Se han redoblado esfuerzos por conseguir unas ANSF étnicamente proporcionales, y se tiende a equilibrar continuamente posibles anomalías que influyan en una situación tácitamente aceptada

Distinto ha sido la respuesta de la sociedad afgana a la integración de la mujer. La cultura afgana tiene una visión muy distinta de la que tiene la sociedad occidental. Hará falta mucho tiempo hasta que esta sociedad tribal, fundamentada en consejos de ancianos o el honor de la familia, acepte a la mujer en un papel muy diferente al actual.

Aun así, los esfuerzos de la Comunidad Internacional han sido adecuados.

²⁹⁹ Ibídem p.92

CAPITULO 6.
CONCLUSIONES

6 CONCLUSIONES

La presente investigación nos ha permitido obtener cuatro tipos de conclusiones:

- Las relacionadas con el estudio del concepto SSR;
- Las relacionadas con el “estudio de caso” como aproximación metodológica para el análisis de aspectos similares a los analizados en este texto;
- Las obtenidas sobre Afganistán, observado principalmente desde un punto de vista militar;
- Y las más importantes, las de carácter académico, al aplicar el modelo de Reforma del Sector de Seguridad de la OCDE al Ejército de Tierra afgano.

Las conclusiones de estos tres primeros epígrafes han sido ya relacionadas en cada uno de los capítulos anteriores. En este capítulo hacemos mención especialmente al cuarto de los epígrafes.

6.1 Afganistán y la Comunidad Internacional

Hasta ahora no lo hemos comentado, pero la asistencia y el apoyo que la Comunidad Internacional ha prestado a Afganistán durante los últimos 14 años ha sido enorme, muy superior al que los Estados Unidos proporcionaron, tras la Segunda Guerra Mundial, a 16 países de Europa, entre 1948 y 1952, a través del Plan Marshall³⁰⁰.

El esfuerzo de la Comunidad Internacional ha sido titánico.

³⁰⁰ El costo actual de la participación en Afganistán para la Comunidad Internacional supera los 109 billones de dólares; el Plan Marshall costó 13 billones de dólares, que con la aplicación de la debida inflación, actualmente serían unos 103 billones de dólares.

A este coste debemos de añadir otro, el más doloroso, el de la pérdida de 3.506 militares, de los cuales 2.372 eran estadounidenses, mientras que el Plan Marshall solo fue un programa de ayuda económica.

Afganistán, durante los últimos 14 años, ha supuesto para la Comunidad Internacional un gran reto, un desafío constante, que nos ha permitido mejorar las estructuras, los procedimientos, etc., tanto en el nivel de actuación político como en el diplomático, económico, social, cultural, militar, etc. con la finalidad de adaptarnos a la evolución de la reconstrucción y la estabilización de un estado fallido.

Para la Comunidad Internacional, ha sido un escenario complejo y demandante. Desde las Conferencias de Donantes hasta la coordinación sobre el terreno de actividades relacionadas con la gobernanza, el desarrollo o la ayuda humanitaria, Afganistán nos ha ayudado a establecer mejores herramientas colaborativas, mejores procesos y procedimientos, incluidos el de las lecciones aprendidas.

Si nos centráramos únicamente en el aspecto militar, por poner un ejemplo cercano al tratado en este texto, Afganistán ha supuesto para los ejércitos, un cambio de rumbo muy notable.

Por una parte, ha sido necesario enfrentarse a la insurgencia, cuya forma de actuación, de apoyo social y de obtención de recursos, es muy distinta a la de los ejércitos regulares o gubernamentales, ya existentes. Las naciones están preparadas para una confrontación clásica, típica de la Guerra Fría, o para misiones típicas como una intervención limitada, de apoyo y reconstrucción (tipo Balcanes), de Mantenimiento de la Paz (UNIFIL, Líbano), por citar algunas.

Tan nuevo como enfrentarse a la actual insurgencia, ha sido proporcionar unidades y personal, expertos en la instrucción, el adiestramiento o la enseñanza, en materiales, en técnicas, tácticas y procedimientos,..., para la creación y reforma de las ANSF, y por extensión del ANA.

Las naciones que han aportado contingentes militares han tenido que modificar desde las estructuras orgánicas de las unidades militares que participaban, hasta los procedimientos de actuación, incorporando nuevos tipos de tácticas, técnicas y procedimientos. Se han desarrollado nuevos tipos de vehículos, materiales y equipos. E incluso se han adoptado o actualizado nuevos

conceptos no tenidos en cuenta anteriormente, como por ejemplo el de *Cultural Awareness*, *Mission Command*, el *Key Leader Engagement (KLE)* o el *Face to Face (F2F)*³⁰¹.

Antes de abordar las conclusiones de la aplicación del modelo de SSR en el Ejército de Tierra, merece la pena citar, sucintamente, las que creemos que son las principales lecciones aprendidas por la Comunidad Internacional relacionadas con la aplicación del proceso SSR en Afganistán.

6.2 Lecciones aprendidas de la participación de la CI en el proceso SSR

Consideramos que debemos reseñar en este apartado únicamente tres aspectos importantes: la no referencia al concepto SSR en ningún documento oficial relativo a la reconstrucción de Afganistán, y las limitaciones que han podido afectar a la implementación de este modelo, es decir, las restricciones nacionales (*caveat*), las carencias de personal (*shortfall*) así como la política de donaciones particulares.

6.2.1 Implementación del concepto SSR sin referencias al mismo

A lo largo del capítulo 5 hemos podido observar que las actividades llevadas a cabo por la Comunidad Internacional en Afganistán son las relacionadas en el modelo de Reforma del Sector de Seguridad.

³⁰¹ El concepto *Cultural Awareness* fue explicado en el apartado 4.7; el de *Mission Command* en el 3.8.2.

Key Leader Engagement, explicado sucintamente, consiste en un plan o programa de actividades que lleva a cabo el jefe de una unidad o departamento con los líderes clave de la región o de la localidad, con igual nivel de representatividad. Normalmente, este plan se desarrolla a través de reuniones en las que los líderes de ambas “partes” tratan temas determinados con antelación. Se acercan posturas, se manifiestan intereses, se muestra preocupación, se informa o simplemente, se mantienen abiertos canales de comunicaciones entre dichos líderes.

Face to face consiste en una serie de actividades en las que se potencia que el trabajo de ambas partes se realice de forma directa, mediante la presencia física de ambas partes. Es muy común, por ejemplo, en las actividades de cooperación cívico militar o como parte de equipos de operaciones psicológicas.

Consideramos que la Comunidad Internacional ha puesto en práctica todos los temas claves que forman parte del modelo de SSR del Manual de la OCDE.

Pero también es patente que en ninguno de los documentos o informes analizados durante la investigación de este tema, aparece escrito el término SSR.

Somos conscientes que SSR es un concepto, es una noción teórica, propia de académicos y analistas, de foros internacionales y de *think tanks*.

Y entendemos que los informes que hemos citado son textos prácticos, directos, que muestran datos, causas, problemas, soluciones o hechos acaecidos, lejos de todo empleo de nociones conceptuales.

Expresados en otras palabras, observamos que la Comunidad Internacional ha empleado el concepto teórico SSR pero sin hacer la más mínima mención a él en documento oficial alguno.

6.2.2 “Caveat” y “shortfall”, los grandes enemigos de la implementación de las decisiones de la Comunidad Internacional

Afganistán ha supuesto para la Comunidad Internacional un gran avance en la coordinación de actividades a alto nivel; en estos últimos 13 años, se han conseguido aunar importantes esfuerzos a través de acuerdos, conferencias internacionales, comisiones conjuntas, etc. pero tanto las “limitaciones” (*caveats*) que las naciones imponen a sus delegaciones, unidades o personal militar como el “deficit” (*shortfall*) de unidades y personal participantes, han impedido que se apliquen con efectividad, las decisiones adoptadas esos acuerdos.

Así, por ejemplo, en relación a las *caveats*, el Cuartel General Aliado de la OTAN en Europa emite cada dos años un informe en el que se plasman todas las limitaciones que las naciones imponen a sus propias fuerzas mientras operan en Afganistán.

El 21 abril de 2010 se presentó el informe “*Caveat Report*”, en el que se cita que existen 58 diferentes limitaciones distintas. Únicamente 20 de las 47 naciones que forman parte de ISAF no tienen limitación alguna. De las 27 restantes naciones (la mayoría de ellas no pertenecen a la OTAN), 20 de ellas limitan sus operaciones al área en el que están desplegadas.

En relación a las deficiencias de unidades o personal (*shortfall*), un ejemplo sencillo de muestra de falta de voluntad de la Comunidad Internacional es el ocurrido en Diciembre de 2008. El documento *Combined Joint Statement of Requirement* (CJSOR) de ISAF requería de la Comunidad Internacional la participación de 103 equipos OMLT, de los cuales sólo estaban activos 42.

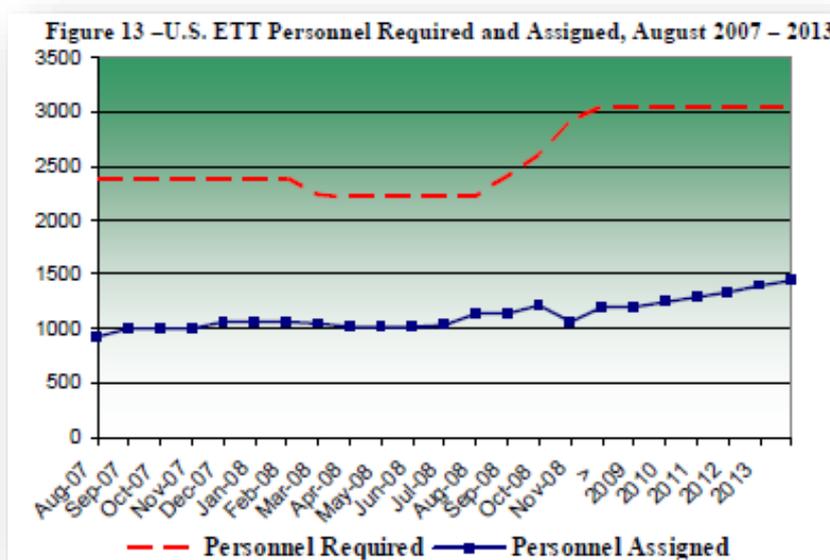


Ilustración 59: Personal asignado y requerido para los ETT entre 2007 y 2013³⁰²

En la ilustración anterior podemos observar otro ejemplo ilustrativo: en el caso de los *Embedded Training Team* (ETT), en noviembre de 2008, se requería un total de 2.225 efectivos y únicamente se habían desplegado 1.138³⁰³.

³⁰² *Ibidem* p. 39

³⁰³ Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan. Enero 2009, p. 8 y 9. Consultado en http://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/OCTOBER_1230_FINAL.pdf

Consideramos que las *caveats* y los *shortfall* han impedido a la Comunidad Internacional conseguir todos los objetivos que se había propuesto. Y lógicamente, ello redundará en el análisis que hacemos en este texto. Ciertamente es que no existen situaciones perfectas, no ha existido ninguna misión de Naciones Unidas o de la OTAN en las que estas limitaciones y deficiencias hayan sido cero, pero en este caso, creemos que estas restricciones limitan la valoración que podamos hacer de la aplicación del modelo SSR en Afghanistan.

6.2.3 La financiación de las actividades: entre las donaciones particulares y las aportaciones a los Fondos para la Reconstrucción de Afganistán.

Consideramos que en las distintas Conferencias de Donantes celebradas hasta ahora para la reconstrucción de Afganistán han sido enormemente provechosas, ya que han permitido coordinar las aportaciones económicas de los países donantes y distribuir las adecuadamente entre los objetivos marcados desde el más alto nivel de coordinación entre el Gobierno de Afganistán y la Comunidad Internacional.

En este caso se produce una aproximación integral adecuada y muy efectiva mediante el empleo de la *Joint Coordination and Monitoring Board*, JCMB (ver apartado 5.4.1)

El siguiente paso, aunque consideramos que es muy complicado y difícil de conseguir, es la integración de las pequeñas donaciones de empresas particulares, instituciones locales o regionales, gobiernos donantes y ONG, que buscan, en otros motivos, publicitar sus actividades a través de proyectos de pequeño o mediano calado.

Nota: En el informe del mismo nombre, publicado en OCT 2009 pero con datos recogidos hasta el 30 de septiembre de 2009, se muestran ya datos más cercanos a los solicitados en el CJSOR: informa que están desplegados 56 equipos OMLT de los 67 comprometidos por las naciones; aun así, el ritmo previsto por ISAF es que se necesiten 75 equipos en 2009, 91 en 2010 y 103 en 2011. En cuanto a personal que forma parte de los ETT, desde mayo de 2009 se ha incorporado personal, siendo el número de los desplegados de 2747, en septiembre de 2009.

Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan. Octubre 2009, p.26

6.3 Conclusiones de la aplicación del modelo SSR al ANA

En el capítulo 5 estudiábamos la aplicación del modelo de reforma del sector de **defensa** al Ejército de Tierra afgano ANA. En cada uno de los temas claves aportábamos las conclusiones específicas después del análisis en detalle. De forma más genérica creemos que

- El modelo diseñado en el manual de la OCDE para la reforma del sector de seguridad es excesivamente amplio. Se necesita un manual con más detalle para el personal que ejecuta esos programas sobre el terreno, en el que se aporten buenas prácticas, en el que se aprecien experiencias adquiridas y las soluciones a las lecciones aprendidas.
- En el citado modelo no falta ni sobra ningún tema clave. Creemos que todos son de aplicación a un Ministerio de Defensa y unas fuerzas armadas, pero entraña más dificultad cuando se aplica a un elemento tan específico del sector de defensa como es un ejército de tierra.
- Consideramos que los temas claves están aglutinados sin que medie relación alguna. Sería apropiado una categorización nuevas de los mismos.
- Aun cuando aportamos estas “críticas”, consideramos que la Comunidad Internacional debe de estar agradecida al poder contar con un Manual que nos aporta tantas ideas, ejemplos y sugerencias.

6.4 Hipótesis a verificar

En el capítulo 2 citábamos como hipótesis de este trabajo de investigación, el siguiente enunciado:

La publicación del modelo de Reforma del Sector de Seguridad, de la OCDE, ha permitido a la Comunidad Internacional llevar a cabo una reforma adecuada del Ejército de Tierra afgano.

Tras la exposición de la información plasmada en los anteriores capítulos, **consideramos que es acertado el citado enunciado.**

Consideramos que la Comunidad Internacional ha realizado una acertada reforma y creación del Ejército de Tierra afgano, y que creemos que el desarrollo conceptual del término SSR en el Manual de la OCDE ha servido de guía, de “*check list*”, para los desarrolladores de las estrategias y *policy* a aplicar.

Pero es necesario puntualizar una serie de aspectos:

1. La actual situación del Ejército de Tierra afgano se debe a la influencia de múltiples factores, que han impedido o facilitado la consecución de los objetivos planeados por la Comunidad Internacional y el GIROA. Somos conscientes de que no hay participación o proceso que concluya con la obtención de un 100% de los resultados propuestos.

Creemos que, a la consecución de los objetivos propuestos por la Comunidad Internacional, han afectado aspectos como:

- Las Caveats y shortfall de las naciones participantes.
- La presión de la opinión pública de las naciones participantes cada vez que se producía la muerte de un militar propio, en Afganistán.
- La corrupción en las instituciones afganas.
- La cultura de defensa de la nación afgana, de unos ciudadanos afganos más imbuidos en la pertenencia a una tribu, clan o familia que a una nación.
- Las presiones que talibanes, Al Qaeda y otros grupos terroristas hacen sobre el entorno del ciudadano afgano que quiere ser militar en el ANA, provocando que las unidades del ANA tengan un elevado tanto por ciento elevado de personal instruido pero

ausente de la unidad sin autorización (conocido como AWOL, *absent without leave*).

2. Creemos que la situación alcanzada en el ANA a fecha 31 de diciembre de 2014 es enormemente buena. Siguen existiendo carencias importantes, en capacidades críticas, como hemos podido leer con anterioridad, pero también existen ejércitos europeos que se consideran modernos y tienen carencias importantes, que con el paso del tiempo y un presupuesto de defensa oportuno, puede solucionarse.

Creemos firmemente que el problema no estriba en estas deficiencias; el ANA, como algunos ejércitos europeos, puede seguir siendo una institución capaz de cumplir con sus cometidos, de proporcionar la seguridad interna y de ser un elemento de prestigio en la región. El problema reside en mantener lo conseguido.

Si el Gobierno de Afganistán no puede proporcionar un presupuesto de defensa que mantenga al actual ANA y si la Comunidad Internacional retira las aportaciones que ha efectuado hasta ahora, el ANA dejará de existir. Todos los esfuerzos realizados, incluidos los 37.340 millones de dólares gastados en Afganistán hasta octubre de 2015, no habrán servido para nada³⁰⁴.

Y cualquier grupo terrorista o de señores de la guerra ocupará ese vacío de poder, se constituirá en garante de la seguridad local, regional o incluso, de todo el país.

Así mismo, una política contraria al cultivo de opio cercenará los ingresos de los incipientes grupos terroristas, pero también la economía local, del ciudadano de a pie. Difícil decisión para el Gobierno afgano, si no proporciona otras fuentes de recursos alternativas.

³⁰⁴ El presupuesto de Defensa de España previsto para 2016 será cercano a los 5.700 millones.

3. La no existencia de referencia alguna al concepto “Reforma del Sector de Seguridad” en la mayoría de los informes analizados en el capítulo 5, podría sugerirnos que la Comunidad Internacional actúa, en Afganistán, de forma plena y autónoma, pero sin aprovechar lo expuesto en los voluminosos Manuales de la OCDE sobre la Reforma del Sector de Seguridad.

Podríamos llegar a pensar que para la Comunidad Internacional, Afganistán es una especie de laboratorio, un territorio lejano en el que poder emplear herramientas y procedimientos, en el que poner en práctica “*policy*” sin sufrir las consecuencias de posibles errores.

No es nuestra opinión.

Creemos que el esfuerzo en vidas humanas, dinero, tiempo y esfuerzos personales no ha sido baldío.

Aún así, si buscamos el acrónimo SSR o las palabras “*Security Sector Reform*” en los documentos publicados trimestralmente por el Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán (SIGAR), en los informes semestrales “*Progress toward Security and Stability in Afghanistan*” o en la actualización que el General Campbell ha efectuado en el mes de octubre de 2015 a la Comisión de Defensa del Senado de los EEUU, por citar algunos, no lo encontraremos.

No se cita el concepto SSR. No se habla de Reforma del Sector de Seguridad.

Sí lo hace el reciente informe del CNA “*Independent Assessment of the Afghan National Security Forces*”, en un anexo, en un informe adicional que estudia las diferencias existentes entre los requerimientos aconsejados para el Ministerio del Interior y el de Defensa afgano, y las capacidades reales actuales de ambos Ministerios.

En ese informe adicional, a través de diversas aproximaciones (siendo una de ellas el concepto SSR), identifica las capacidades institucionales claves que ambos Ministerios deben de poseer.³⁰⁵

Creemos que no citar el acrónimo o las palabras “*Security Sector Reform*”, no impide que lo que en el texto de esos informes se transmite, esté íntimamente relacionado con lo expuesto en el Manual de la OCDE (principios, características, procesos, limitaciones, actores,..., del concepto SSR).

4. Si efectuamos una búsqueda sencilla en internet, veremos que Afganistán es, entre otras cosas, sinónimo de “reconstrucción”, de “reforma”, de “estabilización”. Son conceptos íntimamente relacionados entre sí.

Y el numero de textos que abordan el concepto SSR – Afganistán - Reconstrucción es importante, especialmente en expertos en la materia como pueden ser Alan Bryden, Heiner Hänggi, Cyrus Hodes, Mark Sedra, Michael Brzoska, Law David,..., por citar algunos.

No nos cabe duda que el proceso SSR es una parte muy importante de la reconstrucción de Afganistán.

Consideramos que la publicación de los manuales de la OCDE ha permitido centrar de una vez por todas, las connotaciones que el término podía tener. Hasta 2005, hasta la publicación de los citados manuales, numerosos analistas proponían visiones particulares, ideas personales. No había un concepto central definido.

Por ello, desde la publicación del manual de 2007, los analistas han publicado lecciones aprendidas sobre SSR, nuevas experiencias en otros escenarios, han aportado críticas o buenas prácticas que mejoran

³⁰⁵ Informe del CNA “Independent Assessment of the Afghan National Security Forces”, p.81. Consultado en <http://www.cna.org/sites/default/files/research/CNA%20Independent%20Assessment%20of%20the%20ANSF.pdf>

el empleo del concepto, o se han atrevido conceptualmente a proponer nuevos términos³⁰⁶ relacionados con el concepto SSR.

La difusión de nuevos textos sigue siendo grande, pero se considera que los manuales de la OCDE citados ya recogen las principales connotaciones del concepto SSR.

6.5 Que aporta este estudio

Con esta investigación,

- Consideramos que aportamos un estudio amplio y detallado del concepto SSR, al cual hemos analizado desde todos los ángulos del prisma.
- Aportamos un análisis de por qué el estudio de caso es la mejor herramienta de investigación en este tipo de investigaciones, por los motivos argumentados en el capítulo 2.
- Consideramos que la aplicación del concepto de Reforma del Sector de Seguridad es un tema que no había sido tratado con anterioridad en un estudio en Afganistán.
- Consideramos que este trabajo puede, modestamente, servir de ejemplo a otros análisis en hipótesis y materias similares.
- Creemos que el estudio de la reforma y creación del ANA puede ser de interés para instituciones relacionadas con las fuerzas armadas.

³⁰⁶ Entre otros, los términos *Security Sector Transformation (SST)*, *Security Sector Transition*, *Security Sector Development (SSD)*, *Security Sector Governance (SSG)*, *Justice and Security Sector Reform (JSSR)*, *Defense Sector Reform (DSR)*. Ver apartado 3.6.4.

6.6 Cuestiones futuras que planteamos

A lo largo de la investigación han ido surgiendo numerosas cuestiones que serían interesantes abordar, pero que no tienen cabida en el presente texto. Las podríamos clasificar en las siguientes categorías:

Concepto SSR:

- Dado el esfuerzo tan enorme que ha efectuado la Comunidad Internacional en Afganistán, por qué no aprovechar las experiencias y las buenas prácticas del personal que ha trabajado en estos temas, y recopilarlas en un nuevo manual parecido al publicado por la OCDE.

Sería interesante que fuese redactado con más detalle, para que pudiesen servir de ejemplo a aquellos que tienen que aplicarlos en otros escenarios.

Los manuales de 2005 y 2007 de la OCDE son tan genéricos, tan amplios y con tan poco detalle, que podríamos decir que se asemejan más a un documento tipo “*policy*” que a un manual de campo, que ayude a las instituciones, a las unidades y a los expertos que trabajan sobre el terreno.

Y lo que el personal que aplica el concepto necesita es un documento cercano, que dirija la creación de estructuras, procedimientos, herramientas, etc.

- En ese mismo sentido, creemos que es el momento ideal de abordar de nuevo los citados manuales de 2005 y 2007 de la OCDE para revisar y refinar el concepto SSR.

Son numerosas las apreciaciones efectuadas por expertos en la materia, aportando nuevos términos, nuevas ideas, nueva aproximaciones, etc.; quizás, reunir a esos expertos en un foro o facilitar el debate que no se ha producido desde 2007, podría ayudar a incorporarlos o desecharlos definitivamente.

El documento seguiría siendo cuasi filosófico, teórico y conceptual, pero complementado con el citado en el apartado anterior, el concepto SSR dejaría, posiblemente, de ser un libro en la estantería de una biblioteca; estaría actualizado y sería práctico, además de haberse puesto en práctica en unos de los más interesantes periodos de la humanidad, en el de la reconstrucción de Afganistán.

- Al igual que los ejércitos de países modernos están implantando el sistema de lecciones aprendidas, por qué no solicitar a las instituciones y naciones participantes la activación de este tipo de sistema, para una posterior publicación, o simplemente, crear alguna herramienta que permita compartirlas.

Gastar más de 37 mil millones de dólares y no tener constancia de los errores cometidos o de las mejores soluciones adoptadas en procesos no acometidos con anterioridad, es casi un pecado.

Estudio de caso:

- Un estudio de caso que no analice un elemento concreto, determinado, delimitado y bien definido, puede terminar siendo un estudio amplio que se desvía del objetivo fundamental de la investigación.

Nosotros hemos querido analizar únicamente al Ejército de Tierra afgano, por cercanía profesional y por interés propio. Pero lo cierto es que el modelo SSR se aplica normalmente al sector “Defensa”, al conjunto de entidades que operan bajo un ministerio de defensa, por lo que sugerimos que se podría realizar una investigación sobre la aplicación del citado modelo al Ministerio de Defensa afgano.

Tendríamos que ser conscientes que las únicas limitaciones son las ya describíamos al principio de este texto: el no acceso a la información por la clasificación de los informes (“confidencial”), la dificultad de acceso a

datos, características, limitaciones, problemas de un Ministerio, etc. Incluso en algunas ocasiones solo encontraríamos informes no críticos con la actuación del personal del ministerio. La información sería, en todos estos casos, muy sesgada.

Comunidad Internacional:

- Consideramos que la Comunidad Internacional tiene una amplia panoplia de acciones pendientes de análisis: las coordinaciones a alto nivel, las donaciones gubernamentales y privadas, el proceso DDR, hasta el análisis de una de las mas importante comisiones, tan reiteradamente citada en este texto, el Órgano Conjunto para Monitorización y Coordinación (la *Joint Coordination and Monitoring Board* (JCMB)).

Este texto incluye informaciones que han sido consultadas en las fuentes citadas a pie de página o en la bibliografía anexa, entre febrero de 2012 y noviembre de 2015.

Virginia Beach, a 15 de noviembre de 2015

BIBLIOGRAFIA.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAHAMSEN, Rita, y Michael C. Williams. «Security sector reform: bringing the private in.» *Conflict, Security and development* 6:1 (2006): 1-23, disponible en <http://users.aber.ac.uk/rbh/privatesecurity/article.pdf>.

ALONSO Berrio, Miguel. «Los estados fallidos.» En *Cuaderno de Estrategia nº 120. Nuevos riesgos para la sociedad del futuro*, de Instituto de Estudios Estratégicos Español, 199-227. Madrid: Ministerio de Defensa, 2003, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_120_NuevosRiesgos.pdf.

ANJA, Manuel, y P.W. Singer. «A new model Afghan Army.» *Foreign Affairs*. Vols. 81, nº 4. Julio/Agosto de 2002, disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/58039/anja-manuel-and-p-w-singer/a-new-model-afghan-army>.

ANTOLIN Garcia, Jose Luis. «Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán tras 2014.» En *Cuadernos de Estrategia nº 147. Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis*, de Instituto de Estudios Estratégicos Español, 103-136. Madrid: Ministerio de Defensa, 2013, disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_147_ActoresNoEstatales.pdf.

ARTEAGA, Felix, y Carlota Garcia Encina. «Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán: ¿listas para el relevo?» *Documento de trabajo 31/2010*. Madrid: Real Instituto Elcano, 30 de Sept. de 2010, disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9ad8ff80442524d29469f77015846f3f/DT32-2010_Arteaga_Garcia_Encina_Fuerzas_Seguridad_Afganistan.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9ad8ff80442524d29469f77015846f3f.

BALDWIN, David A. «The concept of security.» *Review of International Studies*, nº 23 (1997): 5-26.

BALL, Nicole. «Putting Governance at the heart of SSR. Lessons from Burundi-Netherlands Security Sector Development Programme.» *Conflict Research Unit, The Clingendael Institute*. La Haya, 2014, disponible en <http://issat.dcaf.ch/Home/Community-of-Practice/Resource-Library/Policy-and-Research-Papers/Putting-governance-at-the-heart-of-Security-Sector-Reform-Lessons-from-the-Burundi-Netherlands-Security-Sector-Development-Programme>.

BALL, Nicole. «Reforming security sector governance.» *Conflict, Security & Development* 4:3 (2007): 509-527, disponible en <http://www.tandfonline.com/toc/ccsd20/4/3>.

BALL, Nicole. *Spreading good practices in Security Sector Reform: Policy options for the British Government*. Londres: Saferworld, 1998.

BARTOLINI, Stefano, y Gianfranco Pasquino. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Ed., 1996.

BEARNE, Susanna, Olga Oliker, Kevin A. O'Brien, y Andrew Rathmell. *National Security Decision-Making Structures and Security Sector Reform*. Cambridge: RAND Corporation, 2005.

BELL, Louise. *The Global Conflict Prevention Pool, A joint UK Government approach to reducing conflict*. Londres: Foreign & Commonwealth Office, 2003.

BERNABEU Esteban, Irene. «La reforma del Sector de Seguridad como política de Cooperación al Desarrollo del Estado Español.» *VII CONGRESO Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno*. Madrid, 2005, consultado en http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area06/GT28/BERNABEU-ESTEBAN-Irene%28UGR-UniversidadSaintJosephdeBei.pdf.

BIDDLE, Stephen. «Ending the war in Afghanistan.» *Foreign Affairs*. Vol 92, nº 5 (Sep / Oct 2013): 49-58, disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/139644/stephen-biddle/ending-the-war-in-afghanistan>.

BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION, (BICC). «Security Sector Reform.» *Brief 15*. Editado por Herbert Wulf. Bonn, 2000, disponible en https://www.bicc.de/uploads/tx_bicctools/brief15.pdf.

BRYDEN, Alan y Funmi Oloisakin (Eds). *Security Sector Transformation in Africa*. Ginebra: DCAF, 2010, disponible en www.dcaf.ch/content/download/35830/526877/file/Yearly%20Book.pdf.

BRYDEN, Alan, y Heiner Hänggi (Eds). *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*. Ginebra: DCAF, 2005, consultado en <http://www.dcaf.ch/Publications/Security-Governance-in-Post-Conflict-Peacebuilding>.

BRYDEN, Alan, y Heiner Hänggi. *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Berlin: Lit Verlag, 2004.

BRYDEN, Alan, y Marina Caparini (Eds). *Private actors and Security Governance*. Ginebra: LIT & DCAF, 2006.

BRZOSKA, Michael. «Development donors and the concept of Security Sector Reform.» *Occasional Papers n° 4, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)*. Ginebra, 2003, disponible en <http://www.dcaf.ch/Publications/Development-Donors-and-the-Concept-of-Security-Sector-Reform>.

BRZOSKA, Michael. «Introduction: Criteria for evaluating post-conflict reconstruction and security sector reform in peace support operations.» *International Peacekeeping* 13:1 (2006): 1-13, disponible en <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13533310500424603>.

BUENO, Alberto. *Reforma del sector de seguridad: la nueva misión española en Cabo Verde. Análisis GESI 19/2014*. Granada, 2014, consultado en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/reforma-del-sector-de-seguridad-la-nueva-misi%C3%B3n-esp%C3%B1ola-en-cabo-verde>.

BUZAN, Barry. «New patterns of global security in the twenty-first century.» *International Affairs* 67, n° 3 (1988): 428-439.

BUZAN, Barry, Ole Waever, y Jaap De Wilde. *Security. A new framework for analysis*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1998.

CADY, Jean-Christian. «The United Nations and Security Sector Reform in Kosovo.» Cap. 12 de *Security Sector Reform: Its relevance for conflict prevention, peacebuilding and development*, de DCAF. Ginebra: DCAF, 2003, disponible en <http://www.dcaf.ch/content/download/36008/527233/file/Cady.pdf>.

CALVILLO Cisneros, José Miguel. «El proceso de reconstrucción internacional de Afganistán: el papel de España en un nuevo modelo de cooperación posconflicto (2001-2009).» *Tesis Doctoral*. Madrid: Universidad Complutense, 2010, consultada en <http://eprints.ucm.es/11259/1/T32114.pdf>.

CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ CITpax. *La reforma del sector de seguridad: una nueva dimensión de la acción exterior española*. Madrid: CITpax, 2008.

CHRISTOU, George, Stuart Croft, Michela Ceccorulli, y Sonia Lucarelli. «European Union security governance: putting the "security" back in.» *European Security* 19:3 (2010): 341-359, disponible en <http://www.tandfonline.com/toc/feus20/19/3>.

CHUTER, David. *ISS Monograph n° 49: Defence Transformation. A short Guide to the issues*. Pretoria: Institute for Security Studies, 2000.

CHUTER, David. «Understanding Security Sector Reform.» *Journal of Security Sector Management*. Vols. 4, n° 2. University of Cranfield, Shrivenham, UK: Global Facilitation Network for Security Sector Reform, 2006, disponible en http://www.davidchuter.com/Texts/jofssm_0402_chuter.pdf.

CIGI, Centre for International Governance Innovation. *The future of Security Sector Reform*. Editado por Mark Sedra. Ontario, Canada, 2010, disponible en <https://www.cigionline.org/publications/2010/11/future-security-sector-reform>.

CONSEJO DE LA UNION EUROPEA. *La Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor*. Bruselas: UE, 2003.

COOPER, Neil, y Michael Pugh. *Security Sector Transformation in Post-Conflict Societies*. The Conflict, Security and Development Group, Centre for Defence Studies, King's College, Working Papers nº 5. Londres, 2002, disponible en <http://securityanddevelopment.org/pdf/work5.pdf>.

CORDESMAN, Anthony H. «Afghan Forces on the Edge of Transition—I: Introduction, US Policy, and Cuts in US Forces and Spending.» *Center for Strategic and International Studies. Burke Chair in Strategy*. Washington DC: CSIS, 17 de Noviembre de 2014, disponible en www.csis.org.

CORDESMAN, Anthony H. «Afghan Forces on the Edge of Transition—II: Sharply Contradictory Data on Levels of Violence.» *Center for Strategic and International Studies. Burke Chair in Strategy*. Washington DC: CSIS, 21 de noviembre de 2014, disponible en www.csis.org.

CORDESMAN, Anthony H. «Afghan Forces on the Edge of Transition—III: Measuring the Transition from ISAF to ANSF.» *Center for Strategic and International Studies. Burke Chair in Strategy*. Washington DC, 17 de Noviembre de 2014, disponible en www.csis.org.

CORDESMAN, Anthony H. «Afghan Forces on the Edge of Transition—IV: Progress in Afghan Force Development.» *Center for Strategic and International Studies. Burke Chair in Strategy*. Washington DC: CSIS, 17 de noviembre de 2014, disponible en www.csis.org.

CORDESMAN, Anthony H. «Irregular Warfare: Learning the lessons of "worst case" wars.» *Center for Strategic and International Studies. Burke Chair in Strategy*. Washington DC: CSIS, 11 de Junio de 2014, disponible en www.csis.org.

CORDESMAN, Anthony H. «Shaping the uncertain future of the ANSF.» *Center for Strategic and International Studies. Burke Chair in Strategy*. Washington DC: CSIS, 16 de Abril de 2014, disponible en www.csis.org.

CORDESMAN, Anthony H. «The Post-Election Challenges to Afghan Transition: 2014-2015.» *Center for Strategic and International Studies. Burke*

Chair in Strategy. Washington DC: CSIS, 18 de Mayo de 2014, disponible en www.csis.org.

CORDESMAN, Anthony H. «The uncertain role of the ANSF in transition: Establishing real world criteria and metrics.» *Center for Strategic and International Studies. Burke Chair in Strategy*. Washington DC: CSIS, 27 de Febrero de 2013, disponible en www.csis.org.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Council Conclusions on a policy framework for Security Sector Reform*. 2736th GENERAL AFFAIRS Council Meeting, Luxemburgo: UE, 2006, consultado en http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/resources/Council_Conclusions_Policy_framework_for_SSR.pdf.

CUETO, Carlos de, y Marien Duran. *Regímenes políticos contemporáneos: entre inmovilismo y cambio*. Granada: Comares, 2008.

DENNYS, Christian, y Tom Hamilton-Baillie. «Strategic Support to Security Sector Reform in Afghanistan, 2001–2010.» *SSR Issue Papers*. Vol. 6. Centre for International Governance Innovation, CIGI, 2012.

DERKSEN, Deedee. «Reintegrating armed groups in Afghanistan. Lessons from the past.» *Peacebrief 168. United States Institute of Peace*. 2014.

DEVELOPMENT, CONCEPTS AND DOCTRINE CENTRE (DCDC),. *Operations. Army Doctrine Publication*. Shrivenham: DCDC, 2010, consultado en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33695/ADPOperationsDec10.pdf.

DFID, Department For International Development. *Poverty and the Security Sector, Policy Statement*. Londres: UK DFID, 2000.

DFID, Department For International Development,. *Understanding and Supporting Security Sector Reform*. Londres: DFID, consultado en <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/supportingsecurity%5B1%5D.pdf>.

EBO, Adedeji. «The role of security sector reform in sustainable development: donors policy trends and challenges.» *Conflict, Security & Development* 7:1 (2007): 27-60.

EBO, Adedeji. «Towards a Common ECOWAS Agenda on Security Sector Reform.» *Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Policy Paper n° 23, 2007,* consultado en <http://www.dcaf.ch/Publications/Towards-a-Common-ECOWAS-Agenda-on-Security-Sector-Reform>.

EDMUNDS, Timothy. *Security sector reform: Concepts and implementation.* Ginebra: DCAF, 2001, consultado en http://www.dcaf.ch/content/download/36494/528205/file/01_Edmunds.pdf.

FALEG, Giovanni. «Between knowledge and power: epistemic communities and the emergence of security sector reform in the EU security architecture.» *European Security* 21:2 (2012): 161-184.

FERNANDEZ-DIEZ, Miguel Gallardo. *Evolución de las estructuras de mando civiles y militares en el conflicto de Afganistán 2001-2011.* Vol. 321, cap. 4 de *Boletín de Información*, 63-114. Madrid: Ministerio de Defensa, CESEDEN, 2011.

FOLKE BERNADOTTE ACADEMY (FBA). *Security Sector Reform, Assessment Framework.* Estocolmo, 2012, consultado en <https://www.fba.se/PageFiles/25527/SSR%20Assessment%20Framework.pdf>.

FORCES, GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED, y BELGRADE CENTRE FOR CIVIL-MILITARY RELATIONS. *Sourcebook on Security Sector Reform. Collections of Papers.* Ginebra / Belgrado, 2004, disponible en <http://www.dcaf.ch/Publications/Sourcebook-on-Security-Sector-Reform>.

FRIESENDORF, Cornelius. «Paramilitarization and Security Sector Reform: The Afghan National Police.» *International Peacekeeping* 18:1 (2011): 79-95.

GALVEZ, Encarnación Fernández-Ruiz. *¿Estados fallidos o estados en crisis?* Granada: Comares, 2009.

GATICA Bórquez, Jorge. «"Mission Command": Un concepto de moda en el ejército de los EEUU.» *Military Review*, 2012 (marzo-abril), consultado en http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/Spanish/MilitaryReview_20120430_art004SPA.pdf.

GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES (DCAF). *Back to the roots: Security Sector Reform and Development*. Editado por Albrecht Schnabel y Vanessa Farr. Ginebra: DCAF, 2011, consultado en www.dcaf.ch/content/download/64125/974774/file/YB_2011.pdf.

GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES (DCAF). *Security Sector Governance and Reform*. Ginebra, 2009, disponible en <http://www.dcaf.ch/Publications/Security-Sector-Governance-and-Reform>.

GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES, (DCAF). *La reforma del sector de seguridad. Manual introductorio para la capacitación sobre SSR*. Ginebra: DCAF ISSAT, 2012.

GFN-SSR Global Facilitation Network for Security Sector Reform. *A Beginner's Guide to SSR*. Londres: GFN-SSR, 2007.

GISSELQUIST, Rachel M. *Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy*. Working Paper No. 2012/30. Helsinki: UNU World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), 2012, consultado en <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11046.pdf>.

GIUSTOZZI, Antonio. «Afghanistan's National Army: The ambiguous Prospects of Afghanization.» *Terrorism Monitor*. Vols. 6, nº 9. 01 de Mayo de 2008.

GIUSTOZZI, Antonio. «Auxiliary Force or National Army? Afghanistan's ANA and the Counter-Insurgency Effort, 2002-2006.» *Small Wars and Insurgencies* (Routledge) 18, nº 1, pp 45-67 (2007).

GIUSTOZZI, Antonio. *Re-building the Afghan Army*. Londres: Crisis States Programme, Development Research Center, London School of Economics, 2003.

GLICKSTEIN, Daniel y Michael Spangler. «Challenges in Russia and Afghanistan: Reforming the Afghan Security Forces.» *Parameters* 44, nº 3 (Autumn 2014): 91-103.

GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia De Seguridad Nacional. Un proyecto compartido*. Madrid: BOE, 2013, consultado en http://www.lamoncloa.gob.es/documents/seguridad_1406connavegacionfinalaccesiblebpdf.pdf.

—. *Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos*. Madrid: BOE, 2011, consultado en <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-2011-EstrategiaEspanolaSeguridad.pdf>.

GOODHAND, Jonathan, y Aziz HAKIMI. «Counterinsurgency, Local Militias and Statebuilding in Afghanistan.» *Peaceworks*. Vol. 90. Washington: United States Institute of Peace, 2014.

GROS, J.G. «Towards a taxonomy of failed states in the New World order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti.» *Third World Quarterly* 17, nº 3 (2010): 455-471.

GROSS, Eva. «Security Sector Reform in Afghanistan: The EU's contribution.» *Ocassional Paper nº 78*. Abril de 2009.

HAFTENDORN, Helga. «The security puzzle: Theory-Building and Discipline-Building in International Security.» *International Studies Quaterly*, nº 35 (1991): 3-17.

HAGUE, Rod, Harrop Martin, y Breslin Shaun. *Comparative government and politics. An introduction*. Londres: MacMillan Press Ltd, 1998.

HAKAMI Hakami, Azizurahman. «Crisis política y económica de Afganistán.» *Tesis Doctoral*. Madrid: Universidad Complutense, 2010, consultada en <http://eprints.ucm.es/11189/>.

HANGGI, Heiner. «Conceptualizing Security Sector Reform and Reconstruction.» En *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, de Alan Bryden y Heiner Hänggi, 1-11. Berlin: Lit Verlag, 2004, consultado en http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/96921/ichaptersection_singledocument/e38e353b-5f14-4885-b69a-9c05bbbf307/en/1.pdf.

HANGGI, Heiner, y Theodor H. Winkler (Eds). *Challenges of Security Sector Governance*. Ginebra: DCAF & LIT Verlag, 2003, consultado en <http://www.dcaf.ch/Publications/Challenges-of-Security-Sector-Governance>.

HARTZELL, Caroline A. *Misused opportunities. The impact of DDR on SSR in Afghanistan*. United States Institute of Peace (USIP), Special Report 270. Washington DC, 2011.

HENDRICKSON, Dylan. «A review of Security Sector Reform.» *Conflict, Security, and Development WG. Working Papers*. Vol. 1. Londres, 1999.

HERMSMEYER, Gregory A. «Institutionalizing Security Sector Reform.» *USIP*, 2010, consultado en <http://www.usip.org/publications/institutionalizing-security-sector-reform>: 1-13.

HILLS, Alice. «Defence diplomacy and Security Sector Reform.» *Contemporary Security Policy* 21:1 (2000): 46-57.

HODES, Cyrus, y Mark Sedra. *Security Sector Reform*. Vol. 47:391, cap. 5 de *The search for security in Post-Taliban Afghanistan*, de Cyrus Hodes y Mark Sedra, 51-93. Londres: The Adelphi Papers, 2007.

HOLSTI, Kaveli J. *The State, the War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

JACKSON, Paul. «Security Sector Reform and State Building.» *Third World Quarterly* 32:10 (2011): 1803-1822.

JORDAN, Javier. «¿Por qué los estudios de seguridad son objeto de interés de la Ciencia Política?» *GESI (Grupo de Estudios en Seguridad Internacional)*, 02 2015, consultado en <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/%C2%BFpor-qu%C3%A9-los-estudios-de-seguridad-son-objeto-de-inter%C3%A9s-de-la-ciencia-pol%C3%ADtica>.

JULIA Barceló, Maria. «Las misiones de paz de la Unión Europea. Fundamentos jurídicos, origen y desarrollo, sistema organizativo, procedimiento de creación y seguimiento y acuerdos internacionales de ejecución.» *Tesis doctoral*. Barcelona: Universidad Oberta de Catalunya, 2012, consultada en http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/110692/Tesi_doctoral_MJulia_Barcelo_set2012_.pdf?sequence=1.

KARKOSZKA, Andrzej. «The Concept of Security Sector Reform.» Cap. 1 de *Security Sector Reform: Its relevance for conflict prevention, peace building and development*, de DCAF. Ginebra, 2003.

KEANE, Rory, y Alan Bryden. *Security System Reform: What hev we learned?* París: OECD, 2009.

KUDO, Masaki. «Security Sector Reform and development assistance: Bridging the gaps between concepts and realities.» *Japan Bank for International Cooperation JBICI, Working paper n° 28*. Tokyo, 2008, consultado en [http://jica-ri/jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/english/publication/archives/jbic/report/working/pdf/wp28_e.pdf](http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/english/publication/archives/jbic/report/working/pdf/wp28_e.pdf).

LAW, David M. *the Post-Conflict Security Sector*. Policy Paper n° 14. Ginebra: DCAF, 2006, consultado en http://www.dcaf.ch/content/download/35186/525589/version/1/file/PP14_post_conflictss.pdf.

LIJPHART, Arend. «Comparative Politics and the Comparative Method.» *American Political Science Review* 65, n° 3 (1971): 682-693.

LONGO, Francesca. «The relevance of Security Sector Reform in Humanitarian Intervention: The Case of the European Union in the Mediterranean.» *Democracy and Security* 9:1-2 (Mar 2013): 177-192.

MARTIN, Ana Gemma Lopez. «Los Estados "fallidos" y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico internacional.» En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, de Universidad del País Vasco, 159-240. Vitoria-Gasteiz: Universidad del País Vasco, 2010.

MAUSNER, Adam. *Reforming ANSF Metrics*. Washington, 2010, consultado en http://csis.org/files/publication/100609_ANSF.reporting.reform.pdf .

McFATE, Sean. *Securing the Future. A Primer on Security Sector Reform in Conflict Countries*. United States Institute of Peace (USIP). Special Report 209. Washington DC, 2008, consultado en <http://www.usip.org/sites/default/files/sr209.pdf>.

MEHARG, Sarah, y Aleisha Arnusch. *Security Sector Reform: A case study Approach to transition and capacity building*. Editado por Susan Merrill. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2010.

MILLER, Paul D. «Finish the job. How the War in Afghanistan can be won.» *Foreign Affairs*. Vol 90, nº 1 (Jan / Feb 2011): 51-65, disponible en <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/PUB960.pdf>.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN. *Plan Director de Cooperación Española 2009-2012*. Madrid: MAEC, 2009, consultado en http://www.aecid.es/galerias/publicaciones/descargas/libro1_PlanDirector_LR.pdf.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACION. *Plan Director de Cooperación Española 2013 / 2016*. Madrid: MAEC, 2013, consultado en http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/plan_director_cooperacion_espanola_2013-2016.pdf.

MINISTERIO DE DEFENSA ESPAÑOL. *Estabilización (PD3-303)*. Madrid: Ministerio de Defensa español, 2010.

—. *La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, desarrollo y buen gobierno*. Cuaderno de Estrategia nº 138, Madrid: MDEF, 2008, consultado en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_138_Reforma_Sector_Seguridad.pdf.

—. *Operaciones (PD2-001 vol 1)*. Madrid: Ministerio de Defensa español, 2013.

—. *Plan de Diplomacia de Defensa*. Madrid: MDEF, 2011, consultado en <http://www.defensa.gob.es/politica/seguridad-defensa/contexto/diplomaciaDefensa/>.

MORLINO, Leonardo. *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza Editorial, 2010.

NACIONES UNIDAS. *Concepts of security*. Report of the Secretary General, Nueva York: United Nations, 1986, consultado en <http://www.un.org/disarmament/HomePage/ODAPublications/DisarmamentStudySeries/PDF/SS-14.pdf>.

NÚÑEZ Calvo, Jesús N. «La proyección de la Guardia Civil y la experiencia en Iraq.» *Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior IUSI*, UNED, 2005, consultado en http://www.uned.es/investigacion/publicaciones/Cuadernillo_Mayo05.pdf.

OECD. *DAC Guidelines and Reference Series. Security Sector Reform and Governance*. París: OECD, 2005.

—. *The DAC Guidelines. Helping prevent violent conflict*. París: OECD, 2001.

—. *The DAC Guidelines. Poverty reduction*. París: OECD, 2001.

—. *The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform (SSR): Supporting Security and Justice*. París: OECD, 2007.

PASQUINO, Gianfranco, Stefano Bartolini, Maurizio Cotta, Leonardo Morlino, y Angelo Panebianco. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

POULTON, Robin-Edward, Chimene Mandakovic, Jayaseeli Bonnet, y Javid Ahmadi. *Qatra Qatra Darya Meshad (One drop at a time makes a river). Collecting one gun at a time makes peace*. Kabul, 2007.

POZO Serrano, Pilar. «La privatización de la formación militar y policial en programas internacionales de reforma del sector de seguridad.» En *Seguridad y Defensa hoy. Construyendo el futuro*, de Jose Julio Fernandez Rodriguez, Javier Jordán Enamorado y Daniel Sansó-Rubert Pascual. Madrid: Plaza y Valdés, 2008.

R. BOERA, Michael y Paul R. Birch. «Rebuilding Afghanistan's National Security Forces. Fighting Asymmetry with symmetry.» *Military Review*. March-April 2011.

RATHMELL, Andrew, Olga Oliker, Terrence K. Kelly, David Brannan, y Keith Crane. *Developing Iraq's Security Sector. The Coalition Provincial Authority's experience*. Arlington: RAND. National Defense Research Institute, 2005, consultado en http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2005/RAND_MG365.pdf.

RATNER, Steven R. y Gerald B. Helman. «Saving Failed States.» *Foreign Policy* 89, nº 3 (1992): 3-20.

RICHARDS, Anna, y Henry Smith. *Addressing the role of private security companies within security sector reform programmes*. Londres: Safeworld, 2007.

RODERICK, Evans. «Donor Perspective on Security Sector Reform as a Governance Issue.» *The 5th International Security Forum in Zurich*. Zurich, 2002, consultado en <http://www.gsdr.org/docs/open/SSAJ32.pdf>.

ROURE i Pujol, Carme. «Afganistan després del 2001: Pau i reconstrucció.» *Tesis doctoral*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2014, consultada en http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/275968/01.CRP_TESI.pdf?sequence=1.

SANZ, E. «Afghanistan (DDR 2003-2008).» En *DDR 2009. Análisis de los programas de DDR existentes en el mundo durante 2008.*, de A. Caramés y E. Sanz, pp. 12-21. Bellaterra: Escola de Cultura de Pau, 2009.

SCHRODEN, Jonathan et al. *Independent Assessment of the Afghan National Security Forces*. Washington DC: CNA Analysis and Solutions, 24 de Enero de 2014.

SEDRA, Mark. «Security Sector Reform in Afghanistan: The slide towards expediency.» *International Peacekeeping* 13:1 (2006): 94-110.

SEDRA, Mark. *The Danger of Unfinished Security Sector Reform in Afghanistan*. Security Sector Reform Resource Centre, 2014.

SEDRA, Mark. «The hollowing-out of the liberal project in Afghanistan: the case of security sector reform.» *Central Asian Survey* 32, nº 3 (2013): 371-387.

SERRANO Carranza, Julio. «La respuesta integral, cívico-militar, de la Unión Europea para la gestión de crisis. La Reforma del Sector de Seguridad.» *Revista Española de Defensa*, Oct 2011: 6-11.

SHORT, Clares. «Security Sector Reform and the elimination of the poverty.» *Centre for Defence Studies, King's College*, Londres, 1999, Consultado en <http://www.claeshort.co.uk/speeches/DFID/9%20March%201999.pdf>.

SIPRI. *Patterns of major armed conflicts, 1990–2002. Apéndice 2A, SIPRI Yearbook 2003*. Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2003.

SODARO, Michael. J. *Política y Ciencia Política. Una Introducción*. Madrid: McGraw-Hill, 2006.

SWEDISH MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. *Swedish National strategy for Swedish participation in international peace-support and security-building operations. Government Communication 2007/08:51*. Estocolmo, 2008, consultado en https://www.civcap.info/fileadmin/user_upload/Sweden/National_Strategy.pdf.

SZMOLKA, Inmaculada, y Carlos De Cuetos Nogueras. *Objeto y método de la Política Comparada*. Granada: Universidad de Granada, 2011.

THE CENTRE FOR INTERNATIONAL GOVERNANCE INNOVATION (CIGI). *The future of security sector*. Editado por Mark Sedra. Waterloo (Canada): CIGI, 2010.

THRUENSEN, Peter Dahl. «From soldier to civilian. Disarmament, demobilization and reintegration in Afghanistan.» *Danish Institute for International Studies*. Vol. 7. Copenhagen, 2006.

THRUENSEN, Peter Dahl. «Security sector stabilisation in counterinsurgency operations: the case of Afghanistan.» *Small Wars & Insurgencies* 22:4 (2011): 619-643.

TOUZON, Pablo. «La Guerra Afgano-Soviética 1979-1989: naturaleza y desarrollo del conflicto asimétrico en el contexto de las "Nuevas Guerras".» *Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos*. 2012 (consultado en <http://www.geic.com.ar/2010/wp-content/uploads/2012/06/AI-009-2012.pdf>).

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Progress Toward Security and Stability in Afghanistan*. Washington, Colección de informes disponibles en www.defense.gov.

U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Report on Enhancing Security and Stability in Afghanistan*. Washington, 2015, consultado en www.defense.gov.

U.S. Government Accountability Office, (GAO). *Afganistan. Key oversight issues for USAID Development efforts*. Washington DC: GAO, 13 de Marzo de 2014.

U.S. Government Accountability Office, (GAO). *Afganistan: Changes to updated US Civil-Military Strategic Framework reflect evolving US role*. Washington DC: GAO, 01 de Abril de 2014.

U.S. Government Accountability Office, (GAO). *Afghnaistan. Oversight and accountability of U.S. assistance*. Washington: GAO, 10 de Junio de 2014.

UK GLOBAL CONFLICT PREVENTION POOL. *Security Sector Reform Strategy*. Londres: GCPP, 2003, consultado en <http://www.gsdr.org/docs/open/CON10.pdf>.

UK MINISTRY OF DEFENCE. *Operations. Army Doctrine Publication*. Londres: UK MoD, 2010.

UK MINISTRY OF DEFENCE. Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC). *The military contribution to Security Sector Reform. Joint Doctrine Note 3/07*. Shrivenham: DCDC, 2007.

UN DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. *The UN SSR perspective*. Nueva York: United Nations, 2012, consultado en http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/ssr/ssr_perspective_2012.pdf.

UN DEPARTMENT OF PEACEKEEPING OPERATIONS. *Policy on Defence Sector Reform*. Nueva York, 2011, consultado en http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/2011.17_Defence_Sector_Reform_Policy.pdf.

UN DEVELOPMENT PROGRAMME. *Justice and Security Sector Reform. Justice and BCPR's Programmatic Approach*. Nueva York, 2002.

UNION EUROPEA. *Estrategia de la UE para África: hacia un pacto euroafricano para acelerar el desarrollo en África*. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo COM (2005) 489 final, Bruselas: UE, 2005, consultado en http://europa.eu/legislation_summaries/development/african_caribbean_pacific_states/r12540_es.htm .

US. AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT, US DEPARTMENT OF DEFENSE, y US DEPARTMENT OF STATE. *Security Sector Reform*. 2009, <http://www.state.gov/documents/organization/115810.pdf>.

VAN EVERA, Stephen. *Guía para estudiantes de ciencia política. Métodos y recursos*. Barcelona: Gedisa S.A., 2002.

VETSCHERA, Heinz, y Matthieu Damian. «Security Sector Reform in Bosnia and Herzegovina: The role of the international community.» *International Peacekeeping*, 13, 1 (2006): 28-42.

WEBER, Max. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial. 5ª Ed, 1979.

WILHELMY von Wolff, Manfred. «¿Es Afganistán un Vietnam para la Unión Soviética?» *Instituto de Estudios Internacionales – Universidad de Chile*. Vols. 18, nº 70. Chile, 1985 (disponible en www.revistas.uchile.cl).

WILLIAMS, Rita Abrahamsen & Michael C.,. «Security Sector Reform: Bringing the private in.» *Conflict, Security & Development* 6, nº 1 (Aug 2006): 1-23.

WOLFERS, Arnold. «"National Security" as an Ambiguous Symbol.» *Political Science Quarterly* 67, nº 4 (Diciembre 1952): 481-502.

WOODWARD, S.L. «In Whose Interest is Security Sector Reform? Lessons from the Balkans.» En *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, editado por G. Cawthra y R. Luckham. Londres: Zed Books, 2003.

WULF, Herbert. *Security sector reform in developing and transitional countries*. Berlin: Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004.

YIN, Robert K. *Case Study Research. Design and methods*. (Ed.3). Londres: Sage Publications Ltd., 2003.

YOUNOSSI, Obaid, Peter Dahl Thruelsen, Jonathan Vaccaro, Jerry M.Sollinger, y Brian Grady. *The long march. Building an Afghan National Army*. Santa Monica, CA: RAND National Defense Research Institute, 2009.

ZARTMAN, W. «Introduction: Posing the Problem of State Collapse.» En *Collapsed States: the desintegration and Restoration of Legitimate Authority*, de W (Ed) Zartman. London: Boulder, 1995.

ZYCK, Steven A. «Review article: Explaining SSR's dearth of success stories.» *Conflict, Security & Development* 11:4 (2011): 497-507.

ANEXOS

ANEXO 1: “THINK TANKS”, INSTITUTOS E INSTITUCIONES DEDICADAS A SSR

La aparición y auge de las actividades relacionadas con la Reforma del Sector de Seguridad u otros términos de similar naturaleza ha permitido la aparición de numerosas instituciones (cualquiera que sea su denominación) dedicadas a la publicación de temas relacionados con SSR, a su divulgación conceptual y en especial, a la exposición de experiencias, buenas prácticas, lecciones aprendidas y cursos relacionados con estos temas.

Este texto quedaría incompleto sin hacer mención a las instituciones más importantes, prestigiosas o con mayor volumen de publicaciones sobre este tipo de cuestiones (relacionados por orden alfabético):

- African Security Sector Network (ASSN).
<http://www.africansecuritynetwork.org/site/>
- Association for Security Sector Reform Education and Training (ASSET).
<http://www.asset-ssr.org/>
- Austrian Study Centre for Peace and Conflict Resolution <http://www.aspr.peacecastle.eu/>
- Bonn International Center for Conversion (BICC). <https://www.bicc.de/>
- Carnegie Endowment for International Peace-USA.
<http://carnegieendowment.org/>
- Center for Global Development. <http://www.cgdev.org/>
- Center for International Policy (CIP). <http://ciponline.org/>
- Center for Strategic and International Studies (CSIS). <http://csis.org>
- Center on International Cooperation (CIC).
<http://www.cic.nyu.edu/peacebuilding/securitysectorreform.html>
- Centre for European Security Studies (CESS). <http://www.cess.org/>

- Centre for International Governance Innovation (CIGI). www.cigionline.org
- Centre for Security Governance (CSG). <http://www.secgovcentre.org>
- Centre for Security Sector Management (CSSM). www.ssronline.org/
- Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax). <http://www.toledopax.es/>
- Chr. Michelsen Institute. <http://www.cmi.no/about/>
- CAN, Center for Analysis and Solutions. <http://www.cna.org/>
- Columbia International Affairs Online (CIAO). <https://www.ciaonet.org>
- Conflict, Security & Development Group (CSDG). <http://www.securityanddevelopment.org/>
- Danish Institute for International Studies <http://www.diis.dk>
- Defence Sector Reform Program, Transparency International (TransIntl). <http://www.defenceagainstcorruption.org/>
- European Security and Defence College (ESDC). http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/index_en.htm
- European Union Institute for Security Studies (EUISS). <http://www.iss.europa.eu/>
- Folke Bernadotte Academy. <https://www.fba.se/en/>
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). www.dcaf.ch
- GIZ. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). <https://www.giz.de/en/html/index.html>
- Global Security. www.globalsecurity.org

- Governance, Social Development, Humanitarian Conflict. www.gsdr.org/
- Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos. www.geic.com.ar/
- Instituto de Estudios Estratégicos Español (IEEE). www.ieee.es
- International Crisis Group (ICG). <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm>
- International Development Research Centre (IDRC). http://www.idrc.ca/en/ev-1-201-1-DO_TOPIC.html
- Institute for Security Studies (ISS) Africa. www.issafrica.org/
- International Institute for Strategic Studies (IISS). <http://www.iiss.org/>
- International Peace Institute (IPI). <http://www.ipacademy.org/>
- Joint Center for International Security Force Assistance. <https://jcisfa.jcs.mil/>
- Kofi Annan International Peacekeeping and Training Centre (KA IPTC). <http://www.kaiptc.org>
- National Defense University (NDU). <http://www.ndu.edu/>
- Near East South Asia Center for Strategic Studies. <http://nesa-center.org>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). <http://www.oecd.org>
- Peace Research Institute Oslo (PRIO). <https://www.prio.org>
- Pearson Peacekeeping Centre (PPC). www.peaceoperations.org
- RAND National Defense Research Institute. www.rand.org
- Real Instituto Elcano. www.realinstitutoelcano.org
- Regional Centre for Strategic Studies (RCSS). www.rcss.org

- Royal United Services Institute (RUSI). <https://www.rusi.org/>
- Security Dialogue. <http://sdi.sagepub.com/>
- Security Research and Information Centre (SRIC). www.srickenya.org
- Security Sector Reform Resource Centre. <http://www.ssrresourcecentre.org>
- Social Science Research Network. <http://www.ssrn.com/en/>
- Southern African Defence and Security Management Network (SADSEM). <http://www.sadsem.org/>
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). <http://www.sipri.org/>
- Strategic Studies Institute. <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/>
- Swedish National Defence College (SNDC). <http://www.fhs.se>
- The Institute for Strategic and Development Studies (ISDS). www.isdsphilippines.org
- The Institute of Security and International Studies (ISIS). www.isisthailand.org
- The Netherlands Institute of International Relations Clingendael. <http://www.clingendael.nl/>
- UK Department for International Development (DFID). <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-development>
- United Nations Institute for Training and Research (UNITAR). <https://www.unitar.org/>
- United Nations University. <http://unu.edu/>
- University of Birmingham. www.idd.bham.ac.uk/events/security-justice.shtml

- US Army Peacekeeping and Stability Operations Institute (PKSOI)
<http://pksoi.army.mil/>
- United States Institute of Peace (USIP). www.usip.org

ANEXO 2: PÁGINAS WEB/REVISTAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

Además de los textos que están disponibles en las instituciones, think tanks y centros recogidos en el Anexo 1, se han consultado las siguientes páginas web y repositorios de revistas electrónicas, para la elaboración de esta investigación.

Se incluyen las direcciones url de las que se han obtenido, en formato electrónico, los artículos consultados y citados en la bibliografía:

- Adelphi Papers (International Institute for Strategic Studies, IISS)
<http://www.iiss.org/en/publications/adelphi>
- Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU). www.areu.org.af
- Boletín de Información del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.
http://www.defensa.gob.es/ceseden/destacados/publicaciones/Boletines_de_Informacion/
- Center for a New American Security. <http://www.cnas.org/>
- Center for International Security and Cooperation (CISAC).
<http://cisac.fsi.stanford.edu/>
- Central Asian Survey. www.tandfonline.com
- Conflict, Security & Development. <http://www.tandfonline.com/>
- Contemporary Security Policy. www.tandfonline.com
- Democracy and Security. www.tandfonline.com
- European Security. www.tandfonline.com
- Foreign Affairs. www.foreignaffairs.com
- Fundación para las Relaciones Internacionales y el Dialogo Exterior (FRIDE). <http://fride.org/>

- Instituto de Estudios Internacionales – Universidad de Chile.
www.iei.uchile.cl/
- International Peacekeeping. www.tandfonline.com
- ISAF. <http://www.isaf.nato.int/>
- London School of Economics and Political Science (LSE). www.lse.ac.uk
- Military Review. <http://usacac.army.mil/cac2/militaryreview/index.asp>
- Small wars & insurgencies www.tandfonline.com
- Strategic Studies Institute: Parameters. The US Army War College.
<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/Parameters/>
- The Long War Journal www.longwarjournal.org
- The Henry L. Stimson Center <http://www.stimson.org/>
- Third World Quarterly. www.tandfonline.com
- U.S. Government Accountability Office. www.gao.gov/