

SEDMED

Seguridad y Defensa en el Mediterráneo



ieeee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

GAN PAMPOLS, Francisco José (2007) “La experiencia afgana en cooperación civil-militar: ¿Un ejemplo para el Mediterráneo?”, en SOLER i LECHA, Eduard y CARBONELL, Laia, *VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana*.

Barcelona: CIDOB/Ministerio de Defensa, pp. 135-139

SEDMED
Seguridad y Defensa
en el Mediterráneo

www.sedmed.org

Este artículo es el resultado de la ponencia presentada en el VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana, organizado en Barcelona por CIDOB y el Ministerio de Defensa los días 5 y 6 de Noviembre de 2007.

LA EXPERIENCIA AFGANA EN COOPERACIÓN CIVIL-MILITAR: ¿UN EJEMPLO PARA EL MEDITERRÁNEO?

Francisco José Gan Pampols

Coronel del Ejército de Tierra, Fuerzas Armadas Españolas

Presentación

Desde las primeras intervenciones nacionales en operaciones más allá de nuestras fronteras, mucho es lo que se ha evolucionado, tanto en los procedimientos como en los medios que se emplean. No obstante, donde el cambio es más acusado es en el campo de las mentalidades, cuando nos planteamos porqué se realizan estas operaciones de Apoyo a la Paz y de Ayuda Humanitaria, cómo se desarrollan, qué interlocutores existen o cómo se evalúa el éxito o fracaso de las mismas. Hemos vivido situaciones de conflicto donde el conjunto de la operación de Apoyo a la Paz se ha focalizado sobre los contendientes, sobre su faceta más próxima a la confrontación bélica, nuestro esfuerzo se ha centrado en separarlos, contenerlos, desarmarlos y re-desplegarlos. Pero, ¿Ha sido suficiente?

La experiencia nos ha enseñado que para alcanzar el éxito, desde el mismo inicio de las operaciones debemos actuar de forma simultánea y sistemática sobre una diversidad de objetivos que escapan al análisis puramente castrense del problema. Así, debemos localizar y atraer a los líderes informales, a las redes de formación de la opinión pública fuera de los cauces oficiales, a los expertos autóctonos en desarrollo; en fin, a cualquiera que pueda transmitir a una sociedad en crisis el valor de la seguridad, condición sine qua non asociada a desarrollo, reconstrucción y calidad de vida.

Las guerras a menudo hacen que las sociedades pierdan la esperanza en un futuro mejor, los “hacedores” de paz tienen que reparar en que el primer paso es devolver la esperanza en un futuro mejor aún a costa de un enorme sacrificio presente, la seguridad sólo es un valor dominante cuando se asocia como precursor de otros elementos de alto valor real o simbólico para los ciudadanos.

A partir de la experiencia en distintas realidades geográficas podemos mejorar nuestra actuación en otros escenarios geográficos. Así pues, la puesta en marcha de una cooperación civil-militar en misiones humanitarias en el Mediterráneo puede aprender, y mucho, de lo ya realizado en países como Afganistán.

Para alcanzar el éxito, debemos actuar de forma simultánea y sistemática sobre una diversidad de objetivos que escapan al análisis puramente castrense del problema

La comunidad internacional optó por promover un gran acuerdo sobre Afganistán que hiciese viable, y sostenible, su futuro democrático

Origen de la experiencia a transmitir

Afganistán hoy

Para no entrar en un análisis histórico dilatado en el tiempo, nos centraremos en los últimos 30 años, época de violencia generalizada que va desde la invasión soviética de 1979, la posterior guerra civil, la guerra de los talibanes y su asalto al poder y la situación que se produce tras la derrota del régimen talibán a manos de la Coalición a finales del 2001. A efectos de este artículo, vamos a centrarnos en la situación real de un Estado que lleva un largo periodo de tiempo inmerso en una espiral de desmembración, destrucción, y en muchos casos, olvido por parte de quienes pudieron y no quisieron intervenir en los momentos críticos.

Este Afganistán que he conocido está atenazado por un subdesarrollo crónico, una casi inexistente estructura formal del poder más allá de la capital, Kabul, una población étnicamente muy diversa, unas redes de poder e influencia de origen tribal -e incluso de clan- que escapan al control político, y una casi inexistente industria o agricultura nacional. Es, aún a costa de parecer pesimista, un Estado que está a punto de convertirse en Estado fallido, y si no lo ha hecho ya es gracias al amplio respaldo que la comunidad internacional brinda al poder legalmente constituido que actualmente gobierna el país. Corrupción, desconocimiento, ineficacia, falta de preparación y violencia son algunos de los males que más directamente impiden el desarrollo de una Administración digna de tal nombre.

Aún cuando en ciertos Departamentos, si bien no en todos, es posible encontrar cierta capacidad para planear y programar acciones, el problema surge cuando esas acciones se deben llevar a la práctica sobre un espacio que no está controlado. La necesaria descentralización no se produce porque no existe certeza de que los proyectos puedan llegar a ser desarrollados más allá de las zonas en que el control de las fuerzas internacionales es plenamente efectivo. Se llega a una parálisis *de facto* que sólo se alivia cuando se producen movimientos de fuerzas sobre el terreno, y éstos son de más consistencia y permanencia que las meras exhibiciones de fuerza. Entretanto, se procura crear a marchas forzadas un ejército y una policía que puedan asumir de forma autónoma las tareas de seguridad y orden interno. En resumen, demasiado trabajo para que pueda hacerse en tan poco tiempo, con escasas fuerzas y sin un programa a largo plazo de creación y validación de estructuras estatales.

La comunidad internacional y sus acuerdos

Finalizada victoriosamente la campaña militar de la Coalición contra Al Qaeda y el régimen talibán que le brindaba apoyo, la comunidad internacional optó por promover un gran acuerdo sobre Afganistán que hiciese viable, y sostenible, su futuro democrático. Primero fue la Conferencia de Bonn y posteriormente la Conferencia de Londres donde se estableció la arquitectura de la ayuda internacional, sus objetivos y sus sistemas de control. Paralelamente, a finales de 2001 y principios de 2002, La Fuerza Internacional para la Seguridad y Asistencia de

Afganistán (ISAF en sus siglas en inglés) fue creada y se estableció inicialmente en Kabul para, a finales de 2005, y amparada por el Mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), extenderse bajo el paraguas de la OTAN a la totalidad del territorio afgano. La Fuerza Multinacional que constituye la ISAF se despliega en cuatro núcleos de nivel regional (Mazar i Shariff, Herat, Kandahar y Bagram) además de la capital, Kabul, y totaliza unos 35.000 efectivos a los que se unen los de la Coalición en número de unos 15.000.

Una nueva concepción del apoyo a la paz y la ayuda humanitaria

Con la mirada puesta en un posible futuro afgano, percibimos que los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT, en sus siglas en inglés) seguirán constituyendo el principal vehículo para la expansión de la ISAF. El concepto de PRT es todavía bastante reciente y recibió ciertas críticas durante las primeras fases del despliegue militar internacional en Afganistán, pero según ha ido evolucionando se le ha reconocido como un instrumento altamente beneficioso para ayudar al gobierno afgano a ampliar su presencia efectiva y su influencia en las diferentes provincias. Se trata de equipos conjuntos de civiles y militares con diferentes tamaños y composiciones, bajo la dirección soberana de los países que aportan sus integrantes, que se despliegan en la mayoría de las capitales provinciales. Los PRT proporcionan la alternativa real y creíble a una presencia internacional de mantenimiento –imposición– de la paz con plena capacidad, que no resulta posible aplicar en Afganistán ni está prevista en el mandato de la ISAF. Los PRT actuales están bajo la dirección de Alemania, España, Estados Unidos, Holanda, Italia, Lituania, Noruega, Reino Unido y Turquía, respectivamente. Otros países Aliados y Socios realizan importantes aportaciones de personal civil y militar.

Los PRT que dirige la ISAF han contribuido en innumerables proyectos de reconstrucción, han mediado entre bandos enfrentados, han colaborado en el proceso de desarme de las diferentes milicias afganas, han apoyado el desarrollo de una fuerza nacional de policía y del ejército afganos y han ayudado en general a mejorar el entorno de seguridad mediante sus contactos con las autoridades locales y la población de la zona.

Los PRT han demostrado ser también una forma novedosa de reunir a los actores civiles y militares en la compleja tarea de suministrar ayuda exterior para la reconstrucción nacional. Su composición se basa en la lógica de que la estabilización y la reconstrucción representan dos caras de la misma moneda. Como subraya el Pacto por Afganistán, “la seguridad sigue siendo un requisito previo esencial para poder conseguir la estabilidad y desarrollo de Afganistán, pero no se puede obtener seguridad solamente con medios militares”. Aunque los PRT siguen estando bajo la responsabilidad de diferentes naciones líderes y se adaptan a las peculiaridades de cada región, se va extendiendo la idea de que sería deseable una mayor coordinación -y no sólo en el ámbito militar- para compartir esfuerzos comunes y armonizar las actividades respectivas con las prioridades regionales y nacionales del gobierno afgano. También resultaría aconsejable la elaboración de unas directrices comunes más detalladas para todos los PRT.

Los PRT han demostrado ser también una forma novedosa de reunir a los actores civiles y militares en la compleja tarea de suministrar ayuda exterior para la reconstrucción nacional

En cualquier caso, el concepto PRT. Se ha revelado como una herramienta eficaz, oportuna, factible y sostenible. Con un perfil de fuerza cuidadosamente medido, es capaz de penetrar en el territorio donde no se puede garantizar el empleo de otras organizaciones, imbricarse en la sociedad civil y la Administración local, hacerse eco de los problemas reales de la población a la que apoyan y guiar la acción de gobierno a través de la monitorización de los Planes de Desarrollo Provinciales (PDP) y los diferentes Planes sectoriales realizados por los Departamentos a nivel provincial.

La realidad del modelo español del PRT en Afganistán

En el momento actual, es innegable que lo que mantiene la capacidad real de transformar la sociedad y la población sobre las que se asienta el PRT español de Qala e Naw es la iniciativa nacional, particularmente el esfuerzo inversor continuado de nuestro Gobierno, y la voluntad política de mantener las fuerza militar sobre el terreno, en tanto no se hayan alcanzado los niveles aconsejables de gobierno efectivo (governabilidad) y de suficiencia económica (desarrollo y reconstrucción). Pero no es menos cierto que la capacidad de transformación se ve a menudo dificultada en diverso grado por la realidad de la sociedad sobre la que se aplica, particularmente, por una administración local incapaz de comprender los objetivos a corto, medio y largo plazo del esfuerzo que se realiza, técnicamente incompetente, y altamente corrupta. Esto significa que el espectro sobre el que hay que actuar si se pretende llegar al final deseado de abandonar un país viable una vez garantizada su supervivencia es muy amplio: abarca tareas formativas, de control y verificación, de supervisión del gasto y sus áreas de aplicación, entre otras.

Se trata, en suma, de crear un país partiendo de la interpretación de la voluntad de sus gobernantes legítimamente elegidos, formando en gran manera a sus nacionales para que adopten los estándares de convivencia que se corresponden a un cierto modelo de democracia "atenuada" compatible con su *modus vivendi*, y procurando legitimar a aquellos ante éstos; tarea ingente que en ocasiones desborda las limitadas capacidades sobre el terreno de la comunidad internacional.

La realidad que se vive es la del esfuerzo nacional en solitario porque sigue sin haber presencia efectiva de organizaciones internacionales y ONGs en la provincia de Badghis. La adquisición de compromisos bilaterales palia en parte lo que es una clamorosa ausencia: un plan integral para el conjunto de Afganistán con unos estándares a alcanzar en plazos concretos. Aunque sea loable crear oasis de progreso, no deja de ser un grano de arena en un desierto de necesidades perentorias. Por otra parte, se debe continuar e incrementar la lucha contra la ignorancia, la corrupción y la desidia, hay que formar técnicos a todos los niveles y controlar a los Departamentos en Kabul y en las provincias, y todo ello evitando la pose colonial, la imposición o la soberbia. Es necesario consultar, crear sinergias y aunar voluntades, impulsar desde atrás y desde abajo, de forma sutil, persuadir.

Hacia una posible evolución

El presente de Afganistán está atravesado por terribles problemas cuya solución no siempre se encuentra dentro de sus límites geográficos. La extensa y compleja frontera con Pakistán, la diversidad étnica y el fanatismo talibán, amén de la extrema pobreza del conjunto, son los elementos más significativos de una ecuación de compleja resolución. Por otra parte, la sociedad afgana -tribal, fragmentada y sin una opinión pública real- comienza a ser contraria a la presencia de las fuerzas internacionales, tanto de la Coalición como de ISAF. Conviene señalar que es en ocasiones el propio gobierno afgano, con su incapacidad para conectar con su población, el principal responsable de la percepción errónea de la sociedad acerca de la misión de las fuerzas internacionales. Todo ello sin dejar de asumir la responsabilidad internacional por aquellas acciones que, aún siendo justas desde el punto de vista del legítimo uso de la fuerza, son enormemente costosas para la imagen de justicia e imparcialidad que preside la actuación de las fuerzas de la ISAF y la Coalición.

Para trazar un esquema evolutivo deseable es necesario considerar los elementos esenciales del problema: población, seguridad, situación económica y presencia internacional.

En primer lugar, es palmaria la necesidad de ganarse la voluntad de la población a toda costa. No existirá un futuro adecuado para Afganistán sin el parecer favorable de su complejo sistema social. De la misma forma, no será posible conseguir la estabilización y pacificación del país sin anular la amenaza talibán, extremo éste que no se puede conseguir únicamente mediante el uso de la fuerza. A pesar de lo que pueda disgustar a una concepción democrática de la convivencia, hay que ser realistas y conseguir mediante aproximaciones sucesivas que sea la propia sociedad la que induzca el cambio en las mentalidades y en las actitudes de quienes las soportan. Hay que integrar al mundo talibán en la estructura del Estado afgano para que no se repitan las pasadas experiencias coloniales, con los resultados que conocemos. Ello no obsta para que no se siga ejerciendo por parte del gobierno afgano y la comunidad internacional que le respalda el uso legítimo de la fuerza necesaria para contener, aislar y eliminar las amenazas que afectan de forma esencial la supervivencia del frágil modelo que se está implantando.

En segundo lugar, es necesario seguir actuando mediante fondos solidarios en beneficio del desarrollo y la reconstrucción del país. El pueblo afgano debe percibir que sus condiciones generales de vida mejoran en la medida en que se implica de forma directa y activa en la creación y mantenimiento del clima de seguridad indispensable para permitir el desarrollo y la reconstrucción.

En tercer y último lugar, es necesario que la sociedad afgana comience la creación normalizada de elites capaces de asumir las responsabilidades políticas y de gobierno que un Estado requiere para su normal funcionamiento. Igualmente, debe percibir que la presencia internacional tiene un horizonte definido y finito de tal forma que la suficiencia económica, política y administrativa vayan parejas al repliegue de las fuerzas internacionales.

Es, en ocasiones, el propio gobierno afgano el principal responsable de la percepción errónea de la sociedad acerca de la misión de las fuerzas internacionales