

El “soldado-diplomático” en Afganistán e Irak



Edward Burke

90

Working Paper / Documento de trabajo
Septiembre 2009

Working Paper / Documento de trabajo

Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

El “soldado-diplomático” en Afganistán e Irak

Edward Burke
Septiembre 2009

Edward Burke participa actualmente en un proyecto sobre Libertad de Asociación en Oriente Medio, centrado en Bahrein y Arabia Saudí. Además de esto, trabaja en el desarrollo de otro proyecto que analiza los efectos de las políticas de seguridad energética sobre la promoción de la democracia. Antes de entrar en FRIDE, trabajó como asistente de programas en el Club de Madrid y, previamente, fue investigador en el Departamento de Asuntos Exteriores de Irlanda. Edward Burke obtuvo un Máster en Estudios de Guerra [War Studies] por el King's College de Londres.

El autor agradece la ayuda del Foreign and Commonwealth Office (FCO) del Reino Unido y del Ministerio de Asuntos Exteriores de Italia en la investigación realizada en el terreno para este documento de trabajo.

Foto de portada: DND 2008.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2009.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en fride@fride.org

Índice

El surgimiento del "soldado-diplomático"	1
El ejército político	2
¿Dónde están los civiles?	5
Equipos de Reconstrucción Provincial	14
La necesidad de una doctrina civil	17

El surgimiento del “soldado-diplomático”

La militarización de la ayuda en zonas de conflicto es ahora una realidad y es probable que experimente un aumento exponencial en el futuro. Las operaciones de estabilización¹ son clave para el éxito de cualquier estrategia viable de contrainsurgencia. No obstante, en gran parte de Afganistán e Irak, los representantes civiles han sido incapaces de distribuir y monitorear de forma adecuada los fondos para la estabilización por sí solos, requiriendo de una estrecha colaboración con el ejército. Muchos países miembros de la OTAN no han abordado de manera adecuada las deficiencias en los modelos de cooperación cívico-militar.

A su vez, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y algunas agencias de desarrollo gubernamentales se quejan de que el suministro de ayuda por parte del ejército puede agravar los ataques contra los cooperantes civiles.² Es posible que destacar el fracaso de las agencias de desarrollo en cooperar de manera eficaz con el ejército sea suficiente de momento para los escépticos en la comunidad de ONG, pero esas críticas no solucionan el crucial dilema de cómo suministrar ayuda humanitaria y de reconstrucción de manera eficaz a las zonas más violentas de Afganistán e Irak.

En situaciones donde los ataques contra los representantes civiles y cooperantes son una táctica clave de la insurgencia, a menudo la única forma de suministrar ayuda es a través del ejército. Por consiguiente, el ejército se ha visto obligado a diluir las diferencias convencionales y asumir el papel de las agencias de ayuda

civiles. Ello va en detrimento de los conceptos humanitarios de la neutralidad, pero es vital para llevar a cabo una estrategia de contrainsurgencia eficaz. Es una elección incómoda: permitir al ejército inmiscuirse en el “espacio humanitario” o defender este concepto y arriesgarse a un completo fracaso. Stuart Bowen, el inspector general especial para la reconstrucción de Irak, parafraseando a Clausewitz, ha resumido hábilmente la naturaleza altamente política de la ayuda humanitaria y de desarrollo durante una campaña de contrainsurgencia: “Si la guerra [...] es una extensión de la política por otros medios, la ayuda de emergencia y la reconstrucción también son una extensión de las estrategias políticas, económicas y militares”.³

En áreas altamente inseguras, la protección de los representantes civiles es una tarea sumamente gravosa e ineficaz. Por lo tanto, el ejército se encuentra en una mejor posición para proporcionar ayuda humanitaria y de reconstrucción, debido a su capacidad para asumir tantos roles como sea necesario. El ejército estadounidense ha comentado que “aunque las operaciones de estabilización hacen hincapié en las acciones no letales, la capacidad de enfrentarse a posibles enemigos mediante una fuerte fuerza letal sigue siendo un sólido elemento disuasorio y es a menudo clave para el éxito”.⁴ En el Reino Unido, la Unidad de Estabilización transdepartamental ha admitido que “una mayor movilidad proporciona [al ejército] un mayor acceso para gestionar proyectos llevados a cabo por socios locales en áreas altamente inseguras”.⁵ Durante la Operación Panchai Palang en Afganistán en el verano de 2009, el ejército estadounidense ha reiterado antiguas quejas sobre la “práctica ausencia” de expertos civiles, pero posteriormente reunió el mayor contingente civil (CA o CIMIC, por sus siglas en inglés) hasta la fecha adjunto a una brigada de combate, en su mayoría reservistas con experiencia en gobiernos locales, gestión empresa-

¹ El ejército estadounidense define las “operaciones de estabilidad” o “estabilización” como “misiones, tareas y actividades llevadas a cabo fuera de Estados Unidos en coordinación con otros instrumentos de poder nacional para mantener o restablecer un entorno seguro y estable, y proveer servicios gubernamentales esenciales, la reconstrucción de emergencia de infraestructuras y ayuda humanitaria de emergencia”. Ver Ejército de Estados Unidos JP 3-0, http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp3_0.pdf

² Stephen Cornish y Marit Glad, *Civil-military relations: No room for humanitarianism in comprehensive approaches*, Oslo: Comité Atlántico Noruego, mayo de 2008, p. 18.

³ Comisión de Contratación en Tiempos de Guerra en Irak y Afganistán, declaración de Stuart Bowen Jr., inspector general especial para la reconstrucción de Irak, Washington DC: Congreso de Estados Unidos, 2 de febrero de 2009, p. 5.

⁴ Ejército de Estados Unidos, *US Army Field Manual No. 3-07*, Michigan: Universidad de Michigan, 2009, pp. 2-6.

⁵ Richard Teuten, “NMCG Conference: Stabilisation and civil-military relations in humanitarian response: Mission integration”, Londres: Unidad de Estabilización, 2009.

rial y actividades policiales.⁶ Los soldados en ocasiones se quejan de la ausencia o la ineficacia de los diplomáticos y representantes de las agencias humanitarias y de desarrollo, pero esencialmente han seguido adelante, dispuestos a asumir tareas por lo general consideradas como una responsabilidad de las agencias civiles.

El influyente experto francés en contrainsurgencia, David Galula, ha comentado con sagacidad que durante una campaña de contrainsurgencia “no se puede dividir con nitidez las tareas y responsabilidades entre el civil y el soldado, puesto que sus operaciones se solapan demasiado”.⁷ La insurgencia en Afganistán e Irak requiere de un “enfoque integral”, que use toda la gama de capacidades civiles y militares para estabilizar ambos países. Hoy en día, no obstante, corremos el riesgo de pasar por alto uno de los principios más importantes de una estrategia de contrainsurgencia: mantener un fuerte liderazgo civil. Galula hizo hincapié en ello y advirtió que, debido a la naturaleza política inherente a la contrainsurgencia, “otorgar al soldado autoridad sobre el civil iría en contra de una de las principales características de este tipo de guerra”.⁸ Esto no significa que el ejército no pueda llevar a cabo tareas políticas y humanitarias cuando los civiles son incapaces de hacerlo. Pero una supervisión civil estricta resulta necesaria para monitorear dichas actividades, con el fin de asegurar que la política no sea definida por el ejército.

Si bien es necesario y bienvenido un renacimiento de la doctrina contrainsurgente, todavía no están claras las consecuencias del resurgimiento de un ejército más político. El secretario de Defensa estadounidense, Robert Gates, a pesar de abogar por la presencia de oficiales más políticos y comprometidos, ha advertido sobre los peligros de la “militarización progresiva” de la política exterior estadounidense.⁹ El aparente éxito

del aumento de tropas en mejorar la seguridad en Irak ha contribuido al surgimiento del ejército estadounidense más político desde la Administración Truman. Ello implica profundas consecuencias para el control civil sobre el ejército.

Entrenar al ejército para llevar a cabo tareas que son convencionalmente consideradas civiles durante operaciones de estabilidad es tanto necesario como bienvenido, pero la decisión de hacerlo debe recaer en la autoridad civil. El soldado debe rendir cuentas a la dirección política civil a nivel estratégico, operacional y táctico. De manera crucial, un liderazgo civil ayuda a disipar la percepción de que la población local está bajo una ocupación militar. La imagen del soldado actuando como árbitro local del poder político en una región es un mal ejemplo para el control democrático del ejército.

No obstante, la autoridad civil no debería representar un obstáculo rígido y burocrático a un enfoque militar más flexible, sino que debiera adaptarse según evoluciona la situación en el terreno y escuchar y responder a los consejos del ejército, al mismo tiempo que asegura que las políticas gubernamentales no se vean comprometidas por una conveniencia militar. Llevar a cabo esa compleja tarea requerirá de una doctrina civil y de un diplomático poco convencional.

El ejército político

La ineficacia del enfoque ad hoc del ejército hacia las operaciones de estabilidad en Irak fue subrayada por un oficial de alto rango de la Coalición quien, durante una visita al país en 2006, descubrió “a un marinero, un técnico de ultrasonido y un sargento instructor de infantería asesorando a los gobernadores provinciales iraquíes”.¹⁰ En 2001 y 2003, muchos oficiales de alto rango del ejército de la Coalición seguían operando de acuerdo a la doctrina “no política” de la Guerra Fría,

⁶ “Marines seek foothold in Helmand”, *The Financial Times*, 3 de julio de 2009.

⁷ David Galula, *Counterinsurgency warfare: Theory and practice*, Westport: Praeger Security International, 2006 (reimpresión), p. 61.

⁸ *Ibid.*, p. 63.

⁹ Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, “Defining the military’s role towards foreign policy”, testimonio del subsecretario de Defensa para Políticas, Eric Edelman, 31 de julio de 2008.

¹⁰ Comité sobre los Servicios Armados de la Cámara de Representantes, “The role of the department of defense in provincial reconstruction teams” testimonio de Ginger Cruz, subinspector general especial para la reconstrucción de Irak, Washington DC, 5 de septiembre de 2007, p. 4.

contentos de dejar la política, la reconstrucción y la asistencia humanitaria a los civiles.¹¹

Esa era ha pasado. El trauma tras la invasión de Irak y el fracaso en estabilizar Afganistán desde 2001 han dejado profundas secuelas institucionales en las relaciones cívico-miliarens tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido. La ausencia de planificación y recursos y las restricciones al movimiento de los oficiales civiles se han visto agravadas por la inadecuada capacidad de la unidad de asuntos civiles del ejército de llenar el vacío. Desde entonces, Estados Unidos y sus aliados han luchado por recobrar la iniciativa en Afganistán e Irak. Las experiencias británica y estadounidense son instructivas a la hora de evaluar la reciente evolución de la contribución cívico-militar a las operaciones de estabilidad.

El ejército estadounidense ha experimentado un cambio radical en su modo de prepararse para la guerra. Ello se remonta a 2005 cuando el Departamento de Defensa puso en práctica una nueva directriz de referencia que describía, de manera inequívoca, a las operaciones de estabilidad como "una misión central del ejército estadounidense que el Departamento de Defensa estará preparado para llevar a cabo y apoyar. Se otorgará [a las operaciones de estabilidad] prioridad frente a las operaciones de combate [...]".¹² Más recientemente, el secretario de Defensa, Robert Gates, ha empezado a reorientar el presupuesto de defensa de \$1.000 millones del ejército estadounidense hacia las operaciones de estabilidad y contrainsurgencia.¹³ El gasto del Departamento de Defensa en ayuda oficial al desarrollo (AOD) se ha multiplicado rápidamente, aumentando del 3,5 por ciento antes de 2003 a casi 26 por ciento en 2008.¹⁴

En respuesta a sus experiencias en Afganistán e Irak, en 2008 el ejército estadounidense publicó un manual para las operaciones de estabilidad en el terreno (*Field*

Manual, FM) que presenta, de manera eficaz, una serie coherente de directrices para que el ejército asuma la responsabilidad para las tres D: defensa, diplomacia y desarrollo. En su introducción, el manual observa que "el número de civiles expedicionarios es insuficiente y éstos no cuentan con las capacidades necesarias para las operaciones actuales" e, incluso si las tuvieran, "seguirían existiendo muchas situaciones donde el despliegue de estos civiles es demasiado peligroso".¹⁵ El manual también describe la posible participación del ejército estadounidense no sólo en la provisión de servicios esenciales de emergencia, sino también en una serie de responsabilidades políticas —esencialmente las funciones de gobierno— hasta que el control pueda transferirse a una autoridad civil. Asimismo, presenta una serie de lineamientos sobre diversas tareas de gobernanza que el ejército podría llegar a tener que asumir, incluidas la preparación y supervisión de elecciones. También busca aprender lecciones de Irak y prevé "que las fuerzas militares tomen la iniciativa rápidamente para mejorar la situación civil y, a su vez, prevenir un mayor deterioro de la situación".¹⁶

El manual de operaciones de estabilidad en el terreno es una extensión natural de la doctrina de contrainsurgencia del ejército de Estados Unidos. Sin embargo, no incluye directrices sobre la división del trabajo político entre los militares en el terreno y los diplomáticos encargados de liderar las relaciones bilaterales. Asimismo, supone que el ejército cuenta con más capacidades de las que realmente tiene. Los oficiales de asuntos civiles (en su mayoría reservistas con capacidades administrativas o de construcción profesional) no cuentan con una formación política y lingüística, y no tienen un conocimiento extenso de su entorno local a la hora de ser desplegados en Afganistán e Irak.¹⁷ Sin embargo, el ejército estadounidense se está adaptando rápidamente, y ha aumentado de manera significativa los fondos para la formación cultural y lingüística desde 2007.¹⁸

¹¹ Galula, *op. cit.*, p. 66.

¹² Ejército de Estados Unidos, *op. cit.*, pp. 1-3.

¹³ Robert Gates, "Balanced strategy", *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2009.

¹⁴ Comité para las Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, testimonio del subsecretario de Defensa para Políticas, Eric Edelman, *op. cit.*

¹⁵ Ejército de Estados Unidos, *op. cit.*, p. xvii.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 2-4.

¹⁷ Entrevista con un oficial de la MNF-I, Irak, marzo de 2009.

¹⁸ Ver, por ejemplo, "Building language skills and cultural competencies in the military: DoD's challenge in today's educational environment", Washington DC: Cámara de Representantes, Subcomité para los Servicios Armados, noviembre de 2008.

El ejército estadounidense ha desarrollado una tendencia a diseñar e implementar políticas en Irak sin el suficiente control civil. El acuerdo local alcanzado en 2006 y 2007 por el ejército para “convertir” grandes partes de la insurgencia suní fue inicialmente idea de un oficial estadounidense de rango medio, el coronel Sean MacFarland, quien transformó a ex militantes insurgentes en aliados de Estados Unidos sin el consentimiento del Gobierno iraquí. Esta decisión “llevó a Estados Unidos a un nuevo terreno peligroso y complejo que consistía en apoyar a un grupo armado opuesto al Gobierno de Bagdad también apoyado por Estados Unidos”.¹⁹ Esta estrategia de “aumento de tropas” eludió al Departamento de Estado y la línea de mando del ejército. El hecho de que esta política haya sido en parte justificada no disminuye las preocupantes implicaciones de dichas acciones para las relaciones cívico-militares. Más recientemente, el nombramiento del general Karl Eikenberry por la Administración Obama a principios de 2009 como embajador en Kabul da la impresión de que los oficiales militares de alto rango son mejores en la formulación de políticas que sus homólogos civiles.

Aunque el ejército británico ha culpado rápidamente al Gobierno laborista de no haber destinado el suficiente número de personal y material a Afganistán e Irak, la acusación ha ocultado lo que un ex oficial ha descrito como una “cultura insular y conformista” que ha minado su “capacidad para la reflexión internacional y el cambio rápido”.²⁰ A pesar de las críticas, está claro que algunos oficiales de alto rango británicos sí desean aprender de los errores en Afganistán e Irak. Algunos oficiales del Reino Unido han hablado con envidia del concepto del responsable de área exterior y del entrenamiento que proporciona Estados Unidos, que permite a los oficiales de ese país adquirir una amplia gama de habilidades, por ejemplo en el área de desarrollo internacional y los idiomas. El recién retirado jefe del Estado Mayor del ejército británico, el

general Sir Richard Dannatt, ha solicitado con frecuencia una mayor coordinación entre agencias para facilitar un entrenamiento más amplio a los oficiales del Reino Unido.

La evolución del ejército británico ha sido mucho menos ambiciosa que la del estadounidense desde el comienzo de las campañas en Afganistán e Irak. Hace más de una década que el Gobierno laborista no lleva a cabo una revisión estratégica de la defensa. A pesar de la reducción del gasto de defensa del 4,1 por ciento del PIB en 1990 a menos del 3 por ciento hoy en día, el ministerio de Defensa propone gastar una gran parte de ese presupuesto limitado en una nueva fuerza disuasiva nuclear y dos nuevos portaaviones que, según muchos expertos británicos en la materia, son un excedente innecesario. Dada la escasez de especialización y equipamiento vital para las tropas británicas desplegadas en Afganistán, un oficial en activo declaró con rotundidad que “la opción que tenemos es entre la ‘fortaleza británica’ y la ‘intervención’. Lo que realmente necesitamos es desarrollar ejércitos que puedan salir al mundo, ayudando a estabilizar situaciones de conflicto, conduciendo ‘la guerra entre la población’. No nos estamos preparando para todo eso”.²¹

Tras la invasión de Irak en 2003, las Fuerzas Armadas británicas estaban convencidas de que la reconciliación política y el desarrollo eran tareas exclusivas del Foreign and Commonwealth Office (FCO) y del Departamento para el Desarrollo Internacional (DfID), contentas de referirse a los civiles como su “vía de escape”.²² Debido a este enfoque anticuado, el ejército británico no se preocupó por desplegar un contingente civil (CIMIC) fuerte y no recurrió lo suficiente a sus reservistas civiles para desempeñar dicho papel. Hasta la retirada del Reino Unido de Irak en 2009, las relaciones cívico-militares en el país eran incoherentes y carecían de un marco institucional que facilitara la cooperación, reflejando las visiones opuestas de los generales británicos, con mandatos rotativos cada seis

¹⁹ Thomas Ricks, *The Gamble: General Petraeus and the untold story of the American surge in Iraq, 2006-2008*, Nueva York: Penguin Press, 2009, p. 69.

²⁰ Patrick Little, “Lessons learned and unlearned: A former officer’s perspective on the British Army at war”, *RUSI Journal* 154/3, pp. 10-16.

²¹ James Blitz, “Testing waters ahead”, *The Financial Times*, 20 de mayo de 2009.

²² Hilary Synnott, *Bad days in Basra: My turbulent time as Britain’s man in Southern Iraq*, Londres: I.B Tauris, 2008, p. 35.

meses, acerca de si el ejército debería llevar a cabo operaciones de estabilidad.²³

Las Fuerzas Armadas británicas en la provincia de Helmand han aprendido de la experiencia de Irak y están intentando mejorar las relaciones cívico-militares. El personal militar se encuentra en una mejor posición para recabar conocimiento sobre los contratistas locales y supervisar proyectos. Asimismo, el ejército ha trabajado para asegurar que los equipos de entrenamiento y monitoreo deliberadamente operen de manera menos abierta, a la vez que mantienen “las capacidades necesarias de la fuerza de protección”. Las Fuerzas Armadas británicas han establecido una unidad de oficiales civiles —el Grupo de Apoyo a la Estabilización del Ejército (MSSG, por sus siglas en inglés)— con una serie de capacidades en estabilización. El personal militar de alto rango ha reconocido también la necesidad de mejorar la formación lingüística y cultural, incluyendo el conocimiento de las estructuras políticas locales. En septiembre de 2009, el Ministerio de Defensa tomó medidas para abordar ese déficit de conocimiento mediante la creación de una Unidad Cultural Especializada de la Defensa (DCSU, por sus siglas en inglés) para asesorar a los comandantes sobre las operaciones en Afganistán y en otras partes del mundo.

Si bien el ejército británico ha tenido que enfrentarse a los mismos dilemas que su homólogo estadounidense, su reacción ha sido distinta, en parte debido a la falta de fondos para llevar a cabo operaciones de estabilidad de forma unilateral. A pesar de las frustraciones obvias con sus homólogos civiles, los oficiales británicos *senior* han sido reacios a cambiar el juego político en áreas bajo su mando en Afganistán e Irak. Esa preferencia perdurable por “dejar la política a los civiles” ha permitido a las agencias civiles mejorar su desempeño en Afganistán y reafirmar su primacía política en todos los niveles de operaciones. Asimismo, ha permitido el surgimiento de un modelo único de cooperación cívico-militar en la provincia de Helmand. El Centro de Conceptos y Doctrina de la Defensa (DCDC, por sus siglas en inglés) del ejército británico en

Shrivenham se ha basado en esas experiencias para desarrollar la doctrina para las operaciones de estabilidad que se espera a finales de 2009.

¿Dónde están los civiles?

Ha habido bastante inquietud entre las Fuerzas Armadas británicas y estadounidenses respecto del fracaso de sus respectivos gobiernos en presentar una estrategia coherente y viable en Afganistán e Irak. Para el ejército británico, su papel en Afganistán consiste sobre todo en “conseguir un espacio” para que los civiles proporcionen soluciones políticas, pero se encuentra profundamente frustrado con la falta de un discurso coherente y de una estrategia de éxito realista.²⁴ Ello ha conllevado una preocupante tendencia del ejército a lanzar ataques políticos contra sus superiores civiles. Antes de retirarse en el verano de 2009, el general Sir Richard Dannatt implícitamente criticó al Gobierno por su incapacidad para implementar una estrategia política en Afganistán.²⁵

El ex ministro de Finanzas afgano, Ashraf Ghani, ha observado que la “OTAN ha sido eficaz en el ámbito militar, pero sus actividades no fueron complementadas por el lado político-civil con el mismo nivel de eficacia [...] Esto podría obligar a la OTAN a luchar repetidas batallas sin ganar la guerra”.²⁶ En Irak, los diplomáticos de la Coalición nunca han conseguido negociar soluciones a los problemas políticos clave, incluyendo el estatus de áreas en conflicto como Kirkuk, el punto muerto relativo a la legislación sobre los hidrocarburos y la desmovilización de las milicias.

²⁴ Ministerio de Defensa, “Afghanistan casualties”, declaración del jefe del personal de la Defensa, Sir Jock Stirrup, Londres, 10 de julio de 2009.

²⁵ Gen. Sir Richard Dannatt, “A Perspective on the nature of future conflict”, transcripción de una reunión celebrada en Chatham House, Londres, 15 de mayo de 2009, p. 2.

²⁶ CITPAX, “Excerpts from the intervention by HE Ashraf Ghani, former Finance Minister of Afghanistan”, documento presentado en la Iniciativa de CITpax para la Construcción de la Paz y la Gobernanza en Afganistán, 16–17 de octubre de 2007.

²³ Entrevista con un oficial británico, Basora, marzo de 2009.

Los diplomáticos y funcionarios de las agencias de desarrollo han declarado, con razón, que su representación es siempre demasiado pequeña para cumplir con las expectativas de sus gobiernos y del ejército. La mayoría de los miembros de la OTAN no ha conseguido llevar a cabo en Afganistán el “enfoque integral” que incluye el uso de “todos los instrumentos del poder nacional –diplomático, informativo, militar y económico– para mejorar la estabilidad”.²⁷

Aunque los oficiales de la Fuerza Multinacional–Irak (MNF–I, por sus siglas en inglés) y de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés) a menudo se quejan de la escasez de expertos civiles en las áreas más afectadas por la insurgencia, es discutible si un aumento significativo en el número de civiles obtendría los resultados esperados a menos que se reevalúen las severas restricciones de movimiento.²⁸ El movimiento de los diplomáticos y expertos civiles se ve muy afectado por las regulaciones impuestas por sus respectivos ministerios; lo que la ex diplomática británica Hilary Synott ha denominado “la mano de la muerte de los gestores de alto nivel”. Las restricciones y el cuidado excesivo impiden que los diplomáticos y expertos civiles efectúen un análisis fiel de la situación política y desarrollen y supervisen los proyectos de reconstrucción.²⁹ La autoridad de la ISAF, el general Stanley McChrystal, considera que la presencia internacional en Afganistán está preocupada en proteger a su personal civil y militar, y su manera de operar “nos aleja –física y psicológicamente– de las personas que intentamos proteger”. Según McChrystal, ello ha conllevado un déficit de conocimiento que contribuye a malas decisiones y una supervisión insuficiente de los contratos, lo que “refuerza la percepción de corrupción en la ISAF y la comunidad internacional”.³⁰ No obstante, la ISAF no está respondiendo de manera uniforme a ese desafío. Por ejemplo,

el Reino Unido cada vez más reconoce la necesidad de una mayor movilidad de su personal civil en Helmand, a pesar de las claras preocupaciones de seguridad. Por consiguiente, el personal civil adjunto al Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT, por sus siglas en inglés) en Lashkar Gah y los asesores de estabilidad tienen ahora una presencia mucho más amplia en la provincia de la que tenían en 2007 y principios de 2008. Un oficial británico de alto rango ha concluido que “hemos sobrestimado el papel del ejército y subestimado lo que los civiles podían hacer incluso en un entorno hostil”.³¹ Ello difiere de los PRT liderados por otros países miembros de la ISAF, que continúan empleando un enfoque más cauto.

En algunas provincias, los representantes de alto nivel de las Naciones Unidas (ONU), quienes han gastado la mayor parte de los casi mil millones de euros de ayuda de la Unión Europea (UE), de hecho no han ni siquiera visto los proyectos que han encargado. Algunas agencias de desarrollo, como DfID en el Reino Unido, han incluso recurrido a la fotografía aérea para intentar monitorear sus proyectos.³² En Afganistán, un informe del Grupo de Política Humanitaria (HPG, por sus siglas en inglés), publicado en 2009, ha observado que la escalada en los ataques contra cooperantes por parte de los insurgentes ha resultado en una “reducción general [del número de cooperantes] en las capitales provinciales y de la presencia total en el terreno”.³³ A pesar de las mayores restricciones al movimiento de los civiles, muchos países que contribuyen a la ISAF son reacios a permitir que el ejército supervise los contratos.³⁴ Esto es comprensible, pero pasa por alto la clara advertencia de los líderes Talibán–Quetta Shura de que cualquier organización que suministre ayuda sin su autorización directa será objeto de ataques.³⁵ El HPG ha concluido que, independientemente

²⁷ Ejército de Estados Unidos, op. cit. p. F-1.

²⁸ Finn Stepputat, “Synthesis report: Civil-military relations in international operations – a Danish perspective”, Copenhague: DIIS, abril de 2009, p. 8.

²⁹ Synnott, op. cit. p. 261.

³⁰ General Stanley McChrystal (COMISAF), “Commander’s initial assessment”, Kabul: Sede de la ISAF, 30 de agosto de 2009, pp. 1–2 y 2–10.

³¹ Entrevista con un oficial británico, septiembre de 2009.

³² Oficina Nacional de Auditoría, “Department for International Development: Operating in Insecure Environments”, Londres: Oficina Nacional de Auditoría, informe del Contralor y Auditor General, 16 de octubre de 2008, p. 25.

³³ Humanitarian Policy Group (HPG), “Providing aid in insecure environments: 2009 update”, Nueva York: HPG, 2009, p. 6.

³⁴ Entrevista con un oficial español, Barcelona, 16 de junio de 2009.

³⁵ “A book of rules”, Quetta: Emirato Islámico de Afganistán, 10 de septiembre de 2009.

de quien implemente los proyectos (personal internacional o local), “las organizaciones de ayuda son víctimas de ataques no sólo porque parecen cooperar con actores políticos occidentales, sino porque son consideradas totalmente parte de la agenda de Occidente”.³⁶ En Afganistán, una clara distinción entre la ayuda civil y las operaciones militares no es suficiente para evitar los ataques sistemáticos por parte de los insurgentes. En un intento de reducir el desperdicio de fondos y aliviar la presión sobre el ejército, los donantes internacionales han empezado a contratar a compañías privadas de seguridad para supervisar los proyectos. Los resultados han sido mixtos y el control de sus actividades (a menudo altamente políticas) ha sido insuficiente.

Antes de la guerra de Irak, la idea común entre los miembros del Gobierno de Estados Unidos era “sacar a los diplomáticos de las zonas de guerra, puesto que se entendía que éstos debían ser protegidos y preservados para cuando cesaran los enfrentamientos”.³⁷ Tras el caos político que reinó en Irak a finales de 2003–2004, el Departamento de Estado admitió que no contaba con suficientes recursos para “planificar, implementar o gestionar las operaciones de estabilización y reconstrucción”.³⁸ La falta de especialización y conocimiento local de los diplomáticos destinados en Afganistán e Irak ha agravado la débil coordinación entre las agencias en esos países. Pocos diplomáticos cuentan con la experiencia o la formación necesarias para trabajar con el ejército en entornos hostiles. La realidad de que la diplomacia en situaciones de conflicto requiere de un alto grado de especialización, y que no es algo que un representante del servicio exterior más acostumbrado a la diplomacia convencional pueda aprender “sobre la marcha”, es una lección importante que el Departamento de Estado todavía no parece haber aprendido. Parte de la culpa se debe a la cultura del Departamento: por lo general, se intenta disuadir a los diplomáticos estadounidenses de

participar en misiones transversales dada la frecuente percepción de que esos destinos son perjudiciales a las perspectivas de futuro profesional.³⁹ Ocurre lo contrario en el ejército estadounidense, donde se espera que un oficial con ambiciones trabaje en múltiples disciplinas.

Desde enero de 2009, la agencia político-militar del Departamento de Estado cuenta con 26 asesores políticos o en materia de política exterior (POLAD) adjuntos al ejército. Otros 17 miembros del servicio exterior han sido asignados a institutos de formación militares. No obstante, en el pasado, los miembros del servicio exterior han considerado esas posiciones como un callejón sin salida en su carrera profesional y el ejército se ha quejado en diversas ocasiones de que “el Departamento de Estado no envía precisamente a su equipo A”.⁴⁰ Los POLAD no reciben la amplia formación necesaria para adaptarse a un papel de asesoría en un entorno militar, y el Departamento de Estado no cuenta con un mecanismo para hacer un seguimiento de los oficiales que han ocupado anteriormente posiciones político-militares a nivel nacional con el fin de mantener una cantera de oficiales con experiencia para futuros despliegues y consultas.⁴¹

En Irak, los diplomáticos estadounidenses raramente salen de las grandes bases militares, a menos que vayan acompañados de escoltas de seguridad. Estos últimos a menudo son provistos por compañías privadas, que tienden a provocar un gran resentimiento entre la población local. En áreas particularmente peligrosas, los representantes civiles a menudo se quedan confinados a los recintos militares durante semanas o incluso meses. Durante ese tiempo, su único contacto con los iraquíes se limita a los empleados locales que trabajan

³⁶ Humanitarian Policy Group (HPG), op. cit. p. 6.

³⁷ J. Anthony, “Where are the civilians?”, *Foreign Affairs*, enero-febrero de 2009.

³⁸ Tribunal de Cuentas del Gobierno de Estados Unidos (GAO), “Stabilisation and reconstruction: Actions are needed to develop a planning and coordination framework and establish the civilian reserve corps”, Washington DC: GAO, noviembre de 2007, p. 1.

³⁹ Subcomité sobre el Estado, Operaciones Externas y Programas Relacionados, testimonio del Dr. Gordon Adams, catedrático de Relaciones Internacionales, Escuela de Servicio Internacional, Washington DC: Universidad Americana, 31 de julio de 2008.

⁴⁰ Rusty Barber y Sam Parker, “Evaluating Iraq’s provincial reconstruction teams while drawdown looms”, USIP Trip Report, diciembre de 2008, p. 1.

⁴¹ John Finney y Alphonse La Porta, “Integrating national security at the operational level: The role of state department political advisers”, en Gabriel Marcella (ed.), *Affairs of state: The interagency and national security*, Washington DC: US Army War College, Strategic Studies Institute, pp. 304–05.

dentro de la zona militar.⁴² Por lo tanto, muchos diplomáticos desconocen completamente su entorno y dependen en gran medida del ejército o las agencias de inteligencia para obtener información sobre los acontecimientos. Ello afecta gravemente a la moral: "Los estadounidenses no se incorporan al servicio exterior para agacharse en un búnker a prueba de bombas, aislados [...] de la población y la cultura del país anfitrión".⁴³

La falta de formación de los diplomáticos estadounidenses y las restricciones al movimiento han tenido graves consecuencias para la dinámica política en Afganistán e Irak. Los contratos muy inflados provocan resentimiento a medida que enriquecen a unos pocos individuos. En el caso de Irak, el monopolio estadounidense sobre los contratos de reconstrucción se vio agravado porque muchas "licitaciones" fueron sub-contratadas a unas pocas constructoras locales, quienes, a su vez, importaban grandes cantidades de materiales de individuos que mantenían estrechos contactos con el Gobierno iraní.⁴⁴ En Afganistán, empresarios iraquíes contratados por Estados Unidos y otros países de la ISAF para llevar a cabo proyectos de reconstrucción, a menudo sobornan a los Talibán para asegurar el acceso seguro del suministro de materiales de construcción.⁴⁵ Asimismo, recientemente USAID ha empezado a subcontratar el monitoreo a compañías civiles internacionales, añadiendo otro nivel burocrático a un entorno ya complicado de agencias involucradas en operaciones de estabilidad.⁴⁶ De manera más pragmática, USAID en ocasiones ha solicitado al ejército que asuma las tareas de monitoreo en áreas donde se ha visto que el nivel de amenaza a los representantes civiles estadounidenses ha aumentado de forma significativa.⁴⁷

⁴² Entrevistas, Basora y las provincias de Dhi Qar, marzo y abril de 2009.

⁴³ Charles Crain, "Why diplomats won't go to Iraq", *Time*, 2 de noviembre de 2007.

⁴⁴ Entrevistas con oficiales de la MNF-I, Irak, marzo y abril de 2009.

⁴⁵ Patrick Cockburn, "Return to Afghanistan", *London Review of Books*, 11 de junio de 2009.

⁴⁶ Oficina Nacional de Auditoría, op. cit. p. 25.

⁴⁷ Comité sobre Apropiaciones del Senado de Estados Unidos, declaración de Stuart Bowen Jr., inspector especial general para la reconstrucción de Irak, Washington DC: Congreso de Estados Unidos, 11 de marzo de 2008, p. 9.

No obstante, aparentemente algunas lecciones de Irak simplemente no se aprenden. Stuart Bowen, el inspector general especial para la reconstrucción de Irak, ha apuntado que su homólogo en Afganistán, cuya oficina fue establecida en 2008, está encontrando los mismos problemas debido a una "falta de supervisión" de los \$32.000 millones destinados.⁴⁸ Existe una necesidad indiscutible de emplear un "enfoque integral" a los procedimientos de contratación para la reconstrucción, incluyendo la posible creación de una sola agencia civil-militar para liderar la ayuda humanitaria y la reconstrucción en las áreas más afectadas por la insurgencia.

En la campaña para ganar la confianza de la población en Afganistán e Irak, el ejército espera demasiado de sus homólogos civiles. La cultura del ejército lo predispone a esperar que donde las agencias civiles "asuman el liderazgo", éstas cuentan con los recursos y el conocimiento para ser autosuficientes. No obstante, es obvio que, además de las limitaciones burocráticas, el Departamento de Estado y USAID no cuentan con los fondos necesarios para reclutar y entrenar al personal: se estima que sólo un céntimo de cada dólar que el Gobierno estadounidense gasta en seguridad nacional y asuntos exteriores se asigna a la diplomacia y la ayuda.⁴⁹ Claramente, existe una escasez crónica de representantes del servicio exterior estadounidense; por ejemplo, existen puestos diplomáticos clave en Oriente Medio que siguen sin ocuparse. Ello tiene graves consecuencias para la diplomacia exterior de Estados Unidos y para el control civil de la política exterior.⁵⁰ En 1990, el personal directamente empleado por USAID alcanzaba 3.500 personas, en comparación con los 15.000 empleados durante la Guerra de Vietnam. Desde la I Guerra del Golfo, esa cifra se ha reducido otro tercio, incluso cuando el presupuesto de USAID ha aumentado de \$5.000 millones anuales a \$13.200 millones en la actualidad.⁵¹

⁴⁸ Comité sobre los Servicios Armados, declaración de Stuart Bowen Jr., inspector especial general para la reconstrucción de Irak, Washington DC: Congreso de Estados Unidos, 25 de marzo de 2009.

⁴⁹ Anthony, op. cit.

⁵⁰ Comité para las Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, testimonio del Secretario de Estado ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, Washington DC: Congreso de Estados Unidos, 20 de mayo de 2009.

⁵¹ Ibid.

Estados Unidos por fin ha entendido que el Departamento de Estado y USAID necesitan prepararse para involucrarse en el conflicto y no sólo en la fase de "posconflicto". Se prevé que en 2009 y 2010 se incluyan a 150 diplomáticos POLAD más en los comandos militares, aunque sigue pendiente definir cómo encajarlos en las estructuras de comando de las operaciones estadounidenses.⁵² En 2008, USAID creó una Oficina de Asuntos Militares (OAM) para facilitar la coordinación con el ejército. Ahora, USAID está mucho más avanzada en comparación con otras agencias de desarrollo de los demás gobiernos de la OTAN, puesto que ha reconocido que tiene un papel significativo que jugar en contribuir a la seguridad nacional de Estados Unidos.⁵³ Ya en 2004 se había creado la Oficina del Coordinador para la Reconstrucción y Estabilización (S/CRS, por sus siglas en inglés) como parte de la Iniciativa Civil de Estabilización del Gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, sorprendentemente el Congreso estadounidense se negó a aprobar un proyecto de ley del Departamento de Estado para autorizar la financiación de la S/CRS.⁵⁴ El almirante Mike Mullen, presidente del Estado Mayor Conjunto, intervino en favor del caso de la S/CRS, que finalmente recibió \$200 millones del presupuesto del Departamento de Defensa para 2006 y 2007.⁵⁵ La financiación de una gran parte de los proyectos humanitarios y de reconstrucción mediante el presupuesto de defensa es exactamente lo opuesto de lo que ocurre con otros países de la OTAN, donde el presupuesto ha sido controlado por el Ministerio de Asuntos Exteriores o la agencia de desarrollo respectiva. Los fondos para la estabilización del Programa de Respuesta de Emergencia del Comandante (CERP, por sus siglas en inglés) para 2008 ascendieron a aproximadamente \$500.000 millones, una cifra superior a la suma de los presupuestos de educación y sanidad del

Gobierno afgano para el mismo año.⁵⁶ Los diplomáticos estadounidenses y los representantes de las agencias de ayuda dependen cada vez más de la buena voluntad del Departamento de Defensa y del ejército para financiar sus proyectos en Afganistán e Irak.

En 2005, la recién creada S/CRS redactó un Marco de Planificación para la Reconstrucción, Estabilización y Transformación del Conflicto, y envió un primer borrador a diversas agencias para sus comentarios. Las discusiones sobre el lenguaje continuaron hasta 2008 cuando la S/CRS se vio obligada a abandonar el documento y publicar otro menos detallado, presentando un Marco de Planificación, que fue finalmente aprobado en mayo de 2008.⁵⁷ La S/CRS no tiene la autoridad o el personal para liderar un "enfoque integral"; lo que hace es facilitar un acuerdo entre varias partes y gestionar una reserva de expertos civiles. Su influencia en Afganistán e Irak ha sido extremadamente limitada.⁵⁸ La complejidad de las tareas de la S/CRS ha sido agravada por el altamente confuso y gravoso sistema de comités del Congreso, que cuenta con más de ocho comités que asumen la responsabilidad por las actividades de estabilización y reconstrucción.

En agosto de 2009, el embajador estadounidense en Kabul, Karl Eikenberry, y el general McChrystal acordaron implementar un Plan de Campaña Cívico-Militar Integrado (ICMCP, por sus siglas en inglés) para Afganistán. Esta iniciativa es un intento innovador por parte de los líderes civiles y militares de Estados Unidos en Kabul de desarrollar un modelo para las relaciones cívico-militares durante las operaciones de contrainsurgencia y estabilidad y, hasta cierto punto, de ilustrar la escasez de estructuras apropiadas y directrices provenientes de Washington DC. A partir de finales de 2009, se nombrarán representantes civiles para cada uno de los comandos regionales de

⁵² John Finney y Alphonse La Porta, "FS Know-How: Maximising the value of the political adviser function", *Foreign Service Journal*, octubre de 2008.

⁵³ Rand National Defence Research Institute, "Improving capacity for stabilisation and reconstruction operations", Santa Monica: RAND Corporation, 2009, p. xxi.

⁵⁴ Comité para las Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, "Defining the military's role towards foreign policy", declaración de Robert Perito, 31 de julio de 2008.

⁵⁵ Comité para las Relaciones Exteriores de Estados Unidos, testimonio del subsecretario de Defensa para Políticas, Eric Edelman, op. cit.

⁵⁶ Matt Waldman, "Caught in the conflict: Civilians and the international security strategy in Afghanistan", Londres: Oxfam Internacional, 2009, p. 14.

⁵⁷ Rand National Defence Research Institute, op. cit. p. 40.

⁵⁸ Stewart Patrick, "The US Response to Precarious States: Tentative Progress and Remaining Obstacles to Coherence" en Stefani Weiss, Han-Joachim Spanger y Wim van Meurs (eds.), *Diplomacy, Development and Defense: A paradigm for policy coherence*, Gutersloh: Bertelsmann, 2009, p.66.

Estados Unidos, así como a nivel provincial y de distritos, para "ejecutar las políticas y directrices estadounidenses, servir como homólogo civil del comandante militar e integrar y coordinar los esfuerzos cívico-militares".⁵⁹ De manera decisiva, la nueva estructura proporciona un mecanismo de toma de decisiones conjunta en todos los niveles de operaciones sobre cuestiones que afectan a las operaciones de estabilidad y, si se implementa de manera adecuada, será un gran avance en la mejora de la supervisión civil del ejército y de la "unidad del esfuerzo" estadounidense en Afganistán.⁶⁰

En el Reino Unido, representantes del DfID han expresado anteriormente una profunda aversión a trabajar en pro de los intereses de seguridad del país, especialmente si ello involucraba una estrecha cooperación con el Ministerio de Defensa. Dicha actitud se hizo evidente durante 2002 y 2003 cuando la Secretaria británica para el Desarrollo Internacional, Clare Short, se negó a tomar medidas para preparar de manera adecuada al DfID para la eventualidad de la guerra en Irak.⁶¹ Altos funcionarios de la agencia han señalado que el lenguaje del Decreto de Desarrollo Internacional de 2002 no contempla el uso de la ayuda en la consecución de los intereses políticos y de seguridad inmediatos del Reino Unido, oponiéndose a cualquier inclusión del DfID en la estrategia británica de contrainsurgencia en Afganistán, alegando que ésta era un concepto militar que la agencia no podía apoyar.⁶² Sin embargo, desde 2006, ha habido cambios significativos en esa línea de pensamiento, dadas las presiones para que DfID contribuya a los intereses de seguridad nacional británicos. En 2008, la contribución del DfID constituía una parte integral de la Estrategia prevista del Reino Unido para Afganistán, esencialmente un modelo para el esfuerzo cívico-militar para combatir la insurgencia Talibán. Asimismo, DfID ha tomado medidas para priorizar el gasto en

otros países en desarrollo donde el Reino Unido tiene importantes intereses de seguridad nacional, incluidos Pakistán y Yemen.

La respuesta civil británica para llenar el vacío de gobernanza que surgió en la región sureste de Irak fue caótica, y reflejaba una falta de conocimiento y recursos, así como grandes incoherencias, si no una clara hostilidad, entre departamentos clave del Gobierno. Inicialmente, el Servicio Exterior propuso nombrar al gobernador de Bermuda, Sir John Vereker, como el coordinador civil de la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA, por sus siglas en inglés) al sur de Irak, a pesar de que Vereker no había trabajado nunca en un país en conflicto o que estuviera emergiendo de una situación de conflicto.⁶³ La persona finalmente seleccionada para el puesto, Hilary Synnott, recibió una descripción de puesto que ocupaba menos de la mitad de una hoja A4 y se le comunicó que trabajara "sobre la marcha".⁶⁴ La incoherente selección y formación de los diplomáticos destinados en Irak sería una característica constante del despliegue británico hasta entrada el año 2009. El despliegue lento e inadecuado del personal del FCO y DfID, los retrasos en la asignación de fondos y la falta de voluntad del ejército de llenar el vacío civil implicaron que el Reino Unido finalmente perdiera la vital "ventana de oportunidad" tras la invasión para poder involucrarse de manera decisiva en el sur del país. A medida que aumentó la intensidad de la insurgencia, durante 2006 y 2007, el PRT liderado por el Reino Unido no consiguió transformarse de una entidad principalmente civil en una con un enfoque más militar hacia las operaciones de estabilidad. Durante ese período, el Palacio de Basora estaba siendo diariamente asolado por hasta 40 ataques con morteros y cohetes, prácticamente paralizando el trabajo de los PRT. Asimismo, los esfuerzos de reconstrucción se vieron afectados por disputas internas entre el personal más cualificado en los PRT, principalmente debido a una "falta de directrices claras" sobre su papel y objetivos.⁶⁵ El hecho de que las estructuras cívico-militares

⁵⁹ General Stanley McChrystal, op. cit. p. C-I.

⁶⁰ "United States Government Integrated Civilian Military Campaign Plan for Support to Afghanistan", Kabul: Embajada de Estados Unidos, agosto de 2009, pp. 28-35.

⁶¹ Entrevista con un ex asesor de Robin Cook, Madrid, mayo de 2009.

⁶² Comité de Desarrollo Internacional de la Cámara de los Comunes, "Reconstructing Afghanistan", Londres: Cámara de los Comunes, cuarto informe de sesión 2007-2008, 5 de febrero de 2008.

⁶³ Synnott, op. cit. p. 4.

⁶⁴ Ibid. p. 4.

⁶⁵ Kasper Hoffmann, "Civil-Military Relations in Iraq 2003-7", Copenhagen: DIIS, septiembre de 2009, p. 58.

británicas y danesas en Basora “seguían caminos paralelos y no estaban integradas” sólo ha servido para aumentar la confusión.⁶⁶ Tras una gran operación de la MNF-I y los iraquíes contra los insurgentes en Basora en marzo y abril de 2008, el alcance y desempeño de las actividades de los PRT aumentó de manera considerable, y un oficial británico observó que “el objetivo clave era salvar nuestra reputación”.⁶⁷

La falta de capacidad en países en conflicto también ha contribuido a una creciente crisis en la moral del personal en el FCO.⁶⁸ La escasez de personal y formación cultural y lingüística implican que el FCO y DfID continúen dependiendo en gran medida de trabajadores locales en países estratégicos clave. Sólo cinco representantes del FCO cuentan con un nivel básico de pashtu, lo que es particularmente sorprendente dado el compromiso del Reino Unido en Afganistán desde 2001 y el gran número de ciudadanos británicos de ascendencia pakistaní y afgana.⁶⁹ Asimismo, DfID ha sufrido de una escasez de especialización política y cultural, atribuida a una formación insuficiente y cortos despliegues: los puestos destinados en Afganistán e Irak a menudo se limitan a sólo 12 meses. La Oficina Nacional de Auditoría (ONA) del Reino Unido ha apuntado la poca orientación o la falta de un enfoque de “lecciones aprendidas” en el trabajo del DfID en entornos inseguros: “Existe poca investigación y experiencia en el suministro eficaz de la ayuda en entornos inseguros y, por lo tanto, la información sobre la cual el DfID basa sus decisiones es poco sólida”. De manera preocupante, en una encuesta llevada a cabo por ONA, el 40 por ciento del personal del DfID encontró deficiente o muy deficiente el período de formación previo al despliegue. Además de la falta de memoria institucional y formación, así como la alta rotación de personal, DfID con frecuencia envía a personas con nula experiencia en desarrollo exterior: más del 50 por ciento de los representantes del DfID desplegados en

Afganistán durante 2008 nunca antes habían sido destinados en el exterior.⁷⁰

La incapacidad para supervisar proyectos debido a la escasez de personal y una situación de seguridad altamente adversa tuvo graves consecuencias para las operaciones de estabilidad del Reino Unido en Afganistán durante 2006 y 2007. Un ataque suicida en noviembre de 2007 contra el personal civil en la provincia de Helmand conllevó una revisión de las operaciones del DfID y, consecuentemente, a principios de 2008 “los esfuerzos prácticos de reconstrucción y desarrollo se habían paralizado, así como los esfuerzos para mejorar la gobernanza [...]”.⁷¹ La contribución civil danesa en Helmand también se enfrentaba a dificultades: “Debido a la falta de prioridad y de personal”, el 75 por ciento de las actividades previstas por el asesor de estabilización en Lashkar Gah fue cancelado durante un mes en 2008.⁷² No obstante, al contrario de la situación tras la invasión de Irak, esa interrupción del esfuerzo civil conllevó una revisión de las operaciones y una intensificación de los esfuerzos cívico-militares, con el establecimiento de una estructura coherente para mejorar la cooperación.

A pesar de una mejor coherencia cívico-militar, los representantes civiles del Reino Unido en Afganistán se ven seriamente afectados por la falta de transporte aéreo y dependen completamente de la buena voluntad del ejército, dado que su solicitud de un avión adecuado en Helmand “tuvo que ser cancelada y el depósito perdido porque el Ministerio de Hacienda no había aprobado los fondos”.⁷³ Debido a las restricciones de movilidad, el DfID pudo desembolsar solamente la mitad de los fondos asignados a la provincia. Asimismo, el DfID se ha visto obligado a gastar grandes partes de su presupuesto en contratos con compañías privadas de seguridad: un contrato con Control Risks en Afganistán en 2003–2004 costó £6,8 millo-

⁶⁶ Hoffmann, op. cit. p. 56.

⁶⁷ Entrevista con un oficial británico, Basora, marzo de 2009.

⁶⁸ Eddie Barnes, “Foreign Office has ‘culture of clones’”, *Scotland on Sunday*, 22 de marzo de 2009.

⁶⁹ Alex Barker, “Afghan mission lacks language skills”, *The Financial Times*, 20 de agosto de 2009.

⁷⁰ Oficina Nacional de Auditoría, op. cit. p. 29.

⁷¹ Lt. Col. Phil Sherwood (28 Eng. Regiment), “Reconstruction and Development in Afghanistan: A Royal Engineer Regiment’s Experiences”, Londres: RUSI, octubre de 2007.

⁷² Stepputat, op. cit. p. 41.

⁷³ Comité de Desarrollo Internacional de la Cámara de los Comunes, op. cit.

nes, incluyendo la provisión de 68 guardias de seguridad, y en 2009 la misma empresa recibió la mayoría de los £2,9 millones asignadas a un proyecto de gobernanza local en la provincia de Basora.⁷⁴ La ONA ha calculado que destinar a un civil británico en Afganistán es exorbitantemente caro, con un coste de hasta £250.000. La subcontracción a ONG ha resultado ser inviable en muchas áreas de Afganistán e Irak debido a preocupaciones de seguridad.⁷⁵ En el caso del Programa de Empleo para el Sur de Irak, la falta de supervisión de las autoridades locales, quienes recibieron una subvención de £4 millones, supuso que los informes fraudulentos pasaran inadvertidos durante más de un año, hasta que se llegó a la conclusión de que sólo £1 millón podía justificarse.⁷⁶ Dicho mal uso de la ayuda, en el mejor de los casos, contribuye a la corrupción de los oficiales locales y, en el peor, podría incluso financiar a la insurgencia.

El Reino Unido, así como Estados Unidos, ha reconocido las limitaciones de su compromiso civil en Afganistán e Irak y ha emprendido medidas para corregir la evidente falta de coordinación de los esfuerzos entre sus agencias. La creación de una Unidad de Estabilización ha llevado a varios departamentos del Gobierno británico a acordar una hoja de ruta, que ha producido mejoras significativas en Helmand. El plan original para la provincia, redactado cuando el Reino Unido asumió el liderazgo en 2006, no abordaba de manera eficaz la integración de los esfuerzos civiles y militares.⁷⁷ La hoja de ruta consiguió trasladar las actividades del PRT en Lashkar Gah de un enfoque de posconflicto para combatir la creciente insurgencia. En junio de 2008, el Reino Unido anunció la creación de la Misión Cívico-Militar en Helmand (CMMH, por sus siglas en inglés), que ha mejorado de manera significativa la integración de los esfuerzos militares y civiles en una única estrategia coherente.

⁷⁴ Entrevista con un oficial británico, 14 de septiembre de 2009; y Oficina Nacional de Auditoría, op. cit. p. 32.

⁷⁵ Comité de Desarrollo Internacional de la Cámara de los Comunes, op. cit.

⁷⁶ Oficina Nacional de Auditoría, op. cit. p. 22.

⁷⁷ Peter Dahl Thruelsen, "Counterinsurgency and a comprehensive approach: Helmand Province; Afghanistan", *Small Wars Journal*, 2008.

La CMMH ha surgido como un modelo importante para el control civil de las operaciones de estabilidad que, debido a las condiciones de seguridad extremadamente adversas, son supervisadas por el ejército. La CMMH está administrada por los líderes militares, el FCO y DfID, e integra un número equivalente de representantes de los contingentes estadounidense, danés y estonio. Tareas como las actividades de inteligencia, los análisis políticos, la planificación, la estabilización a nivel de los distritos, las actividades relacionadas con los medios y la comunicación, que anteriormente se llevaban a cabo en paralelo, ahora se implementan conjuntamente. El esfuerzo de colaboración cívico-militar a nivel de sede en Lashkar Gah se replica en otros distritos de la provincia de Helmand, cada uno con un equipo de estabilización conjunto cívico-militar de aproximadamente 10 efectivos desplegados en el batallón pertinente. Es importante señalar que la CMMH claramente posiciona a un representante civil británico en el centro de la toma de decisiones en la provincia de Helmand.⁷⁸

El apoyo pragmático ofrecido por la CMMH, donde los oficiales de estabilización a nivel del distrito ofrecen orientación al personal militar, implica una unión de la especialización civil y las capacidades militares con el fin de alcanzar los objetivos comunes de la estrategia del Reino Unido en Afganistán. El componente civil británico –aproximadamente 50 expertos provenientes de diversas agencias del Gobierno– lidera la redacción de los informes sobre el progreso general en la provincia, y el embajador de Kabul, quien es responsable de supervisar la estrategia general del Reino Unido en Afganistán, envía regularmente un informe conjunto cívico-militar a Whitehall.⁷⁹

Los oficiales británicos han emitido informes positivos sobre la eficacia de los asesores de estabilización en coordinar un "enfoque integral" a nivel operacional y táctico. Asimismo, el despliegue de personal del FCO y

⁷⁸ "Memorandum submitted by the Ministry of Defence, the Foreign and Commonwealth Office and the Department for International Development", Londres: Cámara de los Comunes, Comité de Defensa, 15 de mayo de 2009.

⁷⁹ Teuten 2009, op. cit.

de la Unidad de Estabilización a lo largo de la provincia, en vez de únicamente en Lashkar Gah, es una mejora en comparación con la experiencia en la provincia de Basora, donde al final unos pocos representantes civiles británicos tuvieron sus operaciones restringidas a un solo lugar, la Base de Operaciones de Contingencia (COB, por sus siglas en inglés) en el aeropuerto internacional de Basora.⁸⁰ Asimismo, la CMMH ofrece un medio para estructurar los contactos políticos civiles y militares, estableciendo una estrecha relación entre los civiles y las unidades de "planificación" del destacamento del ejército en Helmand. Partiendo de esa experiencia, el Gobierno británico ha tenido la oportunidad de implementar una doctrina más coherente para las relaciones cívico-militares durante las operaciones de contrainsurgencia.⁸¹

El Gobierno del Reino Unido ha empleado una serie de medidas importantes para mejorar la supervisión civil y la formación del ejército. La Unidad de Estabilización ha tomado recientemente medidas prácticas para enriquecer el nivel de orientación proporcionado al ejército y ha enmendado una guía del DfID dirigida a mejorar las buenas prácticas en los Proyectos de Impacto Rápido (QIP, por sus siglas en inglés), implementados por los equipos del contingente civil. Asimismo, el nombramiento de un oficial de enlace del ejército en DfID ha favorecido la coherencia tanto en Afganistán como en Irak. La Unidad de Estabilización ha jugado un papel importante en facilitar la armonización de las opiniones de las diferentes agencias en una estrategia más coherente del Gobierno británico y ha acelerado el despliegue de personal civil en áreas de conflicto, destinando hace poco tiempo a civiles al terreno en los distritos centrales en Helmand "despejados" por el ejército británico en las últimas 24–48 horas. La unidad es responsable de actualizar la

"Matriz de Tareas de Estabilización", que describe una serie de tareas vinculadas a las operaciones de estabilidad y modelos de cooperación cívico-militar. Actualmente, la Matriz está siendo actualizada para reconocer que los "civiles pueden hacer más", lo que evidencia una mejora del compromiso civil británico en Helmand. Actualmente, la Unidad de Estabilización lleva a cabo una serie de cursos de formación transdepartamentales y participa, junto con el FCO y el Ministerio de Defensa, en una auditoría liderada por el DfID sobre "capacidades en conflicto", con el fin de evaluar las futuras necesidades de predespliegue de personal.⁸² En 2007, el Gobierno británico anunció la creación de una Unidad de Ayuda a la Estabilización (SAF, por sus siglas en inglés) como una extensión del Fondo Global para la Prevención de Conflictos existente. La SAF cuenta con un presupuesto de £243 millones para 2008–2010, supervisado de manera conjunta por el Ministerio de Defensa, el FCO y DfID según un sistema de "clave triple".⁸³

La Unidad de Estabilización constituye un importante paso hacia la armonización de las actividades del Gobierno británico relacionadas con el logro de los objetivos nacionales cuando el Reino Unido está en guerra. No obstante, a pesar de todas esas medidas innovadoras para acercarse al "enfoque integral" ideal, la unidad carece de un campeón en el gabinete. A menudo se considera que está demasiado vinculada al DfID, pero responde a tres ministerios (DfID, FCO y Defensa). Eso no es únicamente consecuencia de que las oficinas de la unidad operen desde el DfID, sino que también se debe a que casi todos sus costes operacionales hasta ahora han sido canalizados mediante el presupuesto del DfID, en lugar de repartirse en tres partes iguales.⁸⁴ El papel de la Unidad de Estabilización se limita a la mediación entre los tres departamentos y opera según su consentimiento. La

⁸⁰ No se consiguió suavizar por completo la animadversión interdepartamental sobre Irak desde 2003 hasta la retirada del ejército británico en 2009, aunque la Unidad de Estabilización ha jugado un papel importante en la mejora del desempeño del PRT en Basora durante 2008 y 2009. Según un oficial británico, "la unidad fue creada demasiado tarde en Basora para jugar el papel que ahora desempeña en Helmand". Entrevistas con oficiales británicos en Irak, marzo de 2009, y en Londres, septiembre de 2009. Ver también Sherwood, op. cit.

⁸¹ Ministerio de Defensa, "Civil-military cooperation", Londres: Ministerio de Defensa, Interim Joint Warfare Publication 3–90, noviembre de 2003.

⁸² Richard Teuten, "Stabilisation and post-conflict reconstruction", Londres: Unidad de Estabilización, 2008.

⁸³ En 2009, se incorporó al SAF al presupuesto de mantenimiento de la paz del Reino Unido, lo que supuso otro cambio de nombre.

⁸⁴ Según un representante del Gobierno británico, eso está pendiente de remediarse en 2010 cuando el FCO, DfID y el Ministerio de Defensa asumirán la responsabilidad de compartir de manera equitativa los costes operativos de la Unidad de Estabilización. Entrevista, Londres, 14 de septiembre de 2009.

tarea de imponer una solución a las disputas interdepartamentales recae en la Oficina del Gabinete, que muchos consideran carece del personal y especialización necesarios.⁸⁵ Una forma de abordar ese déficit de autoridad podría ser situar a la Unidad de Estabilización bajo la responsabilidad de la Oficina del Gabinete. El Partido Conservador británico ha propuesto la creación de un nuevo Consejo de Seguridad Nacional, donde la Unidad de Estabilización tuviera una "voz fuerte". Sin embargo, no está claro cómo dicho organismo funcionaría *vis à vis* la Oficina del Gabinete y cómo se diferenciaría de manera significativa de la estructura de comités existente. Asimismo, los conservadores han propuesto sutilmente que los asesores de estabilización "reporten a la cadena de mando del ejército". Una vez más, queda por ver qué significa eso en la práctica. De manera alarmante, parece implicar una jerarquía militar sobre los representantes civiles británicos en Helmand.⁸⁶

Equipos de Reconstrucción Provincial

Los PRT fueron inicialmente concebidos para actuar como un puente entre el ejército y los expertos civiles.⁸⁷ Es importante destacar que los Equipos de Reconstrucción Provincial no están diseñados para llevar a cabo operaciones y ofensivas militares, pero es posible que los soldados adjuntos a un PRT lleven armamento para actuar en defensa propia. La primera operación con PRT se estableció en Gardez en enero de 2003. Desde entonces, se destina cada vez con mayor frecuencia a personal civil para integrar y liderar esos equipos y, en el caso afgano, el PRT incluye a represen-

tantes del gobierno nacional. No obstante, los Equipos de Reconstrucción Provincial varían sustancialmente en términos de tamaño, la preponderancia del personal civil o militar y las estructuras de comando.

Los PRT liderados por Estados Unidos son muy variados: la discrepancia más evidente es entre el modelo liderado por el ejército que ha sido implementado en Afganistán, y los liderados por el Departamento de Estado en Irak. En Afganistán, ha habido una preocupante escasez en términos del control civil de las actividades con alto contenido político de los PRT liderados por el ejército. En Irak, la coordinación entre los PRT ha mejorado debido a que Estados Unidos ha asumido el control de la reconstrucción en el país, y sólo Italia, la República de Corea y el Reino Unido lideran un PRT cada uno.⁸⁸ No obstante, los Equipos de Reconstrucción Provincial en Irak no tuvieron un buen comienzo en 2006, cuando el entonces secretario de defensa, Donald Rumsfeld, se negó a facilitar suficiente seguridad para permitir el trabajo de esas unidades lideradas por los civiles, paralizando el esfuerzo en ese sentido en muchas partes del país hasta 2007.⁸⁹ Asimismo, lamentablemente, la Oficina de Asuntos Provinciales (OPA, por sus siglas en inglés) también ha carecido de personal y hasta ahora sólo contaban con 12 empleados para facilitar y supervisar las actividades de los PRT.⁹⁰

En Irak, los PRT han ido más allá del trabajo físico de reconstrucción hacia un papel de asesoramiento y capacitación, incluidas la asistencia a los gobiernos provinciales en las ejecuciones de presupuesto y la capacidad para planificar, construir y sostener proyectos de infraestructura. Al intentar transformar los PRT en Afganistán en entidades más de índole civil, los oficiales estadounidenses han admitido los "enormes desafíos para localizar y destinar profesionales cualificados a los PRT por el tiempo suficiente para tener un impacto y justificar los enormes gastos en términos de alojamiento, protección y transporte".⁹¹ Todavía está por verse si

⁸⁵ Entrevistas con oficiales británicos, Londres, septiembre de 2009.

⁸⁶ Ver "One World Conservatism: A Conservative Agenda for International Development", Policy Green Paper No. 11, <http://www.conservatives.com>

⁸⁷ Ejército de Estados Unidos, op. cit. p. F-1.

⁸⁸ El Reino Unido traspasó la responsabilidad por el PRT de Basora a Estados Unidos en abril de 2009.

⁸⁹ Ricks, op. cit. p. 38.

⁹⁰ Barber y Parker, op. cit. p. 1.

⁹¹ Ibid. p.1.

la nueva reserva de civiles gestionada por la S/CRS abordará esa deficiencia de manera adecuada.

En Afganistán, la plétora de países responsables de PRT individuales ha acentuado ese enfoque incoherente. Algunos Equipos de Reconstrucción Provincial reciben grandes presupuestos de sus capitales, mientras que otros apenas cuentan con fondos propios.⁹² En vez de seguir un plan para Afganistán centralizado y claramente definido, por lo general las operaciones de cada PRT están sujetas a las directrices del país líder. Ese enfoque ha sido denominado la "balcanización" de la ayuda, debido a la falta de planificación coherente y centralizada para gestionar las actividades colectivas de los PRT.⁹³ La "indefinición conceptual" y las diferentes políticas de los Estados miembros de la ISAF, que operan según sus "prioridades e intereses nacionales", han resultado en una marcada confusión sobre el papel de los PRT y son, sencillamente, una receta para el fracaso.⁹⁴

En la provincia de Kandahar, el Equipo de Reconstrucción Provincial canadiense depende de manera abrumadora de su contingente militar para llevar a cabo sus operaciones. De los 335 efectivos canadienses adjuntos al PRT en Kandahar, 315 provienen de las Fuerzas Armadas de Canadá.⁹⁵ En raras ocasiones, se permite al personal de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) salir de la base militar, dadas las serias restricciones impuestas desde Ottawa.⁹⁶ Un panel canadiense de alto nivel, establecido para revisar el compromiso del país hacia la reconstrucción, ha criticado la falta de coordinación entre el ejército y las agencias civiles canadienses, subrayando que cada una de ellas tiene su propio grupo de trabajo, y ha recomendado su integración con el fin de evitar la competencia. A pesar de los grandes esfuerzos del Gobierno de Canadá para seguir un

"enfoque integral" más eficaz bajo el Grupo de Trabajo inter-agencias para la Estabilización y la Reconstrucción (START, por sus siglas en inglés), sus actividades, las del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional y los programas de CIDA en el país se solapan de forma considerable.⁹⁷

Desde hace mucho tiempo, el Gobierno de España afirma que su PRT en Badghis debería considerarse un modelo a seguir por otros países. No obstante, no está nada claro, dado que los componentes civil y militar operan efectivamente por dos vías separadas, sin ninguna estructura de comando unificada. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha sido acusada de centrarse demasiado en la capital de la provincia, Qala-i-Naw y, por lo general, los funcionarios del área de desarrollo no están presentes en las regiones remotas de la provincia más afectadas por la insurgencia. Un aumento de la violencia en 2009 ha impedido que 15 expertos civiles de la AECID supervisaran de manera eficaz los proyectos en marcha. A pesar de la presencia de un equipo CIMIC de las Fuerzas Armadas españolas, la AECID no ha solicitado que éste asuma el monitoreo de sus proyectos de ayuda, alegando que ello difuminaría las divisiones entre los compromisos civil y militar de España en Afganistán. España ha destinado un solo diplomático a la provincia de Badghis y los oficiales locales afganos se quejan de que, a pesar de sus peticiones de una mayor participación civil a nivel político, es el oficial militar español de mayor rango en la provincia quien mantiene la relación de trabajo más estrecha sobre cuestiones políticas con el Consejo Provincial y las autoridades locales.⁹⁸

Se ha comentado que el compromiso alemán en Afganistán cuenta con la relación menos armonizada

⁹² Comité de Desarrollo Internacional de la Cámara de los Comunes, op. cit.

⁹³ Barbara Stapleton, "A means to what end? Why PRTs are peripheral to the bigger political challenges in Afghanistan", *Journal of Military and Strategic Studies* 10/ 1, otoño de 2007, p. 40.

⁹⁴ Gabriel Reyes Leguen, "Civil society and Provincial Reconstruction Teams: The unavoidable synergy", Madrid: CITpax, octubre de 2007, p. 23.

⁹⁵ Gobierno de Canadá, op. cit. p. 23.

⁹⁶ Ibid. p. 26.

⁹⁷ Nima Abbaszadeh, Mark Crow, Marianne El-Khoury, Jonathan Gandomi, David Kuwayama, Christopher MacPherson, Megan Nutting, Nealin Parker y Taya Weiss, "Provincial Reconstruction Teams: Lessons and recommendations", Princeton: Universidad de Princeton, Escuela Woodrow Wilson, enero de 2008, pp.10-11.

⁹⁸ Reunión y entrevistas durante una conferencia del Ministerio español de Defensa, "La Estrategia de Afganización", Barcelona, 16 de junio de 2009; y Col. Rafael Roel Fernández, "La contribución del Provincial Reconstruction Team (PRT) español de Qala e Naw a la reconstrucción de Afganistán", Madrid: Real Instituto Elcano, 5 de febrero de 2008.

entre sus esfuerzos militares y civiles. A pesar de la introducción de un plan de acción sobre la “Prevención civil de crisis, resolución de conflictos y consolidación de la paz en situaciones de posconflicto” en 2004, el grupo encargado de su implementación ni coordina ni dirige la participación del PRT de Alemania.⁹⁹ El Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ, por sus siglas en alemán) y la agencia de cooperación GTZ se han negado a someter su agenda de desarrollo a los intereses nacionales estratégicos y de defensa de Alemania. Como consecuencia, “en la práctica, el jefe civil del PRT tiene poco control sobre las actividades de otras agencias gubernamentales, que tienen autonomía sobre sus asignaciones presupuestarias”. Dado que las agencias de desarrollo civiles prefieren no trabajar bajo las estructuras de un “enfoque integral” en los dos PRT alemanes en Kunduz y Feyzabad al norte de Afganistán, éstas y el contingente militar CIMIC alemán siguen dos agendas diferentes con pocas perspectivas de integración, con frecuencia duplicando los contactos políticos con las autoridades locales.¹⁰⁰ Dicha confusión sólo contribuye a la disminución del control civil sobre el ejército y constituye de hecho una receta para el fracaso.

El “enfoque integral” holandés es todavía más un concepto que una realidad. Si bien las agencias gubernamentales y el ejército intercambian personal y comparten la financiación, la mayoría de las operaciones se lleva a cabo por separado. El Ministerio de Asuntos Exteriores ha establecido recientemente una oficina de consolidación de la paz en Estados frágiles, pero otros ministerios todavía tienen que hacer una contribución significativa.¹⁰¹ El compromiso holandés hacia Afganistán está enfocado en la provincia de Uruzgan al sur del país, donde están destinados aproximadamente 20 diplomáticos y representantes de desarrollo. Todas las decisiones en materia de políticas –militares, diplomáticas y de desarrollo– son tomadas por el comandante del destacamento en Uruzgan, en consulta con el alto representante civil. Debido al enfoque con poca

representación civil del Gobierno danés, el comandante militar (COMTFU) ha mantenido la jerarquía sobre el representante civil en Uruzgan en relación a las actividades del destacamento.¹⁰² El PRT holandés fue esencialmente una operación militar hasta principios de 2009 cuando el liderazgo militar fue reemplazado por un diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores. Si bien tanto el jefe del equipo del PRT y el COMTFU en Kamp Holland en Tarin Kowt han alegado que trabajan en estrecha cooperación, los holandeses carecen de una estructura de comando integrada que priorice el control y la supervisión civiles sobre las operaciones de estabilidad.¹⁰³

El PRT italiano en Herat al oeste de Afganistán es muy similar al enfoque con poca representación civil adoptado por Holanda, con sólo 10 civiles frente a los 270 soldados.¹⁰⁴ Asimismo, Italia carece de una estructura de comando clara para coordinar los componentes civil y militar de las operaciones de estabilidad.¹⁰⁵ El PRT en Herat difiere de manera considerable del PRT en Dhi Qar en Irak que es más flexible, ya que cuenta con la ventaja de un enfoque más liberal por parte de Roma que permite al jefe del equipo del PRT tomar decisiones en base a una evaluación de la situación política y de seguridad en el terreno. El comando del Equipo de Reconstrucción Provincial en Herat cambia con frecuencia, mientras que la presencia constante de un diplomático italiano con gran experiencia en Irak como jefe de equipo del PRT en Dhi Qar desde 2006 ha permitido a Italia alcanzar un alto y único nivel de conocimiento político, experiencia en buenas prácticas en la provincia y un enfoque consistente. El PRT en Dhi Qar cuenta con una fuerte presencia civil, que prefiere no viajar con el ejército ni integrarse demasiado, y ha acordado una cuidadosa división del trabajo con el fin de aprovechar la seguridad relativa del sur del país para alejarse de un enfoque más militar. A su vez, el lideraz-

⁹⁹ Abbaszadeh *et al.*, *op. cit.* p. 27.

¹⁰⁰ *Ibid.* p.27.

¹⁰¹ Stepputat, *op. cit.* p. 35.

¹⁰² Embajada del Reino de Holanda en Estados Unidos, <http://www.netherlands-embassy.org/files/pdf/AfghanistanFactSheet2.pdf>

¹⁰³ Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda, “Diplomat leads military reconstruction team in Uruzgan”, <http://www.minbuza.nl/en/news/newsflashes,2009/03/Diplomat-leads-military-reconstruction-team-in-Uru.html>

¹⁰⁴ Entrevistas, Irak, marzo y abril de 2009.

¹⁰⁵ Abbaszadeh *et al.*, *op. cit.* p. 9.

go italiano se basa en la protección e inteligencia proporcionadas por la compañía privada de seguridad Aegis Defence Services con el fin de facilitar sus amplias actividades “más allá del perímetro”. El *Project Compass* de Aegis en Dhi Qar ha cobrado buena reputación por su alto nivel de profesionalidad a la hora de conseguir el apoyo local para el PRT italiano.¹⁰⁶ Es importante analizar ese modelo más en detalle, pero teniendo en cuenta que se requiere la implementación de una estructura para supervisar y, cuando sea necesario, restringir las actividades políticas de las compañías privadas de seguridad.

Es difícil referirse al PRT como un modelo estructurado, ya que ha sido diseñado como un concepto de estrategia de contrainsurgencia que asume diversas formas.¹⁰⁷ Existe una gran necesidad de que los países miembros de la OTAN coordinen sus doctrinas y buenas prácticas: existen muy pocas directrices sobre cuándo y cómo un PRT debería ser más o menos militar.¹⁰⁸ No es muy útil tener Equipos de Reconstrucción Provincial liderados por el ejército en áreas relativamente seguras: un PRT no es necesario, dado que los civiles son mejores a la hora de implementar proyectos de desarrollo de largo plazo, que es lo que necesitan esas áreas. Los QIP son a menudo inadecuados en áreas más seguras y podrían incluso minar la autoridad del gobierno nacional y provincial.¹⁰⁹ Un representante de la UE ha concluido con acierto que el “enfoque cívico-militar hacia el desarrollo está cada vez más dirigido a combatir la creciente insurgencia en vez de orientarse hacia las agendas de desarrollo de largo plazo, que también son apoyadas por los donantes [...]”.¹¹⁰ Eso es de agradecer, y no desdeñar. Los PRT sólo son necesarios en regiones donde la prioridad inmediata es estabilizar un área afectada por la insurgencia y donde las agencias civiles no pueden operar. Son completamente inapropiados en áreas más seguras.

¹⁰⁶ Entrevistas, Irak, marzo y abril de 2009.

¹⁰⁷ Stepputat, op. cit. p. 28.

¹⁰⁸ RUSI, “Workshop I: Increasing understanding of differing defence, development and diplomatic priorities”, Londres: Proyecto sobre las Relaciones Cívico-Militares, RUSI, 2008.

¹⁰⁹ Daniel Korski, “Shaping Europe’s Afghan surge”, Londres: ECFR, marzo de 2009, p. 13.

¹¹⁰ Stapleton, op. cit. p. 4.

La necesidad de una doctrina civil

Mientras que a muchos críticos les horroriza la idea de que el ejército asuma tareas humanitarias y de reconstrucción por lo general llevadas a cabo por los civiles, es difícil considerar una alternativa en ciertas circunstancias. Si nos negamos a reconocer que los civiles con frecuencia son incapaces de desempeñar la amplia gama de tareas de estabilidad que esperamos que hagan y, a la vez, no se entrena al ejército para llenar ese vacío donde sea necesario, estamos destinados al fracaso una y otra vez. Si bien las perspectivas de una estrecha cooperación con el ejército tienen el efecto de difuminar la distinción entre los esfuerzos civiles y militares, es mucho menos deseable que los gobiernos continúen invirtiendo tanto en un país como Afganistán sólo para darse cuenta de que, debido al nivel de inseguridad, los civiles no pueden operar y que, debido a la falta de orientación, el ejército no puede cumplir con su cometido o, peor aún, que las tensiones empeoren debido a un suministro caótico de la ayuda.

En Helmand, actualmente el Reino Unido está probando una fusión pragmática de los esfuerzos civiles y militares, que merece una investigación más detallada. Al acordar mecanismos para integrar los esfuerzos militares y civiles, el embajador y el general McChrystal también han ofrecido una visión estadounidense coherente para mejorar la seguridad en Afganistán. Ambos países están en primera línea en ese país al intentar alcanzar una “unidad de esfuerzo” real e iniciativas como éstas apuntan a que el desempeño civil en el país puede mejorar.

Al abogar por una mayor concienciación política entre el cuerpo de oficiales, el estratega militar Michael Howard ha observado que los “comandantes militares necesitarán de una sabiduría política excepcional además de capacidades militares; pero deberían abstenerse de intentar diseñar el mundo político a su imagen y

semejanza".¹¹¹ Ello es todavía válido hoy en día. Aunque que el general David Petraeus ha comentado que el "[Departamento de] Estado jamás pondrá a un embajador debajo de un general y el Departamento de Defensa jamás pondrá a un general por debajo de un embajador", en lo relativo a los asuntos políticos los soldados deben ceder el control a los civiles en todos los niveles".¹¹² Ello implica otorgar a los civiles una clara autoridad en todas las fases del diseño e implementación de las operaciones de estabilidad, incluso si dichas actividades son llevadas a cabo por el ejército. No importa si el ejército toma las decisiones políticas "correctas". Simplemente, éstas no forman parte de sus prerrogativas. Es necesario un liderazgo político más fuerte, una doctrina clara que permita a los representantes civiles liderar las operaciones de estabilidad y un mejor cuadro diplomático con el fin de equilibrar los componentes civil y militar.

Los líderes políticos de la OTAN todavía no han conseguido llegar a un acuerdo sobre qué significa realmente el "enfoque integral": algunos Estados miembros lo ven como una forma de colaborar en la reforma del sector de seguridad, mientras que otros opinan que debería constituir una estrategia de contrainsurgencia estrechamente integrada.¹¹³ Asimismo, existe mucha confusión sobre la estructura de los PRT y dónde y cómo éstos deberían operar. Estas debilidades políticas son muy perjudiciales para la coherencia de las operaciones de la ISAF en Afganistán, donde la falta de una estrategia clara y de orientación sobre la división del trabajo entre civiles y militares se ve afectada por la proliferación de actores que abarrotan un único espacio.

En última instancia, hará falta una voluntad política mucho más fuerte y un compromiso por parte de los Gobiernos de la OTAN para unir las diferentes agencias y operar bajo una sola estrategia, con una estructura de comando menos ambigua. Esta reforma necesita

empezar en las sedes antes que pueda implementarse en el exterior o consolidarse a nivel de la OTAN en general. Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y del Reino Unido han avanzado mucho desde un pensamiento que limitaba la contribución del ejército a las operaciones de estabilidad durante el período inicial tras las invasiones de Afganistán e Irak. Dicha innovación y nueva manera de pensar no debería ser descalificada sino acompañada de un nuevo tipo de diplomático, con la autoridad y la capacidad necesarias para orientar los recursos civiles y militares hacia objetivos realistas. Si los respectivos jefes de Gobierno de verdad apoyan un enfoque de "gobierno integral" a la gestión de conflictos, es su cometido asumir la responsabilidad personal por su implementación, trabajando directamente con organizaciones transdepartamentales como la S/CRS y la Unidad de Estabilización, y no subsumirlas bajo otros departamentos gubernamentales. El consenso es un lujo que raramente se alcanza en la guerra; por lo tanto, el liderazgo y prestar atención a los detalles al más alto nivel es necesario para alcanzarlo de manera eficaz.

¹¹¹ Michael Howard, "Military power and international order", *International Affairs* 40/3, julio de 1964, p. 404.

¹¹² Comisión de Contratación en Tiempos de Guerra en Irak y Afganistán, op. cit. p. 10.

¹¹³ Stepputat, op. cit. p. 28.

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 90 El “soldado-diplomático” en Afganistán e Irak, Edward Burke, Septiembre de 2009
- 89 La empresa como actor de la reconstrucción post bélica, Carlos Fernández y Aitor Pérez, Agosto de 2009
- 88 A criminal bargain: the state and security in Guatemala, Ivan Briscoe, September 2009
- 87 Informe de Estudio de Caso: La respuesta humanitaria española a la temporada de huracanes de 2008 en Haití, Velina Stoianova y Soledad Posada, Julio de 2009
- 86 Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: Contribuir al debate nacional y cambiar las prácticas de ayuda, Stefan Meyer, Junio de 2009
- 85 Tunisia: The Life of Others. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, Kristina Kausch, June 2009
- 84 ‘Strong Foundations?’: The Imperative for Reform in Saudi Arabia, Ana Echagüe and Edward Burke , June 2009
- 83 Women’s political participation and influence in Sierra Leone, Clare Castillejo, June 2009
- 82 Defenders in Retreat. Freedom of Association and Civil Society in Egypt, Kristina Kausch, April 2009
- 81 Angola: ‘Failed’ yet ‘Successful’, David Sogge, April 2009
- 80 Impasse in Euro-Gulf Relations, Richard Youngs, April 2009
- 79 La división del trabajo internacional: Desafiando al paradigma de la asociación. Marco analítico y metodología para los estudios de país, Nils-Sjard Schulz, Febrero 2009
- 78 Violencia urbana: Un desafío al fortalecimiento institucional. El caso de América Latina, Laura Tedesco, Febrero 2009
- 77 Desafíos económicos y Fuerzas Armadas en América del Sur, Augusto Varas, Febrero 2009
- 76 Building Accountable Justice in Sierra Leone, Clare Castillejo, January 2009
- 75 *Plus ça change*: Europe’s engagement with moderate Islamists, Kristina Kausch, January 2009
- 74 The Case for a New European Engagement in Iraq, Edward Burke, January 2009
- 73 Proyecto de investigación sobre ciudadanía inclusiva: Metodología, Clare Castillejo, Enero 2009
- 72 Remesas, Estado y desarrollo, Laura Tedesco, Noviembre 2008
- 71 La proliferación del “estado paralelo”, Ivan Briscoe, Octubre 2008
- 70 Hybrid Regimes or Regimes in Transition, Leonardo Morlino, September 2008
- 69 Strengthening Women’s Citizenship in the context of State-building: The experience of Sierra Leone, Clare Castillejo, September 2008
- 68 La Política de la energía: Una comparación entre Azerbayán, Nigeria y Arabia Saudí, Jos Boonstra, Edward Burke and Richard Youngs, Septiembre 2008
- 67 Democratising One-Party Rule? Political Reform, Nationalism and Legitimacy in the People’s Republic of China, Shaun Breslin, September 2008
- 66 The United Nations Mission in Congo: In quest of unreachable peace, Xavier Zeebroek, July 2008
- 65 Energy: A Reinforced Obstacle to Democracy?, Richard Youngs, July 2008
- 64 La debilidad del Estado: Mirar a través de otros cristales, David Sogge, Julio 2008
- 63 IBSA: Un actor internacional y un socio para la UE, Susanne Gratius, Julio 2008
- 62 The New Enhanced Agreement Between the European Union and Ukraine: Will it Further Democratic Consolidation?, Natalia Shapovalova, June 2008
- 61 Bahrain: Reaching a Threshold. Freedom of Association and Civil Society in the Middle East and North Africa, Edward Burke, June 2008
- 60 International versus National: Ensuring Accountability Through Two Kinds of Justice, Mónica Martínez, June 2008
- 59 Apropiación con adjetivos. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización- Informe de síntesis, Stefan Meyer and Nils-Sjard Schulz, Marzo 2008

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 58 Esfuerzos europeos en Justicia Transicional, *María Avello*, Mayo 2008
- 57 Desmovilización paramilitar en Colombia: Luces y sombras, *Felipe Gómez Isa*, Marzo 2008
- 56 La libertad de asociación y la sociedad civil en Oriente Medio y el Norte de África: Jordania, *Ana Echagüe*, Marzo 2008
- 55 The Democracy Promotion Policies of Central and Eastern European States, *Laurynas Jonavicius*, March 2008
- 54 Marruecos: Negociar el cambio con el Majzen. La libertad de asociación en Oriente Medio y el Norte de África: Informe 1, *Kristina Kausch*, Febrero 2008
- 53 El Proceso de Estabilización y Asociación: ¿Están fracasando los incentivos de la UE en los Balcanes Occidentales?, *Sofía Sebastián*, Febrero 2008
- 52 Haití: Las voces de los actores. Un proyecto de investigación sobre la Misión de la ONU, *Amélie Gauthier y Pierre Bonin*, Enero 2008
- 51 La democratización de un Estado dependiente: El caso de Afganistán, *Astri Suhrke*, December 2007
- 49 Perú: ¿el reino de las ONG? Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Enrique Alasino*, Febrero 2008
- 48 El reto nicaragüense. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Claudia Pineda y Nils-Sjard Schulz*, Enero 2008
- 47 EU Democracy Promotion in Nigeria: Between *Realpolitik* and Idealism, *Anna Khakee*, December 2007
- 46 Dejando atrás el espíritu de Dayton: La reforma constitucional en Bosnia-Herzegovina, *Sofía Sebastián*, Noviembre 2007
- 45 La “tercera ola populista” de América Latina, *Susanne Gratius*, Octubre 2007
- 44 OSCE Democracy Promotion: Grinding to a Halt?, *Jos Boonstra*, October 2007
- 43 La fusión entre seguridad y desarrollo: ¿Otro estancamiento europeo?, *Richard Youngs*, Septiembre de 2007
- 42 El laboratorio de ayuda de Vietnam. Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización. Estudio de caso I, *María Delfina Alcaide y Silvia Sanz-Ramos*, Septiembre 2007
- 41 Marco analítico-conceptual y metodologías para los estudios de país. Proyecto: Armonización de los donantes: Entre la eficacia y la democratización, *Stefan Meyer y Nils-Sjard Schulz*, Septiembre de 2007
- 40 La cooperación española para el desarrollo: ¿Aspiraciones hechas realidad?, *Stefan Meyer*, Julio de 2007
- 39 La Unión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico, *Ana Echagüe*, Mayo de 2007
- 38 El papel de la OTAN en la reforma democrática, *Jos Boonstra*, Mayo de 2007
- 37 El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, *Laura Tedesco*, Mayo de 2007
- 36 ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, *Geoffrey Phidham*, Abril de 2007
- 35 Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, *Susanne Gratius*, Abril de 2007
- 34 Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, *Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati*, Marzo de 2007
- 33 Europa y Rusia, más allá de la energía, *Kristina Kausch*, Marzo de 2007
- 32 Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, *Richard Youngs (Editor)*, Enero de 2007
- 31 La Refundación del Estado en Bolivia, *Isabel Moreno y Mariano Aguirre*, Enero de 2007
- 30 Crisis del Estado y dominios civiles en África, *Mariano Aguirre y David Sogge*, Diciembre de 2006
- 29 Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, *David Mathieson and Richard Youngs*, December 2006
- 28 Promoting Democracy Backwards, *Peter Burnell*, November 2006

FRIDE

Las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y del Reino Unido han aprendido la dura lección de su compromiso limitado hacia Afganistán e Irak tras las invasiones de ambos países, y ahora están preparados para llevar a cabo una amplia serie de tareas humanitarias y de reconstrucción. La “estabilización” por parte del ejército es vital para el éxito de cualquier campaña de contrainsurgencia, pero ha resultado en una inevitable “incursión” en las responsabilidades “civiles”, la militarización de la ayuda y el surgimiento de un ejército más político. Las consecuencias para las relaciones cívico-militares son profundas y no se conocen de manera adecuada. Basado en una investigación en el terreno en Irak, este documento de trabajo de FRIDE afirma que, mientras que el ejército a menudo se encuentra en una mejor posición para proveer ayuda de emergencia en los entornos más inseguros, es necesario reafirmar la supervisión civil sobre las operaciones de estabilidad en todos los niveles, con el fin de invertir la “militarización progresiva” de la política exterior. Esa tarea compleja requiere de una doctrina *civil* y de un diplomático poco convencional.

www.fride.org