



*José A Fernández Alfaro*

*Teniente Coronel Art. del Ejército de Tierra, Diplomado de Estado Mayor.*

*Correo: [jferalf@et.mde.es](mailto:jferalf@et.mde.es)*

*Artículo recibido: Junio de 2014.*

*- Artículo aceptado: Octubre de 2014.*

## ÉXITOS Y FRACASOS DE LA APLICACIÓN DE LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD (SSR) A LAS FUERZAS AFGANAS DE SEGURIDAD NACIONAL (ANSF)

### Resumen

Desde 2001, la presencia de fuerzas militares internacionales en Afganistán ha sido continua, En principio lideradas por Estados Unidos, mediante el *Combined Security Transition Command-Afghanistan* (CSTC-A) junto al *NATO Training Mission-Afghanistan* (NTM-A), han sido capaces de crear las actuales Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional (ANSF).

Podemos afirmar que ahora están cohesionadas y son capaces de frenar a la insurgencia, proporcionando estabilidad y seguridad, como hemos constatado durante las elecciones presidenciales de abril y junio. Pero también adolecen de graves deficiencias que han de solucionarse en los próximos años.

Hay a finales de 2014 tres hechos trascendentes: ISAF finalizará sus actividades, la OTAN iniciará su misión *Resolute Support* y las ANSF asumirán por completo la seguridad del país, cada vez con menos apoyo de la Comunidad Internacional. El momento es pues propicio para analizar los éxitos y fracasos de aplicar el modelo teórico de SSR a las ANSF, al Ejército Nacional afgano (*Afghan National Army*, ANA), y los desafíos a los que se enfrentará en la denominada Década de Transformación (2015-2024).

### Palabras clave

Afganistán; Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional; ANSF; Ejército Nacional afgano; ANA; Seguridad; Reforma del Sector de Seguridad; SSR.

### Abstract

*International military forces have maintained a continuous presence in Afghanistan since 2001. Led by the United States through the Combined Security Transition Command–Afghanistan (CSTC-A), and together with the NATO Training Mission–Afghanistan (NTM-A), these international military forces created the Afghan National Security Forces (ANSF) we see today.*

*The Forces are now indeed cohesive and are capable of stopping insurgency and providing both stability and security, as was shown during the presidential elections in April and June. But they also have very serious deficits which will need to be resolved over the coming years.*

*Three major events will take place at the end of 2014: ISAF will finalise their activities, NATO will start its Resolute Support mission, and the ANSF will take over complete responsibility for the security of the country, with less and less support from the international community. The time is now ripe, therefore, to analyse the successes and failures of the implementation of the SSR technical model in the ANSF and, more specifically, in the Afghan National Army (ANA), and to look at the challenges they will face during the so-called Transformation Decade (2015-2024).*

### Keywords

*Afghanistan; Afghan National Security Forces; ANSF; Afghan National Army; ANA; Security; Security Sector Reform; SSR.*

## ÉXITOS Y FRACASOS DE LA APLICACIÓN DE LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD (SSR) A LAS FUERZAS AFGANAS DE SEGURIDAD NACIONAL (ANSF)

### I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

2014 será decisivo en la historia de Afganistán.

Por una parte, se han celebrado las terceras elecciones presidenciales para sustituir al presidente Hamid Karzai, en el poder desde el 22 de diciembre de 2001. La Comunidad Internacional anhelaba ya una renovación institucional que proporcionase un marco democrático adecuado y un progresivo desarrollo social y económico, una situación de amplia seguridad en todo el territorio afgano. Y, al mismo tiempo, unas apropiadas relaciones diplomáticas con toda la Comunidad Internacional para el futuro.

Está prevista también la finalización de la misión de ISAF<sup>2</sup> y la total transferencia de competencias en materia de seguridad a las Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional (*Afghan National Security Forces*, ANSF). La misión de asistencia al gobierno realizada

---

<sup>1</sup> En el punto 3.2 de este texto se explica cómo están constituidas las ANSF. De entre todas sus unidades, se ha elegido únicamente al del Ejército Nacional afgano (*Afghan National Army*, ANA), como elemento de estudio en la aplicación del modelo teórico SSR. Se pretende estudiar la creación, evolución y efectividad actual del ANA como uno de los elementos esenciales de las ANSF dentro del proceso SSR seguido en Afganistán, aun cuando en ciertos momentos se hará referencia a otros elementos de las ANSF (la Fuerza Aérea Afgana, *Afghan Air Force*, AAF y la Policía, *Afghan National Police*, ANP) para una mayor comprensión del tema tratado, para comparar las distintas instituciones, etc.

<sup>2</sup> La Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (en inglés, *International Security Assistance Force* ISAF), es una misión de seguridad en Afganistán, liderada por OTAN desde 2003. Fue establecida por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas el 20 de diciembre de 2001 mediante la Resolución 13.861, conforme a lo establecido en los Acuerdos de Bonn. El papel principal de ISAF es proporcionar asistencia al gobierno afgano en el establecimiento de un entorno seguro y estable. Para ello las fuerzas de ISAF desarrollan operaciones de seguridad y estabilidad en todo Afganistán junto a las ANSF, a las cuales mentorizan, adiestran y equipan. ISAF apoya al Gobierno de la República Islámica de Afganistán (GIRoA) mediante la conducción de operaciones con la finalidad de reducir la capacidad y voluntad de la insurgencia, apoyar a las ANSF en el desarrollo de sus capacidades, así como facilitar mejoras en el buen gobierno de la nación y en el desarrollo socioeconómico, en beneficio de la población afgana. Consultado en junio 2014 en <http://www.isaf.nato.int/>.

hasta ahora por ISAF se transformará en la misión de la OTAN *Resolute Support*<sup>3</sup>, dedicada principalmente al adiestramiento, asesoramiento y apoyo a las ANSF.

Por otra parte, todos los hitos temporales que a partir de ahora se irán produciendo ya se establecieron con anterioridad, tanto en diversas Cumbres de la OTAN como en la Conferencia Internacional sobre Afganistán, celebrada en Bonn el 5 diciembre de 2011.

Así, en la Cumbre de la OTAN de Lisboa (noviembre 2010), y la de Chicago<sup>4</sup> (2012), se estableció que el Gobierno de Afganistán acordaba con los países contribuyentes con tropas a ISAF, la transferencia gradual sobre la seguridad en todo Afganistán a las Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional, antes de finalizar 2014.<sup>5</sup>

Por otra parte, la citada Conferencia Internacional sobre Afganistán fijaba que, tras el actual proceso de transición que ahora concluye, se iniciará la denominada “Década de Transformación”, entre 2015 y 2024. La Comunidad Internacional seguirá proporcionando apoyo a las ANSF, para el adiestramiento, equipamiento, financiación y desarrollo de sus capacidades.<sup>6</sup>

La presencia de la Comunidad Internacional en dichas tierras dura ya 13 años, durante los cuales, de una u otra forma, se han puesto en práctica diversas estrategias y fórmulas para la reconstrucción de este estado fallido. Una de ellas es la aplicación del modelo teórico de Reforma del Sector de Seguridad (*Security Sector Reform*, SSR) a las Fuerzas Afganas de Seguridad Nacional por parte de la Comunidad Internacional y en especial, por las fuerzas militares estadounidenses en sus primeros años.

Muchos han sido los éxitos y fracasos relacionados con la creación de la ANSF, que cuenta con casi 370.000 efectivos. Dado que a partir de enero de 2015 su papel será fundamental a la hora de proporcionar seguridad y estabilidad interna a Afganistán, quizá sea ahora el momento ideal para estudiar en profundidad del modelo del ANA (como uno de los elementos fundamentales de las ANSF), de su estructura, capacidades, equipamiento, financiación, adiestramiento, reclutamiento, etc.; y poder así conocer cuáles han sido los aciertos y errores en la aplicación del modelo de la Reforma del Sector de Seguridad sobre el ANA.

---

3 Cuando finalice el Decenio de Transformación en 2024, las ANSF deben ser capaces de asumir por completo las misiones de seguridad en Afganistán, sin apoyo alguno de la Comunidad Internacional.

4 Consultado en junio 2014 en [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87595.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm).

5 Resolución 2145 del Consejo de Seguridad (7139ª sesión), celebrada el 17 de marzo de 2014. Consultado en junio 2014 en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2145%282014%29>.

6 Punto 13 de las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre Afganistán. Consultado en junio 2014 en [http://eeas.europa.eu/afghanistan/docs/2011\\_11\\_conclusions\\_bonn\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/afghanistan/docs/2011_11_conclusions_bonn_en.pdf) Consultado en junio 2014 en:

## 2. QUÉ ENTENDEMOS POR REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD

Desde la finalización en Afganistán de la guerra contra Al Qaeda, diciembre 2001, la participación de la Comunidad Internacional ha sido vital para la reconstrucción de este país. A lo largo de estos 13 últimos años, se han celebrado numerosas reuniones en foros, cumbres o conferencias internacionales, con la finalidad de aunar y coordinar los esfuerzos de todos los países participantes y donantes. Afganistán, como país receptor de todas las actividades tratadas en dichas reuniones, ha estado siempre presente; evitándose así la reconstrucción de un estado sin su participación.

Uno de los elementos más importantes durante la reconstrucción de un estado es la reforma de las instituciones relacionadas con la seguridad. Pero, ¿cómo debe efectuarse la creación de estas estructuras, tan necesarias en el nuevo estado?

Como respuesta, la Comunidad Internacional ha abordado lo que se denomina “Reforma del Sector de Seguridad, SSR”, mediante la publicación de manuales, la celebración de conferencias, foros, etc., o incluso mediante la creación de centros de pensamientos (“*think tanks*”) dedicados a este amplio y complejo sector.

No existe una definición única de lo que abarca o implica este concepto. Numerosas instituciones, foros, analistas o académicos han propuesto definiciones muy distintas, aun cuando en todas ellas se perciben elementos comunes, con enfoques particulares, pero que no divergen en exceso. Veamos algunas definiciones:

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

Una vez ha definido qué considera sector de seguridad, Naciones Unidas define el concepto SSR como “un proceso de evaluación, revisión e implementación así como la supervisión y evaluación posterior, dirigido por autoridades nacionales, que tienen por objetivo mejorar la seguridad, tanto para el estado como para su población, sin discriminación alguna entre sus habitantes y con un estricto respeto hacia los derechos humanos y al cumplimiento de la ley.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> United Nations. “*SSR Perspective*”. Department of Peacekeeping Operations. Office of Rule of Law and Security Institutions. Security Sector Reform Unit. (New York: UN, 2012). Consultado en junio 2014 en <http://www.un.org/en/events/peacekeepersday/pdf/securityreform.pdf>.

- Por otra parte, una de las instituciones que más esfuerzos ha realizado para la definición y desarrollo del concepto SSR es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.<sup>8</sup> En 2005 publicó el documento “Reforma del Sector de Seguridad y Gobernanza”,<sup>9</sup> que en 2007 fue complementado con un manual sobre SSR (Manual del CAD-OCDE sobre la Reforma del Sistema de Seguridad: apoyo a la seguridad y la justicia).<sup>10</sup>

Esta Organización también comienza detallando, en el primero de los dos documentos citados, lo que considera como concepto de seguridad: “todas aquellas condiciones en las que la población y las comunidades viven en libertad, de forma pacífica y segura, participando completamente en el gobierno de su país, recibiendo la protección de los derechos fundamentales, teniendo acceso a los recursos y a las necesidades básicas para la vida, en un entorno que no sea perjudicial para su salud y su bienestar”.

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

- Como ejemplo, el experto en SSR Michael Brzoska afirma que el objetivo último de la reforma del sector seguridad es crear fuerzas uniformadas y armadas profesionales, cuyas funciones estén claramente delimitadas. Incluso en los niveles funcionales más bajos, sujetas a un estricto control –objetivo y subjetivo– de autoridades civiles.

Como se ha podido observar en estas tres definiciones, SSR es un concepto muy amplio, que integra a numerosos actores relacionados con la seguridad (fuerzas armadas, policías, autoridades aduaneras, unidades de reserva, fuerzas nacionales de defensa, milicias, unidades paramilitares, guardias presidenciales, servicios de inteligencia y seguridad, unidades de guardacostas,...) con aquellas instituciones que gestionan y supervisan las actividades de los actores anteriormente citados, todo ello con la finalidad de proporcionar la seguridad interna y externa a un estado.

---

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

9 OECD DAC, *Security System Reform and Governance*, DAC Guidelines and Reference Series (Paris: OECD DAC, 2004). Consultado en junio 2014 en [www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf)

10 OECD DAC, *OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice* (Paris: OECD DAC, 2007). Consultado en junio 2014 en [www.oecd.org/development/in-caf/38406485.pdf](http://www.oecd.org/development/in-caf/38406485.pdf)



En 2002, cuando se inicia la reconstrucción de Afganistán, la Comunidad Internacional tenía experiencias muy diversas en SSR. Existían antecedentes de participación en estados fallidos (Yemen 1994, Ghana 2001, Liberia 2003). Pero no se había aplicado hasta entonces este concepto de forma global en un estado. En Yemen, en un solo año, el equipo multidisciplinar que participó en la reforma SSR desarrolló un programa de apoyo a la policía y al sistema judicial; en Ghana, el Ministerio de Defensa solicitó al equipo Asesor para Desarrollar el Sector de Seguridad ayuda del Reino Unido para gestionar los recursos humanos en el Ministerio; y en Liberia se abordó principalmente un proceso de desarme, desmovilización y reintegración DDR de ex-combatientes, así como el control del armamento ligero existente).

Además de estas experiencias puntuales, en ciertos sectores existieron antes de 2002 dos casos de reformas integrales en estados fallidos, considerados hoy en día paradigmáticos: Kosovo y Timor Oriental. En ambos casos (llevados a cabo en 1999) Naciones Unidas asumió la administración directa de dichos estados y crear desde cero, con urgencia, algunas de las instituciones relacionadas con SSR.<sup>11</sup> En 2002, cuando en Afganistán aún no se conocía<sup>12</sup> este concepto, se comenzó a implantar tras

---

11 No se pretendió crear un ejército: en Timor, parte del personal que formaba las milicias (FALINTIL), preparados y adiestrados para el combate en ese terreno, no fueron desmovilizados. Pasaron a ser parte de un pequeño ejército (unidades de infantería ligera) capaces de controlar la frontera con Timor Occidental. En Kosovo, el personal del Ejército de Liberación de Kosovo (Kosovo Liberation Army, KLA) fue integrado en una organización civil, el Cuerpo de Protección de Kosovo (Kosovo Protection Corps, KPC) encargado de proporcionar asistencia en catástrofes (terremotos, inundaciones). CADY, Jean-Christian, "The United Nations and Security Sector Reform in Kosovo". En Security Sector Reform: Its relevance for conflict prevention, peace building and development. (Ginebra: DCAF 2003). Consultado en septiembre 2014 en <http://www.dcaf.ch/content/download/36008/527233/file/Cady.pdf>.

12 La documentación relacionada con la SSR es abundante. Si se quiere aplicarla a las fuerzas armadas de un estado, el manual sobre SSR de la OCDE (ver nota al pie nº 10) establece que existen ocho temas clave:

- 1. Control democrático sobre las fuerzas armadas, incluyendo un marco de actuación legal y constitucional, así como una gestión y supervisión civil sobre dichas fuerzas armadas.
- 2. Fortalecer el proceso de revisión de las amenazas a la seguridad, desarrollando las capacidades necesarias para actuar.
- 3. Establecer el papel y la responsabilidad de las FAS en relación a la policía en cuestiones de seguridad internas.
- 4. Una aproximación integral al desarrollo, gasto económico, planeamiento de los recursos humanos y la gestión de los medios militares.
- 5. Fomentar el debate en la sociedad civil sobre temas relacionados con la reforma de la defensa.
- 6. Fomentar la reforma interna de las fuerzas armadas (el adiestramiento básico y la carrera profesional) así como una salida laboral.
- 7. Fomentar un equilibrio social y étnico y la igualdad de oportunidades para todos.
- 8. Fortalecer acuerdos regionales de cooperación militar. OECD DAC, "OECD DAC Handbook

la Conferencia Internacional de Donantes de Ginebra (abril 2002), en la cual cinco países decidieron asumir cada uno de los cinco pilares fundamentales del proceso SSR: Estados Unidos se hizo cargo de la reforma militar; Alemania de la reforma de la policía; Japón apoyaría el Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de los excombatientes; Italia se encargaría de la reforma judicial, y Reino Unido de la lucha antinarcóticos.

Durante estos 13 años, ha habido numerosas vicisitudes en el proceso SSR. Sí es indudable que las ANSF son hoy profesionales, equipadas y en plena evolución, con numerosas limitaciones como veremos; pero aún capaces de actuar contra la insurgencia en el interior de Afganistán.

En suma, el proceso SSR se ha llevado a cabo, y es un buen momento para evaluar su efectividad actual.

### **3. LAS FUERZAS AFGANAS DE SEGURIDAD NACIONAL (AFGHAN NATIONAL SECURITY FORCES, ANSF)**

Actualmente son un elemento novedoso en la actual estructura gubernamental de Afganistán, absolutamente distinto a cualquier estructura armada que pueda haber existido en ese país con anterioridad. Lejos quedan las antiguas estructuras militares influidas por británicos, alemanes y soviéticos en los siglos XIX y XX. El actual diseño de las ANSF es fruto de la aplicación de un modelo de fuerzas armadas/policiales modernas, de corte occidental, a un estado muy diferente de las naciones involucradas en esta cuarta “remodelación” de sus ANSF.

Se han tenido en cuenta numerosos factores a la hora de configurar una estructura estable y duradera para las ANSF (amenazas a las que deberán enfrentarse; una distribución étnica acorde a la existente en el país, no favoreciendo a ninguna de forma expresa; despliegue a lo largo de todo el territorio de Afganistán,...).

---

on Security System Reform, Supporting Security and Justice” (Paris: OECD DAC, 2007)  
Consultado en junio 2014 en [www.oecd.org/development/incaf/38406485.pdf](http://www.oecd.org/development/incaf/38406485.pdf) p. 124.



Afghan National Army and Afghan National Police Ethnicity<sup>13</sup>

	Pashtun		Tajik		Hazara		Uzbek		Others	
	ANA	ANP	ANA	ANP	ANA	ANP	ANA	ANP	ANA	ANP
Officer	42.4%	40%	39.1%	49%	7.9%	5%	4.5%	3%	6.1%	3%
NCO	51.8%	32%	38.2%	55%	9.6%	5%	3.2%	4%	1.5%	4%
Soldier / Patrolman	43.0%	47%	29.2%	35%	11.0%	4%	8.5%	7%	8.2%	7%
Total Force	45.7%	42%	33.3%	42%	10.2%	5%	6.3%	6%	5.8%	6%
National Avg	44%		25%		10%		8%		13%	

NOTE: ANA numbers as of March 2013, ANP as of December 2011.

Ilustración 1: Distribución étnica en ANA y ANP.<sup>13</sup>

Tal ha sido la voluntad de generar unas ANSF adecuadas que incluso al personal extranjero que ha adiestrado, formado o patrocinado estas unidades, se le ha preparado con anterioridad a su despliegue en zona e imbuido del concepto de conciencia intercultural (*cross cultural awareness*). Esta concienciación intercultural es mucho más que un simple estudio de lo que se puede hacer o no en Afganistán, mucho más que comprender y respetar la cultura afgana para no generar problemas o malentendidos entre el personal de los países de la Comunidad Internacional que participan en este proyecto y la población local, dada las diferencias tan notables entre ambas culturas.

Para una apropiada preparación intercultural, debe existir un conocimiento amplio de la cultura local, pero no solo desde una perspectiva descriptiva o simplista (estudio de la cultura; antes bien, se debe profundizar en las dinámicas y causas que generan los comportamientos, actitudes, emociones, ..., en la población local, y de esa forma poder llegar a intuir reacciones futuras.<sup>14</sup>

### 3.1 Estructura de las ANSF

Las ANSF<sup>15</sup> son el conjunto de fuerzas de seguridad bajo la autoridad de los Ministerios de Defensa y del Interior.

13 Afghanistan Index. Tracking Progress and Security in Post-9/11 Afghanistan. Consultado en junio 2014 en <http://www.brookings.edu/about/programs/foreign-policy/afghanistan-index>.

14 Para profundizar en el concepto "Cross Cultural Awareness", se recomienda la lectura del Concepto Cross-Cultural Awareness, Objetivo 4.3 del Experimento Multinacional 6. Consultado en septiembre de 2014 en [http://mne.oslo.mil.no:8080/Multinatio/MNE6produkt/43CrossCul/file/4.3%20Cross%20Cultural%20Awareness%20Analytical%20Concept\\_third%20draft.pdf](http://mne.oslo.mil.no:8080/Multinatio/MNE6produkt/43CrossCul/file/4.3%20Cross%20Cultural%20Awareness%20Analytical%20Concept_third%20draft.pdf).

15 Independent Assessment of the Afghan National Security Forces. CNA's Center for Strategic Studies. Pág 11. Consultado octubre 2014 <http://www.cna.org/sites/default/files/research/CNA%20Independent%20Assessment%20of%20the%20ANSF.pdf>.

Bajo la dependencia de Defensa se encuentran el Ejército de Tierra (*Afghan National Army*, ANA), la Fuerza Aérea Afgana (*Afghan Air Force*, AAF), las Fuerzas de Operaciones Especiales (*Afghan National Army Special Operations Forces*, ANASOF) así como el Ala para Misiones Especiales del Ejército de Aire (*Special Mission Wing*, SMW).

Depende del Ministerio del Interior la Policía Nacional afgana (*Afghan National Police*, ANP), formada a su vez por cuatro tipos de policías distintos:

- La Policía de Fronteras (*Afghan Border Police* ABP);
- La Policía Nacional del Orden Civil (*Afghan National Civil Order Police*, ANCOP), con funciones en entornos urbanos;
- La Policía Uniformada (*Afghan Uniform Police*, AUP); ésta a su vez incluye a la policía de barrio o comunitaria (*community police*), policía de tráfico (*traffic police*) y bomberos (*fire-fighters*);
- La Policía para la lucha contra la delincuencia (*Afghan Anti-Crime Police*, AACCP), que incluye a su vez a la policía anti-narcóticos, la policía anti-terrorista y al Departamento de Investigación Criminal.

Además de estos cuatro pilares, encontramos la Dirección General de Unidades Especiales de Policía (*General Directorate Police Special Unit*, GDPSU), sus tres Unidades Nacionales y las 19 Unidades Provinciales.

Asimismo, depende del Ministerio del Interior:

- La Policía Local afgana (con casi 24.000 integrantes a fecha octubre de 2013<sup>16</sup>), una especie de conjuntos de milicias locales, resultado de un programa bilateral entre Estados Unidos y Afganistán, financiada con fondos estadounidenses. Depende de Interior en lo relativo a su regulación, y
- La Fuerza de Protección Pública (*Afghan Public Protection Force*, APPF).

Por último, existe la Agencia Nacional de Inteligencia, denominada Dirección Nacional de Seguridad (*National Directorate of Security*, NDS), que depende directamente del presidente y no se considera incluida como parte de las ANSF en este estudio.

Como ya se expuso en la nota 1, entre todas las instituciones citadas en los párrafos anteriores, en este documento sólo se estudiará la estructura, medios materiales y personales y la efectividad actual del Ejército Nacional afgano (*Afghan National Army*, ANA), como uno de los elementos esenciales de las ANSF.

---

<sup>16</sup> <http://www.brookings.edu/-/media/Programs/foreign%20policy/afghanistan%20index/index20140514.pdf>.

Aun cuando el estudio de la aplicación del modelo teórico SSR se ha centrado únicamente en el ANA, en ciertos momentos se hará referencia puntual a otras entidades; concretamente, la Fuerza Aérea Afgana, *Afghan Air Force*, AAF y la Policía, *Afghan National Police*, ANP) para una mayor comprensión del tema tratado, para comparar dichas instituciones, sus estructuras, medios materiales, influencia del volumen de efectivos en una y otra institución, etc.

### 3.2 Creación de las ANSF: CTSC-A Y NTM-A

La creación de las ANSF ha seguido un proceso complejo: las primeras iniciativas se adoptaron mediante el Acuerdo de Bonn (diciembre 2001, Bonn I), y en la Conferencia de Petersberg (diciembre de 2002, Bonn II). En ellas se fijaba ya un número de efectivos máximos (70.000) para el Ministerio de Defensa (incluyendo personal militar como civil del ejército de tierra y de la fuerza aérea afgana) y 62.000 efectivos para la policía.

En las Conferencias de Tokio (enero 2002) y Ginebra (abril 2002) se definieron los detalles fundamentales de la RSS, y en especial, las naciones participantes asumieron cada uno de los cinco pilares fundamentales de la reforma del sector de seguridad: Estados Unidos se hizo cargo de la reforma militar; Alemania realizaría sus esfuerzos en la reforma de la policía; Japón apoyaría el Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) de los excombatientes; Italia se encargaría de la reforma judicial, y Reino Unido de la lucha antinarcóticos.

En relación al ANA, Estados Unidos comenzó en mayo de 2002 la formación de los primeros reclutas en el Centro de Adiestramiento Militar de Kabul. Este período inicial de formación duraba 10 semanas, obteniéndose el primer kandak (batallón) en julio de 2002.

Desde mayo de 2003, la Task Force Phoenix se encargó de formar al ANA en cuestiones de liderazgo, planeamiento, ejecución de operaciones y doctrina.<sup>17</sup>

Entre 2002 y 2005 se aplicaron programas de formación muy diversos, lo que permitiría formar nuevas unidades en menos tiempo, y así, poder combatir la creciente insurgencia). Estados Unidos se enfrentó a numerosos problemas (escasez de personal, baja calidad del recurso humano, analfabetismo, desequilibrios étnicos, gran tasa de abandonos,...) que le impedía alcanzar los cupos máximos fijados para el ANA en las distintas conferencias y cumbres.

---

<sup>17</sup> ARTEAGA, Félix y Carlota GARCÍA ENCINAS, “Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán: ¿listas para el relevo?”, Documento de trabajo 31/2010 del Real Instituto Elcano, Madrid, septiembre 2010. Consultado en julio 2014 en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

Tras el período de instrucción individual básica, avanzada y del adiestramiento de unidades tipo pelotón, sección y compañía, Estados Unidos decidió en 2004 integrar personal militar estadounidense en los kandaks recién creados, con la finalidad de proporcionar un mejor adiestramiento. Estos equipos recibirían al nombre de “Equipos de Adiestramiento Empotrados” (*Embedded Training Teams*, ETT).

Por otra parte, Alemania, que se había hecho cargo de formar a la policía, apostó por un cuerpo policial bien formado, en detrimento de un crecimiento acelerado de efectivos.

Dado que para Estados Unidos era importante hacer frente a la insurgencia de forma global, mediante el empleo conjunto del ANA y la policía, y teniendo en cuenta la divergencia de estrategias de ambos países, Washington decidió involucrarse también en la formación policial aportando fondos y creando un Centro de Formación Central y siete Centros Regionales de Formación, dependientes todos ellos del Bureau of International and Law Enforcement (INL), del Departamento de Estado de Estados Unidos.

Así, coordinaba todas sus actividades para el ANA a través de la Oficina de Cooperación Militar para Afganistán (*Office of Military Cooperation Afghanistan* OMC-A), estructura que más tarde se transformaría en la *Office of Security Cooperation-Afghanistan* (OSC-A); esta Oficina asumiría finalmente dirigir el adiestramiento del ANA así como cooperar con Alemania en la reforma de la policía.

En abril de 2006, el OSC-A pasa denominarse Mando Combinado para la Transición de la Seguridad en Afganistán (*Combined Security Transition Command – Afghanistan* CSTC-A).

El CSTC-A es una estructura militar multinacional, que forma parte de la Operación Libertad Duradera (*Op. Enduring Freedom*), en la que participan naciones de OTAN y otras ajenas a esta Alianza (Nueva Zelanda y Australia), encargada desde 2006 de reformar, adiestrar y equipar a las ANSF de Interior y de Defensa de Afganistán.

También en 2006, la OTAN decide complementar las actividades realizadas por los ETT de Estados Unidos mediante la creación de los Equipos de Patrocinio y Enlace (*Operational Mentor Liaison Teams*, OMLT).

Entre 2006 y 2009, se incrementa la inseguridad en Afganistán. Aun cuando se logra incrementar el número de soldados y policías, siguen existiendo enormes problemas en la creación del ANA y la policía: baja calidad de los efectivos, corrupción, lealtad hacia la etnia de procedencia, sueldos bajos, analfabetismo, falta de identificación del recluta con las estructuras gubernamentales, carencia de medios (vehículos, armamento, transmisiones), etc. A todos estos problemas se añadía las ausencias injustificadas, las bajas definitivas y la incapacidad de reclutar al personal necesario para poder alcanzar los efectivos máximos autorizados.

2009 sería un año crucial en el devenir de Afganistán: el presidente Obama accede a la presidencia de los Estados Unidos y define una nueva estrategia para Afganistán y Pakistán. Nombra al General Mc Chrystal Comandante en Jefe del contingente militar de Estados Unidos en Afganistán (USFOR-A).

A su vez, en la Cumbre de la OTAN celebrada en Estrasburgo-Kehl, los Jefes de Estado y de Gobierno deciden establecer el *NATO Training Mission – Afghanistan*, NTM-A con la finalidad de adiestrar, asesorar y proporcionar asistencia a las ANSF, creando de esta manera una fuerza capaz y permanente, que proteja a la población afgana y que niegue refugio a la insurgencia en Afganistán. NTM-A sería el encargado de supervisar entonces el adiestramiento y equipamiento de las fuerzas afganas de la ANSF, quedando el CSTC-A encargado de las actividades administrativas y financieras de los fondos económicos de EEUU para las operaciones en Afganistán.

El NTM-A (formado por personal procedente de 29 naciones OTAN y 6 no-OTAN) se activó formalmente el 21 noviembre de 2009 y se ubicó junto al CSTC-A, en Camp Eggers, Kabul.

Ambos estaban supervisados por un mando único (en sus inicios, por el Teniente General Caldwell), quien a su vez dependía directamente del General Jefe de la Fuerza de Internacional de Asistencia a la Seguridad, ISAF (desde junio de 2009, el General McChrystal).

El NTM-A nació bajo dos premisas:

- Hacerse cargo de los programas de formación y de tutela puestos ya en marcha para instruir y adiestrar a las Fuerzas Armadas afganas (especialmente al ANA) y a la policía, así como introducir los cambios necesarios para la obtención de resultados positivos; y
- Asesorar a estas instituciones con la finalidad de que asumieran progresivamente el liderazgo del proceso reformador.

El NTM-A está compuesto por dos elementos subordinados fundamentales, uno dedicado a las operaciones y otro al apoyo:

- El primero, a su vez, se divide en cinco elementos, dedicados al ejército de tierra ANA, a la policía ANP, las fuerzas de operaciones especiales, al ejército del aire AAF y al apoyo logístico de las operaciones.
- El segundo focaliza sus actividades en gestionar contratos / supervisión de auditorías, financiar las ANSF y programas de asistencia relacionados con la seguridad.

El NTM-A opera en las mismas zonas donde despliega permanente o temporalmente las ANSF. Para ello, se despliegan los denominados *Training Advisory Groups* en cada uno de los Mandos de Apoyo Regional de ISAF, realizando labores de operaciones y apoyo.

Como decíamos antes, 2009 fue un año importante en el proceso de reforma del sector de seguridad en Afganistán, dado que el mando de ISAF y el de las fuerzas de Estados Unidos en Afganistán (USFOR-A) confluyen en la misma persona, el General McChrystal. Subordinado a este mando están el NTM-A y el CSTC-A, ambas también bajo la autoridad de un único general, Caldwell; por primera vez, estarán coordinados todos los esfuerzos realizados en Afganistán en beneficio de la SSR.

### 3.3 Volumen máximo de efectivos de las ANSF

Desde Bonn 2001, se han ido fijando el volumen máximo de personal que forman las ANSF. Entonces dicho límite estaba fijado en 70.000 miembros para el Ministerio de Defensa (incluyendo todo el personal militar y civil del Ejército de Tierra y de la Fuerza Aérea afgana) y el 62.000 efectivos para la policía.

En 2008, debido al recrudecimiento de la violencia, el gobierno afgano solicitó el incremento de efectivos hasta llegar a 134.000 para el Ejercicio de Tierra afgano. El Órgano Conjunto para Monitorización y Coordinación (*Joint Coordination and Monitoring Board* JCMB) lo aprobó, y determinó que no más tarde de 2014 se alcanzase dicho límite.

Se han producido nuevas modificaciones, sin embargo. En la actualidad, el marco de referencia establecido es el diseño de una estructura con un volumen total de 352.000 integrantes para la totalidad de la ANSF.

De ese volumen, al ANA le corresponde un total de 187.000, objetivo que debió alcanzarse en diciembre de 2012; la ANP debería disponer de 157.000 integrantes en febrero de 2013 y finalmente la AAF, de igual forma, con 8.000, diciembre de 2014.

Según los últimos datos existentes, proporcionados por el CSTC-A (marzo de 2014), el ANA está formado por 182.777 integrantes, es decir: un 98% del total fijado (9.236 son civiles, lo que supone un 5% del total del ANA). La ANP alcanza datos similares (98%), con 153.269 efectivos. Sin embargo, la AAF dispone únicamente de un 85% de todo su personal, es decir 6.763 integrantes del máximo autorizado<sup>18</sup> (de los cuales 250 son civiles, un 3,7 %).

---

<sup>18</sup> Los datos proporcionados por el CSTC-A que aparecen en este informe han sido obtenidos de los informes trimestrales y anuales proporcionados por el *Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction* (SIGAR). En este concreto punto, del informe fechado a 31 marzo 2014. Consultado en junio 2014 en [www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf](http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf).



Por tanto, a modo de resumen, la ANSF cuentan con un total de 342.809 integrantes, el 97% del techo máximo fijado.<sup>19</sup>

### 3.4 El Ejército de Tierra afgano (ANA)

Como hemos visto, el ANA es el elemento fundamental de empleo del Ministerio de Defensa afgano; Está formado por un Estado Mayor General y una serie de Divisiones dedicadas a las finanzas, la inteligencia, asuntos públicos, salud, asesoría jurídica, personal y comunicación estratégica.

El Estado Mayor General es el elemento directivo fundamental del ANA, estructurado en las divisiones clásicas de un estado mayor: personal, inteligencia, operaciones, logística,... y cuenta además con un Centro Militar de Coordinación Nacional, dotado de medios de mando y control para el seguimiento de las operaciones.<sup>20</sup>

Del Estado Mayor General depende el Mando de Fuerzas Terrestres, el Mando de Operaciones Especiales, las unidades logísticas, academias y centros de formación así como la Fuerza de Ataque Móvil (*Mobile Strike Force*).

El Mando de Fuerzas Terrestres es una unidad situada en nivel operacional de la que dependen seis Cuerpos de Ejército y la IIIª División. Los Cuerpos de Ejército, creados a partir de septiembre 2004, tienen actualmente una estructura similar a las divisiones de las Fuerzas Armadas occidentales (entre 3 y 5 brigadas):

- El 201 Cuerpo de Ejército (CE), está situado en Kabul y está formado por cuatro brigadas;
- En Gardez se sitúa el 203 CE, formado por cuatro brigadas;
- En Kandahar encontramos el 205 CE, formado por cinco brigadas;
- En Herat, el 207 CE, con tres brigadas;
- En Balkh, el 209 CE, con tres brigadas; y por último,
- En Helmand, el 215 CE, con cuatro brigadas.<sup>21</sup>

---

19 Para llegar al 100% del personal, al ANA le faltan 4.223 soldados, 3.731 policías a ANP y 1.237 soldados a la AAF. Es decir un total de 9191 integrantes (3%).

20 Cuaderno de Estrategia 164, "Afganistán después de la ISAF". Ministerio de Defensa español, Madrid, 2013, p.118. [www.ieee.es](http://www.ieee.es).

21 Los datos proporcionados se han obtenido del "Jane's World Armies. Afghanistan. Updated 20-Jun-2014". Consultado en julio de 2014 en <https://janes.ihs.com/CustomPages/Janes/DisplayPage.aspx?DocType=Reference&ItemId=+++1319169>.



<b>ANA STRENGTH,</b>		
	<b>Authorized</b>	<b>Assigned</b>
<b>ANA Component</b>	<b>Q1 2014</b>	<b>Q1 2014</b>
201st Corps	18,130	17,489
203rd Corps	20,798	20,029
205th Corps	19,097	17,891
207th Corps	14,879	13,806
209th Corps	15,004	14,554
215th Corps	17,555	16,310
111th Capital Division	9,174	8,921
Special Operations Force	12,149	10,458
Echelons Above Corps <sup>a</sup>	34,866	29,727
TTHS <sup>b</sup>	-	24,356 <sup>d</sup>
Civilians	-	9,236
<b>ANA TOTAL</b>	<b>161,652</b>	<b>182,777</b>
Afghan Air Force (AAF)	7,097	6,513
AAF Civilians	-	250
<b>ANA + AAF TOTAL</b>	<b>168,749</b>	<b>189,540</b>

Notes: Q4 2013 data is as of 12/30/2013; Q1 2014 data is as of 3/31/2014.  
<sup>a</sup> Includes MOD, General Staff, and Intermediate Commands  
<sup>b</sup> Trainee, Transient, Holders, and Student; these are not included in counts of authorized personnel  
<sup>c</sup> Includes 5,010 cadets  
<sup>d</sup> Includes 4,701 cadets  
<sup>e</sup> Q4 2013 assigned total includes 10,251 AWOL personnel

Sources: CSTCA, responses to SIGAR data calls, 1/6/2014 and 3/31/2014.

Ilustración 2: Distribución del personal del ANA según Mandos de primer nivel / Unidades<sup>22</sup>

Cada una de las brigadas está constituida por tres batallones (kandak) de infantería ligeros, un batallón de apoyo al combate (con elementos de artillería, transmisiones y reconocimiento) y un batallón logístico. Aun cuando inicialmente se pretendía que los kandaks tuvieran hasta 600 efectivos, el número actual varía entre los 250 y 300.

### 3.5 Armamento del ANA

En su mayor parte, procede de diversas donaciones a lo largo de los años, sin un adecuado programa de mantenimiento o abastecimiento de piezas de recambio.

22 Elaboración propia a partir de los datos existentes en [www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf](http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf), p.97.

La publicación *Military Balance*, en su versión de 2014<sup>23</sup> cita la existencia de 673 vehículos para transporte de personal, de los que 173 son del tipo M113 y cerca de 500 del tipo MSFV (*Mobile Strike Forces Vehicule*). Cuenta también con 214 piezas de artillería, de las cuales 85 son del tipo D-30, de 122mm y 24 M114A1 de 155mm, así como 105 morteros M-69 de 82 mm.<sup>24</sup>

Existe una única brigada mecanizada constituida por tanques soviéticos tipo T-55, aunque no existe constancia de su grado de operatividad.

En relación al armamento ligero,<sup>25</sup> se dispone de la pistola de 9 mm Makarov, de los fusiles M16 de 5.56 mm y el AK-47 de 7.62 mm, y de la ametralladora M-249 SAW.

A modo de ejemplo y comparando con las fuerzas aéreas de los países occidentales, las AAF cuenta con unos 100 aviones y helicópteros, entre los cuales podemos destacar:

- 2 aviones C-130 para transporte de personal, abastecimiento y transporte pesado; 6 C-182, como avión de entrenamiento; 26 C-208, usado para entrenamiento, transporte de personal, abastecimiento y evacuación de bajas; y 3 PC-12.
- 6 MD-530, como helicópteros de entrenamiento; 6 Mi-35, como helicóptero de apoyo aéreo cercano y reconocimiento; 58 helicópteros Mi-17, helicópteros para asalto aéreo, transporte de personal, evacuación de bajas y abastecimiento. Tienen capacidad de vuelo nocturno.

Cuenta con unos 650 pilotos y tripulaciones, de los 780 previstos; con 1.000 y especialistas de los 1.370 previstos así como con 5.200 personas para apoyo y seguridad de los 5.750 previstos.<sup>26</sup>

---

23 “Military Balance 2014”, International Institute for Strategic Studies. Consultado en julio 2014 en <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/04597222.2014.871879>. p. 222

24 Nota del autor: según los informes que se consulten, existen notables diferencias entre el número total de vehículos, cañones, morteros o armamento individual que existe actualmente en Afganistán. Por ello se ha utilizado los datos procedentes de la publicación *Military Balance* de 2014, pretendiendo dar una imagen del tipo de vehículo y del armamento colectivo o individual existente en Afganistán, y poder compararlo con el existente en dotación de otras fuerzas armadas.

25 Informe del Ministerio de Defensa al Congreso de los Estados Unidos de abril 2014 indicaba que habían sido entregadas hasta la fecha más de 202.000 armas individuales.

26 “Independent Assessment of the Afghan National Security Forces”, CNA’s Center for Strategic Studies, Washington, 2014. Consultado en julio de 2014 en <http://www.cna.org/sites/default/files/research/CNA%20Independent%20Assessment%20of%20the%20ANSF.pdf>. p. 133

### 3.6 Infraestructuras del ANA

Existen dos tipos principales:

- Las creadas específicamente para el ANA, a través de inversiones efectuadas por los países donantes, y
- Las cedidas por las fuerzas militares de la Comunidad Internacional, tras el repliegue de las fuerzas militares internacionales a sus países de origen.

Desde 2011, se han construido bases militares por todo Afganistán, con la finalidad de extender la autoridad del gobierno central más allá de Kabul. En 2012 el número de instalaciones (bases, puestos avanzados,...) ascendía a más de 850.<sup>27</sup> En septiembre 2013, ISAF había ya transferido 455 al Gobierno afgano: 248 a Defensa, 181 a Interior y 26 a otros ministerios. Otras muchas instalaciones han sido cerradas por imposibilidad de mantenimiento o de uso por parte del ANA (o de las ANSF en general).

### 3.7 El adiestramiento en el ANA

Desde que en julio de 2002 se crease el primer kandak afgano, la instrucción individual y el adiestramiento de las unidades ha sufrido importantes variaciones.

Inicialmente, el período de instrucción duraba 10 semanas, el cual incluía la instrucción individual básica, la instrucción individual avanzada y el adiestramiento de la unidad tipo pelotón.

Entre 2002 y 2005, la duración de este periodo osciló entre 8 y 10 semanas (en aquellos períodos más cortos, se dedicaban más horas, lo que al final revertía en crear unidades en menos tiempo con la misma formación).

Como ya hemos citado anteriormente, en 2004 se complementó con la creación de los Equipos de Adiestramiento Empotrados ETT, formados por instructores (entre 10 y 15), que convivían con la unidad, asesorando a la misma en cuestiones de planeamiento y ejecución de las operaciones en el nivel táctico, logística, liderazgo, etc.

En 2006, la OTAN crea los Equipos de Mentorización y Enlace (OMLT), con una finalidad similar a los ETT. Las actividades desarrolladas por los OMLT venían determinada por las restricciones nacionales que cada nación fijaba a sus instructores.

---

27 “Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan”, Departamento de Defensa de los Estados Unidos, 2014. Consultado en julio de 2014 en. [http://www.defense.gov/pubs/April\\_1230\\_Report\\_Final.pdf](http://www.defense.gov/pubs/April_1230_Report_Final.pdf).

Uno de los objetivos fundamentales del NTM-A ha sido siempre que las propias ANSF fuesen capaces de instruirse sin el auxilio de fuerzas militares internacionales. A día de hoy, ese objetivo casi es una realidad: el 90% del adiestramiento es dirigido ya por personal afgano, necesitando de un mínimo auxilio en algunas áreas.

Asimismo, en 2009 el NTM-A se propuso construir un conjunto de infraestructuras básicas que permitiesen adiestrar a la tropa y formar a los suboficiales y oficiales de las ANSF. Al tiempo que se creaban las infraestructuras necesarias, se diseñaron programas de estudios y se formaron a instructores afganos que pudiesen en un futuro a corto plazo, dirigir el adiestramiento de sus propias fuerzas armadas (el programa se denomina “*train the trainer*”). El proceso de formación de los instructores comenzó en diciembre 2011 y se fijó en 2014 como el momento idóneo a partir del cual las ANSF pudiesen instruir a su personal sin auxilio de la Comunidad Internacional.

Actualmente, el proceso de adiestramiento en el ANA es dirigido por dos mandos principales: el Mando de Adiestramiento del ANA (*ANA Training Command*, ANATC) y la Universidad Nacional Afgana sobre Seguridad (*Afghan National Security University*, ANSU).

El ANATC, responsable del adiestramiento de los militares afganos así como de desarrollar la doctrina, tiene a su disposición una serie de infraestructuras entre las cuales destaca el Centro de Adiestramiento Militar de Kabul (KMTC), donde se lleva a cabo los programas de instrucción y adiestramiento del soldado, del suboficial, del oficial así como de las mujeres militares afganas.<sup>28</sup>

El curso Adiestramiento Básico Inicial se imparte en el Centro de Adiestramiento Militar de Kabul o en alguno de los 5 Centros de Adiestramiento Militar Regional existente. Es dirigido fundamentalmente por personal afgano en darí o pastún, siendo un requisito básico no ser analfabeto. Se imparten teóricas sobre tiro, operaciones en terrenos urbanizados, realización de *checkpoints*, operaciones contra la insurgencia o C-IED. Tras 12 semanas de teóricas y prácticas, un batallón de adiestramiento básico puede llegar a instruir a 1.400 nuevos soldados.

Entre los que han finalizado el citado curso, se selecciona a los futuros suboficiales que deberán participar en un curso de liderazgo de cuatro semanas. Los posibles candidatos a oficiales deberán participar en un curso de 20 semanas.

---

28 Existen las siguientes academias o centros de instrucción afganos: el Centro de Adiestramiento Militar de Kabul (KMTC); las academias del arma (infantería, acorazada, artillería, ingenieros, transmisiones), centros o academias dirigidos a la enseñanza de temas relacionados con policía militar, logística, recursos humanos, asistencia financiera, asuntos legales, asuntos culturales, asuntos civiles y religiosos. Por otra parte, existe un centro de adiestramiento militar regional (*Regional Military Training Center*, RMTC) en cada uno de los Cuerpos de Ejército existentes (en Mazar-e-Sharif, en Khowst/Gardez, en Kandahar, en Shorabak y en Shindand/Herat).

Soldados, suboficiales y oficiales, tras sus respectivos cursos, deben pasar por las academias del arma o centros especializados en otras materias.

#### 4. EL FIN DEL PERÍODO DE TRANSICIÓN Y EL INICIO DE LA DÉCADA DE TRANSFORMACIÓN

En los apartados anteriores, se ha tratado la creación y la evolución de las ANSF desde sus inicios tras los Acuerdos de Bonn I (2001) hasta la creación del NTM-A (Cumbre de la OTAN de Estrasburgo-Kehl, 2009).

Otro hito esencial en la historia de Afganistán es la Cumbre de la OTAN de Lisboa (noviembre de 2010) en la que se fijó un calendario de transición entre ISAF y las ANSF, al final del cual, estas últimas, deberían ser capaces de actuar de forma autónoma en el cumplimiento de las misiones de seguridad propias de un estado. Dicho período abarcaba desde julio de 2011 hasta finales de diciembre de 2014.<sup>29</sup>

Posteriormente, en la Cumbre de Chicago (mayo de 2012), se acordó continuar proporcionando apoyo a las ANSF durante la década 2015-2024, periodo al cual se denominaría “Década de Transformación”; también se acordó que el volumen total de la ANSF para 2024 no sería superior a 228.500 personas, con un coste anual de 4,1 billones de dólares, siendo a partir de 2015 cuando el gobierno afgano proporcionaría 500 millones de dólares como contribución inicial al citado presupuesto de las ANSF, de tal manera que esta aportación se iría incrementando anualmente hasta que en 2024 la carga financiera total de las ANSF fuese asumida completamente por el gobierno de Afganistán.

Ambas cumbres de la OTAN sirvieron para establecer en líneas generales, los principales hitos temporales que debían cumplirse en Afganistán para la transferencia de las actividades de seguridad entre las fuerzas armadas de la Comunidad Internacional y las ANSF.

En la Conferencia de Kabul (septiembre 2010), se decidió crear la denominada Junta para la Transición entre la OTAN y Afganistán (*Joint Afghan-NATO Inteqal Board*, JANIB), siendo su principal misión evaluar en qué provincias, distritos o ciudades las ANSF debían ir asumiendo todas las misiones de seguridad.

La JANIB, entre marzo de 2011 y junio de 2013, estableció cinco periodos o “tramos” en para la transferencia paulatina de las operaciones de seguridad entre ISAF y las ANSF (ver figura adjunta<sup>30</sup>).

---

29 Consultado en julio de 2014 en [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_87595.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_87595.htm).

30 Military Balance 2014. International Institute for Strategic Studies. Consultado en julio de 2014

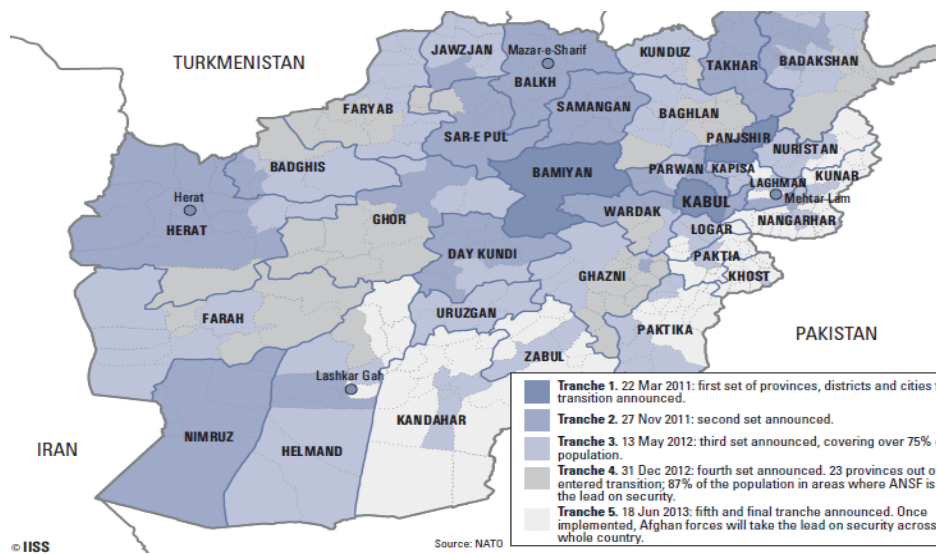


Figura 3: Transferencia de las actividades de seguridad entre ISAF y ANSF

Desde junio de 2013, las ANSF dirigen las operaciones de seguridad y de combate a nivel nacional en Afganistán. Han mostrado ser una fuerza competente y capaz de proporcionar seguridad a su propia población, impidiendo a la insurgencia alcanzar los objetivos que pretendía. Aunque las ANSF han sufrido muchas bajas, aproximadamente 400 por mes, debido especialmente al incremento del número de combates y a la letalidad de los mismos<sup>31</sup>), muestran una imagen de cohesión y de confianza en sí mismas, de superioridad táctica sobre la insurgencia y con capacidad de limitar la violencia en áreas poco habitadas.

En pocas semanas se acaba el período de transición (diciembre 2014) y comienza la Década de Transformación (2015-2024). La sensación actual es que las ANSF han comenzado a asumir con efectividad numerosas misiones de seguridad propias de un estado. A partir de enero de 2015, se producirá una importante disminución de las capacidades puestas en el terreno por la Comunidad Internacional, para que, al concluir la Década de Transformación, Afganistán sea un país autónomo y completo.

Tras Las elecciones presidenciales y el nombramiento de un nuevo presidente, se ha firmado un Acuerdo Bilateral de Seguridad (*Bilateral Security Agreement*, BSA), con Estados Unidos y también un nuevo Acuerdo sobre el Estatus de la Fuerza (*Status of Forces Agreement*, SOFA) de OTAN.

en <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/04597222.2014.871879>. P. 219.

31 BYRD, William A. "Revisiting Chicago. The Critical Need to Maintain Support for Afghanistan's National Security Forces Post-2014", United States Institute of Peace (USIP), Washington, 05 junio 2014. Consultado en septiembre de 2014 en <http://www.usip.org/publications/revisiting-chicago>.



El BSA, firmado el 30 de septiembre, fija un máximo de 9800 efectivos de Estados Unidos en tierras afganas. OTAN por su parte reducirá su contingente hasta alcanzar los 2000 efectivos.

Se cumplen así las palabras pronunciadas por el presidente Obama el pasado 25 mayo, en la base aérea de Bagram, cerca de la capital de Kabul, ante parte de los 32.800 militares que desempeñan allí sus labores: la retirada completa de las fuerzas militares estadounidenses establecidas en Afganistán, para finales de 2016, coincidiendo con el cierre de su segundo y último mandato. El Presidente Obama manifestaba así su voluntad de retirar a las tropas allí desplegadas, como ya hizo en 2011 con las que había en Irak (recordemos que en 2011 las fuerzas estadounidenses se retiraron de Irak debido, entre otras razones, a la incapacidad de la firma de un nuevo SOFA).

No era éste el único objetivo de su visita: al día siguiente se celebraba el *Memorial Day*, día en el que Estados Unidos recuerda a los hombres y mujeres que fallecieron en el cumplimiento del deber, y quizá era uno de los mejores momentos para acercarse a los militares estadounidenses, con quienes no mantenía buenas relaciones.

Otro objetivo más, quizá el más importante para Obama, era forzar la firma del Acuerdo Bilateral de Seguridad propicio a Estados Unidos. Según este BSA quedará en tierras afganas de 9800 militares durante 2015, cifra que descenderá a la mitad durante 2016, queriendo finalmente, semanas antes de finalizar su segundo mandato (enero 2017), replegar a la totalidad de militares (no se incluye aquí al personal habitual de la embajada). De esta manera Obama habría conseguido finalizar la participación de Estados Unidos en Irak y también en Afganistán (el cual ya causado 2.329 muertos y 19.664<sup>32</sup> heridos estadounidenses).

La firma de este acuerdo implica la presencia durante dos años de tropas estadounidenses con una doble misión: continuar con el adiestramiento de fuerzas militares afganas y participar en operaciones antiterroristas contra Al Qaeda.

Aun cuando algunos periodistas, analistas o políticos dejan entrever que el Presidente Obama busca ganar votos para las siguientes elecciones presidenciales en Estados Unidos, lo cierto es que, de no haberse firmado un nuevo BSA y un SOFA, se habría podido producir un repliegue apresurado de las fuerzas militares estadounidenses y de la OTAN, creando una situación difícil en Afganistán, dado que las ANSF en general no son capaces de actuar por sí solas, sin el apoyo de la Comunidad Internacional.

---

32 La mayoría de las bajas se han producido entre mayo de 2010, (1.000) y abril de 2014. En los cuatro últimos años se ha triplicado el número de bajas.



## 5. VIABILIDAD DE LAS ANSF MÁS ALLÁ DE ENERO DE 2015

Desde que Karzai anunció el 18 de junio de 2013 la asunción por parte de las ANSF de las misiones de combate y seguridad, muchos han sido los ejemplos que han demostrado las capacidades y la profesionalidad de las ANSF.

Desde entonces han realizado con acierto misiones de combate, de apoyo al combate, evacuaciones médicas u operaciones de limpieza de rutas. Por ejemplo, en julio de 2013 se llevó a cabo la operación Seemorgh<sup>33</sup> en la que el AAF trabajó conjuntamente con el ANA, realizando el transporte de tropas y su reabastecimiento, así como la evacuación de bajas. A lo largo de agosto y septiembre de 2013 se llevó a cabo la operación Oqab,<sup>34</sup> participando fuerzas especiales, personal de la ANP y de la Agencia de Seguridad Nacional (*National Directorate of Security*).

Ambas operaciones son un ejemplo de coordinaciones realizadas entre fuerza terrestre y fuerza aérea o entre elementos de seguridad al máximo nivel, incluso fuera de la estructura de las ANSF, impensable en épocas anteriores.

En los dos últimos años, el volumen de actividades de las ANSF se ha incrementado notablemente, pasando de 329 a 993 misiones de evacuación de bajas; se han realizado aproximadamente 1.200 operaciones por parte de las fuerzas de operaciones especiales; con más de 1.560 horas de vuelo en operaciones de apoyo al combate.

Estos ejemplos de operaciones tácticas así como el volumen de actividades realizadas, no permiten afirmar que el ANA o la AAF sean instituciones capaces de actuar de forma autónoma. Pero sí que el proceso de reforma del sector de seguridad ha hecho posible que una institución como el ANA, inexistente a principios de 2002, comience a desarrollar sus misiones con pequeños apoyos por parte de la Comunidad Internacional.

Por otra parte, hay numerosos informes que señalan deficiencias tanto a nivel ministerial como en el ejército o la policía:

- Por ejemplo, en Defensa y en Interior se detecta la necesidad de una mejor planificación, programación, presupuesto y adquisición de medios para las ANSF.
- En el nivel táctico, se pone de manifiesto que es necesario realizar esfuerzos considerables en cuestiones relativas a:

---

33 <http://www.isaf.nato.int/article/isaf-releases/aaf-supports-operation-simorgh-in-logar-afghanistan.html>.

34 Consultado en septiembre de 2014 en [http://www.nato.int/isaf/docu/mirror/2006/mirror\\_35\\_200611.pdf](http://www.nato.int/isaf/docu/mirror/2006/mirror_35_200611.pdf).

- Sostenimiento de las operaciones,
- Planeamiento de las operaciones aéreas,
- Ejecución del apoyo aéreo cercano,
- Necesidad de personal especializado,
- Necesidad de capacidades apropiadas para la evacuación de bajas médicas,
- Capacidad C-IED (lucha contra artefactos explosivos improvisados),
- Mejoras en el apoyo logístico,
- Necesidad de contar con capacidad ISR (Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento).

También se cita que la mayoría de las brigadas son capaces de actuar en el nivel táctico durante un corto período, no superior a las 96 horas; o que la falta de técnicos especialistas en mantenimiento y de un sistema logístico apropiado impide, por ejemplo, el reabastecimiento de las unidades; y por tanto, una actuación más prolongada en el tiempo.

Como conclusión podemos decir que las ANSF han evolucionado enormemente, que pueden actuar por tiempo limitado de forma autónoma, pero que presentan aún una serie de carencias vitales, en comparación con las fuerzas armadas de los países occidentales.

## 6. RETOS A CORTO PLAZO PARA LAS ANSF

Ya hemos mencionado algunas importantes deficiencias. Algunas de ellas se solucionarían cuando estén mejor equipadas, con nuevos programas de formación (especialistas) con mayor experiencia y adiestramiento, con la participación en operaciones o ejercicios tácticos,... lo que permitirá que las ANSF sean unas fuerzas cada vez más preparadas.

Pretendemos ahora analizar algunas singularidades de las ANSF que deberán ser abordadas para que puedan ser una institución moderna, bien preparada, capaz de afrontar cualquier amenaza a la seguridad nacional afgana.

## 6.1 Distribución étnica

La Comunidad Internacional ha mostrado siempre gran empeño en que las ANSF sea una institución que represente a todas las etnias existentes en Afganistán (ver apartado 3, figura 1). Tal ha sido esta voluntad que incluso se han efectuado reclutamientos en todas las regiones, con la finalidad de poder cumplir ese requisito.

La siguiente tabla muestra las proporciones étnicas en Afganistán y la existente en el ejército de tierra afgano (ANA). Ambas son similares, siendo la máxima divergencia no superior a un 5%.

Etnias	En el ANA <sup>A</sup>	En Afganistán <sup>B</sup>
Pastunes	39%	42%
Tayikos	32%	27%
Hazaras	11%	9%
Uzbekos	10%	9%
Restantes etnias	8%	13%

(A) Datos del CTSC-A, a fecha abril de 2014.

(B) Documento de Análisis del IIEE 12/2011: Análisis Geopolítico de Afganistán. Abril 2011 [www.iecee.es/.../DIEEEA12\\_2011AnalisisGeopoliticoAfganistan.pdf](http://www.iecee.es/.../DIEEEA12_2011AnalisisGeopoliticoAfganistan.pdf).

Los actuales problemas étnicos en el ANA se producen cuando las divergencias son notables en un determinado grupo de empleos (oficiales), lo que puede derivar en amenaza interna a la estabilidad de las ANSF, teniendo en cuenta las difíciles relaciones existentes entre algunas etnias. Un ejemplo es el número de oficiales tayikos en el ANA (cerca del 40%), dato que es muy superior a la media en las ANSF en 2014 (32%) o a la media nacional de 2011 (27%).

Otro ejemplo es la existencia de áreas (y por tanto las unidades allí establecidas) en la que la etnia predominante es la pastún (como puede ser la zona sureste de Afganistán), y en la que sin embargo el reclutamiento de pastunes no alcanza ni siquiera el 2%, situación que influye en las unidades que forman el Cuerpo de Ejército desplegado en dicha zona.

Es un asunto muy complejo, pero que ha de ser tratado adecuadamente para impedir que las ANSF se desestabilicen.

## 6.2 La alfabetización del personal

Uno de los elementos básicos exigidos a los reclutas afganos para poder ser militar / policía es no ser analfabeto. Pero al existir más de 11 millones de adultos analfabetos, es difícil un proceso de selección adecuado (a 9 de cada 10 militares afganos se les considera analfabetos o son incapaces de efectuar cálculos matemáticos sencillos).

Por ello, el NTM-A, desde su creación, ha impulsado diversos programas de alfabetización en las ANSF. Ahora es requisito obligatorio durante el periodo básico de instrucción).

Desde abril de 2012, el NTM-A ha impartido cursos a cerca de 120.000 militares afganos en 1.551 escuelas, con cerca de 2.800 profesores afganos. A todos los reclutas se les exigirá que sean capaces de “identificar, comprender, interpretar, crear, comunicar y usar material impreso en contextos variados”,<sup>35</sup> lo que se corresponde con un nivel 3 según la UNESCO en la escala de alfabetización.

Este proyecto cuenta con un presupuesto cercano a los 200 millones de dólares. Los resultados obtenidos en abril de 2014, eran 242.120 han alcanzado el nivel 1 (destrezas básicas); que se considera que 102.155 poseen una alfabetización básica y que 82.437 efectivos superan el nivel 3.<sup>36</sup>

No obstante, aún queda mucho por hacer: facilitar que todos los efectivos alcancen un nivel 3 permitirá que suboficiales, oficiales y oficiales generales puedan posteriormente acceder a cursos de perfeccionamiento. En concreto, el ANA, necesita ya personal con capacidad para poder asistir a cursos superiores como el estado mayor, inteligencia, recursos materiales o de personal, similares a los que se desarrollan en países occidentales.

## 6.3 Las bajas, elemento de desgaste

Hemos abordado anteriormente el volumen máximo de efectivos con que debe contar las ANSF. En las ANA, anualmente se produce un número muy importante de bajas; al mismo tiempo, el sistema de reclutamiento es realmente exigente, impidiendo el acceso a nuevos reclutas. Así pues, las pérdidas producidas por las bajas provocan un importante desgaste al ANA, que no se alivia con el reclutamiento, debido al complejo y exigente proceso.

---

35 <http://www.forces.gc.ca/en/operations-supporting-docs/ntm-a.page>.

36 [http://www.defense.gov/pubs/April\\_1230\\_Report\\_Final.pdf](http://www.defense.gov/pubs/April_1230_Report_Final.pdf). p.35.

Las bajas se producen principalmente por los combates, por expulsión o por abandono voluntario del ejército.

- Entre febrero de 2013 y febrero de 2014, 43.887 afganos fueron expulsados, y
- Entre marzo 2012 y febrero 2014, murieron 2.166 militares, y fueron heridos 11.804, durante acciones de combate.<sup>37</sup>

El abandono en el ANA se produce, entre otros motivos: bajos salarios, alejamiento de la familia, presiones a la familia por parte de milicias locales, no aceptar órdenes de mandos de otras etnias, rechazo de la estructura gubernamental, etc.

Si el desgaste por los motivos ya expresados es importante, el exigente proceso de reclutamiento afecta de forma notable al volumen de efectivos que ingresa en las ANSF, y por tanto al volumen totas de las mismas.

El reclutamiento debe seguir siendo exigente, de tal manera que se evite, por una parte, que no sean aceptadas personas que, por su situación antes de ingresar en las ANSF, y una vez adquirido un empleo militar, puedan crear milicias internas dentro del ANA o que adquieran un liderazgo que no se corresponda con el empleo (rango militar) obtenido durante la formación.

Por otra parte, se trata de limitar el acceso a personal afgano que pueda ocasionar incidentes internos al ANA o a las fuerzas militares de la Comunidad Internacional. Han sido muy numerosas las bajas producidas por el fenómeno denominado “*green on blue*”, en el cual un militar afgano atenta contra los mandos y tropa del ANA o de las militares internacionales, una vez reclutado.

El exigente proceso que sigue la OTAN durante el reclutamiento tiene los siguientes 8 pasos:

1. Identificación inicial.
2. Dos personas garantizan / confirman quien es el futuro recluta.
3. Verificación de la información proporcionada.
4. Comprobación criminal del sujeto.
5. Verificación de la documentación personal.
6. Revisión médica.
7. Revisión de drogas.
8. Toma de datos biométricos (iris, huellas dactilares, peso, altura, edad).

---

37 [www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf](http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf). p.97.

Además de este largo proceso, a los soldados / mandos una vez contratados, se les vuelve a verificar cada vez que regresan de un permiso o de una ausencia injustificada. Estas precauciones son parte del Plan Anti-infiltración de la OTAN y busca reducir el número de actos “*green on blue*”.

#### 6.4 Participación de las mujeres en las ANSF

La incorporación de la mujer a las ANSF es un hecho que evidencia la evolución positiva de estas instituciones.

A finales de marzo de 2014, el ANA contaba con 672 mujeres y la AAF, con 51, distribuidas por empleos de la siguiente forma: 244 oficiales, 260 suboficiales, 46 de tropa y 173 alumnos (según datos proporcionados por la CSTC-A<sup>38</sup>).

Por su parte, la policía cuenta actualmente con 1.743 mujeres (226 oficiales, 728 suboficiales y 789 policías).

Uno de los elementos definidos como parte de la RSS es la inclusión de la mujer en las ANSF. La Comunidad Internacional se ha comprometido para que el 10% del ANA sean mujeres (el volumen fijado para la policía es de 5000).

Estos números no se alcanzan aun en la actualidad: las 723 mujeres del ANA y de la AAF son sólo un 0,38% del total de ambas fuerzas militares; y las 1.743 mujeres en el ANP constituyen únicamente el 1,13% del total (considerando el tope son 5.000, actualmente cuentan sólo con un 34% del cupo fijado).

Tal es la voluntad de la Comunidad Internacional, que se ha dispuesto de un presupuesto específico de 25 millones de dólares con la finalidad de poder impulsar el reclutamiento, la integración, la retención, el adiestramiento y el trato hacia la mujer.

Estos datos son verdaderamente importantes, más aún si tenemos en cuenta que la RSS se inició hace sólo 13 años. Para el estándar existente en países occidentales, estos números son poco significativos, si bien constituyen un indicio de cambio en una cultura tan radicalmente distinta a la de los países occidentales.

---

38 *Ibidem*, p. 101 y 107.

## 6.5 Medición de la efectividad de las capacidades

Actualmente ISAF efectúa una evaluación cuatrimestral de las ANSF, para evaluar la eficacia del asesoramiento, adiestramiento y mentorización que se lleva a cabo por parte de las fuerzas armadas internacionales.

Para ello ha creado diversas herramientas de apoyo al mando que le permiten evaluar a cada una de las unidades tipo brigada.

Inicialmente se empleó la *Capability Milestone (CM) Rating System*, cuyo objetivo era evaluar la preparación.

Posteriormente se comenzó a emplear la herramienta denominada *Commander's Unit Assessment Tool (CUAT)*, considerada muy dificultosa en su aplicación y poco efectiva; que establecía 5 categorías/niveles (los *Rating Definition Level*), para clasificar a las unidades evaluadas como unidad “independiente con asesores, eficaz con asesores, eficaz con asociados, en desarrollo con asociados y establecidos<sup>39</sup>”.

Actualmente se emplea la *Regional Command ANSF Assessment Report (RASR)*, una herramienta mucho más sencilla, que permite evaluar a las unidades en 6 áreas fundamentales:

- Planeamiento y conducción de operaciones conjuntas, usando múltiples tipos de armamentos;
- liderazgo;
- mando y control;
- sostenimiento;
- adiestramiento y
- bajas.

Como muestra la siguiente ilustración, a fecha 31 marzo 2014,<sup>40</sup> se puede considerar que las ANSF tienen un total de 17 unidades “completamente capaces” y 44 “capaces” de efectuar las misiones que se les encomienden. Se incluyen aquí todos los puestos de mando de Cuerpo de Ejército o el de la División III, así como 23 de las 24 brigadas (la número 24 no ha sido evaluada en esta ocasión).

---

39 Para poder comprender con todo detalle estos cinco tipos de categorías o niveles, ver páginas 116 y 117 del Cuaderno de Estrategia 164: Afganistán después de la ISAF. [www.ieee.es](http://www.ieee.es).

40 [http://www.defense.gov/pubs/April\\_1230\\_Report\\_Final.pdf](http://www.defense.gov/pubs/April_1230_Report_Final.pdf). p.58.



Figure 21: ANSF RASR Ratings, as of March 2014

Rating Definition Levels (RDLs)	Corps/ Div HQ	IN Bde	Corps ENG KDK	Corps SIG KDK	Corps/ DIV MI KDK	OCC-R	AUP Type-A HQ	ABP Zone HQ	ANCOP Bde HQ	MSF KDK*	Total RASR Assessed Units
Fully Capable	1	10	0	0	1	0	2	1	2	0	17
Capable	6	13	3	2	2	6	3	5	2	2	44
Partially Capable	0	0	2	2	1	1	2	0	1	0	9
Developing	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	3
Established	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Not Assessed	0	1	0	1	3	0	0	1	2	2	10
Awaiting Fielding	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Total	7	24	6	6	7	7	7	7	7	7	85

ASR = RC ANSF Status Report; OCC-R = Operational Coordination Center - Regional; MSF = Mobile Strike Force; ANCOP = Afghan National Civil Order Police.

IJC RASR assigns "Awaiting Fielding" status to units who have completed CFC but have not yet graduated from BS, thus have 3 MSF KDKs waiting. ISAF defines fielding IAW Tashkil 1392 as all units who completed CFC, thus assigns only 2 MSF KDKs "Awaiting Fielding" status.

Ilustración 4: Evaluación de las ANSF con fecha marzo de 2014

También podemos observar que se encuentran en desarrollo únicamente tres unidades: un batallón de ingenieros, otro de transmisiones y uno de las Fuerzas de Ataque Móvil (*Mobile Strike Force*).

Cuando se inicie la Década de Transformación, una vez que las unidades internacionales realicen su repliegue, será difícil continuar realizando estas evaluaciones. Seguirá existiendo personal que realice las funciones de adiestramiento, asesoramiento y mentorización, pero no habrá una estructura capaz de evaluar si se alcanzan los objetivos propuestos. Recordemos que hasta 2024, se mantiene el compromiso de la Comunidad Internacional de seguir financiando a las ANSF, para que alcancen una madurez total y no requieran apoyos externos.

La cuestión que se planteará en un futuro será si la financiación sirve para alcanzar los objetivos propuestos en las ANSF, si es apropiado continuar prestando fondos, o si el apoyo económico se pierde en la estructura gubernamental.

## 6.6 La amenaza de los grupos armados

A la hora de diseñar las ANSF, se han tenido en cuenta las amenazas a las que posiblemente enfrentarse en algún momento futuro.

Desde siempre han existido a lo largo y ancho de Afganistán numerosos señores de la guerra o jefes militares con ejércitos privados, con un volumen total superior al número de militares que forman el ANA. Hasta ahora, la mayoría parecía respaldar al presidente Karzai,<sup>41</sup> especialmente si además ocupaban algún puesto en el gobierno.

41 Recordemos que en febrero de 2007 se firmó una amnistía a muchos de los acusados de delitos

Pero no olvidemos que debido tanto al volumen de personal que los conforma, como a la cantidad de armas a su disposición, deben seguir siendo considerados una amenaza latente, capaz de influir, desestabilizar o anular a las ANSF.

La voluntad de la Comunidad Internacional ha sido siempre aplicar el complejo proceso de “Desarme, Desmovilización y Reintegración” (*Disarmament, Demobilisation and Reintegration*, DDR) a todos los grupos ilegales armados existentes en este país. Recordemos que la DDR permite desarrollar una reforma del sector de seguridad más estable y eficaz.

Durante la Conferencia Internacional de Donantes de Ginebra (2002), Japón se erigió como líder para implementar la DDR en Afganistán. Han sido puestos en marcha cuatro programas DDR en Afganistán: El primero se inició en 2003, aplicándose inicialmente a las fuerzas militares existentes, la Alianza antitalibán que ayudó a la Coalición a derrocar a los talibanes en 2001.

En 2005, se inició el programa denominado “*Disbandment of Illegal Armed Groups*”, DIAG (Disolución de los Grupos Armados Ilegales), seguido por los programas denominados Tahkim Sulk (Programa para el Fortalecimiento de la Paz, en 2005 y ya finalizado) y el denominado *Afghanistan Peace and Reintegration Program* (APRP), aún activo.

En marzo de 2006, se consideraba que existían entre 1.800 y 2.000 grupos armados ilegales, formados por unos 150.000 individuos. A finales de 2010, se había conseguido disolver 759 grupos armados ilegales confiscando 54.138 armas.<sup>42</sup>

No obstante, aún no se ha logrado un desarme, desmovilización y reintegración efectiva del personal ilegalmente armado. Muchos son los motivos, destacando un contexto político extremadamente adverso: mientras no exista un acuerdo de paz que incluya a todas las partes, que proporcione un marco de actuación completo a todos los grupos armados ilegales; mientras no exista en el pueblo afgano una confianza en su sistema político, junto a las medidas de seguridad necesarias, estos señores de la guerra o cabecillas de grupos armados ilegales serán reacios a que se les aplique un programa DDR.<sup>43</sup> Estos señores de la guerra o desconocen si las ANSF serán capaces de proporcionar seguridad y estabilidad interna en los siguientes años, y es por ello que todos prefieren mantener un gran volumen de armamento y numeroso personal a su disposición.

---

contra los derechos humanos.

42 Jane's World Armies. Afghanistan. Updated 20-Jun-2014 Consultado en julio de 2014 en <https://janes.ihs.com/CustomPages/Janes/DisplayPage.aspx?DocType=Reference&ItemId=+++1319169>.

43 Reintegrating Armed Groups in Afghanistan. Lessons from the past. United States Institute of Peace Peacebrief 168. Consultado en septiembre de 2014 en [www.usip.org](http://www.usip.org).

Entre todos los grupos armados existentes en Afganistán, podemos destacar por su importancia al movimiento talibán (también conocido con el nombre de Emirato Islámico de Afganistán, especialmente en la época en la que talibanes fundamentalistas se apoderaron de Kabul, en 1996). Realiza su reclutamiento en las áreas rurales pastunes; una de las escisiones más importantes ha sido la facción Mahaz-e-Fedayeen del Mulá Haji Najibullah.

La segunda por orden de importancia es la dirigida por Gulbuddin Hekmatyar, basada en Khyber Pakhtunkhwa; y la tercera es la red Haqqani, dirigida por Jalaluddin Haqqani<sup>44</sup>. También se considera que hay restos de Al Qaeda con capacidades muy degradadas en Afganistán.

## 6.7 Financiación de las ANSF

Los fondos para reconstruir Afganistán son proporcionados de forma desigual por numerosos países donantes pertenecientes a la Comunidad Internacional.

Hasta la fecha, se han celebrado diversas conferencias de donantes, para coordinar los esfuerzos de reconstrucción de este estado. Cada uno de los estados que efectúa las donaciones decide a qué área o institución quiere destinar dichos fondos.

Hay dos instituciones creadas para gestionar los fondos de los países donantes:

- Por una parte, encontramos el *Afghanistan Security Forces Fund* (ASFF), organismo a través del cual Estados Unidos proporciona fondos para dotar a las ANSF de equipo, adiestramiento, financiación (sueldos y fondos para las actividades de las ANSF), suministros así como la reparación, renovación y construcción de infraestructuras. El 31 marzo de 2014, los fondos proporcionados por Estados Unidos para la reconstrucción de Afganistán superaban los 103 billones de dólares.
- Por otra parte, el *NATO ANA Trust Fund* (gestionado por el CSTC-A) ha recibido donaciones de 23 naciones, con un montante total de 855 millones de dólares.

En cuanto a los fondos proporcionados por los Estados Unidos para la reconstrucción de Afganistán, los 103 billones de dólares citados han sido distribuidos de la siguiente manera:

- 58,84 billones de dólares en seguridad.

---

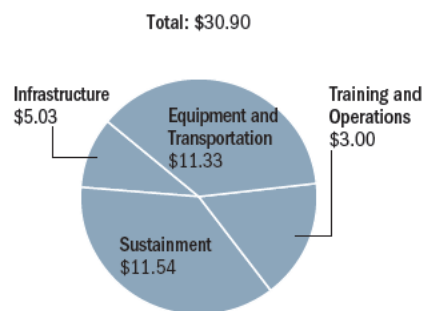
44 <http://www.crisisgroup.org/-/media/Files/asia/south-asia/afghanistan/256-afghanistan-s-insurgency-after-the-transition.pdf>.

- 25,96 billones de dólares para gobernanza y desarrollo.
- 7,55 billones de dólares para acciones antinarcoóticos.
- 2,78 billones de dólares para ayuda humanitaria.
- 8,05 billones de dólares para operaciones civiles.<sup>45</sup>

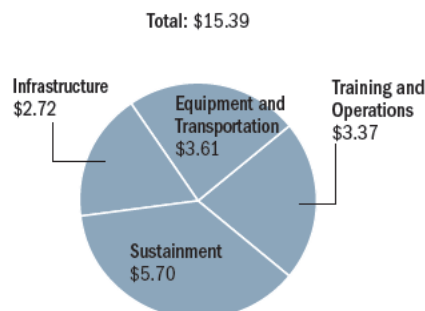
Observamos que las cuestiones de seguridad absorben cerca de un 60% de la inversión de Estados Unidos en la reconstrucción de Afganistán, casi 60 mil millones de dólares, una cantidad nada desdeñable.

De los 58,84 billones destinados a seguridad, la ASFF ha recibido hasta la fecha 57.33 billones de dólares, distribuidos entre el ANA (30.1 billones \$), la ANP (15.4 billones \$) y actividades relacionadas con operaciones de detención de personal (11.8 billones \$). Cada uno de estas tres áreas presupuestarias a su vez ha sido empleada en 4 sub-áreas: Sostenimiento, Equipos y Transporte, Infraestructuras, Adiestramiento y Operaciones (ver figura anexa).

ASFF DISBURSEMENTS FOR THE ANA  
BY SUB-ACTIVITY GROUP,  
FY 2005–MAR 31, 2014 (\$ BILLIONS)



ASFF DISBURSEMENTS FOR THE ANP  
BY SUB-ACTIVITY GROUP,  
FY 2005–MAR 31, 2014 (\$ BILLIONS)



Note: Numbers have been rounded.  
Source: DOD, response to SIGAR data call, 4/15/2014.

Ilustración 5: Distribución de los fondos ASFF en el ANA y el ANP

Un análisis rápido del estudio de estos datos, nos lleva a la conclusión que se dedica cerca de un 10% del presupuesto total de la reconstrucción de Afganistán al sostenimiento del Ejército afgano (ANA) y cerca de un 6% al sostenimiento de la policía afgana (ANP), es decir 30 mil millones al ANA y algo más de 15 mil millones a la policía.

45 Consultado en julio de 2014 en [www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf](http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2014-04-30qr.pdf), p.71.

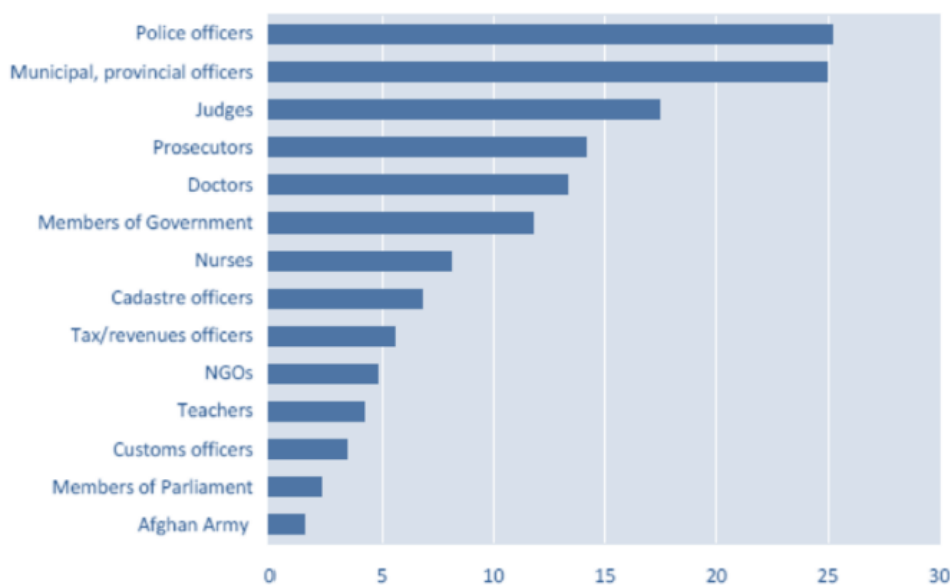
## 6.8 La corrupción

En Afganistán, es uno de los elementos fundamentales en cualquier estudio que se precie sobre este país. Es un tema global, que afecta a las estructuras gubernamentales, ya sean estatales, provinciales o locales.

Sin embargo, en este punto se pretende estudiar cómo afecta la corrupción al ANA y a la policía, sin compararlas con otras instituciones o estructuras. Ni siquiera se pretende estudiar la influencia de la corrupción en el ANA y la ANP según áreas geográficas de Afganistán.

Sólo se pretende analizar de forma tangencial la ilustración anexa,<sup>46</sup> en la que en un extremo de la tabla aparece la policía como la institución más corrupta de Afganistán; en el extremo opuesto, el ANA como la menos corrupta de Afganistán (posiblemente debido a las funciones que realizan unos y otros).

Figure 2. Percent of Adults who Paid at Least One Bribe during the Last Year to the Following Types of Officials



Source: UNODC, *Corruption in Afghanistan: Bribery as reported by the victims, 2010*

Ilustración 6: Sujetos más corruptos en Afganistán

46 Consultado en julio de 2014 en <https://www.cimicweb.org/cmo/afg/Pages/CFCAFGReports.aspx>.

## 7. CONCLUSIONES

A lo largo del texto se ha expuesto la creación y evolución de las ANSF, su situación actual (volumen de personal, tipo y cantidad de material en dotación, adiestramiento, infraestructuras,...), los principales problemas que tienen que afrontar para evolucionar hacia unas fuerzas armadas modernas y profesionales (distribución étnica equilibrada, analfabetismo, incorporación de la mujer, corrupción, financiación,...) así como las principales carencias / deficiencias que ya tienen actualmente (sostenimiento de las operaciones, planeamiento de las operaciones aéreas, ejecución del apoyo aéreo cercano, necesidad de personal especializado, capacidad de evacuación de bajas médicas, capacidad C-IED, mejoras en el apoyo logístico, capacidad ISR,...).

Hemos podido observar cómo se ha efectuado la creación del Ejército de Tierra afgano (ANA), siguiendo un proceso de reforma del sector de seguridad.

Aun cuando en 2002, no existía ni un marco teórico conceptual sobre SSR definido ni experiencia real suficiente en la aplicación global de este concepto, podemos afirmar que entre 2002 y 2009 (fecha de la creación del NTM-A), las estrategias seguidas tanto por Estados Unidos como por el resto de países participantes fueron el resultado de posturas y visiones nacionales, en beneficio únicamente de los objetivos PLANTEADOS por cada una de estas naciones. Para Estados Unidos, el objetivo era dotar de capacidad militar a Afganistán.

En la Conferencias de Tokio y Ginebra (ambas en 2002), los cinco países que formalizaron su voluntad de participar en la reforma del sector de seguridad, manifestaron un interés positivo por ayudar a reconstruir Afganistán. Pero en ningún momento se definió una estrategia global. No existió un enfoque integral de la RSS. Ni siquiera hubo una planificación coordinada entre los distintos países participantes, definiendo objetivos a corto, medio y largo plazo.

El diseño inicial del programa de reforma es por tanto erróneo, incompleto, sin coordinación alguna entre los distintos países, atendiendo únicamente a criterios nacionales. Entre 2002 y 2009, no podemos hablar de un verdadero proceso de reforma del sector de seguridad.

Sin embargo, 2009, es un año decisivo para Afganistán, en el que la Comunidad Internacional introduce un cambio radical en su enfoque sobre la SSR. Tres hechos fueron determinantes:

- Creación del NTM-A, con la finalidad de adiestrar, asesorar y proporcionar asistencia a las ANSF, creando de esta manera una fuerza capaz y permanente, que protegiese a la población afgana y negase refugio a la insurgencia.
- La designación de un único teniente general para dirigir el NTM-A y el CSTC-A, proporcionando un enfoque único, global.

- Las conferencias internacionales de Londres y Kabul (2010) definieron un calendario temporal, que culminaría con el repliegue escalonado de las fuerzas militares de la comunidad internacional. Paulatinamente Afganistán debería comenzar a asumir todas las actividades de seguridad inherentes a un estado moderno. Determinar ese esquema temporal ha permitido concienciar al gobierno de que las tropas de la comunidad internacional abandonarían, a los cinco años, las tierras afganas y que las ANSF habrían de asumir sus propias funciones.

El camino recorrido ha sido importante; pero, indudablemente, las ANSF seguirán necesitando, aún durante bastante tiempo, el apoyo de la Comunidad Internacional.

Por otra parte, ahora es el momento en que las lecciones aprendidas tras el repliegue de las tropas militares de Irak, deben ser aplicadas en Afganistán tratando de evitar errores similares. La Comunidad Internacional debe estar atenta a las repercusiones del repliegue de las tropas de Estados Unidos y de la Comunidad Internacional durante el segundo semestre de 2014. Es el momento de observar las reacciones de la insurgencia, de las milicias locales, de la propia ciudadanía afgana, ..., y comprobar si las ANSF son capaces de contrarrestar dichas amenazas.



## BIBLIOGRAFIA

- Arteaga, Félix y Carlota García Encinas (2010). Las Fuerzas de Seguridad de Afganistán: ¿listas para el relevo?. Documento de trabajo 31/2010 del Real Instituto Elcano, Madrid.
- Ball, N. (2007). Reforming security sector governance. *Conflict, Security & Development* , 4 (3), 509-527.
- Brzoska, M. (2006). Introduction: Criteria for evaluating post-conflict reconstruction and security sector reform in peace support operations. *International Peacekeeping*, 13 (1), 1-13.
- Byrd, William A. (2014). Revisiting Chicago. The Critical Need To Maintain Support For Afghanistan's National Security Forces Post-2014. United States Institute of Peace (USIP), Washington.
- Cady, Jean-Christian, (2003). The United Nations and Security Sector Reform in Kosovo. Security Sector Reform: Its relevance for conflict prevention, peace building and development. DCAF, Ginebra.
- <http://www.dcaf.ch/content/download/36008/527233/file/Cady.pdf>.
- CNA's Center for Strategic Studies Independent (2014). Assessment of the Afghan National Security Forces. CNA's Center for Strategic Studies, Washington, <http://www.cna.org/sites/default/files/research/CNA%20Independent%20Assessment%20of%20the%20ANSF.pdf>.
- Departamento de Defensa de los Estados Unidos (2014). Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan.
- Ebo, A. (2007). The role of security sector reform in sustainable development: donors policy trends and challenges. *Conflict, Security & Development* , 7 (1), 27-60.
- Friesendorf, C. (2011). Paramilitarization and Security Sector Reform: The Afghan National Police. *International Peacekeeping* , 18 (1), 79-95.
- Hills, A. (2007). Defence diplomacy and security sector reform. *Contemporary Security Policy*, 21 (1), 46-67.
- Hodes, C., & Sedra, M. (2007). Security Sector Reform. En C. Hodes, & M. Sedra, *The search for security in Post-Taliban Afghanistan* (Vol. 47:391, págs. 51-93). Adelphi Papers, London.
- Jackson, P. (2011). Security Sector Reform and State Building. *Third World Quarterly*, 32:10, 1803-1822.

Jane's World Armies (2014). Afghanistan.

<https://janes.ihs.com/CustomPages/Janes/DisplayPage.aspx?DocType=Reference&ItemId=+++1319169>.

Military Balance 2014. International Institute for Strategic Studies.

Ministerio de Defensa español. (2010). Cuadernos de Estrategia nº 147. Los actores no estatales y la seguridad internacional: su papel en la resolución de conflictos y crisis. Madrid: Ministerio de Defensa.

Ministerio de Defensa español. (2013). Cuaderno de Estrategia nº 164. "Afganistán después de la ISAF". Madrid: Ministerio de Defensa español.

OECD. (2005). DAC Guidelines and Reference Series. Security Sector Reform and Governance. OECD. Paris [www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf).

OECD. (2007). The OECD DAC Handbook on Security Sector Reform (SSR): Supporting Security and Justice. OECD. Paris.

Sarah Meharg, A. A. (Jan 2010). Security Sector Reform: A case study Approach to transition and capacity building. (S. Merrill, Ed.) Pennsylvania, USA.

Sedra, M. (2006). Security Sector Reform in Afghanistan: The slide towards expediency. *International Peacekeeping*, 13 (1), 94-110.

Sedra, M. (2013). The hollowing-out of the liberal project in Afghanistan: the case of security sector reform. *Central Asian Survey*, 32 (3), 371-387.

Thruelsen, P. D. (2011). Security sector stabilisation in counterinsurgency operations: the case of Afghanistan. *Small wars & insurgencies*, 22 (4), 619-643.

United Nations (2012). SSR Perspective. Department of Peacekeeping Operations. Office of Rule of Law and Security Institutions. Security Sector Reform Unit. New York: UN.

Williams, R. A. (2006). Security Sector Reform: Bringing the private in. *Conflict, Security & Development*, 6 (1), 1-23.

Zartman, W. (1995). Introduction: Posing the Problem of State Collapse. En W. Zartman, *Collapsed States: the desintegration and Restoration of Legitimate Authority*. London: Boulder.