

Documento de Opinión 19/2011
“Compromiso para la reforma de la Policía Nacional Afgana”

J. Santiago Martín Gómez
Teniente Coronel Guardia Civil

(Febrero 2011)



Zona de las Banderas de Camp Eggers – Cuartel General de la NTM-A. La bandera española está a media asta como señal de duelo por el asesinato del Capitán de la Guardia Civil D. José María Galera Córdoba, el Alférez de la Guardia Civil D. Abraham Leoncio Bravo Picayo y su intérprete D. Ataollah Taefy Kalilien, ocurrido en Qala-e-Naw, provincia de Badghis, el 25 de agosto de 2010

El autor de este documento de opinión ha estado comisionado en Kabul entre los meses de abril y octubre de 2010, en la Misión de Entrenamiento de la OTAN en Afganistán, NTM-A¹, formando parte del Grupo Combinado de Asesoramiento para la Instrucción de la Policía - CTAG-P².

¹ "NATO Training Mission – Afghanistan"

² "Combined Training Advisory Group – Police"

Como asesor de la Policía de Fronteras ha establecido estrechos vínculos con sus mandos, en especial con el Coronel Jefe del Departamento de Enseñanza, con quien ha trabajado en el desarrollo de los planes de formación y en todos los demás aspectos inherentes a la ejecución de estos planes, desde el reclutamiento, al transporte, el régimen del alumnado o los problemas de disciplina.

Además, ha servido de enlace y coordinador con los responsables en Afganistán de la empresa privada norteamericana XE (antes Blackwater), que está a cargo de los cuatro principales centros de enseñanza de la Policía de Fronteras.

También ha ejercido funciones como punto de contacto de la Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR o EGF³) en la NTM-A y como Representante Nacional ante el Mando de la NTM-A, en especial con relación al despliegue de la Guardia Civil en Afganistán.

1. INTRODUCCIÓN

El pasado mes de noviembre la Misión de Entrenamiento de la OTAN cumplió su primer año de trabajo “codo con codo”⁴ con el Gobierno afgano en la difícil tarea de establecer una Fuerza Nacional de Seguridad, la ANSF⁵, capaz de proporcionar, por sí misma, la seguridad y estabilidad que el país tanto necesita.

La Policía Nacional Afgana, parte importante de las ANSF, desempeña un papel integral en la seguridad de Afganistán. La seguridad de Afganistán dependerá en gran medida de la formación, la profesionalidad y la confianza que el pueblo afgano tenga en la ANP, que juzgará a su policía por su honestidad, responsabilidad, valentía e imparcialidad en el establecimiento de una sociedad segura.

Aunque los avances logrados por la NTM-A han sido evidentes, un año es un plazo demasiado corto para poder extraer conclusiones fiables y definitivas sobre la posibilidad de alcanzar el objetivo final pretendido. El proceso para la reforma de las fuerzas de seguridad de un país es complejo y sólo valorable en años, no en meses; Afganistán no es una excepción sino más bien, a la vista de la experiencia, todo lo contrario.

A finales de 2009, y después de casi ocho años de esfuerzo internacional de reforma de la ANSF, los resultados alcanzados distaban mucho de los pretendidos, en especial los de la Policía. Mientras se podía considerar que el Ejército estaba en el buen camino para alcanzar sus metas, la Policía afgana permanecía como el eslabón más débil en la cadena de la seguridad, a pesar de lo clave de su papel en la estrategia contrainsurgencia (COIN⁶) puesta en marcha para la pacificación y estabilización del país.

³ “European Gendarmerie Force”

⁴ El lema utilizado oficialmente por la NTM-A para poner de relieve el trabajo conjunto entre la OTAN y el Gobierno afgano es “Hombro con Hombro”, “Shoulder to Shoulder” en inglés y “Shona ba Shona” en Dari

⁵ “Afghan National Security Forces”, comprende el Ejército Nacional Afgano (ANA - Afghan National Army) y la Policía Nacional Afgana (ANP – Afghan National Police)

⁶ La “Counterinsurgency Strategy” – COIN- , se desarrolla en cuatro fases, Diseñar-Despejar-Mantener-Construir “Shape-Clear-Hold-Build”, con la finalidad última de ganar los “corazones y las mentes” de la población

A lo largo de este documento se van a tratar de analizar los principales problemas para el establecimiento de la nueva Policía afgana, las diferentes visiones de los actores internacionales involucrados y el impacto de la NTM-A en la transformación y revitalización de dicho proceso de reforma. Todo ello dentro del esfuerzo –crítico- de la comunidad internacional por conseguir una policía fuerte y fiable para poner en marcha la “estrategia de salida”⁷ en los exigentes plazos marcados y, lo que es más importante, con suficientes garantías de éxito.



Seminario sobre formación policial celebrado en Camp Leatherneck, provincia de Helmand, con asistencia de los responsables del entrenamiento policial de la NTM-A y del Ministerio del Interior afgano

2. EL PROCESO DE REFORMA DE LA POLICÍA NACIONAL AFGANA (ANP)

El proceso de reforma de la policía de Afganistán se inició en 2002. La Reforma del Sector de la Seguridad (SSR) se dividió en cinco pilares⁸, cada uno con una nación líder al frente, asumiendo Alemania el liderazgo en la reforma policial debido a sus vínculos históricos con la policía afgana, anteriores a la intervención soviética.

⁷ Esta nueva estrategia para Afganistán fue anunciada el 1 de diciembre de 2009 por el Presidente de los EE.UU. Barack Obama durante un discurso en la Academia Militar de West Point, y está basada en el rápido despliegue de 30.000 soldados adicionales y en el establecimiento de un calendario de retirada a partir de julio de 2011

⁸ La Reforma del Sector de la Seguridad - SSR – “Security Sector Reform” – forma parte del Proceso de Bonn que surgió de la I Conferencia sobre Afganistán celebrada en Bonn entre los meses de noviembre y diciembre de 2001. En la reunión del G-8 de Ginebra de abril de 2002 se dividió la SSR en cinco pilares y se asignaron las responsabilidades en cada uno: el ejército correspondió a los EE.UU, la policía a Alemania, el sistema judicial a Italia, el desarme, desmovilización y reintegración de ex-combatientes a Japón y la lucha contra la droga al Reino Unido

En febrero de 2002 durante una conferencia en Berlín destinada a la obtención de apoyo internacional a la policía, los países donantes acordaron apoyar el establecimiento en todo el país de un servicio de policía multiétnico y sostenible, con una entidad futura de 62.000 efectivos. El objetivo general era mejorar la seguridad en las provincias y distritos de los alrededores de Kabul, el grave error inicial fue no fijar un plazo para completar el proceso.

Alemania envió 50 policías para trabajar como asesores sobre el terreno, estableciendo la Oficina Alemana para el Proyecto de Policía (GPPO⁹). Construyó y equipó varios edificios para su uso policial e implantó cursos de formación en la Academia de Policía de Kabul, con un programa de tres años para oficiales y de nueve meses para suboficiales. La idea era que estos nuevos mandos policiales -bien instruidos- constituirían la columna vertebral sobre la que pivotaría todo el proyecto de reforma de la nueva Policía afgana. La realidad es que los primeros 251 oficiales se graduaron en agosto de 2005, implicando un número y un plazo claramente insuficientes para lograr el objetivo pretendido.

En el año 2003 los EEUU hicieron patente su desacuerdo con el proyecto alemán de reforma por la falta de celeridad necesaria para dar respuesta a la precaria situación de la seguridad en la mayor parte del país. Como solución, decidieron construir un Centro de Formación Central (CTC) y siete Centros Regionales de Formación (RTC)¹⁰. Para dirigir estos centros, y entrenar y asesorar a la policía afgana, el Departamento de Estado contrató a una empresa privada, la norteamericana DynCorp¹¹.

Los recursos estadounidenses utilizados para reformar la policía afgana han eclipsado los esfuerzos realizados por Alemania y por otras naciones en este ámbito. Pero, desde entonces y hasta la fecha, sus programas policiales se han desarrollado sobre la base de complejos contratos en ocasiones obstaculizados por la superposición y la competencia institucionales.

Los problemas interinstitucionales internos y la falta de resultados tangibles provocaron la transferencia, a mediados de 2005, de la responsabilidad sobre la instrucción y el equipamiento de la ANP de la Oficina de Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL¹²) de la Embajada, dependiente del Departamento de Estado, al Mando Combinado para la Transición de la Seguridad en Afganistán (CSTC-A¹³), dependiente del Departamento de Defensa y que, desde el año 2002, estaba ya a cargo de la instrucción y equipamiento del Ejército afgano. Esta decisión fue muy criticada por otros países y organizaciones internacionales por considerar que se difuminaba la necesaria separación entre lo militar y lo policial.

⁹ «German Police Project Office»

¹⁰ El Central Training Center (CTC) está situado en Kabul, y los siete Regional Training Centers (RTCs) en Gardez, provincia de Paktia, Mazar-i-Sharif, provincia de Balkh, Kandahar, provincia de Kandahar, Kunduz, provincia de Kunduz, Jalalabad, provincia de Nangarhar, Bamiyán, provincia de Bamiyán, y Herat, provincia de Herat.

¹¹ “DynCorp International” es una empresa que provee servicios en apoyo a la seguridad nacional de los EEUU y a los objetivos de su política exterior, proporcionando soluciones en los ámbitos de la defensa, la diplomacia y el desarrollo internacional.

¹² “International Narcotics and Law Enforcement Affairs”

¹³ “Combined Security Transition Command-Afghanistan”

Aunque CSTC-A asumió el control de los centros de enseñanza, el Embajador mantuvo la dirección política de los programas policiales y el INL el control y supervisión de los contratos con las empresas privadas encargadas de entrenamiento y equipamiento policiales. Numerosos informes internos norteamericanos describen a los instructores de DynCorp como indolentes, poco interesados en adaptar sus conocimientos al contexto afgano e incapaces de comprender el papel que corresponde a una fuerza de policía nacional, de la que los EEUU carecen. Sin embargo y debido a problemas de índole contractual, el relevo de éstos no se ha podido llevar a cabo hasta este año 2010 y ello con la obligación de “compartir” con administradores y asesores de DynCorp la responsabilidad.

Junto a Alemania y EEUU, otros 20 países han estado -y continúan estando- implicados en formar a la policía afgana. Aunque a menor escala, llevan a cabo sus propios proyectos gestionados por sus Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT¹⁴), bajo responsabilidad y dirección nacional, y sustentados en acuerdos bilaterales suscritos con el Gobierno afgano.

Pese a que Naciones Unidas lidera los procesos de reforma policial en otras partes del mundo, no está directamente implicada en el proceso afgano; sólo un reducido equipo de asesores policiales para el Representante Especial del Secretario-General en Kabul y la gestión de los fondos de sostenimiento de la ANP, “Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA)”.

En la primera mitad del 2007 y con ocasión de la presidencia alemana de la Unión Europea, esta Organización asumió la responsabilidad de liderar la reforma de la policía afgana como Socio Clave, “key partner”, desplegando la Misión de la Policía Europea para Afganistán (EUPOL)¹⁵. Los retrasos en su despliegue, la falta de personal suficiente y las estrictas normas de trabajo por motivos de seguridad han impedido que se alcancen los resultados esperados, centrandose su trabajo en proyectos menores de formación, principalmente en la capital Kabul, con poco o ningún impacto en el nivel estratégico; especialmente preocupante ha sido la incapacidad de EUPOL para coordinar las acciones entre los sectores policial y judicial, siendo ésta una de las asignaturas pendientes para el proceso de transición.

También en 2007 se estableció la Consejo Internacional de Coordinación Policial (IPCB¹⁶). Con una Secretaría permanente, representación de todos los actores internacionales implicados y un sistema de reuniones periódicas a diferentes niveles¹⁷, el IPCB tiene la finalidad de mejorar la coordinación de los proyectos e iniciativas internacionales en apoyo de la ANP.

La cuestión clave era mejorar la coordinación de esfuerzos entre los principales actores involucrados, por un lado, los Ministerios de Defensa e Interior afganos y, por otro, los organismos internacionales sobre el terreno: CSTC-A, EUPOL, GPPT y el propio IPCB. Aun así,

¹⁴ Provincial Reconstruction Team.

¹⁵ “European Police Mission to Afghanistan” el 17 de junio de 2007 comienza la Misión Europea de Policía en Afganistán (EUPOL), enmarcada en la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), asumiendo oficialmente el papel de “socio clave” para la reforma de la policía afgana

¹⁶ “International Police Coordination Board”

¹⁷ El IPCB Policy Group engloba a los donantes bilaterales y a las principales organizaciones. El IPCB International Caucus Group agrupa a EUPOL, Embajada de los EEUU, CSTC-A, Naciones Unidas (UNAMA), OTAN, Comisión Europea y ISAF

hay demasiadas iniciativas e instituciones implicadas en la reforma policial, con diferentes perspectivas y, en ocasiones, con “intereses nacionales” enfrentados, lo que hace de la labor de coordinación una tarea ardua. Los EEUU están doblemente representados, por un lado por la Embajada y por el otro por Fuerzas Armadas (CSTC-A). No obstante, lo mismo ocurre con la Unión Europea, con el Jefe de Misión de EUPOL y el Alto Representante de la UE.

A pesar de la asistencia internacional, los billones de dólares invertidos y los innumerables programas de reforma puestos en marcha, los avances de la ANP no fueron los deseados. Aunque con mayor entidad en cuanto al número de efectivos, un despliegue que se extendía por casi todo el país y mejoras ostensibles en equipamiento e infraestructuras, lo cierto es que la impresión general era que el proceso de reforma policial había fracasado y que la ANP continuaba plagada de debilidades y defectos, que no sólo la hacían ineficaz sino que, en ocasiones, la situaban como parte del problema. En palabras del General 2º Jefe de CSTC-A “Había zonas de Afganistán donde lo último que la gente deseaba ver era a la policía. Los policías de estas zonas son corruptos. Son parte del problema. No proporcionan seguridad al pueblo, roban al pueblo”¹⁸.

Precisamente la nueva estrategia para Afganistán que el Presidente Obama impulsa a finales del 2009 estaba basada en unas Fuerzas de Seguridad Nacional Afganas (ANSF) fuertes y fiables, como medio por el cual los Estados Unidos, la OTAN y el resto de países de la coalición internacional pueden comenzar a reducir sus fuerzas en julio de 2011.

Para ello era necesario cambiar la tendencia negativa del proceso de reforma del sector de seguridad. En palabras del Presidente Karzai: “La comunidad internacional no ha prestado suficiente atención a la formación del Ejército afgano y la Policía (...) El resultado es que la situación de seguridad en el país sigue estando muy lejos de ser satisfactoria”.

En la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, celebrada los días 3 y 4 de abril de 2009 en Estrasburgo-Kehl, se decidió establecer la Misión de Entrenamiento en Afganistán, la NTM-A¹⁹, dentro del marco de ISAF, con la intención de reconducir el proceso de formación de las fuerzas de seguridad afganas, en especial el proceso de formación de la policía.

En marzo de 2010, y de común acuerdo con todos los actores internacionales implicados, el Ministro del Interior Hanif Atmar aprobó la Estrategia de la Policía Nacional Afgana²⁰. Esta estrategia, de ejecución quinquenal, establece las prioridades para el saneamiento y la reforma de la ANP, de estructura quintuple:

¹⁸ General de Brigada del Ejército canadiense Gary O’Brien, 2º Jefe de CSTC-A, citado por John Cotter en “Corrupt cops slow Afghan reform”, Edmonton Sun, Canada, 4 de marzo de 2007

¹⁹ “NTM-A/CSTC-A, en coordinación con las Naciones y Socios de la OTAN, Organizaciones Internacionales, Donantes, ONGs, apoya al Gobierno de la República Islámica de Afganistán (GIROA) para generar y sostener las Fuerzas Nacionales de Seguridad de Afganistán (ANSF), formar líderes y establecer una capacidad institucional suficiente para que los afganos puedan liderar su propia seguridad. Para cumplir esta misión, NTM-A tiene que sincronizar los esfuerzos de la OTAN y de otros actores. Esto incluye la actividad del Mando Combinado para la Transición de la Seguridad de los Estados Unidos (CSTC-A), el cual retiene la autoridad de supervisión de los fondos de los EE.UU y la responsabilidad a nivel ministerial.

²⁰ Afghan National Police Strategy

- Policía Uniformada (AUP²¹), desplegada por todo el país como policía civil que proporciona el servicio de policía de proximidad a los ciudadanos.
- Policía de Orden Público (ANCOP²²), encuadrada en brigadas y batallones, con capacidad especial para mantener el orden público y luchar contra la insurgencia.
- Policía de Fronteras (ABP²³), responsable de proporcionar seguridad en fronteras y franja de 50 kilómetros hacia el interior, y del control de entradas y salidas del territorio de Afganistán.
- Policía de Lucha Contra la Criminalidad (AACP²⁴) con capacidades en la elaboración de inteligencia y en la investigación de delitos.
- Fuerza de Protección Pública (APPF²⁵) para proteger a las personas e infraestructuras, con la idea de reemplazar en el futuro a las empresas de seguridad privada.



Portada del documento “Estrategia para la Policía Nacional Afgana”, aprobado por el Ministro del Interior Hanif Atmar en el mes de marzo de 2010

²¹ “Afghan Uniform Police”

²² “Afghan National Civil Order Police”

²³ “Afghan Border Police”

²⁴ “Afghan Anti Crime Police”

²⁵ “Afghan Public Protection Police”

Más recientemente, con la asunción por el General Petraeus del mando de ISAF en julio de 2010, se han revitalizado las iniciativas locales de seguridad²⁶. Petraeus es favorable a estas fuerzas, basándose en el éxito de experiencias similares en Irak, siempre y cuando quedaran bajo el control del Ministerio del Interior. Así, bajo la denominación de Policía Local de Afganistán (ALP²⁷), se prevé que se entrene y equipe a 10.000 voluntarios, en una serie de distritos seleccionados, para proporcionar seguridad a sus aldeas. El plan podría tener consecuencias negativas si no se toman en consideración las peculiaridades y rivalidades históricas de las comunidades locales. Ya ha generado una cierta división entre los líderes afganos, así como entre expertos internacionales que buscan similitudes con los arbokai o milicias privadas, de tan reciente y nefasto recuerdo.

3. EL NUEVO COMPROMISO INTERNACIONAL: LA NTM-A

La NTM-A inició su andadura el 21 de noviembre de 2009, ubicándose en Camp Eggers, las instalaciones de CSTC-A en Kabul, con ambas organizaciones bajo un mismo mando y una misma denominación -NTM-A/CSTC-A. La NTM-A vio cómo el personal que ya trabajaba en CSTC-A, principalmente militares estadounidenses y de otros países aliados, recibía al personal adicional enviado por los países OTAN; se iniciaba un proceso transitorio para delimitar las funciones, relaciones, dependencias y personal de cada organización, una delimitación que sigue sin estar lo suficientemente clara, ni tan siquiera para los que allí trabajan.

La NTM-A nace bajo dos premisas: hacerse cargo de los programas de formación y mentorización puestos en marcha para entrenar y formar el ejército y la policía e introducir los cambios necesarios para la obtención de resultados positivos; y al mismo tiempo trabajar con los afganos para que éstos asuman progresivamente el liderazgo del proceso.

La situación de partida no es buena. La corrupción, a todos los niveles, continúa siendo el principal obstáculo para la credibilidad de la Institución policial, incapaz de granjearse la confianza del pueblo afgano. Además, esta mala reputación de la policía afecta directamente a la falta de legitimidad del Gobierno central en las áreas periféricas, siendo un factor que genera inestabilidad.

Otro de los factores que repercute negativamente en la relación entre la policía y la sociedad es el desequilibrio étnico que persiste en el seno de la Institución. La presencia de señores de la guerra entre los mandos policiales o de mayorías étnicas ajenas a las locales contribuye a la percepción de la policía como fuerza ilegítima enviada desde Kabul.

Los problemas de disciplina son habituales y no es extraño que miembros de la ANP aparezcan implicados en disturbios contra la presencia internacional; en algunos casos, afortunadamente esporádicos, son los propios policías quienes como parte de la insurgencia

²⁶ Desde el año 2008 existe un programa denominado Programa de Protección Provincial de Afganistán (AP3) que comenzó en la provincia de Wardak, con alrededor de 1.200 voluntarios locales, y que posteriormente se extendió a las provincias de Ghazni, Lowgar y Kapisa, incluyendo unas 8.000 voluntarios más. Es de suponer que todos estos voluntarios se integrarán en la nueva Policía Local Afgana - ALP.

²⁷ "Afghan Local Police"

minan la confianza de las fuerzas internacionales de la coalición²⁸. El ritmo de desgaste del personal policial es muy elevado siendo inexplicables las cifras de policías que abandonan la Organización sin motivo aparente. El alto índice de analfabetismo afecta a la eficacia de la labor policial y, muy especialmente, a la efectividad de la formación que los policías reciben en los centros de entrenamiento.

Para afrontar el reto de revertir esta negativa situación y lograr el éxito del proceso de reforma, la NTM-A adoptó una estructura dual, con dos mandos subordinados gemelos, DCOM-A y DCOM-P²⁹, dotados de gran autonomía, capacidad de acción y flexibilidad para apoyar el proceso de formación y desarrollo del ejército y de la policía, respectivamente. Estos mandos trabajan en estrecho contacto con sus interlocutores afganos a todos los niveles, desde el policía de la calle hasta el Ministro.

Dentro del mando policial, y al objeto de liderar los aspectos relativos a la instrucción y enseñanza policial, se constituyó el Grupo Combinado de Asesores para la Instrucción Policial - CTAG-P - bajo el mando de un general de los Carabinieri italianos. Los programas de desarrollo y la coordinación internacional quedaron al mando de un general estadounidense, un Comandante Adjunto para el Desarrollo Policial (ACG-PD), con un Equipo de Coordinación Policial Internacional; y con un equipo de reciente creación para el control de la transición de la responsabilidad, bajo el mando de un coronel de la Policía afgana como Comandante General Adjunto para la Transición Policial (ACG-P Transition).

La supervisión fiscal y contractual corresponde al Vice-Comandante para Programas (DCOM-PROG³⁰) de la NTM-A y las relaciones con los países que contribuyen con fuerzas a la Misión es responsabilidad del Vice-Comandante para cooperación internacional en materia de seguridad (DCOM-ISC³¹).

Por último, un Vice-Comandante para Logística (DCOM-Regional Support) es el responsable de las necesidades del ejército y la policía afgana, ya sean de transporte o de construcción de centros, para lo que cuenta con seis Mandos Logísticos Regionales (RSC) desplegados en los seis Mandos Regionales de ISAF.

Los comienzos no fueron fáciles. CTAG-P sólo contaba con 8 asesores cuyas relaciones con el resto de actores sobre el terreno no estaban definidas. Los centros de enseñanza estaban dirigidos por empresas privadas estadounidenses, EUPOL tenía sus propios proyectos y asesores, y cada responsable afgano contaba con un elevado número de asesores o “mentores” de diferentes países u organizaciones.

Poco a poco el personal de CTAG-P fue creciendo y asumiendo cometidos hasta hacerse con las riendas de todo el complejo entramado del entrenamiento policial. Aunque al frente de CTAG-P se puso a un general de brigada de los Carabinieri italianos y se incluyó personal de

²⁸ El 25 de agosto de 2010 un atentado en la base española de Qala-e-Now perpetrado por un policía afgano costó la vida a dos oficiales de la Guardia Civil y a su traductor iraní nacionalizado español.

²⁹ Deputy Commanding General – Army (DCOM-A) y Deputy Commanding General – Police (DCOM-P)

³⁰ Deputy Commanding General - Programs

³¹ Deputy Commanding General – International Security Cooperation

la Gendarmería francesa, la Marechaussee holandesa y la propia Guardia Civil española, lo cierto es que el crecimiento de CTAG-P se produjo a base de personal de las Fuerzas Armadas estadounidenses y de otros países aliados, principalmente británicos y canadienses, sin ningún tipo de formación o experiencia policial previa. Aunque la idea inicial era que la Fuerza de Gendarmería Europea (EGF³²) constituyese el núcleo principal de CTAG-P, lo cierto es que el número de sus efectivos no fue suficiente para asumir el liderazgo; sólo siete policías en un colectivo de más de cincuenta personas.



Cuartel General Principal de EGF en Vicenza (Italia)

La escasez de instructores policiales cualificados sigue siendo la asignatura pendiente de la NTM-A. Para cumplir su misión la Misión debería contar con los recursos necesarios, en especial, con instructores cualificados y en número suficiente. Las reticencias o las dificultades de los países para enviar más instructores dificulta el cumplimiento de los programas. En palabras del Secretario General de la OTAN “los instructores son el ticket para la transición... sin instructores no hay transición”³³.

³² La Fuerza de Gendarmería Europea (EUROGENDFOR o EGF) es una organización de Estados miembros de la Unión Europea (UE) destinada a la creación de una Fuerza Multinacional de cuerpos policiales con estatuto militar capaz de realizar todo el espectro de las funciones policiales en el ámbito de la Gestión de Crisis Internacional. En la actualidad la componen seis miembros: Francia (Gendarmería Nacional), Italia (Carabinieri), Holanda (Koninklijke Marechaussee), Portugal (Guardia Nacional Republicana), España (Guardia Civil) y Rumania (Jandarmeriei Romane). Polonia (Żandarmeria Wojskowa) y Lituania (Viešoji Saugumo Tarnyba) tienen la condición de socios y Turquía (Genel Gendarmerie Komutanligi) la condición de observador.

³³ “No trainers, no transition”

Se tuvo que hacer frente a las reticencias de algunos países y organizaciones por lo que consideraban una militarización de la policía afgana, o la creación de un nuevo ejército para el Ministerio del Interior. Para superar esas reticencias en CTAG-P se identificaron las necesidades de formación policial conforme a la realidad afgana, diferenciando entre habilidades policiales propiamente dichas, denominadas “blue skills”, de aquellas otras de índole militar o paramilitar, las “green skills”. Con las primeras se trata de proporcionar los conocimientos necesarios para prestar el servicio policial a la comunidad, principalmente mediante el conocimiento de las leyes, los derechos de los ciudadanos y las normas de conducta de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Con las segundas se pretende aumentar la capacidad de supervivencia de los propios policías mediante la instrucción en técnicas para reaccionar ante una emboscada, como protegerse en un control o como crear un perímetro defensivo en una comisaría, al objeto de defenderse de los ataques de la insurgencia.

Después de un año de trabajo y por primera vez en todo el proceso de reforma policial, se puede afirmar que los resultados son, como poco, esperanzadores. El crecimiento de la fuerza policial ha sido espectacular y se han alcanzado las metas antes de lo previsto. La ANP ha pasado en sólo 10 meses –de diciembre de 2009 a septiembre de 2010– de 94.958 a 120.504 policías, lo que supone un incremento de 25.546 efectivos, de un 27%.

La formación se ha mejorado sustancialmente:

- Se ha cambiado el viejo patrón de “Reclutar-Asignar-Entrenar” por el de “Reclutar-Entrenar-Asignar”, de manera que todos los nuevos policías deben completar obligatoriamente la formación básica antes de ser destinados a los diferentes distritos o unidades³⁴. Para conseguirlo, era fundamental ampliar la capacidad de formación construyendo nuevos centros e incrementando la capacidad de los existentes hasta alcanzar las 12.000 plazas por período de formación.
- Se ha intensificado la formación de aquellos policías que nunca habían recibido formación a través de los programas FDD y DDD³⁵, que se realizan por distrito y para lo que resulta fundamental contar con los Equipos Operativos de Mentorización y Enlace Policial (POMLT) de ISAF³⁶.
- Se ha formado a instructores afganos para la formación en los centros de enseñanza y se han creado Equipos Afganos de Instrucción Policial (APTT³⁷) para realizar la instrucción de las unidades policiales en aquellos distritos que carecen de apoyo a la formación policial, operando como lo hacen las POMLTs.

³⁴ En los últimos años, debido a la falta de recursos, el 60-70% de los policías fueron asignados a las unidades sin recibir ninguna formación previa, permaneciendo en la mayoría de los casos en esa situación.

³⁵ FDD - “Focus District Development” y DDD o D3 - “Direct District Development”: son programas de formación en seis fases que implica entrenar, equipar y mentorizar a toda la policía de un distrito, en un período de entre 6 a 8 meses. La diferencia entre ambos estriba en que el FDD requiere centros de enseñanza para la formación y unidades de ANCOP para sustituir a los policías durante el tiempo que están en los centros, mientras que el DDD es mucho menos exigente, la formación se imparte en las propias unidades, compatibilizándola con el trabajo, y no hay por tanto necesidad de centros ni de unidades ANCOP de sustitución.

³⁶ Los países que contribuyen con POMLTs son: Canadá, Croacia, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Noruega, Polonia, España, Reino Unido y los Estados Unidos (bajo diferente denominación: PTT “Police Training Team”)

³⁷ “Afghan Police Training Team”. Inicialmente se formarían 60 APTTs, hasta alcanzar los 400 previstos.

- Se ha constituido el Mando de Instrucción Policial (ANPTC³⁸) en el Ministerio del Interior para paulatinamente asumir el control de todos los centros de enseñanza y demás aspectos de la instrucción policial, trabajando para ello en íntima relación con CTAG-P.
- Se ha puesto en marcha un ambicioso programa de alfabetización³⁹ en el que los policías aprenden a leer y habilidades matemáticas básicas (hasta tres dígitos de multiplicación y división).
- Para combatir la corrupción, los esfuerzos de la NTM-A se han centrado en trabajar con los afganos para modificar conductas, forzando a los líderes afganos a ser más pro-activos⁴⁰, poniendo en marcha medidas preventivas como las transferencias electrónicas para proporcionar transparencia al pago de los salarios de los policías y directrices restrictivas en materia de contratación para evitar que el dinero de la coalición internacional termine en manos de la corrupción o de la insurgencia.
- Para incrementar el reclutamiento, mejorar la retención y con ello disminuir el abandono se ha puesto en marcha un paquete de medidas salariales en función del tiempo de servicio y de la peligrosidad de la zona de trabajo.
- Otras medidas, dirigidas a propiciar la incorporación efectiva de la mujer en la policía, están encontrando más dificultades, principalmente por los problemas culturales⁴¹. No está claro cómo se puede abordar el reclutamiento y la capacitación de las 5.000 mujeres policía que se necesitarán para el 2014.

4. EL COMPROMISO DE ESPAÑA CON LA POLICÍA AFGANA

El compromiso de España con la policía afgana data del momento del despliegue del primer contingente de sus Fuerzas Armadas en Qala-e Naw al constituir su PRT, ya que una de las tareas claves de apoyo al gobierno afgano a extender su autoridad en la Provincia de Badghis pasa por el fortalecimiento de la institución policial. A esta tarea, enmarcada en las actividades de cooperación cívico-militar, ha contribuido de manera especial el personal de la Guardia Civil encuadrado en funciones de Policía Militar en el PRT. Sus efectivos han realizado funciones de enlace, asesoramiento e instrucción de los policías afganos, bien como parte de su actividad diaria o en proyectos de alcance limitado.

Más recientemente, en la cumbre de la Alianza Atlántica celebrada en Estrasburgo-Khel los días 3 y 4 de abril de 2009, el Presidente del Gobierno Rodríguez Zapatero se comprometió al envío de un contingente de la Guardia Civil para participar en la formación de la Policía afgana en el marco de la NTM-A. Para sentar las bases de dicho despliegue, el Director Adjunto Operativo de la Guardia Civil realizó una visita a este país en Junio de 2009.

³⁸ "Afghan National Police Training Command"

³⁹ Treinta años de guerra destruyó el sistema educativo afgano y dejó una generación de jóvenes incapaces de leer, y estos son precisamente los hombres y mujeres que el ejército y la policía deben reclutar. Se estima que el 70% de los policías son analfabetos.

⁴⁰ Estas medidas ya han dado los primeros resultados positivos con más del 20 por ciento de los mandos policiales superiores despedidos o procesados por presuntos actos de corrupción y mala conducta. Todos los directivos del Ministerio del Interior y de la policía deben declarar ahora sus activos e ingresos, y someterse a una prueba de polígrafo.

⁴¹ Actualmente hay algo menos de 1.000 mujeres policías y aunque se está trabajando por mejorar sus condiciones de trabajo, lo cierto es que el principal problema es el reclutamiento ya que sufren de mala opinión pública, de la falta de apoyo de sus colegas varones, así como la naturaleza peligrosa del trabajo.



Policías afganos (AUP) durante una clase de instrucción impartida por la POMLT de la Guardia Civil en Qala-e-Naw, provincia de Badghis

En la reunión del Comité Interministerial de EGF ⁴² celebrada en París el 29 de octubre de 2009, se decidió la participación institucional de esta organización a través de la integración de personal de EGF como tal en la NTM-A: como expertos en su estructura de mando, liderando Centros de Enseñanza y proporcionando POMLTs para instruir y mentorizar a la ANP sobre el terreno.

Adicionalmente, fuera del teatro de operaciones, el Cuartel General Principal de EGF (EGF PHQ) situado en Vicenza (Italia), trabajaría en aquellas cuestiones relacionadas con las POMLTs, en particular elaborando y aportando las normas, los requisitos y la instrucción previa al despliegue que necesitarían estas unidades.

Aunque no se alcanzó el grado de compromiso buscado por la OTAN, y que implicaba el establecimiento de una estructura de mando permanente de EGF dentro de la NTM-A para liderar todo el proceso de formación policial sobre el terreno, y en particular de la ANCOF, la contribución de EGF, cuantitativa y sobre todo cualitativa, está resultando clave en la transformación del proceso de reforma policial.

Es evidente que, desde una perspectiva política, la participación de EGF en Afganistán es una cuestión muy delicada, y por ello alejada del grado de compromiso común alcanzado en otros escenarios, como el de Bosnia i Herzegovina. Las diferencias de criterio, especialmente entre franceses e italianos, los dos países con mayor número de fuerzas desplegadas, ha

⁴² El Comité Interministerial (CIMIN) de EGF es el órgano político de decisión de esta organización. Por parte española participan representantes de los Ministerios de Defensa e Interior.

supuesto que el compromiso de EGF como organización haya quedado algo restringido, limitándose a consensuar a nivel político la participación de cada país en los proyectos comunes y a poner bajo “bandera de EGF” a parte del personal desplegado en los centros de enseñanza y en las unidades POMLT, estableciéndose una estructura informativa interna para mantener regularmente informada a la Presidencia CIMIN sobre la operación en curso.

España plasmó su compromiso con el envío de un oficial a la NTM-A en septiembre de 2009. Posteriormente, a lo largo de la primera mitad del 2010⁴³, fue completando el despliegue con cinco instructores (actualmente diez) en el Centro de Mazar-e-Sharif para la formación de la ANCOP, con una POMLT (actualmente dos) en Qala-e-Now para instruir y mentorizar a la AUP y con dos Oficiales en Kabul como asesores del Ministro del Interior en materia de inteligencia, que ya han finalizado su misión.

El Oficial de la Guardia Civil en el Cuartel General de la NTM-A ocupa un puesto en el Grupo Combinado de Asesores Policiales (CTAG-P) ya mencionado. Tiene asignados los cometidos de Asesor responsable de la formación de la Policía de Fronteras y mentor de su comandante. También desarrolla tareas como Oficial de Enlace y Coordinador del despliegue de la Guardia Civil en el NTM-A y de coordinación de las POMLTs desplegadas en Qala-i Now para las funciones bajo responsabilidad de la NTM-A (programas FDD/DDD, de alfabetización, etc.).

Como miembro de la Célula de EGF apoya al POC de EGF (actualmente un Coronel de la Gendarmería francesa) en la elaboración de informes periódicos de seguimiento de la Misión y cualesquiera otros requeridos por el EGF PHQ de Vicenza. También realiza funciones de enlace y asesoramiento para el mando de la NTM-A, el Representante Nacional Senior español en ISAF, el Mando de Operaciones (CMOPS) y el Embajador de España en Afganistán.

El centro de entrenamiento de EGF situado en Mazar-e-Sharif, denominado RLC (Regional Logistic Center), está dedicado a la formación de los policías de la ANCOP. Cuenta en la actualidad con diez guardias civiles, que junto a instructores franceses, polacos y holandeses completan una plantilla de 35 instructores internacionales. Los programas de formación tienen una duración de 12 semanas para los policías básicos, que ostentan la categoría de suboficial, y de 26 semanas para los oficiales.

Los dos equipos POMLT,s de la Guardia Civil desplegados en Qala-e-Naw desarrollan su trabajo en cuatro líneas de acción:

Primera. Mentorización a nivel Distrito, realizando las actividades para la formación de los policías de las cuatro Comisarías que componen el Distrito de Qala-i Naw enmarcado en los programas FDD/DDD de ISAF.

⁴³ La autorización parlamentaria para el despliegue de un contingente máximo de 40 guardias civiles en Afganistán no se produce hasta marzo de 2010.

Segunda. Mentorización a nivel provincial del Cuartel General de la ANP, organizando seminarios dirigidos a mandos superiores, intermedios y agentes sobre actualización de conocimientos, inteligencia, seguridad integral del aeropuerto, técnica policial o control de masas, y apoyando la instrucción de los aspirantes a policías.

Tercera. Misiones operativas mediante la planificación y la realización de operaciones, patrullas mixtas y patrullas de reconocimiento a nivel provincial y a nivel de distrito con la Policía.

Cuarta. Misiones de enlace y apoyo al PRT español, mediante la mentorización del equipo de la Policía Afgana que escolta a los diferentes convoyes de ISAF a su paso por la provincia de Badghis, la realización de reconocimientos y estudios de seguridad ante determinados acontecimientos (elecciones, etc.), y la ejecución de patrullas mixtas nocturnas con personal militar y con policías afganos en la zona de Qala-i Naw.

Como respuesta a una petición de colaboración bilateral del Gobierno afgano al Ministro del Interior español, entre los meses de abril y septiembre de 2010 dos oficiales de la Guardia Civil instruyeron a policías afganos en análisis y elaboración de inteligencia, trabajando con los responsables del Departamento de Contraterrorismo en la elaboración del Programa de Instrucción, del Temario y el material didáctico de apoyo necesario para organizar e impartir un curso básico de análisis y elaboración de información.

En el marco de EUPOL España contribuye con efectivos de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía que realizan labores de asesoría a las autoridades del Ministerio del Interior afgano y participan de los órganos internacionales de coordinación como el IPCB antes mencionado.

5. CONCLUSIONES

La presencia de diferentes visiones sobre el modo en que se debía realizar la reforma policial y el papel a desarrollar por la ANP en la lucha contra la insurgencia ha disminuido la eficacia de los esfuerzos internacionales durante todo el proceso de reforma de la policía afgana, dificultando su coordinación y la puesta en marcha de proyectos comunes.

Por primera vez, con la llegada de la NTM-A, los resultados alcanzados invitan al optimismo pero hay que ser pacientes y prudentes porque el éxito final no está asegurado. La insurgencia, y otros “enemigos internos” como la corrupción, se han mostrado en el pasado extraordinariamente resistentes a desaparecer.

Aunque en el año 2011 comenzará el período de transición de la responsabilidad en materia de seguridad de las Fuerzas de ISAF al Gobierno afgano⁴⁴, la relación de la NTM-A con las Fuerzas de Seguridad afganas se mantendrá irremediamente a más largo plazo. El desarrollo de unas instituciones policiales fuertes requerirá de mucho más tiempo para

⁴⁴ La Hoja de Ruta aprobada por los países de la OTAN en Lisboa marca el inicio de una transición progresiva a partir del 2011, culminado la transferencia de la responsabilidad de la seguridad a los afganos en diciembre de 2014.

completar el proceso y que Afganistán cuente con unas fuerzas autosuficientes que tengan además garantizado su sostenimiento a largo plazo.

El éxito requerirá que la responsabilidad sea compartida con los afganos y exigirá el compromiso internacional mientras la fragilidad de los avances y la persistencia de la insurgencia sigan amenazando el proceso. Los calendarios se deberán adaptar de manera realista a la gradual transformación de la sociedad afgana, condicionada por sus tradiciones socio-culturales. La “afganización” de la reforma del sector de la seguridad, en especial de los sistemas judicial y policial, exigirá una revisión de criterios y de resultados para poder considerar que la situación final es suficientemente buena como para garantizar la supervivencia del Estado de Afganistán.

En este proceso será importante contar con el compromiso de España y del resto de los países de EGF de proporcionar los instructores y expertos policiales que la NTM-A necesita. El personal de EGF ha demostrado que está especialmente cualificado para esta misión y que cuenta con el potencial necesario para apoyar de forma consistente la transformación de la policía afgana en una fuerza policial profesional.

En definitiva, trabajar “codo con codo” con los afganos es sin duda el camino correcto para alcanzar el resultado final deseado, pero no podemos engañarnos, queda un largo camino que recorrer. La cuestión es si estamos realmente comprometidos a recorrer este camino.

*J. Santiago Martín Gómez⁴⁵
Teniente Coronel de la Guardia Civil
Asesor del Secretario de Estado de Seguridad*

⁴⁵ Las ideas contenidas en los Documentos de Opinión son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.