

*Miguel Hdez. Suárez-Llanos**

El enfoque cultural en la reforma del sector de seguridad: Lecciones aprendidas en Afganistán

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

El enfoque cultural en la reforma del sector de seguridad: Lecciones aprendidas en Afganistán

Resumen:

Para ser efectiva y sostenible, toda institución dentro de cualquier sociedad debe encajar con los valores particulares de dicha sociedad. Así, ciertos principios e instituciones occidentales no pueden ser aplicados en culturas cuyo sistema de valores sea completamente diferente. La Misión de Entrenamiento de la OTAN en Afganistán abordó la generación de las Fuerzas de Seguridad Nacional Afganas (ANSF) desde un punto de vista estrictamente occidental, según lo que se creía que necesitaban los afganos, y no según lo que los afganos eran capaces de asimilar. La mayoría de las carencias de capacidad identificadas en las ANSF son consecuencia de una situación final deseada poco realista, resultado de un planteamiento del problema a nivel estratégico carente de enfoque cultural. Haberlo incluido habría ayudado a comprender las bondades de unas ANSF menos complejas y sofisticadas, más adecuadas a la mentalidad y recursos afganos, y por tanto, menos dependientes del apoyo externo.

Abstract:

Every institution within any society must fit in with the particular society's values in order to be effective and tenable. Therefore, certain Western institutions and principles cannot be applied to cultures with very different core values. The NATO Training Mission in Afghanistan approached the creation of the Afghan National Security Forces (ANSF) from a strictly Western point of view, according to what coalition officers thought Afghans needed rather than what Afghans were able to handle. The resulting capability gaps within the ANSF are a consequence of this unrealistic end state, which results from a lack of a cultural approach during the problem framing phase at the strategic level. Understanding the critical effects of Afghan cultural singularities could have helped acknowledge the convenience of a less complex and sophisticated ANSF, more suitable to the Afghan mindset and resources, and less dependent on external support and sustainment.

***NOTA:** 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.

Palabras clave:

Afganistán, instrucción, adiestramiento, enfoque cultural.

Keywords:

Afghanistan, instruction, training, cultural approach.

Introducción

Desde que el primer batallón del Ejército Nacional Afgano (ANA) comenzó su entrenamiento en mayo de 2002, los Estados Unidos (y a partir de 2009, la OTAN), han llevado a cabo un inmenso esfuerzo militar y económico para la constitución de las Fuerzas de Seguridad Nacional Afganas (ANSF), actividad que se enmarca dentro de un esfuerzo más amplio de reforma del sector de seguridad en Afganistán. Sin embargo, los últimos informes sobre la eficacia de las ANSF señalan la existencia de diversas carencias de capacidad que ponen en riesgo no ya que éstas puedan cumplir con sus cometidos, sino también su propia sostenibilidad.¹ Si bien hay muchos artículos e informes que analizan las posibles causas de estos resultados, muy pocos contemplan como una de ellas el enfoque con el cual la Comunidad Internacional ha abordado esta empresa. Los responsables occidentales que dirigieron el desarrollo de las ANSF emplearon los ejércitos occidentales como modelo, sin considerar que estos patrones pueden ser ineficaces en entornos culturales muy diferentes.²

Examinando la evolución y actuaciones de las ANSF durante el proceso de generación de las unidades se puede observar como los afganos se han tenido que enfrentar (y se siguen enfrentando) con una organización que no encaja con su mentalidad cultural, lo que sugiere que los problemas en la generación de fuerzas afganas no deriva solo de una falta de recursos o de compromiso, sino también de un enfoque equivocado en el planteamiento del problema y, en consecuencia, en la definición de la situación final deseada. De hecho, la principal lección a aprender tras la experiencia de la reciente Misión de Entrenamiento en Afganistán es que la cultura debe ser uno de los pilares principales sobre los que se definan los fines, las estrategias y los medios a emplear en cualquier operación de reforma del sector de seguridad. Este enfoque debe basarse en un profundo entendimiento de ciertos aspectos culturales clave en la sociedad en la que se va a operar, tales como el grado de tradicionalismo y autoritarismo, la estructura

¹ SCHRODEN, Jonathan, NORMAN, Catherine, MEYERLE, Jerry, ASFURA-HEIM, Patricio, ROSENAU Bill, GILMORE, Del, ROSEN, Mark, MAK, Daniella y HUTCHINSON, Nicholas, *Independent assessment of the Afghan National Security Forces* (Alexandria, VA: CNA Center for Strategic Studies, enero 2014), 31.

Departamento de Defensa de los EE.UU. *Report to Congress: Progress toward security and stability in Afghanistan*, Washington D.C., abril 2014, 24-25.

² KELLY, Terrence K., BENSANEL, Nora, y OLIKER, Olga, *Security Force Assistance in Afghanistan. Identifying lessons for future efforts*, Santa Monica, RAND Corporation, 2011, xvii-xx.

social, y la tasa de alfabetización. No implementar este enfoque facilita que las organizaciones de defensa y seguridad generadas adquieran una fuerte dependencia en un apoyo y ayuda exterior continuos al objeto de evitar su colapso.

El enfoque internacional en Afganistán: NTM-A/CSTC-A

Origen, objetivos e hitos

El vacío de seguridad creado en Afganistán después del colapso del régimen Talibán en octubre de 2001 obligó al desarrollo de un proceso de reforma del sector de seguridad aprobado en Génova en mayo de 2002. En dicho proceso, los Estados Unidos asumieron el papel de nación donante-líder para el ámbito militar de la reforma.³ Al despliegue del primer *kandak* (batallón) de infantería del ANA en julio de 2002 le siguió el de otras unidades una vez que finalizaban un proceso de entrenamiento que sufrió diversas modificaciones a lo largo de los años siguientes, pasando de criterios más cualitativos a otros más cuantitativos y viceversa, en función de las amenazas a la seguridad y de la coyuntura financiera del momento. En el año 2008 los objetivos de estructura de fuerzas del ANA se incrementaron desde los 70.000 efectivos iniciales hasta un total de 134.000, lo cual se consiguió a base de focalizar todos los esfuerzos en la generación de unidades de infantería ligera, a expensas de retrasar la de las unidades especializadas. En enero de 2010 este objetivo fue elevado nuevamente hasta los 171.600 efectivos, situación final que se pretendía que se alcanzase para octubre de 2011.⁴ Habida cuenta de que en noviembre de 2009 el ANA estaba constituido por alrededor de 97.000 efectivos, el nuevo objetivo implicaba tal aceleración en el ritmo de generación de fuerzas que en tan solo dos años la Misión de Entrenamiento de la OTAN en Afganistán (NTM-A) y su equivalente norteamericano, el Mando Combinado para la Transición de la Seguridad en Afganistán (CSTC-A), tenían que generar casi la misma cantidad de tropas que la generada en los últimos siete años. De hecho, el desafío era incluso mayor, toda vez que las unidades que quedaban

³ SEDRA, Mark, *Security Sector Transformation in Afghanistan*, Ginebra, Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, julio de 2004, 3.

⁴ Oficina de Transparencia de los EE.UU., *Report to Congressional Committees: AFGHANISTAN SECURITY. Lack of systematic tracking raises significant accountability concerns about weapons provided to Afghan National Security Forces*, Washington D.C., enero de 2009, 3-4.

KELLY et al., op. cit., 40, 86.

por generar eran aquéllas que tenían un mayor grado de especialización (ingenieros, artillería, comunicaciones, inteligencia, etc.). El establecimiento de este objetivo muestra un completo desconocimiento del entorno cultural local por parte de los responsables occidentales, tanto civiles como militares. Efectivamente, las probabilidades de reclutar tal cantidad de afganos con el nivel educativo adecuado, y en un período de tiempo tan breve, eran realmente escasas. Más aún, el Congreso de los EE.UU. autorizó a mediados de 2011 un último incremento de la estructura de fuerzas del ANA, estableciendo un nuevo techo de 195.000 militares que debía alcanzarse para el mes de diciembre de 2013, y que incluía nuevos capacitadores (p.ej., una fuerza móvil de acción rápida *Mobile Strike Force* sobre vehículos acorazados).

Tal dimensionamiento y estructura de fuerzas para el ejército afgano representan lo que algunos analistas consideran como características dominantes de la cultura estratégico-militar norteamericana, a saber: la preferencia por cantidades masivas de efectivos y una confianza abrumadora en la tecnología. Además, hay otros dos aspectos que menoscabaron aún más la efectividad de NTM-A/CSTC-A. Por un lado, el inicio de la segunda guerra de Irak en 2003 implicó un importante trasvase de atención y recursos de Afganistán a Irak.⁵ Por otro lado, existía una patente falta de compromiso por parte de las naciones de la coalición a la hora de proporcionar instructores en cantidad y calidad suficiente (a comienzos de 2010, NTM-A disponía solamente del 23% de los instructores solicitados).⁶

Valoración de resultados

Diversos informes reconocen que el resultado de los esfuerzos realizados por NTM-A/CSTC-A está muy lejos de la situación final deseada. A pesar de que el ANA ha resultado efectivo en los escalones más bajos del nivel táctico, resulta evidente que tiende a fallar en los escalones y niveles superiores, así como en todos aquéllos puestos en los que la formación y la cualificación se van haciendo más relevantes.⁷ De hecho, las ANSF sufren gran variedad de carencias en áreas tales como el

⁵ IRWIN, Lewis G., *Disjointed Ways, disunified Means: Learning from America's struggle to build an Afghan nation*, Carlisle, Instituto de Estudios Estratégicos, Escuela de Guerra del Ejército de EE.UU., 2012, 135.

⁶ CORDESMAN, Anthony H., *The Afghan War - Part Three: Implementing the New Strategy*. Washington D.C., Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, septiembre de 2010, 38.

⁷ KELLY et al., op. cit., xvii.

mantenimiento, apoyo aéreo, inteligencia, C-IED o comunicaciones.⁸ En este sentido, muchos analistas argumentan que en un futuro a medio plazo los Ministerios de Defensa e Interior afganos continuarán dependiendo del apoyo de asesores internacionales, al objeto de poder llevar a cabo actividades críticas como planeamiento, gestión de personal y financiera, logística y sostenimiento, y otras relacionadas con áreas que requieren personal técnicamente cualificado.⁹ En efecto, el pasado mes de octubre de 2015, el propio presidente Obama anunció que en el 2016 no reduciría las fuerzas norteamericanas desplegadas en Afganistán, lo que supone un reconocimiento más al hecho de que las ANSF requieren aún de más tiempo y asistencia para desarrollarse como una organización capaz, creíble y autosuficiente.¹⁰ Esta problemática también se ha reflejado en informes relativos a la fiabilidad de las ANSF, los cuales han alertado sobre su incapacidad para la custodia de armamento y otro material sensible debido a los elevados niveles de analfabetismo y corrupción, así como a la dejadez manifiesta por parte de los ministerios responsables.¹¹ Todo ello se traduce inevitablemente en un elevado riesgo de pérdida y robo de este material.

Sin embargo, no todos los resultados son negativos. Un análisis sobre la actuación de las primeras unidades de infantería del ANA, desplegadas entre 2003 y 2006, sugería que en el nivel táctico los soldados afganos se mostraban muy eficientes en procedimientos, tácticas y técnicas contrainsurgencia bajo el adiestramiento de los instructores de la coalición multinacional.¹² Así, valoraciones como ésta refuerzan la idea señalada anteriormente, en cuanto a que las dificultades en las tareas de generación de las ANSF aparecen con la tecnología, la necesidad de una mayor cualificación formativa, y unas estructuras organizativas y burocráticas más complejas.

⁸ SCHRODEN et al., op. cit., 149.

Departamento de Defensa de los EE.UU., *Report to Congress: Progress toward security and stability in Afghanistan*, Washington D.C., abril de 2014, 24.

⁹ SCHRODEN et al., op. cit., 34.

Departamento de Defensa de los EE.UU., *Report to Congress: Progress toward security and stability in Afghanistan*, Washington D.C., abril de 2014, 27.

¹⁰ Departamento de Defensa de los EE.UU., *Report to Congress: Enhancing security and stability in Afghanistan*, Washington, D.C., diciembre 2015, 1.

¹¹ Oficina de Transparencia de los EE.UU., *Report to Congressional Committees: AFGHANISTAN SECURITY. Lack of systematic tracking raises significant accountability concerns about weapons provided to Afghan National Security Forces*, Washington D.C., enero de 2009, 5.

¹² JONES, Seth G., *Counterinsurgency in Afghanistan*, Santa Monica, RAND Corporation, 2008, 74.

Identificación del problema

La experiencia en Afganistán ha demostrado que el auténtico desafío a la hora de constituir unas fuerzas locales de seguridad y defensa eficaces, con determinadas capacidades y a un cierto nivel tecnológico, no consiste solamente en encontrar recursos humanos en cantidad y calidad suficientes, sino también, y más importante aún, en crear una organización que encaje con la mentalidad cultural de la sociedad local. Así, el problema se originó ya desde el inicio del planeamiento, tanto en el planteamiento del problema a nivel estratégico como en el análisis de la misión a nivel operacional, donde nadie consideró ninguno de los factores culturales que incidían directamente en el entorno local y en la disponibilidad de recursos, y que por tanto, determinaban el éxito o fracaso de la misión según el calendario previsto. En esta línea, un informe del año 2010 elaborado por el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de los Estados Unidos señalaba que los objetivos para el desarrollo afgano “no eran realistas ni en tiempo ni en alcance”, y que las expectativas debían girar en torno a un “Afganistán suficientemente bueno” en lugar de hacia un “Afganistán inalcanzable”.¹³

La Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU. del 2006 formalizó un cambio en la misión, pasando de la derrota de Al Qaeda a la construcción nacional y a la promoción de la democracia en Afganistán. Sin embargo, el enfoque con el que esta nueva estrategia fue implementada tenía un carácter excesivamente militar, lo que revela una vez más un desconocimiento crítico de las singularidades del ambiente y de la cultura regional.¹⁴ Los oficiales de la coalición multinacional a quienes se les había encomendado la misión de diseñar y construir las Fuerzas de Seguridad Nacional Afganas, acabaron tomando como punto de partida sus propias organizaciones y su equipamiento militar nacional.¹⁵ Estos oficiales diseñaron las ANSF atendiendo a unos criterios basados en lo que ellos creían más apropiado porque era lo que ellos emplearían en esa misma situación, y no atendiendo a lo que los afganos realmente podían asimilar.¹⁶ Las grandes dificultades de los afganos para operar en los niveles operacional e institucional fueron un efecto directo de este etnocentrismo occidental

¹³ CORDESMAN, op. cit., 2.

¹⁴ IRWIN, op. cit., 150.

¹⁵ ROUGHSEGE, Robert, “Get off the Treadmill”, Documento no publicado, última modificación del 7 de octubre de 2014, archivo de Microsoft Word.

¹⁶ Ibid.

que no es consciente de las evidentes diferencias culturales entre la sociedad afgana y la sociedad occidental.

A la hora de plantear el problema en el nivel estratégico, o de analizar la misión en el nivel operacional, el primer paso para definir la situación final deseada debe ser identificar cuál es la realidad de la situación inicial. De esta manera esa situación final será más realista con respecto al tiempo y los recursos disponibles (no solo los propios, sino también los autóctonos). Este es el verdadero significado del “Afganistán suficientemente bueno”, lo cual debería ser también un motivo de orgullo para los propios afganos, ya que significa que realmente ellos pueden cumplir el mismo cometido con menos medios.¹⁷ Ser consciente de las limitaciones que en este sentido imponen las particularidades de una cultura como la afgana, requiere lo que los expertos denominan *competencia intercultural*, concepto que engloba no solo el entendimiento de las diferencias culturales entre la cultura propia y la ajena, sino también la motivación para aprender de ésta última y para implicarse con ella.¹⁸

Un marco para comprender la cultura afgana

Cada sociedad tiene un sistema de valores diferente que constituye el elemento nuclear de su identidad cultural.¹⁹ Las instituciones de cualquier sociedad (desde la familia hasta el sistema político) son desarrolladas por su propia cultura y normas sociales, que van moldeando su estructura y funcionamiento. En sociedades cerradas este vínculo es tan profundo que, si las instituciones locales sufren modificaciones bruscas a través de influencias externas, los mismos valores sociales que las desarrollaron continuarán moldeándolas hasta que poco a poco vuelvan a encajar con la cultura autóctona.²⁰ Para poder comprender las diferencias culturales entre sociedades distintas, el psicólogo social Geert Hofstede define cinco dimensiones culturales: Distancia al Poder, Evasión de la Incertidumbre, Individualismo vs Colectivismo, Masculinidad, y Orientación a Largo Plazo.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ ABE, Allison, y HALPIN, Stanley M., “The Cultural Imperative for Professional Military Education and Leader Development”, *Parameters*, Invierno de 2009-2010, 24.

¹⁹ HOFSTEDE, Geert, *Cultures Consequences. Comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations*, Thousand Oaks, Sage Publications, Inc., 2001, 10-11.

²⁰ Ibid., 11.

El Índice de Distancia al Poder (PDI) está referido al grado de desigualdad en poder entre individuos o grupos que interactúan en una sociedad, y que es aceptado por éstos como un estándar social.²¹ La cultura afgana favorece un PDI muy elevado entre jefes y subordinados, lo que tiene una gran influencia en la estructura social. Desde la más tierna infancia, los afganos están expuestos a un sistema en el cual los padres y los profesores tienen un poder absoluto en la familia y en la escuela respectivamente. Esto se traslada también al ambiente laboral, donde los subordinados suelen valorar positivamente una estrecha supervisión por parte de sus jefes. En consecuencia, los afganos por regla general no respetarán a aquéllos gobernantes, jefes o padres que muestren debilidad.²² El proceso de toma de decisiones afgano puede ser bien consultivo, a través de consejos como las *shuras* o *jirgas* (para asuntos que afectan a la comunidad), o bien autocrático, en organizaciones jerarquizadas donde los subordinados seguirán las reglas impuestas siempre y cuando la persona a cargo tenga un marcado carácter autoritario y disponga de las influencias necesarias para asegurar su cumplimiento.²³

El Índice de Evasión de la Incertidumbre (UAI) se refiere al grado en el cual los miembros de una cultura se sienten amenazados por situaciones desconocidas.²⁴ El elevado UAI en Afganistán trae consigo dos consecuencias directas: en primer lugar, los afganos normalmente confiarán más en el juicio de las personas mayores, a la vez que desconfiarán de los más jóvenes; en segundo lugar, los ciudadanos afganos no son proclives a replicar y oponerse a las decisiones, sintiéndose incapaces de cambiar las dinámicas ya establecidas tanto en el trabajo como en la sociedad.²⁵ Toda sociedad puede afrontar la incertidumbre de tres maneras distintas: con la ley, la tecnología o la religión. Habida cuenta de que en Afganistán no hay ni mucha tecnología ni tampoco un estado de derecho muy fiable, a los afganos no les queda más remedio que confiar en la religión: nada ocurre que no sea la voluntad de Dios (de ahí su tradicional *Insha'Allah* – Si Dios quiere).²⁶

²¹ Ibid., 83.

²² ENTEZAR, Ehsan M, *Afghanistan 101. Understanding Afghan Culture*, Bloomington, Xlibris Corporation, 2010, 29-31.

²³ Ibid., 38-39, 43.

²⁴ HOFSTEDE, op. cit., 161.

²⁵ ENTEZAR, op. cit., 54-55.

²⁶ Ibid., 63-64.

Las personas de culturas individualistas tienen un concepto de sí mismas más fuerte, viven en familias nucleares, y tienden a ser más universalistas. Por el contrario, las personas de culturas colectivistas tienden a agruparse en colectivos tales como familias extendidas o unidades tribales.²⁷ La cultura afgana presenta un alto grado de colectivismo, que se traduce en unos lazos y lealtades tan férreos a nivel local que amenazan al propio concepto de Afganistán como nación. Las familias extendidas afganas son muy endogámicas y constituyen el centro de la vida afgana, constituyendo la base de la mayoría de las relaciones económicas y sociales. En un nivel inmediatamente superior, la tribu constituye el colectivo que proporciona el primer marco de gobierno a nivel local.²⁸ En un escenario caracterizado por la ausencia de un estado de derecho, el ciudadano afgano medio solo puede confiar en su familia y en otros colectivos sociales para su protección. Estos colectivos no son solamente de carácter familiar o étnico, sino también de carácter sectario (Suní o Chií), regional e ideológico (islamistas o secularistas).²⁹

En cuanto a las dos dimensiones restantes de Hofstede, el aspecto más relevante es la masculinidad de la cultura afgana, lo que favorece una alta tasa de analfabetismo.³⁰ De hecho, Afganistán es uno de los países con una de las tasas de alfabetización más bajas del mundo, con tan sólo un 43 por ciento de la población masculina en 2009, según el CIA World Factbook.³¹ Al final, lo que muestran estos datos es una cierta incompatibilidad de Afganistán con el desarrollo de un sistema democrático, al menos tal y como se entiende en los países occidentales. Según este análisis, las principales consideraciones a la hora de determinar la situación final deseada en relación a la constitución de las ANSF deberían incluir los valores autocráticos y tradicionalistas, el colectivismo inherente a la sociedad autóctona, y la baja tasa de alfabetización en la cultura afgana (la cual, a pesar de ser en parte, consecuencia de los dos primeros aspectos, es lo suficientemente importante como para recibir un estudio diferenciado).

²⁷ HOFSTEDE, op. cit., 210.

²⁸ IRWIN, op. cit., 21-22, 33.

²⁹ ENTEZAR, op. cit., 76, 92-97.

³⁰ HOFSTEDE, op. cit., 317-320, 327.

³¹ KELLY et al., op. cit., 7.

El impacto cultural

Valores autocráticos y tradicionalistas

El carácter autocrático de la cultura afgana se traduce en una tendencia a asignar posiciones de poder a los oficiales más mayores o con mayores conexiones e influencias, sin importar su verdadera cualificación para dichos puestos.³² Este hecho hace que sea esencial la asignación de oficiales suficientemente cualificados en vacantes de asesoramiento para asistir a los primeros. A principios de 2011 algunos oficiales de NTM-A, responsables de la generación de fuerzas de las ANSF, se dieron cuenta de que el Ministerio de Defensa afgano no estaba transmitiendo las órdenes necesarias para implementar el plan de despliegue de las unidades del ANA, y ello simple y llanamente porque los documentos-guía que se remitían desde NTM-A eran demasiado complejos para que los oficiales responsables del Estado Mayor afgano los pudieran seguir. Estos oficiales estaban ocupando esos puestos de responsabilidad no por su preparación sino por sus conexiones. La solución que se adoptó en ese trance fue concentrar los esfuerzos en el segundo oficial al mando, quien sí que entendía con mayor facilidad las complejas dinámicas del programa de generación de fuerzas del ANA. Otra importante derivada del autoritarismo afgano es el desafío que supone la implantación a corto plazo del concepto occidental de liderazgo en las ANSF.³³ Los oficiales afganos se resisten a potenciar la figura de sus suboficiales porque desde su perspectiva piensan que se encuentran ante un juego de suma-cero, y por tanto que ellos como oficiales están perdiendo la autoridad que delegan en sus subordinados.³⁴ En este sentido, quizá hubiera sido más efectiva la creación de un cuerpo de suboficiales en el ANA que tuviera una función de liderazgo más limitada, reduciéndolo incluso a cometidos técnicos de la misma manera que hacen otros países.³⁵

El pueblo afgano, como sociedad tradicional que es, puede llegar a ser excesivamente conservador ante una nueva idea o concepto.³⁶ Así, a la hora de proporcionar equipamiento tecnológicamente avanzado a los miembros de las ANSF, es probable

³² ENTEZAR, op. cit., 33-37.

³³ KELLY et al., op. cit., 109.

³⁴ NORRIS, Keith W., "The Afghan National Army. Has capacity building become culture building?" *Military Review* 92 nº 6, noviembre-diciembre 2012, 34.
http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20121231_art007.pdf.

³⁵ Ibid., 37-39.

³⁶ KUMAR, V, "Understanding cultural differences in innovation: a conceptual framework and future research directions", *Journal of International Marketing* 22 nº 3, septiembre 2014, 6.

que se resistan a su empleo, a no ser que se les incentive a ello. Este aspecto, en combinación con la mentalidad autocrática ya mencionada, favorecerá fácilmente la aparición de casos de corrupción o de uso inapropiado de recursos a todos los niveles. A este respecto, la Oficina de Transparencia del Gobierno de los EE.UU. emitió un informe en 2009 en el que se alertaba que el robo y la reventa no autorizada del armamento asignado al ANA era una práctica generalizada en diversas de las regiones afganas.³⁷ Además, las encuestas de opinión llevadas a cabo en diciembre de 2009 y en mayo de 2010 reflejaban un rechazo de los afganos a aceptar los valores democráticos y occidentales.³⁸ La asimilación de los valores occidentales por sociedades como la afgana llevará su tiempo, si es que alguna vez se llega a producir, y los pasos para ello serán pequeños y moderados. Un ejemplo de estos pequeños pasos es la aprobación de la Ley de familia chií, aprobada por el gobierno del presidente Karzai en 2009 y cuyo texto, a pesar de seguir siendo incomprensible para una mente occidental, ha supuesto un paso adelante en comparación con el pasado, donde eran las costumbres y no la ley las que decidían sobre muchos aspectos cotidianos.³⁹

Colectivismo y estructura social

El elevado grado de colectivismo en la cultura afgana es consecuencia, entre otros factores, de haber sufrido una situación de conflicto ininterrumpido durante los últimos treinta años. Efectivamente el afgano medio, de menos de treinta años de edad (la esperanza de vida en Afganistán era de 44.7 años en 2010),⁴⁰ ha vivido toda su vida en un ambiente de conflicto, lo que ha reforzado los conceptos de solidaridad en los colectivos más próximos al propio individuo (familia, tribu, clan o etnia) a la vez que se debilita la confianza en otros más lejanos (a nivel regional o nacional, por ejemplo).⁴¹ El colectivismo también está muy arraigado en el estamento militar. En la década de los

³⁷ Oficina de Transparencia de los EE.UU., *Report to Congressional Committees: AFGHANISTAN SECURITY. Lack of systematic tracking raises significant accountability concerns about weapons provided to Afghan National Security Forces*, Washington D.C., enero de 2009, 23.

³⁸ CORDESMAN, op. cit., 16, 19.

³⁹ GENTILINI, Fernando, *Afghan Lessons. Culture, Diplomacy, and Counterinsurgency*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2013, 129.

⁴⁰ CORDESMAN, op. cit., 28.

⁴¹ MALEY, William, "Afghanistan: Reconstruction challenges and dilemmas." *Civil-Military Working Papers 8/2010*, Queanbeyan, Centro de Excelencia Cívico-Militar para Asia Pacífico, 2011, 2.

años 1980, y posteriormente bajo el dominio talibán, el ejército afgano estaba compuesto por milicias locales y tribales con distintos grados de lealtad y distintas competencias profesionales, además de carecer de una estructura militar formal y sobretodo, de cualquier lealtad real hacia el estado.⁴² De hecho, la constitución de las ANSF es probablemente el primer intento de crear una institución afgana de carácter plural y que se extiende por todo el país. Otra consecuencia del alto grado de colectivismo de la sociedad afgana es el elevado número de casos de corrupción en los cuales las personas con responsabilidades en la gestión de recursos tienden a favorecer a su propio grupo étnico o región.⁴³ Al objeto de mitigar este problema, la comunidad internacional ha intentado reflejar la pluralidad afgana en las propias ANSF fijando unos objetivos de distribución étnica muy bien equilibrados (44% Pastunes, 25% Tayikos, 10% Hazaras, 8% Uzbekos y 13% de otras etnias)⁴⁴, de acuerdo con el *CIA World Factbook* de 2014.

Otro aspecto muy relacionado con la estructura social y que tiene una gran incidencia en las ANSF es la tasa de soldados declarados faltos en sus destinos (*AWOL: absent without leave*). El problema es que las necesidades del servicio, que requieren largos despliegues en regiones alejadas, no permiten a los soldados cumplir con sus obligaciones tribales o familiares. Así, buena parte de los faltos se debía a soldados que alargaban por su cuenta y riesgo su permiso para poder finalizar dichas obligaciones, reincorporándose a sus unidades lo antes posible.⁴⁵ Esta realidad debe ser asumida y su solución está muy relacionada con el ejercicio del liderazgo de los mandos intermedios, el cual, tal y como ya se ha dicho, se ve vulnerado por el carácter tan autocrático de la mentalidad afgana. La realidad es que existe un gran abanico de medidas que se pueden implantar a nivel institucional para paliar este problema, desde evitar en la medida de lo posible la movilidad geográfica de los militares afganos hasta favorecer medidas de conciliación para aquéllos militares que son desplegados lejos de su hogar.

⁴² JONES, op. cit., 34-35.

⁴³ ENTEZAR, op. cit., 86-86, 94.

⁴⁴ Departamento de Defensa de los EE.UU., *Report to Congress: Progress toward security and stability in Afghanistan*, Washington D.C., abril 2014, 38, 50.

⁴⁵ NORRIS, op. cit., 36.

Tasa de alfabetización

El esfuerzo internacional en la construcción de las ANSF se ha caracterizado por dos realidades contrapuestas: de un lado, la idea occidental y etnocentrista de que la tecnología es la única llave para alcanzar capacidades de alto nivel; de otro la realidad de una población con una de las tasas de alfabetización más bajas en el mundo.⁴⁶ Además, debido a las últimas décadas de guerra y a la baja esperanza de vida, hay muy pocos afganos que recuerden haber vivido al amparo de instituciones públicas con un mínimo de eficiencia, lo cual hace aún más difícil la asimilación de sistemas de gestión medianamente complejos. Como resultado, la mayoría de miembros de las ANSF se encuentran a sí mismos peleando con sistemas de gestión logística y de personal que, a pesar de ser versiones simplificadas de los sistemas empleados por las fuerzas armadas norteamericanas, siguen siendo demasiado complicados para ellos.⁴⁷ Para mitigar este problema la coalición multinacional implantó un programa de enseñanza general básica obligatorio para todos los reclutas afganos con el objetivo de alcanzar para el final de 2014 un 100% de miembros de las ANSF con un nivel 1 de alfabetización (capacidad para leer y escribir pequeñas palabras y contar hasta mil), y hasta un 50% con un nivel 3 (capacidad para leer y escribir párrafos cortos y realizar operaciones básicas de multiplicación y división).⁴⁸ Sin embargo, esta iniciativa no va a aportar la base necesaria para adiestrar técnicos en mantenimiento, u operadores del equipamiento tecnológico en servicio en las ANSF. En lugar de centrar la atención en los reclutas más inteligentes para que puedan recibir una formación más avanzada, NTM-A/CSTC-A se ha concentrado en alcanzar un nivel de alfabetización uniforme para todos los reclutas. Las bajas tasas de alfabetización obligan a que este nivel sea inevitablemente demasiado bajo, resultando inútil ante el equipamiento que esos reclutas deberán usar.⁴⁹ Además, otro problema añadido es que los pocos militares que tienen la base necesaria para recibir una formación técnica especializada en el ejército son retenidos a duras penas, ya que tienen muchas facilidades para ganar más dinero fuera de las ANSF que dentro.⁵⁰

⁴⁶ KELLY et al., op. cit., 4.

⁴⁷ Ibid., 76-77.

⁴⁸ Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán, *SIGAR 14-30 Audit Report*. Arlington, Oficina del SIGAR, enero 2014, 7. http://www.sigar.mil/pdf/audits/SIGAR_14-30-AR.pdf.

⁴⁹ ROUGHSEGE, op. cit.

⁵⁰ SCHRODEN et al., op. cit., 153.

En un escenario como el de Afganistán, donde la constitución de las fuerzas locales de seguridad tiene lugar a la vez que se está combatiendo una insurgencia, y con la citada baja tasa de alfabetización, es fundamental encontrar una solución intermedia para asignar un equipamiento que no sea demasiado complejo para los estándares locales, pero que proporcione unas mínimas capacidades para garantizar una superioridad militar sobre la insurgencia. La mayoría de los afganos no saben conducir, pero eso no es óbice para que las tablas de organización, armamento y material de un batallón de infantería ligera del ANA reflejen un total de 109 conductores de entre una fuerza en plantilla de 799 militares.⁵¹ Así, el efecto más inmediato una vez recibidos los vehículos fue que muy pronto el ANA pasó a tener una mayor tasa de mortalidad en accidentes de vehículos de motor que por cualquier otra causa, incluida el enemigo. Un efecto de segundo orden es que todos esos vehículos no solo necesitan conductores, sino también mecánicos, repuestos para su mantenimiento, y un sistema de gestión de dichos repuestos que debe ser manejado por soldados que también requerirán un mínimo nivel de alfabetización. A más vehículos, mayor necesidad de mecánicos y repuestos, y por ende más complejo el sistema de gestión logística.⁵² Al final, las necesidades derivadas de una institución militar de carácter occidental como la que la comunidad internacional ha implantado en Afganistán, requieren de unas tasas de alfabetización para los futuros reclutas mucho mayores que las que la propia sociedad afgana puede aportar. Por último, un efecto de tercer orden a considerar es la inevitable mala utilización del equipamiento recibido en las ANSF, equipamiento que no es empleado por falta de operadores cualificados, y que al final suele acabar siendo canibalizado para emplear sus componentes en otros cometidos.

Una medida eficaz para paliar el problema del analfabetismo podría ser la externalización de ciertos servicios, principalmente de los escalones de apoyo logístico más altos. Incluso en el caso de reducir el nivel de ambición en cuanto a la tecnología y al equipamiento empleado, los requisitos necesarios para constituir una cadena logística y de sostenimiento fiable probablemente sigan excediendo las capacidades de las ANSF. Más aún, si muchos de los ejércitos occidentales contratan empresas y

⁵¹ Datos extraídos de la *Tashkil* 1389 (171.6K), publicada en diciembre de 2010 en la red NIPRNET de NTM-A (archivo de Microsoft Excel). La *Tashkil* es un documento que era elaborado por NTM-A y que incluía diversas tablas que mostraban en detalle el personal, equipo y los requisitos de entrenamiento para cada puesto de trabajo de la plantilla de cada unidad del ANA.

⁵² ROUGHSEGE, op. cit.

operadores logísticos, incluyendo a personal de servicio técnico a pie de obra para que trabaje con los mecánicos militares durante años después de la adquisición de un nuevo equipo, entonces los afganos necesitarán como mínimo el mismo nivel de apoyo, si no mayor.⁵³ Efectivamente, el último informe al congreso de los EE.UU. reconoce que CSTC-A está trabajando para redimensionar la actual flota de vehículos del ANA (cerca de 48.000) hacia unos niveles más manejables, que permitan minimizar los actuales problemas derivados de un sistema de mantenimiento y gestión de repuestos pobre e inmaduro.⁵⁴

Conclusión

Un año después de haber asumido la completa responsabilidad para la seguridad de su país, muchos de los últimos informes siguen reconociendo carencias de capacidad críticas en las ANSF.⁵⁵ El primer paso para resolver cualquier problema es reconocer su existencia. El segundo es identificar su naturaleza y sus causas. De acuerdo con los aspectos analizados en este artículo, el auténtico problema al que se enfrentan las ANSF se encuentra en las profundas dificultades de los afganos para asimilar una organización de defensa y seguridad moderna y de corte occidental, que no encaja en absoluto con la mentalidad cultural de su propia sociedad. El hecho de no haber considerado las diferencias y singularidades culturales de la sociedad afgana durante el planteamiento del problema en el nivel estratégico y durante el análisis de la misión en el nivel operacional, ha llevado a una situación final que los afganos no pueden sostener por si solos, con unas ANSF excesivamente dependientes de la tecnología y con una estructura burocrática demasiado compleja.

Todas las sociedades tienen valores nucleares diferentes que influyen su comportamiento. Cuando se implementan cambios en una institución de cualquier sociedad, lo primero que se debe hacer es analizar si esos cambios encajan en su cultura. En caso negativo, como es claramente el caso de Afganistán, las opciones disponibles van desde reducir el alcance de dichos cambios hasta forzar su completa

⁵³ ROUGHSEGE, Robert, "Enhancing the ANSF. Securing the Transition", documento no publicado, 7 de octubre de 2014, archivo de Microsoft Word.

⁵⁴ Departamento de Defensa de los EE.UU., *Report to Congress: Enhancing security and stability in Afghanistan*, Washington, D.C., diciembre 2015, 41.

⁵⁵ *Ibid.*, 2, 25.

implementación a través del apoyo y la supervisión externa a largo plazo. Sin duda, un acertado equilibrio entre ambas opciones habría sido la estrategia más efectiva para el caso de las ANSF. En resumidas cuentas, antes de involucrarse en actividades de reforma del sector de seguridad en un ambiente cultural diferente, las naciones occidentales deben entender la crítica importancia que tiene realizar un planteamiento correcto del problema atendiendo a las singularidades culturales del país que va a recibir la asistencia. Este enfoque cultural, que orientará tanto la definición de la situación final deseada como las estrategias y medios a emplear, debe centrarse en dimensiones culturales como el autoritarismo, la tradición y el colectivismo, incluyendo también otros aspectos como la estructura social y la tasa de alfabetización de dicha sociedad. La implantación de este enfoque a la hora de constituir las ANSF habría sugerido la conveniencia de adoptar un modelo menos complejo y sofisticado, más acorde con la mentalidad y los recursos del pueblo afgano, y por tanto menos dependiente del apoyo y sostenimiento externos.

*Miguel Hdez. Suárez-Llanos**
COMTE.IM.EMA
División de Planes
Sección de Planes Orgánicos

***NOTA:** 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.