

España en Afganistán: recomendaciones para revisar la estrategia de transición

Félix Arteaga | Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano
@rielcano 

Tema

El deterioro de la seguridad y las dificultades de gobierno en Afganistán están afectando al desarrollo de la estrategia de transición adoptada por la comunidad internacional. España, al igual que otros países, se ve obligada a revisar su contribución a esa estrategia.

Resumen

España ha contribuido a la estabilización, desarrollo y gobernanza de Afganistán desde 2001. Su participación se ha subordinado a las estrategias colectivas de intervención y de transición, aumentando o disminuyendo su aportación de acuerdo a los programas y calendarios pactados. En los últimos meses, y debido al deterioro de las condiciones de seguridad y a las dificultades de gobernanza en Afganistán, algunos países – comenzando por EEUU– han decidido reprogramar el calendario y contenido de sus compromisos, revisando sus estrategias de intervención, como deberá hacer España en 2016.

España, que ya había retirado el personal de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID), retiró sus tropas en octubre de 2015, por lo que su contribución se limitaba a esperar el cierre de los programas de la Cooperación Española. Sin embargo, y por las razones que se explican en este ARI, España deberá revisar su estrategia de intervención a la nueva situación afgana. En líneas generales, se recomienda mantener la presencia militar testimonial actual y de acuerdo a la misión comprometida mientras sea posible su cumplimiento. Por el lado de la cooperación civil, se recomienda evitar un corte brusco a la asistencia al desarrollo y gobernanza que coloque al gobierno afgano en dificultades para desarrollar sus programas. De esta forma, España haría honor a sus compromisos (entramos juntos, salimos juntos), daría una última oportunidad al gobierno afgano y evitaría asumir el riesgo de que se le pueda responsabilizar de propiciar la desestabilización del país si ésta se produce.

Análisis¹

España ha contribuido a la estabilización y gobernanza de Afganistán desde 2001.² La contribución militar ha sido la más visible pero no la única porque España también ha aportado una importante contribución civil y diplomática de acompañamiento. La retirada de las tropas el 20 de octubre de 2015, respetando los compromisos adquiridos y de acuerdo a los calendarios de transferencias de responsabilidad y repliegue acordados con afganos y aliados, parecería indicar que se ha pasado página al compromiso con Afganistán, una percepción reforzada por la retirada del personal de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID) y el cierre de los programas de la Cooperación Española.

Sin embargo, las circunstancias previstas en la estrategia de intervención han variado y ahora que los países más comprometidos con la estabilización y desarrollo de Afganistán se aprestan a revisar sus compromisos, España –que ha formado parte de ese grupo de países– deberá revisar su contribución. La revisión resulta especialmente pertinente porque España, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, tiene la responsabilidad de liderar la redacción de propuestas y resoluciones sobre Afganistán como *pen-holder* del mismo. Como miembro de la Comunidad de Donantes, deberá responder a la programación de fondos que se va a plantear durante la reunión del mes de octubre de 2016 en Bruselas. Como aliado de la OTAN, deberá participar en la revisión de la misión y los fondos que los aliados discutirán durante la Cumbre Atlántica en Varsovia en julio de 2016.

El componente militar de la estabilización

Las Fuerzas Armadas españolas han contribuido de forma significativa a la seguridad afgana. Han participado en las sucesivas rotaciones 29.681 efectivos de los tres Ejércitos y de la Guardia Civil, sufriendo las bajas de 98 de ellos, junto con las de dos agentes del Cuerpo Nacional de Policía, dos intérpretes españoles y dos afganos. Gracias a ello se han realizado más de 28.000 patrullas, recorrido 3 millones de kilómetros y desactivado más de 1.500 artefactos.

En el aspecto operativo, la misión de Afganistán ha sido la más exigente realizada hasta la fecha debido a la acumulación y letalidad de las amenazas insurgentes, atentados terroristas, ataques complejos e ingenios explosivos improvisados (IED en sus siglas inglesas). También por su nivel de sostenimiento: 1.500 tropas en su momento álgido a más de 6.000 km de distancia y sin rutas marítimas directas de acceso. En respuesta a los retos logísticos y operativos señalados, las Fuerzas Armadas han mejorado sustancialmente las capacidades de protección de su personal, su experiencia operativa, su interoperabilidad con otras fuerzas, sus capacidades de vigilancia aérea

¹ Este ARI se ha elaborado tras el Seminario realizado el 10 de noviembre de 2015 en el Real Instituto Elcano y en el que participaron representantes de Ministerios y Agencias gubernamentales así como expertos de *think-tanks* con experiencia directa en Afganistán a los que se agradece su contribución.

² Entre los análisis de mayor entidad en fuentes abiertas se pueden mencionar en: "Operación Romeo-Alfa: Balance de las Operaciones de Afganistán", *Ejército*, nº 878, mayo de 2014; Carme Roura i Pujol (2014), "Spanish Provincial Reconstruction; Team (PRT) in Badghis (Afghanistan), 2005-2013", *ICIP Working Papers*, nº 2014/06.

(drones), conocimiento situacional, desactivación, guerra electrónica y contrainsurgencia.

Las Fuerzas Armadas han ayudado a crear en la provincia de Badghis unas fuerzas e infraestructuras de seguridad que no existían previamente. A partir del Acuerdo de Entendimiento firmado en julio de 2008 entre los Ministerios de Defensa de ambos países, España asumió la formación, equipamiento y entrenamiento de una unidad afgana tipo compañía y la construcción de un acuartelamiento para un batallón afgano en Qala-i-Naw por un valor de 14,5 millones de euros. Las Fuerzas Armadas han desarrollado programas de impacto rápido para mejorar la vida diaria de la población, además de la protección armada al componente de cooperación dentro del Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT en sus siglas inglesas). Como parte de la *NATO Training Mission-Afghanistan*, instructores españoles formaron a los miembros de la Brigada de infantería a la que se acabaría transfiriendo la responsabilidad de la seguridad en 2014, desde los estadios iniciales hasta su certificación operativa que les permitió actuar de forma autónoma para relevar a las tropas españolas de acuerdo al calendario previsto. Además, y dentro de la programación de Diplomacia de Defensa, se han realizado en España cursos para Oficiales Superiores Afganos (la X edición se llevará a cabo en 2016) en la que han participado militares y altos funcionarios de Afganistán.

La sociedad española no ha llegado a tener conciencia del reto y la exigencia de la misión porque la comunicación estratégica oficial se empeñó en presentar la misión como humanitaria, con la consiguiente desorientación social y mediática. La simplificación de una misión compleja de seguridad y desarrollo creó dificultades para establecer los objetivos de los componentes civil y militar y evaluar los progresos hacia esos objetivos, por lo que la atención social se interesó más por la seguridad de los españoles desplazados que por los resultados de su actuación.³

España sale de Afganistán como un proveedor de seguridad acreditado, fiable y solidario (su esfuerzo militar le ha colocado entre los siete u ocho países que más han contribuido). Ha cumplido el calendario de salida previsto por SACEUR (*Supreme Allied Commander Europe*) y retirado el grueso de sus tropas el 20 de octubre de 2015 (un mes después de la fecha de inicio del repliegue prevista en el plan operativo de agosto de 2014 en vigor), salvo los 25 miembros que se quedan en el Cuartel General de Kabul. EEUU solicitó a otros países que no procedieran al repliegue previsto de los cuatro cuarteles regionales hacia Kabul, pero la prórroga es más un gesto político que una respuesta militar a la situación sobre el terreno. Las tropas residuales de *Resolute Support* no están en condiciones de apoyar a las fuerzas afganas de seguridad porque carecen, entre otras, de las capacidades de apoyo aéreo, inteligencia o evacuación médica que necesitan las tropas afganas y sólo disponen de capacidades de autoprotección. Además, su nivel de asesoramiento está orientado a las grandes

³ En las encuestas realizadas por los *Barómetros del Real Instituto Elcano*, la valoración de la misión en Afganistán estaba vinculada a su peligrosidad. En función de esa valoración, la presencia de tropas españolas se consideraba muy positiva o positiva por el 35,6% de los encuestados, mientras que el 51% la consideraba negativa o muy negativa (BRIE 33, junio de 2013, p. 20). La retirada de las tropas se consideró positiva o muy positiva por el 79,6% de los encuestados (BRIE 34, diciembre de 2013, p. 81).

unidades, un nivel muy superior al que necesitarían las unidades tipo batallón y brigadas que son las que participan en los combates.

El componente civil de la reconstrucción

La Cooperación Española estuvo presente en Afganistán desde el primer momento en un escenario poco favorable: su Índice de Desarrollo Humano ocupaba el puesto 173/177 de 2004 (169/1981 en 2013), con una esperanza de vida en torno a los 45 años (61 en 2013) y una mortalidad infantil de 150 por 1.000 (71/1.000 en 2013), lo que da una idea de las condiciones de partida.⁴ Badghis era la provincia más pobre, sin carreteras asfaltadas, ni sistema de agua y saneamiento o red eléctrica, y los servicios sanitarios dependían de las organizaciones.

Su estructura orgánica de intervención fue la del componente civil del PRT encargado de la (re)construcción y desarrollo, el fortalecimiento institucional, la gobernabilidad democrática y ayuda humanitaria. El componente militar se encargó de la seguridad, del adiestramiento de las fuerzas afganas y de la protección del componente civil. Sin experiencia previa en este tipo de estructura mixta, la colaboración fue evolucionando de acuerdo a la experiencia y disposición de los distintos responsables. La estrategia operativa consistió en potenciar el liderazgo afgano en la gestión de la cooperación (“afganización”) alineándola con la Estrategia Nacional de Desarrollo de Afganistán y los Planes de Desarrollo Provincial. La afganización permitió que unos 12.000 afganos en los diversos proyectos se relacionaran con ambos componentes del PRT, favoreciendo el apoyo social a la Cooperación Española. Pese al mejor entendimiento sobre el terreno, se ha carecido de un cuerpo doctrinal, de la adecuada formación y de los procedimientos que facilitarían la coordinación de los distintos componentes y la integración de las distintas lógicas y horizontes temporales de cada uno de ellos.

En una primera etapa, entre 2006 y 2007, se dio prioridad a la ayuda humanitaria y de emergencia para la población y a proyectos dirigidos a sentar las bases del desarrollo. Entre 2008 y 2010 la Cooperación fue abarcando otros sectores de desarrollo y empleando instrumentos, bilaterales y multilaterales. De 2010 a 2013 se potenció el fortalecimiento institucional, la gobernabilidad y el desarrollo agrícola y rural y, finalmente, entre 2013 y 2015 la cooperación se dedicó a subvencionar los Ministerios y programas multilaterales del PNUD.

Entre 2001 y 2005 la ayuda oficial al desarrollo (AOD) total neta ascendió a 115,4 millones de euros distribuido de la forma que indica la Tabla 1 y 410,6 millones de euros entre 2006 y 2014, llegando a una AOD Total Neta de 526,28 millones de euros, tal y como refleja la Tabla 1.

⁴ Datos de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD de 2005 y 2014.

Tabla 1. Compromiso económico con Afganistán, 2001-2014

AÑO	AOD BILATERAL NETA						AOD NETA		
	AECID	MAEC	MINECO	MDEF	RESTO AGE	DESCENTRALIZADA	TOTAL AOD BILATERAL NETA	CONTRIBUCIONES MULTILATERALES	TOTAL AOD NETA
2001	4.238.794					2.369.693	6.608.488		6.608.488
2002	1.128.782			16.756.769		1.013.668	18.899.219		18.899.219
2003	43.234		281.313	3.063.885		1.165.605	4.554.037		4.554.037
2004				12.567.385	28.640.463	477.578	41.685.426	57.665	41.743.091
2005	3.149.470		32.625.489	7.393.510		478.424	43.646.893	221.541	43.868.434
TOTAL 2001-2005	8.560.280	0	32.906.802	39.781.549	28.640.463	5.504.969	115.394.063	279.206	115.673.269
2006	8.538.350	511.120	5.414.404		3.344	473.589	14.940.807	782.852	15.723.659
2007	12.250.137	19.018.578				510.544	31.779.259		31.779.259
2008	16.965.592	32.066.407				736.869	49.768.868	26.969.459	76.738.327
2009	11.166.920	26.671.079		32.543.693		648.218	71.029.910	28.161.284	99.191.194
2010	9.421.236	21.250.000		14.647.350		609.476	45.928.062	32.076.518	78.004.580
2011	12.232.677	15.051.553		13.866.454		290.535	41.441.219	24.803.552	66.244.771
2012	6.650.000	0	5.058.414	12.550.088		11.035	24.269.537		24.269.537
2013	2.996.573		56.551	11.137.334	227.496	65.126	14.483.080		14.483.080
2014				4.149.264		23.809	4.173.073		4.173.073
TOTAL 2006-2014	80.221.485	114.568.737	10.529.369	88.894.183	230.840	3.369.201	297.813.815	112.793.664	410.607.479
TOTAL 2001-2014	88.781.765	114.568.737	43.436.171	128.675.732	28.871.303	8.874.170	413.207.878	113.072.870	526.280.749

Fuente: AECID, Departamento de Cooperación con el Mundo Árabe y Asia.

La Cooperación Española se comprometió a contribuir a distintos foros internacionales (150 millones de euros en Londres 2006, 60 millones de euros en La Haya 2009 y 10 millones de euros en Londres 2010). Entre los diversos fondos multilaterales, ha participado en el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Afganistán (ARTF)⁵ y en los Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁶ y el Programa Mundial de Alimentos Badghis (3,9 millones de euros). Con los fondos señalados, la Cooperación Española rehabilitó y equipó el hospital provincial de Badghis y otros siete centros sanitarios, rehabilitación de 160 kilómetros de caminos, centros educativos para 4.650 alumnos y tareas de reforestación, entre otras menores.

Hasta diciembre de 2015 se encuentran en ejecución por el PNUD el Programa Nacional de Desarrollo de Áreas Locales (22 millones de euros)⁷ y el Programa Afgano de Paz y Reintegración (5 millones de euros).⁸ A partir de entonces no hay ninguna previsión de emprender nuevos proyectos de cooperación porque Afganistán dejó de ser país prioritario para la Cooperación Española en el último Plan Director 2013-2016.⁹ Desde

⁵ Presupuesto Operativo del Gobierno Afgano (36 millones de euros), el Programa de Solidaridad Nacional de Badghis (14,5 millones de euros), el Programa Nacional de Acceso Rural en Badghis (12 millones de euros) y el Programa Nacional de Educación en Badghis (1,5 millones de euros).

⁶ Programa Nacional de Área Base Badghis (36 millones de euros), Fondo de Reintegración para excombatientes (5 millones de euros), Fondo Objetivos del Milenio (12,4 millones de euros), Apoyo al proceso electoral (1,6 millones de euros) y Fondo Fiduciario Antinarcoóticos (0,5 millones de euros).

⁷ Contribuciones de 2010 y 2011, gestionado conjuntamente por el PNUD y el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rural para el fortalecimiento de las instituciones locales, acceso a servicios públicos como el alumbrado público, sistema de saneamiento, el abastecimiento de agua a Qala i Nao e intervenciones de género.

⁸ Fondo de Reintegración para excombatientes liderado por el gobierno afgano para que los talibán y otros elementos anti-gubernamentales renuncien a la violencia, se reintegren y se conviertan en parte productiva de la sociedad afgana.

⁹ Anteriormente, el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 incluyó Afganistán en el conjunto de países con atención especial (países que se encuentran en circunstancias especiales); y el Plan Director 2009-2012 lo incluyó en el grupo B de países de asociación focalizada.

marzo de 2013 AECID no cuenta con personal propio en Afganistán y hasta septiembre de 2015 se nombró coordinador general y cajero pagador en funciones para atender los trámites administrativos pendientes al canciller de la Embajada en Kabul.

La situación es coherente con el carácter de la participación de la AECID en Afganistán, ya que siempre se ha considerado circunstancial y vinculada a la presencia de las tropas y al desarrollo del enfoque integrado (Desarrollo, Diplomacia y Defensa), por lo que fue recogido en el Plan Director vigente entonces como País de Atención Especial. Esto permitía el trabajo de la AECID, sin comprometerla a una continuidad más allá de la misión.

La situación actual sobre el terreno

La decisión del presidente Obama de retrasar el momento de retirar sus tropas de Afganistán (9.800 a enero de 2016) y la de emplearlas en caso de necesidad responde a la constatación de que la seguridad afgana no sólo no progresa como se esperaba, sino que se ha deteriorado en los últimos meses.¹⁰ Los atentados contra Kabul, incluido el de diciembre contra la Embajada española, o la ocupación de Kunduz, a pesar de su relevancia, no son hechos aislados. El repliegue de la presencia internacional hace que el conocimiento de la situación sea más difícil de contrastar, por lo que hay que estar a indicadores menos fiables. Según los datos de UNAMA,¹¹ en 2015 se registraron 3.545 víctimas civiles (7.457 heridos) y han aumentado los atentados selectivos contra miembros de las fuerzas de seguridad (+50%) y representantes del gobierno (+36%). La inseguridad ha afectado a la libertad de movimientos y causado la evacuación y el repliegue de cooperantes públicos y privados, con el consiguiente cese de la ayuda y la comunicación con los lugares más remotos.

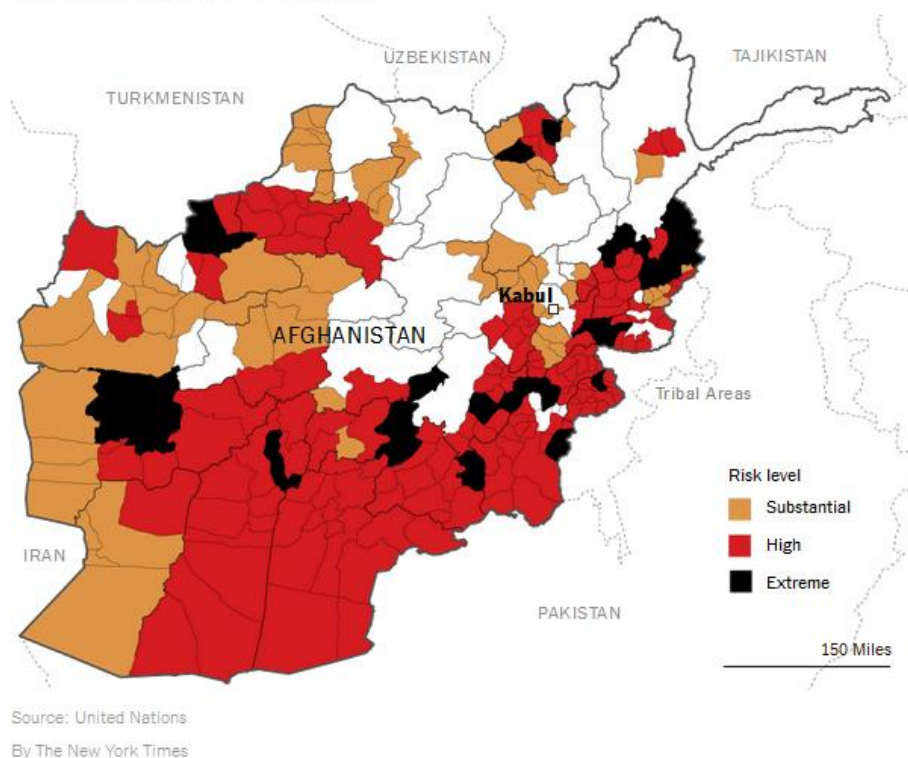
¹⁰ Entre otras fuentes abiertas, véase Anthony H. Cordesman, "Transition in Afghanistan: Losing the Forgotten War?", Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, 6/X/2014 y 1/II/2015; Special Inspector General for Afghan Reconstruction (SIGAR), Quarterly Report, 30/X/2015; y UNSG, "The Situation in Afghanistan and its implications for international peace and security", A/79/359 de 1/IX/2015.

¹¹ "Protection of Civilians in Armed Conflicts", Afghanistan Annual Report 2015, febrero 2016.

Mapa 1. Riesgo provincial según UNAMA

The Taliban Threat in Afghanistan

More than half of the districts in Afghanistan are rated by the United Nations as having either a substantial, high or extreme level of risk.



Fuente: elaboración de *New York Times* sobre datos de Naciones Unidas.

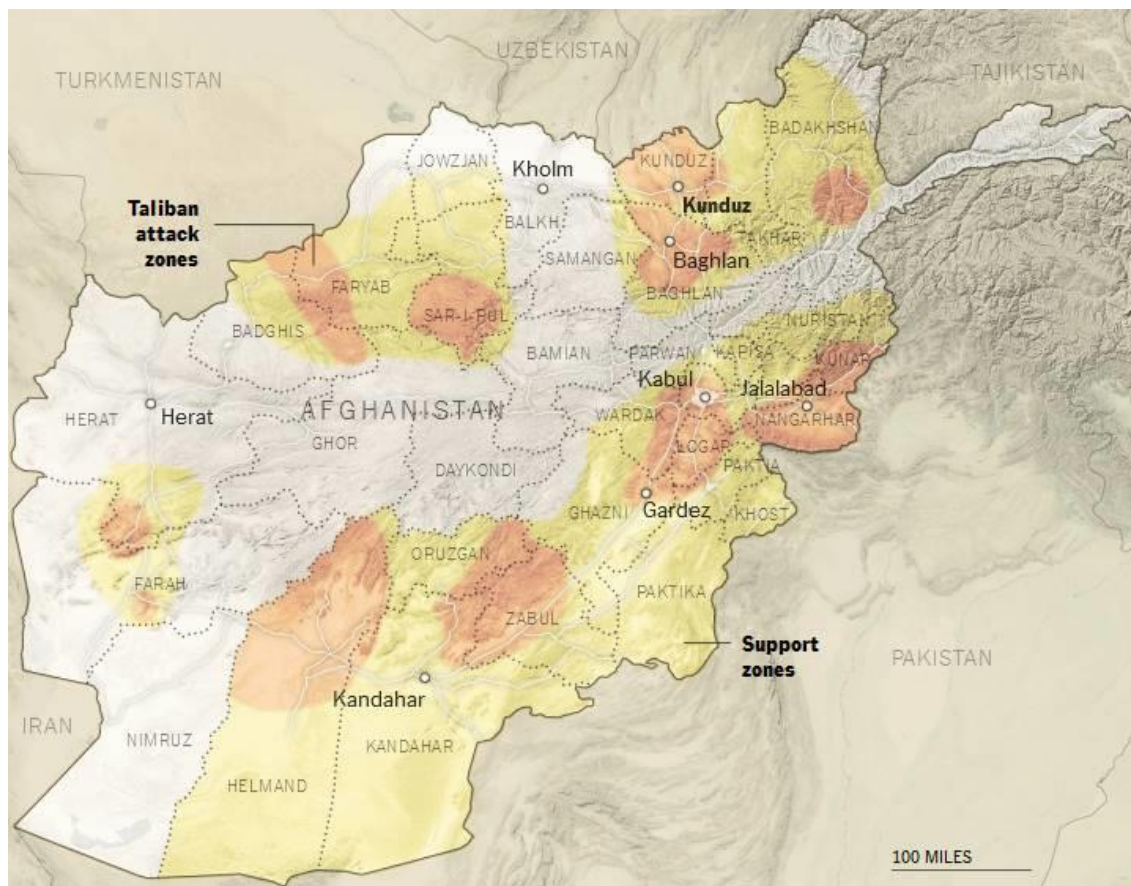
El ejército nacional afgano (ANA en sus siglas en inglés) ha perdido la iniciativa militar y sufre altos índices de bajas y deserciones (entre 3.000 y 4.000 mensuales), mientras que las fuerzas policiales se ven aisladas de los apoyos que precisan y las milicias locales (ALP en sus siglas inglesas) proporcionan seguridad a costa de los derechos y libertades fundamentales de la población entre la que actúan.¹² La mayoría de los distritos tiene un nivel de inseguridad alto o muy alto debido a la insurgencia, según indica el Mapa 1 y la presencia talibán se extiende a zonas rurales y localidades provinciales de importancia donde no habían tenido presencia hasta la fecha (véase el Mapa 2). El ANA tiende a replegarse sobre sus cuarteles generales, entornos urbanos y está abandonando espacios rurales y líneas de comunicación.

En consecuencia, los ejércitos privados y las milicias locales comienzan a regenerarse en previsión de que el ANA no pueda asistirles. Comparten esa expectativa con las de las guarniciones militares o policiales que se encuentran alejadas de los núcleos de reacción. Una situación de aislamiento que comparten tropas como las alemanas e italianas, que todavía no se han retirado pero que podrían acabar necesitando medios

¹² Véase el Informe del International Crisis Group, "The Future of the Afghan Local Police", *Asia Report* nº 268, 4/VI/2015, y discurso de John F. Sopko, General Inspector Especial para la Reconstrucción de Afganistán en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS) de Washington, 13/V/2015.

de extracción de terceros si su seguridad se deteriora. Por último, la sombra de una nueva “Alianza del Norte” planea de nuevo sobre los escenarios de riesgo mencionados.

Mapa 2. Actividad talibán en el segundo semestre de 2015



Fuente: elaboración de *New York Times* sobre datos del Institute for the Study of War.

Dentro de la insurgencia, arrecian las diferencias entre los distintos grupos que se mantenían unidos bajo la autoridad del mulá Omar y que todavía no se han acomodado a su relevo por el mulá Mansour. Las divergencias internas han conducido a enfrentamientos, a cambio de lealtades en beneficio del Daesh que buscan las facciones que abandonan al-Qaeda. El Daesh no parece contar –por el momento– con implantación suficiente para cuestionar la hegemonía talibán, aunque se esfuerza en hacerse notar mediante atentados llamativos como las decapitaciones contra las minorías hazara. Al igual que se resalta el alto grado de atrición de las fuerzas de seguridad afganas, los talibán también están sufriendo un elevado número de bajas. A pesar de ellas y de las divisiones, siguen ocupando una posición de superioridad respecto a sus rivales potenciales en cuanto a la fuerza militar y han ido flexibilizando sus posiciones para mejorar sus bazas negociadoras.

Después del invierno se espera un recrudecimiento de las actuaciones insurgentes o yihadistas para estrechar el cerco sobre las ciudades importantes y la capital, sobre objetivos “duros” que evidencien una capacidad de actuación militar importante. En contraposición, los talibán han mostrado su predisposición a liderar objetivos más nacionales y menos internacionales, desmarcándose –al menos en sus planteamientos

de partida— de posiciones radicales, lo que podría favorecer su interlocución con terceros en los foros afgano, qatari y chino abiertos a una solución negociada.

En lo político y social, el Gobierno de Unidad Nacional acaba de poner en marcha los programas anticorrupción a los que se comprometió y recién designado a los últimos miembros del gobierno, se han aplazado sin fecha —ni fondos— las elecciones, la descentralización administrativa (elección de algunos gobernadores) sigue pendiente y las negociaciones con los talibán están estancadas. Las dificultades para articular un gobierno de concentración tras los resultados electorales han complicado la puesta en marcha de programas de gobierno, aunque su presentación parece coincidir con las demandas de la Comunidad Internacional para prorrogar su ayuda. El presidente Ashraf Ghani tiene que consolidarse como el hombre fuerte del país para evitar que los seguidores de Abdullah Abdullah —cuya cobertura constitucional está en el aire— o el descontento social cuestionen su liderazgo. Mientras no se consiga, todas las partes actúan de acuerdo a sus intereses para el día siguiente al cambio de gobierno.

En sentido positivo, los programas del gobierno afgano han superado la supervisión reciente del *Tokyo Mutual Accountability Framework* (TMAF) y parecen cumplir la condicionalidad requerida para continuar con la asistencia internacional. En la reunión de altos funcionarios celebrada en Kabul el pasado 5 de septiembre, la Comunidad Internacional renovó su compromiso de apoyo a Afganistán durante la década de transformación (de 2015 a 2024), basado en el principio de “Autosuficiencia a través del Marco Mutuo de Rendición de cuentas” (SMAF, en sus siglas en inglés). En el nuevo documento aprobado se reconoce la tarea llevada a cabo por el gobierno afgano desde su instauración y se presentan las futuras perspectivas de acción, en seis áreas: (1) mejora de la seguridad y de la estabilidad política; (2) anti-corrupción, gobernanza, Estado de derecho y derechos humanos; (3) restauración de la sostenibilidad fiscal e integridad de las finanzas públicas y de la banca comercial; (4) reforma de la planificación y gestión del desarrollo; (5) desarrollo del sector privado; y (6) asociación para el desarrollo y eficacia de la ayuda. Se establecen así unas listas de indicadores específicos para cada una de las seis áreas y, como dato novedoso, una lista de resultados a corto plazo (*short-term deliverables*) para ser cumplidos antes de finales de 2016 (condicionalidad).

La aplicación de esta agenda de “autosuficiencia” (*self-reliance*) por parte del gobierno afgano merece por el momento un juicio positivo, con el establecimiento de seis grupos ministeriales para coordinar el trabajo político y desarrollar el nuevo plan de prioridades, y se empiezan a cumplir algunos de los *deliverables* anteriormente mencionados. En esta coyuntura, la Comunidad Internacional tiene la percepción de que no encontrará presidente mejor que Ghani, a quien hay que seguir apoyando. La UE ya ha empezado a preparar la Conferencia de Bruselas, en la que se espera que la Comunidad Internacional se comprometa a seguir ayudando a Afganistán *at or near current levels* durante la década de transformación.

Por otro lado, tras el anuncio de retirada de la coalición internacional, el gobierno afgano ha dejado de mirar exclusivamente a la comunidad occidental y ha diversificado sus contactos regionales con China, Pakistán e Irán. Rusia parece más dispuesta a utilizar la inseguridad en Afganistán para reforzar su presencia en Asia Central que para hacer

frente al vacío de seguridad que produzca la retirada de las fuerzas occidentales. En todo caso, este nuevo impulso que el gobierno afgano ha querido dar a la cooperación regional es muy positivo.¹³

La cuestión migratoria

Uno de los signos que revelan la falta de confianza en el futuro afgano es el incremento exponencial del flujo migratorio. Desde que se fijó la fecha de salida de las tropas internacionales ha ido aumentando el flujo migratorio de quienes quieren abandonar el país junto con sus mentores para evitar represalias contra los que han colaborado con los gobiernos afganos en los últimos años o para aprovechar que la consideración del país como inseguro les facilita el acceso a la condición de refugiados.¹⁴ Según datos de Frontex que desglosan las Tablas 2 y 3,¹⁵ unos 80.000 afganos han emigrado o solicitado asilo en la UE durante los seis primeros meses de 2015, comparados con los 25.000 del mismo período en 2014.¹⁶

Tabla 2. Variación de los emigrantes ilegales afganos hacia la UE, 2014-2015

	2014				2015		2015 Q2		per cent of total
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	% change on year ago	prev. Qtr	
All Borders									
Syria	4 771	14 090	37 894	22 414	13 989	54 923	290	293	32
Afghanistan	2 054	2 916	7 854	9 308	6 862	31 022	964	352	18
Eritrea	1 837	17 008	13 712	2 029	1 081	17 440	2.5	1 513	10
Unspecified sub-Saharan nationals	619	11 093	12 139	2 490	428	8 780	-21	1 951	5.2
Pakistan	689	649	1 819	902	1 063	7 793	1 101	633	4.6
Nigeria	631	2 054	3 847	2 183	1 088	7 436	262	583	4.4
Somalia	1 297	1 906	2 282	2 191	1 664	6 293	230	278	3.7
Iraq	50	114	675	1 271	1 561	5 321	4 568	241	3.1
Sudan	133	715	1 862	842	332	3 511	391	958	2.1
Albania	1 505	2 239	2 372	3 207	2 033	2 885	29	42	1.7
Others	8 452	16 083	28 062	33 272	32 284	24 751	54	-23	15
Total All Borders	22 038	68 867	112 518	80 109	62 385	170 155	147	173	100

Fuente: Frontex Risk Analysis (FRAN) Quarterly, Quarter 2, abril-junio 2015.

¹³ El foro más relevante en el ámbito de la cooperación regional es el llamado "Proceso de Estambul/Corazón de Asia", en el que España participa como "país de apoyo", y cuyo próximo jalón es la reunión ministerial celebrada el 9 de diciembre de 2015 en Islamabad.

¹⁴ "Afghanistan Security Situation", European Asylum Support Office (EASO), Country of Origin Information Report, enero de 2015.

¹⁵ Frontex Risk Analysis (FRAN) Quarterly, Quarter 2, abril-junio 2015.

¹⁶ Los afganos copan el primer lugar de inmigrantes a través de las rutas balcánicas (40%) durante el segundo cuatrimestre de 2015, por delante de los sirios (30%), y con tendencia al alza porque su cifra de 13.940 multiplicó por 16 veces la cifra del mismo trimestre en 2014 (10.134 sirios).

Tabla 3. Variación de los demandantes de asilo afganos en la UE, 2014-2015

	2014				2015		2015 Q2		per cent of total
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	% change on		
							year ago	prev. Qtr	
Top Ten Nationalities									
Syria	18 001	22 259	40 752	40 240	28 987	37 293	68	29	20
Afghanistan	7 994	6 708	10 347	14 611	13 477	23 408	249	74	12
Albania	3 248	3 212	3 023	3 876	7 784	17 197	435	121	9.2
Eritrea	3 747	14 020	18 900	8 372	3 782	11 924	-15	215	6.4
Iraq	2 671	2 719	5 271	5 501	6 912	10 340	280	50	5.5
Kosovo*	2 093	1 839	5 473	24 066	49 213	9 066	393	-82	4.8
Pakistan	4 331	4 116	5 097	5 386	5 038	7 524	83	49	4
Nigeria	3 094	4 617	5 401	5 783	4 203	5 612	22	34	3
Not specified	3 737	5 988	9 658	9 621	6 069	4 970	-17	-18	2.7
Somalia	4 080	4 388	4 684	3 841	3 723	4 773	8.8	28	2.5
Others	40 945	43 463	55 464	59 418	52 363	55 330	27.0	5.7	30
Total	93 941	113 329	164 070	180 715	181 551	187 437	65	3.2	100

* This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence

Fuente: Frontex Risk Analysis (FRAN) Quarterly, Quarter 2, abril-junio 2015.

Escenarios de evolución

En estas condiciones adversas aparecen tres escenarios posibles: de estancamiento, de desestabilización progresiva y otro de desestabilización brusca. En el primero, la situación se mantendría como siempre a la espera de acontecimientos en relación con la ejecución de los programas del gobierno, la situación de seguridad y el estado de la economía. Con altibajos, el gobierno mantendría la apariencia de controlar el país o estar en condiciones de hacerlo en algún momento, prestando mientras tanto los servicios esenciales propios de un Estado. En este escenario, y para asegurar esos servicios, es vital que continúe la cooperación internacional, incluida la española. Su suspensión o reducción drástica se entendería como una pérdida de confianza y un abandono unilateral, ya que en este escenario no es de esperar una desmovilización colectiva de donantes y apoyos. Por el contrario, mantener la cooperación en los términos que se revisen alimentaría la confianza del gobierno y de los responsables afganos que intentan sacar adelante el proceso de transición, y daría sentido a la sostenibilidad del esfuerzo realizado.

En un segundo escenario, de desestabilización progresiva, se irían agravando paulatinamente todos los factores de riesgo señalados para el gobierno afgano y los donantes tendrían que mostrar su apoyo para evitar que se atribuya la desestabilización a la falta de apoyo externo. En este escenario, España tampoco puede quedar marginada de los programas multilaterales o bilaterales de asistencia, porque tanto el gobierno afgano como sus apoyos internacionales –o la propia opinión pública española– podrían atribuir el agravamiento de la situación a la falta de continuidad en el apoyo. Esa percepción (de abandono) y el riesgo (de insolidaridad o incoherencia) se incrementarían a medida que se agudice la percepción del agravamiento (véanse los titulares de prensa de los últimos días). En sentido contrario, la continuidad en la cooperación española podría dar tiempo y apoyo al gobierno afgano para seguir adelante mientras pueda hacerlo.

En un tercer escenario de desestabilización brusca, y de contar con programas de apoyo, España podría suspender la cooperación al tiempo que el resto de donantes con el mérito de haber mantenido la solidaridad hasta el último momento. De esta forma, la

interrupción de la cooperación sería un efecto y no la causa de la desestabilización alcanzada. Por el contrario, una interrupción preventiva, podría llevar a aliados, afganos y españoles a asociar la brusquedad de la desestabilización con la interrupción de la asistencia.

¿Prorrogar o interrumpir la cooperación? Razones para rematar la faena

Afganistán continúa dependiendo del apoyo internacional para mantener la estabilidad y gobernanza del país¹⁷ y, a diferencia de lo ocurrido en Irak, el Gobierno de Unidad Nacional desea que se prorrogue la presencia y asistencia internacional. Por su parte, el gobierno afgano ha expresado su deseo de que los países que se han comprometido en apoyarlo mantengan su presencia y sean activos en la cooperación, independientemente de su volumen y orientación. La retirada de la cooperación, más allá del daño económico que produzca, empujaría Afganistán hacia el olvido, en beneficio de otros países que presentan necesidades de estabilización y desarrollo emergentes y en detrimento de las posiciones que Afganistán ha mantenido en la agenda internacional de cooperación.

Los países que han apoyado el proceso de transición y, especialmente los más comprometidos del Grupo de Contacto Internacional entre los que se encuentra España, han acordado apoyar el desarrollo de su programa de gobierno de forma mancomunada (*in together, out together*). Todos están ajustando sus programas de cooperación a la situación y escenarios de evolución que se han identificado anteriormente, pero ninguno se ha desligado hasta la fecha del compromiso adquirido con Afganistán.

España, como miembro responsable de la Comunidad Internacional, se ha comprometido a la estabilización y desarrollo de Afganistán. Hasta la fecha ha realizado un esfuerzo considerable en todos los ámbitos (4.000 millones de euros, 30.000 efectivos, 500 millones para cooperación), lo que le ha proporcionado reputación, credibilidad y fiabilidad frente a la población afgana, la OTAN y la comunidad de donantes. España ha cumplido hasta ahora todos sus compromisos con Afganistán y, dado que la cooperación a realizar es significativamente inferior a la ya realizada, su interrupción unilateral pondría en riesgo la utilidad del esfuerzo principal de cooperación, civil y militar y de conocimiento realizado hasta la fecha, dañando de paso la reputación española conseguida con tanto esfuerzo.

Aunque cada país es soberano a la hora de revisar y ajustar sus programas de cooperación, sus decisiones se adoptan en interrelación con sus socios y aliados en Afganistán. Como se ha mencionado anteriormente, tanto en la Cumbre de Varsovia de la OTAN como en la de la Comunidad de Donantes que se organice por la UE en Bruselas, cada país deberá informar de las contribuciones que piensa realizar. Pero esas contribuciones se deciden durante el proceso de negociación previo a estas cumbres en relación con los demás, y parece difícil que España pueda entrar y salir de esas negociaciones sin una oferta de contribución. En el pasado inmediato, todos los países conocían el delicado estado de la economía española y no se formulaban

¹⁷ Así lo ha reconocido el representante especial para Afganistán de Naciones Unidas, Nicholas Haysom ante el Consejo de Seguridad <http://www.un.org/undpa/speeches-statements/17092015/Afghanistan>.

grandes expectativas, pero ahora conocen que la situación está cambiando y difícilmente entenderían que se suspendiera la cooperación residual por limitaciones presupuestarias. Además de “entrar y salir juntos”, todos prefieren repartir las cargas entre todos para evitar situaciones de agravio comparativo. Por tanto es de esperar que esos gobiernos presionen a España en los meses próximos para que les acompañe en la prórroga de las contribuciones que se van a decidir colectivamente.

España asume otro compromiso internacional como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: liderar la elaboración de resoluciones y propuestas relacionadas con Afganistán hasta final de 2016. Esa responsabilidad, como *pen-holder*, otorga a España una visibilidad internacional que se vería en entredicho si se desligara unilateralmente de sus compromisos de cooperación con los foros y fondos multilaterales que apoyan al Gobierno de Unidad Nacional.

Otra razón para no interrumpir la cooperación es que la seguridad afgana seguirá afectando a la seguridad nacional. Si la razón de la intervención en Afganistán era evitar que siguiera siendo un santuario desde el que se proyectaban atentados contra objetivos occidentales, y que esa posibilidad podría materializarse en el futuro si las milicias *yihadistas* del Daesh o de al-Qaeda volvieran a controlar territorio afgano, España deberá sopesar si cuesta más apoyar al gobierno afgano o volver a asumir la responsabilidad de la estabilización. Por lo tanto, España deberá continuar desarrollando las funciones de inteligencia que le permitan conocer la situación de Afganistán y Pakistán.

Finalmente, y dada la gravedad de la situación y escenarios que se contemplan, España no puede interrumpir unilateralmente ahora su cooperación porque si, en el mejor de los supuestos, el Gobierno de Unidad Nacional consigue sacar adelante el país, no sería gracias a España, y si en el peor de los supuestos no lo consigue, no faltarán dedos y voces –dentro y fuera de España– que atribuyan el fracaso a la interrupción de la cooperación en el momento más crítico.

Opciones de continuidad

La evaluación de las opciones debe tener en cuenta la opinión afgana que prefiere que se mantenga abierta la cooperación para evitar la desconexión y olvido por parte de la Comunidad Internacional. La continuidad en el apoyo y comprensión (*advocacy*) internacional en esta fase del proceso parece de mayor interés para los afganos que la cantidad de los compromisos de cooperación (la viabilidad del gobierno de Ashraf Ghani depende de ello). La comunidad internacional también está interesada en continuar con su cooperación para no poner en riesgo lo invertido, pero revisando sus objetivos, plazos y niveles de acuerdo a la evolución de la situación, en un enfoque que podríamos denominar de “continuidad atenuada”.

La opción “militar”, en el sentido de apoyar operativamente al Ejército Nacional Afgano está descartada desde hace mucho tiempo, cuando se cerró ISAF y cesaron las tareas

de adiestramiento y apoyo al combate que realizaban los contingentes de la OTAN.¹⁸ La misión *Resolute Support* se orientó a asesorar a las altas autoridades militares. Por lo tanto, aumentar o disminuir el número de tropas en Afganistán bajo esa misión no cambiará la situación sobre el terreno porque no tienen una función de combate (las acciones de EEUU y otros se enmarcan en la misión de lucha contraterrorista en la que nunca estuvieron las tropas de ISAF). Tanto si se pretende volver a combatir en apoyo al ANA como si se desea combatir a las milicias yihadistas se precisa una nueva misión que contemplara funciones y capacidades que se cerraron con ISAF. En todo caso, parece complicado tratar de justificar una nueva presencia militar argumentando que nuestra seguridad depende de la de Afganistán.

En el plano bilateral, sólo queda revisar el Plan de Diplomacia de Defensa que estaba previsto para 2015-2016 y diseñado de acuerdo a las condiciones y perspectivas de 2014 para apoyar a unas fuerzas que ahora se han retirado. Se podría ajustar el planeamiento para reforzar las actividades en España, como la que está prevista para 2016, pero no tiene sentido realizar unas actividades de formación sobre el terreno cuando esa misión se consideró concluida por la OTAN.

Dentro de OTAN, la colaboración militar con Afganistán tiene tres vías: *Resolute Support*, el *NATO-ANA Trust Fund*¹⁹ y el *NATO-Afghanistan Enhanced Enduring Partnership*. La primera se dedica a los objetivos señalados: apoyo al planeamiento, presupuestación, rendición de cuentas, gobernanza y personal mediante asesores. La prórroga de la fase I que se discute en la actualidad, puede demorar la salida de tropas y aliados, con el consiguiente valor simbólico, pero no puede cambiar la naturaleza de la misión ni contribuir a mejorar la inseguridad. Para hacerlo se precisaría acordar una nueva misión en el marco de la OTAN.

Dada la delicada situación que ha obligado a EEUU a modificar su calendario de retirada, podría darse el caso de que EEUU presione a sus aliados para articular esa nueva misión/coalición al amparo de la OTAN que permita asegurar una presencia militar más allá de 2016. Al igual que ocurrió en Gales, EEUU podría presentar en Varsovia una nueva misión/coalición justificable, por ejemplo, en la expansión del Daesh que está teniendo lugar. En todo caso, hay que prever que en la misma Cumbre se tratará de reforzar la función de defensa colectiva en función de los retos que plantea Rusia, por lo que no se podrá reforzar significativamente las otras dos funciones de seguridad cooperativa y gestión de crisis en lo que afecta a Afganistán.

En la misma Cumbre –o camino de ella– será probable que EEUU pida a sus aliados que incrementen su contribución económica al *ANA Trust Fund* sobre la base, por ejemplo, del ahorro en los presupuestos que conlleva la reducción de gastos de

¹⁸ A pesar de lo anterior, el Ejército Nacional Afgano precisa formación en ámbitos básicos como los primeros auxilios, paramédicos, desminado, lucha contra artefactos explosivos improvisados (IED), inteligencia (fuentes humanas y abiertas, señales, imágenes...) además de elementos activos y pasivos de protección de la fuerza.

¹⁹ El *NATO-Afghan National Army Trust Fund* se utilizó desde 2007 para canalizar la entrega de equipos y servicios al ANA pero en 2012 se aprobó un enfoque dirigido a la sostenibilidad financiera a mayor plazo durante la Cumbre de la OTAN en Chicago. Para su descripción y contribuyentes, véase http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2015_02/20150227_2015-02-ANA-TF.pdf.

operaciones en Afganistán. Este fondo es uno de los tres con que se cubre hasta el 90% de la financiación que precisan las fuerzas e instituciones afganas de seguridad y tiene un importe anual aproximado de 450 millones de dólares. Es un fondo que gestiona EEUU con un Consejo de donantes, vigente hasta 2017 y que se pretende ampliar hasta 2020.

España ha contribuido en el pasado al *ANA Trust Fund* (5.427.000 dólares hasta febrero de 2015) pero no se comprometió en Chicago a prorrogar su contribución. Las cantidades varían desde los 322 millones de dólares de Alemania, los 99 millones de los Países Bajos, los 17 millones de Dinamarca y los 11 millones de Suecia, aparte de cantidades menores inferiores al millón de dólares de una decena de donantes (EEUU tiene su propio fondo). También podría participar en el *NATO Equipment Donation Support Programme* y donar equipos no letales para el vestuario y equipamiento individual de la tropa (equipamientos, además, de producción nacional). En todo caso, España ha donado el equipo militar y de sanidad que mantenía en Afganistán y que se podrían incluir como contribuciones.

Otra opción sería la de contribuir al *Law and Order Trust Fund*,²⁰ un fondo al que España no ha contribuido hasta la fecha que se gestiona por el PNUD y se financia por la comunidad de donantes para el pago de los salarios, capacitación y gestión de las fuerzas de seguridad, justicia y prisiones. Entre los objetivos del Fondo se encuentran algunos como las unidades que investigan situaciones de violencia doméstica, de género o que promocionan la participación de mujeres en las fuerzas de seguridad que podrían ser objeto de cooperación asequible (las donaciones anuales oscilan desde los 300.000 dólares de EEUU a los 77.000 de la UE y los 45.000 de la República Checa y Polonia en 2014).

Finalmente, y dentro del planeamiento del *Enhanced Enduring Partnership*, se prevé el envío de asistencia civil de alto nivel a asesorar el gobierno afgano en tareas de gobernanza (más de un centenar de asesores y distintas áreas). Identificar un área para participar y proponer un candidato para liderarla sería un ejercicio proactivo de anticipación de cara a la Cumbre de Varsovia donde se distribuirán las áreas de asistencia entre los aliados.

Las opciones “diplomáticas” vienen condicionadas por los foros diplomáticos donde se abordan cuestiones afganas. Además de los ya mencionados, y dentro de las funciones de España como *pen-holder* del Consejo de Seguridad, se está trabajando en la actualización de las resoluciones de UNAMA para renovar el compromiso internacional con el Gobierno de Unidad Nacional y evitar que Afganistán se caiga de las prioridades del Consejo de Seguridad desplazado por otras crisis (Siria, Ucrania, Libia...).

Como opción bilateral, y dado que los procesos de negociación en curso no acaban de progresar, siempre existe la posibilidad de intentar organizar una conferencia de líderes afganos en España. Esta opción daría visibilidad a la asistencia española y avalaría su

²⁰ Para la descripción de los objetivos y contribuyentes del Fondo para la Ley y el Orden (LOTFA), véase http://www.af.undp.org/content/afghanistan/en/home/operations/projects/crisis_prevention_and_recovery/lotfa.html.

deseo de formar parte de los distintos foros de seguimiento de las negociaciones. En contra juega la preferencia del Gobierno de Unidad Nacional de buscar una solución entre afganos, la mayor ascendencia de China sobre los actores y la proximidad geográfica de Doha.

En otro sentido, se podría contribuir a buscar soluciones locales y regionales al creciente flujo de refugiados y desplazados, aparte de prever las repercusiones en España. Entre quienes busquen refugio habrá que prestar atención a las personas que han colaborado con España y que puedan correr peligro, para salvaguardar la reputación de cercanía y solidaridad que tienen nuestras Fuerzas Armadas.

En cuanto a la opción “económica”, al igual que hacen otros países, España podría asignar fondos a programas multilaterales o bilaterales que no requieren presencia de AECID sobre el terreno. Hasta el momento, no está previsto hacer aportaciones, una omisión que hasta ahora se justificaba por la crisis económica que atravesaba España (una excusa que se relativiza a medida que cambia la percepción). España también podría plantearse alguna aportación a las áreas del Proceso de Estambul/Corazón de Asia del que forma parte como país de apoyo.

Como opción “de cooperación”, Afganistán fue un caso atípico y tras dejar de ser país prioritario para la Cooperación en el último Plan Director 2013-2016, sería difícil volver a entrar en otro plan incluso si existiera un horizonte de continuidad sostenible. No siendo ya una prioridad para la política exterior española, tampoco puede serlo para la Cooperación, y no pudiendo ser un caso aparte dentro de ésta, las opciones se reducen a buscar su encaje en alguno de los programas de vigentes. Por ejemplo, se podría considerar ampliar el programa MASAR –diseñado como programa de acompañamiento a los procesos de gobernanza democrática en el norte de África y Oriente Próximo– a países islámicos, con lo que podría aplicarse a Afganistán e Irán. Lo mismo podría ocurrir con el Fondo Fiduciario del Sahel, destinado a combatir la pobreza y prevenir movimientos migratorios (1.800 millones de euros).

Una opción sería la de habilitar una antena humanitaria en la Embajada de Kabul que dispusiera de fondos para decidir su aplicación de una forma ágil, con personalidad y visibilidad. No existiendo una Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en la Embajada, se podría subordinar esa antena a la OTC más próxima para supervisar los aspectos técnicos y administrativos. Y no existiendo fondos AECID aplicables a este tipo de gestión, se podría habilitar algún tipo de fondo de contingencia (*Trust Fund*) para atenderlo.

Lecciones aprendidas

Independientemente de la opción que se adopte, no se deberían desaprovechar las lecciones aprendidas en la experiencia afgana y establecer, de una vez por todas, una estructura que dé una respuesta integral a problemas parecidos en el futuro. Sobre la experiencia de Afganistán y otras misiones similares, y sobre la base de la Unidad de Emergencia y Postconflicto de la AECID y de la doctrina CIMIC de las Fuerzas Armadas, se debería proceder a crear una unidad autónoma, intergubernamental, con conceptos, fondos de contingencia y procedimientos de actuación propios. Tanto por las razones

de coordinación expresadas como por la previsible multiplicación de escenarios de actuación en Estados frágiles, que escapan a las posibilidades de la ayuda humanitaria y la ayuda al desarrollo, España debería desarrollar un instrumento adecuado de intervención que le permitiera sinergias de actuación entre sus agencias de seguridad y desarrollo en beneficio de la acción exterior, favoreciendo un enfoque integrado tal y como se han desarrollado en países de nuestro entorno como el Reino Unido y Suecia.

La comunicación estratégica es otro elemento a revisar. Debido a la importancia del apoyo y legitimación social y política de este tipo de actuaciones, la acción exterior debería elaborar un modelo de comunicación adecuado. La experiencia de Afganistán enseña que restringir la comunicación es tan malo como fragmentarla entre las distintas agencias, por lo que se debería centralizar al nivel más alto posible.

Tanto la creación de nuevas estructuras y procedimientos como la mejora de las estrategias de comunicación deberían acercarse al ámbito de la Seguridad Nacional que es el marco previsto para el enfoque intergubernamental dentro de la Estrategia de Seguridad Nacional. El desarrollo de una subestrategia de intervención en conflictos como los señalados sería una buena aportación de Presidencia del Gobierno para armonizar la integración de los instrumentos analizados.

Conclusiones

Recomendaciones de ajuste a la estrategia de transición en Afganistán

En función de lo anterior se formulan las siguientes recomendaciones para la acción exterior española en Afganistán:

1. Anticiparse a los acontecimientos y formular un plan de cooperación adaptado a la nueva situación afgana (revisión de la estrategia de intervención).
2. Elaborar un relato que justifique esa continuidad para evitar que nuestra sociedad y aliados puedan asociar la discontinuidad como causa del curso de evolución más negativo entre los que se esperan (comunicación estratégica).
3. Fomentar el protagonismo de la Embajada española en Kabul para visualizar el compromiso de España con el Gobierno de Unidad Nacional.
4. Seleccionar las aportaciones de acuerdo con las prioridades del gobierno afgano y de la AECID.
5. Elaborar las posiciones a mantener durante las citas internacionales de 2016 (planificación).
6. Dar prioridad a opciones que garanticen presencia e influencia en los procesos de decisiones (visibilidad).
7. Revisar el sistema actual de planeamiento y ejecución de la Acción Exterior en este tipo de actuaciones, progresando hacia una estrategia de intervención en Estados frágiles con nuevas estructuras y procedimientos de naturaleza integral.

8. Revisar el modelo de comunicación estratégica a seguir por la acción exterior en este tipo de intervenciones.
9. Dar mayor protagonismo en el liderazgo político de las mismas a Presidencia del Gobierno y al Sistema de Seguridad Nacional.