



## **TRABAJO FINAL INTEGRADOR**

### **TEMA:**

Operaciones de estabilización como fase post-bélica de una campaña.

### **TÍTULO:**

Hacia una aproximación *bottom-up* en el diseño y planificación de operaciones de estabilización en un Teatro de Operaciones post-bélico.

**AUTOR:** Capitán de Fragata IM Maximiliano D'AMICO

**TUTOR:** General de Brigada (R) Gabriel Jorge GUERRERO

**Año 2023**

## Resumen

Desde finales del siglo XX son muchos los Estados que han perdido su estatus como tal configurando, en el peor de los casos, lo que académicamente se denominan Estados fallidos. Esta condición institucional implica la proliferación de guerras civiles o la pérdida de territorios en manos de movimientos insurgentes u organizaciones criminales transnacionales, situaciones ambas que acarrearán una serie de graves consecuencias para su población como ser hambrunas, migraciones, violencia desmesurada, inseguridad e incluso genocidios.

La respuesta internacional a estas catástrofes humanitarias se ha hecho presente, llevada adelante a través de las que conocemos como operaciones de estabilización, cuya finalidad ulterior es generar un entorno seguro para la reconstrucción, facilitar la reconciliación entre adversarios y, así, ayudar a restablecer las instituciones de un gobierno local legítimo. Desafortunadamente, la experiencia nos indica que han fracasado en sus intentos, tal y como ha quedado de manifiesto ante los ojos de la comunidad internacional en la retirada de las tropas de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad de Afganistán (ISAF, por sus siglas en inglés), liderada por los Estados Unidos, en agosto de 2021.

El denominador común en estas operaciones ha sido la falta de comprensión del contexto local en su diseño y planificación, realizado en los mayores estamentos de decisión y decantando hacia los ejecutores, implementándose a través de una aproximación *top-down* del problema que repercute negativamente a través de la ausencia de legitimidad de sus acciones. Se hace imperioso, entonces, la búsqueda de nuevas formas de consolidación de la paz, con misiones que contemplen una organización multiagencial, con miembros civiles y militares, en una aproximación opuesta a la anterior.

Por lo expuesto, la presente propuesta tiene como objetivo evaluar el grado de influencia de una aproximación *bottom-up* en el diseño y planificación de las operaciones de estabilización, de manera de constituir un aporte para su inclusión a la doctrina militar conjunta argentina e incorporar nuevos conocimientos de aplicación para la política de Defensa Nacional, en particular para los casos en que las Fuerzas Armadas deban participar en operaciones de este estilo en el exterior, como lo vienen haciendo a la fecha.

**Palabras clave:** conflicto – post-bélico - estabilización - Afganistán – *top-down/bottom-up*

## TABLA DE CONTENIDO

<b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1 – La estabilización tradicional</b> .....	8
1.1 Principios de las operaciones de estabilización .....	9
1.2 La estabilización como fase y fases de la estabilización .....	11
<b>Capítulo 2 – La fallida estabilización de Afganistán (2001-2021)</b> .....	14
2.1 En busca de una estrategia común (2001-2014) .....	14
2.2 Estabilización de Afganistán, sin los afganos (2015-2021).....	18
<b>Capítulo 3 – El modelo de estabilización <i>bottom-up</i></b> .....	22
3.1 <i>Top-down</i> versus <i>bottom-up</i> .....	22
3.2 Consideraciones para el diseño y la planificación ascendente de la estabilización .....	23
3.2.1 Obtención de la legitimidad .....	23
3.2.2 Entendimiento cultural .....	24
3.2.3 Entorno de seguridad .....	25
3.2.4 Cooperación cívico-militar (CIMIC) .....	26
3.2.5 Acciones de desarrollo .....	27
3.3 Desarrollo de la estabilización ascendente .....	27
<b>Conclusiones</b> .....	29
<b>Bibliografía</b> .....	31

## Introducción

La retirada de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de Afganistán, concluida el 30 de agosto de 2021 y luego de 20 años de intervención en ese país, mostró a la comunidad internacional un nuevo fracaso en los esfuerzos de reconstrucción post-conflicto de un Estado fallido. Esta tipología de acciones, que en la doctrina militar se engloban en las denominadas operaciones de estabilización, tuvieron su mayor esplendor en la década del 2000 en lugares tales como Kosovo, Timor Oriental, Chad, Haití, República Democrática del Congo, Sierra Leona y Liberia, siendo el denominador común entre ellas el hecho de no haber sido completamente exitosas en alcanzar sus objetivos.

Para el caso afgano, entidades cercanas al gobierno y a las Fuerzas Armadas de Estados Unidos tienden a justificar este fracaso con críticas a la falta de voluntad y capacitación afganas, mientras que otros analistas difieren y tienden a subrayar las contradicciones de las intervenciones diseñadas a partir de una aproximación *top-down*<sup>1</sup> (gestión descendente) y la falta de comprensión del contexto local como sus motivos principales (Bargués, 2021). Las dificultades encontradas han propiciado la búsqueda de nuevas formas de consolidación de la paz menos intervencionistas, con misiones civiles y militares, mucha diplomacia y en permanente colaboración con agencias locales, en una aproximación opuesta a la anterior, es decir, *bottom-up* (gestión ascendente).

Las operaciones ejecutadas por las Fuerzas Armadas argentinas en el exterior a lo largo de los últimos 30 años, se han materializado a través de operaciones de paz cuya principal misión fue estabilizar zonas de responsabilidad tras un conflicto bélico. La experiencia acumulada en ellas y el estudio de las intervenciones llevadas a cabo por otros países nos permite realizar un análisis crítico de los procesos empleados en las operaciones de estabilización, también denominadas de construcción de la paz, donde no se han alcanzado resultados satisfactorios.

Para revertir esta situación, los futuros Comandantes de un Teatro de Operaciones y sus Oficiales de Estado Mayor, responsables de la reconstrucción post-conflicto, deberán contemplar diferentes enfoques a la hora de diseñar y planificar de la mejor manera las acciones de estabilización dentro de sus teatros. La complejidad del entorno donde se desarrollan y las consecuencias de una acción mal ejecutada provocan que este tipo de

---

<sup>1</sup> El enfoque de gestión *top-down* es aquel en el cual el proceso de toma de decisiones se lleva a cabo en el nivel superior y luego se comunica al resto de la organización, mientras que en la aproximación *bottom-up* los estamentos inferiores pueden contribuir y opinar sobre las decisiones que afectarán la evolución de sus entornos.

operaciones deban tener el mismo énfasis doctrinal que las operaciones militares tradicionales, es decir, las ofensivas y defensivas.

En este sentido, cuando las fuerzas desplegadas en un teatro inician una nueva fase del conflicto, posterior a las acciones bélicas, o cuando fuerzas de relevo llegan a una región devastada por la guerra, el escenario no es optimista ni prometedor. Estos territorios han pasado por guerras civiles, disturbios y agitación social, donde los niveles de destrucción son muy altos, los servicios básicos no están disponibles y las necesidades primarias no son satisfechas por un gobierno que se ha derrumbado, está ausente o es incapaz de hacerlo, configurando lo que Bartolomé (2006) denomina Estado fallido, Estado anónimo o Estado institucionalmente débil, respectivamente.

Por esto, y de acuerdo a Goic Bretón (2019), la tarea principal de estas fuerzas será generar un ambiente de estabilidad, paz y seguridad, recurriendo a los métodos más rápidos y efectivos para lograr satisfacer esas necesidades y así comenzar a reconstruir sobre esta débil base inicial, a través de acciones posteriores a las ejecutadas en la misión inicial, las que englobamos dentro de las operaciones de estabilización (Armada Argentina, 2019). En el marco de un conflicto, ellas contribuyen al establecimiento de un entorno seguro y facilitan la reconciliación entre adversarios locales o regionales, así como también, ayudan a establecer instituciones políticas, legales, sociales y económicas y respaldan la transición hacia un gobierno local legítimo.

Desde un punto de vista exclusivamente militar, las operaciones de estabilización involucran acciones tanto coercitivas como constructivas. Según Tracy (2009) las fuerzas que las ejecutan tienen que mantener la iniciativa persiguiendo los objetivos que resuelvan las causas de la inestabilidad. No pueden dar resultado si solamente reaccionan ante las iniciativas del enemigo.

A la hora de investigarlas nos encontramos con una primera dificultad: la inexistencia de una definición institucional y consensuada a nivel internacional, inclusive de parte del organismo referente en la materia, la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Siguiendo a Percoco (2020) “los parámetros conceptuales y operacionales de las intervenciones de estabilización son todavía opacos. La estabilidad y las operaciones de estabilización no han alcanzado un estatus conceptual o doctrinario claro tanto dentro de los círculos políticos como académicos” (p.7). Ya en el 2015, el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (HIPPO, por sus siglas en inglés) reconocía esta ausencia sugiriendo la necesidad de brindarse a sí misma una definición precisa del

significado de estabilización, dado que la expresión posee un amplio rango de interpretaciones (United Nations, 2015, p.30).

Tomando como antecedentes las posiciones doctrinarias de los tres países que más participan de operaciones de estabilización dentro de los cinco que componen el Consejo de Seguridad de la ONU, Francia, Estados Unidos y el Reino Unido, podemos encontrar algunos puntos en común, dado que en los tres casos las refieren como un medio para responder a un conflicto interestatal, en donde indistintamente existe la presencia de actores regulares e irregulares entre los combatientes. Por otro lado, coinciden en que su objetivo es la persecución de un fin político, principalmente la protección y fortalecimiento del Estado anfitrión (Percoco, 2020). Sin embargo, se pueden identificar algunas inconsistencias entre ellas. Por un lado, la doctrina conjunta francesa vincula directamente a la estabilización con la reconstrucción (Ministère de la Défense de la République de France, 2018) mientras que la doctrina de Washington entiende a la estabilización como una modalidad de contrainsurgencia (United States Joint Chiefs of Staff, 2016).

La complejidad hasta aquí referida provoca que no haya acciones tipo que sean válidas para cualquier conflicto durante la fase de estabilización. Cada escenario tiene sus peculiaridades y requiere acciones muy distintas, como también una organización específica para cada caso. Así, los contornos de la estabilización son definidos de manera muy amplia a través de un conjunto extenso de medidas integradas y coordinadas entre civiles y militares. Se comienza a observar que las operaciones de estabilización se diseñan en forma conjunta, combinada e incluso multiagencial.

Bajo esta perspectiva, y de acuerdo a lo investigado por Martino (2018) en su trabajo final integrador, las fuerzas de un instrumento militar que desarrollen operaciones de estabilización precisarán un análisis y estudio profundo del ambiente operacional, debido a que muchos factores esenciales guiarán el proceso para alcanzar los efectos deseados. Ampliando este concepto, Retamar (2018) concluye en su investigación que el poder militar por sí solo no puede restablecer o garantizar una paz estable ya que necesita instrumentos del poder nacional u organismos internacionales así como también de diferentes agencias locales que ejerzan su influencia en el lugar, resumiendo que la suma del todo es superior a la suma de las partes.

En síntesis, y desde una perspectiva de la academia, el ensayo de Belloni y Moro (2019) nos permite aproximar una definición para las operaciones de estabilización como “un conjunto de actividades militares, humanitarias y de fomento al desarrollo que apuntan a

brindar estabilidad a Estados en situación de fragilidad, donde el fin último será la reafirmación del control de ese Estado de determinado territorio en disputa” (p.3).

La noción de estabilidad y la práctica de las acciones relacionadas experimentaron un renacimiento en las últimas décadas, de la mano de la ansiada seguridad internacional y los intereses estratégicos de los países rectores. Por ello, diferentes actores estatales y supraestatales han estado utilizando el concepto de estabilidad en sus doctrinas recientes. En la práctica, sin embargo, la confianza de la comunidad internacional en las acciones de estabilización de este tipo para reconstruir un Estado post-bélico ha disminuido gradualmente.

En palabras de Bargués (2021) existen dos contradicciones que explican el fracaso de estos modelos de intervención. La primera es que el despliegue de más recursos militares, económicos y políticos para acelerar los resultados previstos produce a menudo efectos contraproducentes, creando un Estado dependiente de la ayuda exterior. La segunda tiene que ver con la que el autor denomina “apropiación local”, entendida como la política para transferir responsabilidades de las fuerzas internacionales a la población local. La contradicción, sigue Bargués, es que las operaciones de estabilización deben estar orientadas hacia el beneficio de los locales, pero a menudo se implementan sin ellos.

Sin el compromiso y el respaldo de la población local, así como sin la capacidad de las fuerzas internacionales de acercarse y entender el contexto local, las misiones se diseñan y planifican desde los mayores estamentos de decisión, decantando hacia los ejecutores, implementándose con una aproximación *top-down*, lo que provoca la fricción y la alienación, el agotamiento o el rechazo de la población local, traducido todo en la ausencia de legitimidad de la operación.

Después de las dificultades y los fracasos en las misiones ejecutadas para la reconstrucción de un Estado post-bélico, como en el caso afgano, el paradigma, según manifiestan Joseph y Juncos (2019), está evolucionando hacia intervenciones menos invasivas. Si la raíz del problema, como vimos en las contradicciones anteriores, era que se quería imponer un proyecto demasiado ambicioso y gobernado desde el exterior, una nueva aproximación pasa por crear procesos de paz en los que las organizaciones externas hagan menos y trabajen desde el inicio con la población autóctona, es decir, a través de la apropiación local, al intentar incluir a todas las partes del conflicto y a la población civil.

Las conclusiones a las que llega Arévalo (2017) apoyan la necesidad de conocer el entorno humano en el que se va a actuar. No en vano, la relevancia que ha cobrado el concepto de “conciencia cultural” se debe principalmente a la evidencia de que parte de los errores cometidos en las operaciones de estabilización se ha debido a un deficiente

conocimiento de la realidad cultural de la sociedad afectada. A esta aproximación es la que denominaremos *bottom-up* (Joseph & Juncos, 2019).

Para lograr un análisis exhaustivo de la naturaleza de este tipo de conflictos y la obtención de lecciones aprendidas que nos permitan un mejor abordaje del problema, las acciones ejecutadas por la coalición de países encabezada por los Estados Unidos en Afganistán, desde 2001 y hasta 2021, constituyen el mejor ejemplo de operación de estabilización. Por ello lo tomaremos como caso de estudio. La duración del conflicto, el grado de implicación internacional, la cantidad de estudios y análisis disponibles y la pluralidad de enfoques con que se ha abordado así lo avalan. Afganistán simboliza un modelo de reconstrucción de un Estado fallido, el más costoso y complejo que se ha llevado a cabo y que, a pesar de los esfuerzos de la coalición internacional, duró más de dos decenios sin obtener una clara resolución.

A partir del problema planteado y de los postulados teóricos analizados, el interrogante movilizador de la investigación fue definido a través de la siguiente pregunta: ¿cómo una aproximación *bottom-up* puede influir en el diseño y planificación de las operaciones de estabilización en un Teatro de Operaciones? Para dar respuesta a este interrogante se estableció como objetivo general de la investigación evaluar el grado de influencia de una aproximación *bottom-up* en el diseño y planificación de las operaciones de estabilización. Para alcanzarlo, este trabajo integrador fue estructurado en capítulos que desarrollan tres objetivos específicos que se enfocan e, inicialmente, describir las operaciones de estabilización a través de sus principios rectores y las fases que las componen, luego determinar las lecciones aprendidas de las acciones de estabilización desarrolladas durante las diferentes etapas del conflicto de Afganistán y, finalmente, desarrollar el diseño, planificación y ejecución de este tipo de operaciones a partir de una aproximación *bottom-up*.

De esta manera la hipótesis a demostrar quedó planteada a través de la siguiente expresión:

“Las operaciones de estabilización enmarcadas como fase postbélica en un Teatro de Operaciones deben evolucionar hacia un diseño y planificación realizado a través de una aproximación *bottom-up* del conflicto”.

Este trabajo final integrador se diseñó a partir del tipo explicativo donde la hipótesis planteada fue demostrada utilizando, fundamentalmente, el método hipotético deductivo, empleando como recursos de prueba el análisis bibliográfico-documental junto a las contribuciones profesionales del autor.

Asimismo, se utilizaron técnicas analógicas para comparar los aspectos más salientes de los dos tipos de aproximación y se recurrió a inferencias inductivas citando las lecciones aprendidas de las operaciones de estabilización en las distintas etapas del conflicto en Afganistán, empleado como caso de estudio para esta investigación.

En lo que respecta al nivel de la guerra y al de conducción de la misma, el alcance de este trabajo integrador estuvo dado para las acciones que se desarrollen en el nivel operacional, es decir, las correspondientes a una campaña. Se analizaron, aunque tangencialmente, el impacto de los eventos sucedidos en los estamentos inferiores y superiores, o sea, los del nivel táctico y aquellos del punto de vista estratégico militar y nacional.

Asimismo, fue necesario delimitar el campo conceptual de aplicación al correspondiente a las directivas vigentes y emanadas por el Poder Ejecutivo Nacional, en particular por el Ministerio de Defensa. En este sentido, fue imprescindible identificar las bases legales sobre las cuales las Fuerzas Armadas argentinas construyen y determinan el alcance de su participación. En dicho marco legal, se encontraron las provisiones regulatorias y leyes interrelacionadas entre sí que se deben entender para el empleo de fuerzas en este tipo de operaciones.

Con respecto a la dimensión temporal, este trabajo integrador se centró en el análisis de un posible escenario de estabilización contemporáneo, aunque para poder remarcar aspectos salientes y lecciones aprendidas de un caso de estudio, se procedió a citar ejemplos de la historia militar reciente.

En lo que hace a la dimensión geográfica, y dado que la participación de las fuerzas argentinas en el tipo de operaciones investigadas se daría en el marco de las Naciones Unidas, no definimos una delimitación particular, dado el alcance global de ocurrencia de este tipo de escenarios. Es por ello que, en similitud al párrafo anterior y de forma auxiliar, se recurrió a ejemplos acaecidos en otras latitudes del globo como medios para fundamentar conceptos vertidos en la investigación.

Aunque cada una de las Fuerzas Armadas cuentan con doctrina propia referente a las operaciones de estabilización, están diseñadas a partir de los preceptos que entendemos han dado pie al fracaso en los procesos de construcción de la paz en conflictos como los mencionados más arriba, es decir, están elaboradas con una aproximación *top-down*. Asimismo, al momento no obra doctrina conjunta para el diseño, planificación y ejecución de estas operaciones a nivel de un Teatro de Operaciones. Este trabajo pretende, entonces,

constituir un aporte para su inclusión a la doctrina militar conjunta argentina en el nivel operacional.

Por ello, la importancia de la presente investigación radica en el hecho de que contribuye a incorporar nuevos conocimientos de aplicación para la política de Defensa Nacional, en particular para los casos en que las Fuerzas Armadas deban participar en operaciones de paz en el exterior, como lo vienen haciendo a la fecha. En virtud de esta situación y de la continua transformación de las características del ambiente operacional, se exterioriza la necesidad de profundizar su estudio ante un inminente uso de las fuerzas en este tipo de operaciones complejas.

En cuanto a la originalidad del trabajo es propicio aclarar que no es mucha la bibliografía en español referente al tema y que ha sido poco tratado en la Argentina, lo que implica dos aristas diferentes. Primero, una importante escasez bibliográfica que obliga a investigar aún más, fundamentalmente en otras lenguas. Segundo, el beneficio de la originalidad ya que, a modo de ejemplo, en el ámbito de la Escuela Superior de Guerra Conjunta las aproximaciones *bottom-up* en las operaciones de estabilización no han sido anteriormente analizadas.

Finalmente, la investigación está estructurada en capítulos ordenados de manera tal de representar una secuencia explicativa lógica para el lector, los que se detallan a continuación:

Capítulo 1, denominado “la estabilización tradicional”, en el que se analizarán los contenidos teóricos de este tipo de operaciones en función de la doctrina existente, en particular los principios que deben regir su diseño y planificación y las particularidades de las distintas fases que estructuran la estabilización de un estado post-conflicto.

Capítulo 2, denominado “la fallida estabilización de Afganistán (2001-2021)” en el que se realiza un profundo análisis de las acciones realizadas por la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad de Afganistán (ISAF, por sus siglas en inglés), liderada por los Estados Unidos, como caso de estudio, de manera de obtener las lecciones más relevantes a los fines de la investigación.

Capítulo 3, denominado “el modelo de estabilización *bottom-up*” en el que se desarrolla el marco teórico conceptual de las dos diferentes aproximaciones para, a partir de lo elaborado en los capítulos anteriores, proponer un modelo ejecutable diseñado a partir de una aproximación ascendente.

Conclusiones Finales, donde retomaremos las contribuciones parciales de los capítulos previos para corroborar o no la hipótesis en coherencia a los objetivos (particulares y general) propuestos en la investigación.

## Capítulo 1

### La estabilización tradicional

La historia militar reciente nos indica que a nivel global las operaciones militares se ejecutan en ambientes operacionales complejos, mayoritariamente urbanos donde el contacto con la población civil es inevitable, contra un enemigo que puede variar entre uno de características convencionales, otro de aristas asimétricas o una combinación de ambas, y con restricciones desde el punto de vista de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional de los Conflictos Armados, como pocas veces vistas, generadas en gran medida por la disponibilidad e inmediatez de la información y el conocimiento de los hechos.

Ante tal panorama, las Fuerzas Armadas argentinas deben estar en capacidad de operar en estos ambientes, abarcando los escenarios clásicos y los de dominio múltiple y complejo, planificando y ejecutando los siguientes tipos de operaciones militares conjuntas y/o combinadas, enmarcadas en una combinación de actitudes sucesivas y simultáneas (Zarza, 2018):

- a. Operaciones Ofensivas.
- b. Operaciones Defensivas.
- c. Operaciones de Estabilización.
- d. Operaciones de Apoyo Militar a la Autoridad Civil.

Siguiendo a Zarza (2018) en esta clasificación y para un conflicto armado, unas Fuerzas Armadas eficientes deberán planificar y ejecutar en una misma campaña operaciones ofensivas, defensivas y de estabilización, a veces simultáneas, dejando las de apoyo militar a la autoridad civil para el marco interno. El esfuerzo puesto sobre cada una de ellas, sea el esfuerzo principal o los secundarios, será variable a lo largo del tiempo y dependerá del análisis que realice el Comandante referente al ambiente operacional, el nivel del conflicto, la misión, el espacio, el tiempo disponible y las consideraciones civiles.

Las operaciones centradas en la estabilización, en última instancia, tienen como objetivo establecer las condiciones que una población local considera como legítimas, aceptables y predecibles. La estabilización será, entonces, el proceso de identificar y mitigar las fuentes subyacentes de inestabilidad para establecer las condiciones necesarias para devolver las condiciones de estabilidad previas al conflicto, en el menor plazo posible (Goic Bretón, 2019). Por lo tanto, las tareas que abarcará se centran en identificar y focalizar las causas profundas de la inestabilidad y desarrollar la capacidad de las instituciones locales.

Las Fuerzas Armadas dentro de un Teatro de Operaciones conducirán operaciones de estabilización en todo el espectro de las operaciones militares, siempre en coordinación con

otros instrumentos del poder nacional, lo que les agrega un importante nivel de complejidad por sobre el resto. Asimismo, en la dimensión temporal podemos afirmar que son parte de esfuerzos más amplios para establecer y mantener las condiciones de estabilidad en un área inestable, antes o durante las hostilidades, o para restablecer una paz y estabilidad duraderas después del cese de las hostilidades abiertas, es decir, en una fase post-bélica (Percoco, 2020).

Definimos entonces a las operaciones de estabilización dentro de un Teatro de Operaciones como aquellas en las que, mediante el uso equilibrado de capacidades coercitivas y constructivas, una fuerza operativa contribuye a que se alcancen las condiciones necesarias para establecer un entorno seguro y estable en una región o país en crisis (Armada Argentina, 2019).

Garantizar la estabilidad de un Estado en una fase post-conflicto, dependerá de la aplicación del poder de combate en aquellas tareas que son esenciales, identificadas durante la aproximación operacional y el diseño de la campaña, la evaluación inicial de la situación y el encuadre básico del problema, las que no podrán realizarse en forma independiente de otras acciones de carácter no militar, es decir, de índole político, económico, social, cultural, etc. (Belloni & Moro, 2019) Estas tareas esenciales fijarán, por lo tanto, las bases para el éxito en el mantenimiento de los gobiernos, el Estado de derecho y el desarrollo económico que representan la supervivencia de los Estados que pretenden dejar de ser considerados como fallidos o débiles.

### **1.1. Principios de las operaciones de estabilización**

Como en todas las operaciones militares, las de estabilización que dan motivo a esta investigación, se rigen por una serie de principios que las definen. Estos principios son los vigentes en la reglamentación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (NATO, por sus siglas en inglés) y adoptada por la Armada Argentina en su doctrina específica (2019). En qué medida se apliquen unos por sobre otros nos permitirá identificar el enfoque con el que se diseñó la estabilización, es decir, con una aproximación *top-down* o, por el contrario, una *bottom-up*:

- Definición de los objetivos: dado el marcado carácter integral de este tipo de operaciones el Comandante del Teatro de Operaciones y los Comandantes específicos subordinados deberán entender los vínculos directos entre el Estado Final Operacional Deseado y los objetivos establecidos por el nivel Estratégico Nacional y, en consecuencia, las tareas a realizar por sus fuerzas asignadas. Es por ello que debe estar definido y establecido de forma nítida cómo contribuye la consecución de los Objetivos Operacionales a alcanzar aquellos no específicamente militares.

- Unidad de esfuerzo: con el fin de obtener los objetivos establecidos, debe existir unidad de esfuerzo en todos los niveles de mando, unidad que será articulada a través de una definición clara de las Intenciones del Comandante. Lo ideal es que la unidad de esfuerzo también sea compartida con el resto de agencias presentes en la zona involucradas en la operación, para ello también debe ser aplicada en los niveles más bajos, de tal forma que los Comandantes subordinados entiendan la necesidad de trabajar con dichas agencias.
- Economía de esfuerzo: las acciones de estabilización son exigentes en términos de personal y tiempo, especialmente en lo que se refiere a la necesidad de presencia continua para proporcionar seguridad en determinadas áreas, esencialmente las extensas. Siempre que sea posible, se hará lo necesario para reducir los cometidos y permitir que otras fuerzas, o agencias, puedan asumirlos, sin dejar de considerar en la ecuación las fuerzas y agencias locales.
- Flexibilidad: requiere de una visión común del entorno y espacio físico donde se desarrolla la acción de estabilización, en particular del Teatro de Operaciones y la Zona de Interés. Para conseguirla es necesario contar con un alto nivel de inteligencia que contribuya a una rápida toma de decisiones. También, resultan fundamentales organizaciones operativas ágiles y flexibles para adaptarse fácilmente a los cambios en la situación, así como darse cuenta de que los efectos creados por sus fuerzas están siendo esenciales para alcanzar el éxito o el fracaso. Trabajar entre la población y con los diferentes actores presentes en el entorno, mientras se enfrentan también a la posibilidad de las acciones del adversario, requiere no sólo fuerza mental, coraje y resistencia, sino también una gran flexibilidad.
- Iniciativa: la planificación y ejecución de una acción de estabilización requiere una iniciativa constante por parte de todos los implicados. En este ámbito, las fuerzas operarán sobre un área extensa y normalmente de forma independiente o descentralizada.
- Mantenimiento de la moral: durante una acción prolongada de estabilización existe un alto riesgo de entrar en la rutina. Esta tendencia deberá ser contrarrestada con un permanente estado de alerta y vigilancia de todos los componentes de la misión. Se deberá tener siempre presente que toda situación de apariencia inicial tranquila puede deteriorarse gravemente en un período breve de tiempo, produciéndose un incremento de la hostilidad contra las fuerzas propias y, peor aún, los locales.
- Seguridad: es el resultado de las medidas adoptadas por un Comandante para proteger a sus fuerzas y habitualmente el mayor peso de actividad sobre las fuerzas militares. Para hacer frente al enemigo se deberán asumir solamente aquellos riesgos necesarios que además permitan conseguir el apoyo de la población, de las organizaciones locales e instituciones

gubernamentales, los elementos de seguridad y las fuerzas aliadas. En cualquier caso, los Comandantes deben garantizar la seguridad activa de sus fuerzas, organizaciones civiles y locales involucradas.

- **Simplicidad:** La planificación y ejecución de una operación de estabilización requiere una cuidadosa coordinación y sincronización con muchos actores que tienen sus propias tareas en el proceso de reconstrucción dentro del teatro. La complejidad inherente a la realización de este tipo de operaciones puede reducirse actuando de la forma más sencilla posible.

- **Legitimidad:** el despliegue de una fuerza militar deberá estar siempre basado en un fundamento jurídico y cumplir taxativamente con las reglas de empeñamiento que se determinen, así como con las normas del derecho nacional e internacional. La legitimidad social también es muy importante para la obtención del Estado Final Deseado. La línea de operación elegida por el Comandante puede influir de manera positiva o negativa en el nivel de apoyo entre la población local, la población del país de origen de las fuerzas y la opinión pública internacional, debiendo esforzarse por evitar daños colaterales. Incluso en el caso de ataques a objetivos militares se deberá evitar por todos los medios ocasionar víctimas civiles, de manera de no perder el apoyo de la población.

- **Cooperación:** las acciones de estabilización, en la mayoría de los casos, se llevarán a cabo en estrecha colaboración con fuerzas en coalición, población local, organizaciones internacionales, gubernamentales, y no gubernamentales (ONG). Será de vital importancia mantener el espíritu de cooperación entre la fuerza militar y estas organizaciones, pudiendo llegar la cooperación hasta los niveles más bajos de las fuerzas, siendo de fundamental importancia la comprensión de la conducta y cultura organizacional de las mismas.

- **Imparcialidad:** no es un principio universalmente aplicable en todo el espectro del conflicto. La imparcialidad tiene una relación directa, decisiva y significativa con el cumplimiento del mandato en vigor que legitima la operación de estabilización. Si se usa la fuerza contra una de las partes del conflicto, debe ser por lo que esa parte está haciendo (o no haciendo) en relación con el mandato. La imparcialidad puede ser difícil de conseguir, especialmente cuando se han llevado a cabo acciones ofensivas y defensivas con anterioridad a la estabilización. Sin imparcialidad puede ser difícil preservar la confianza o la cooperación de las partes.

## **1.2. La estabilización como fase y fases de la estabilización.**

Según lo descrito por Zarza (2018) las operaciones de estabilización son conocidas como “Fase 4” dentro de la secuencia de las operaciones militares componentes de una campaña en un Teatro de Operaciones, caracterizándose por una disminución aparente del

nivel de violencia y en donde las acciones cívico-militares asumen el papel principal para cumplir con el objetivo de alcanzar la normalización política institucional y una vida social normal de la población civil. Las fases habitualmente adoptadas durante la ejecución de una campaña en el Nivel Operacional son las que siguen:

Fase 0: crear condiciones.

Fase 1: disuasión.

Fase 2: ganar la iniciativa.

Fase 3: dominar.

Fase 4: estabilización.

Fase 5: transferencia a la autoridad civil.

En particular para la fase inicial, en la que se crean las condiciones para el desarrollo de las fases siguientes, no se requiere el empleo efectivo del poder militar ya que otros son los poderes nacionales que intervienen en la configuración de una situación favorable. Ya a partir de ella, el Comandante de teatro deberá planificar y ejecutar en forma simultánea operaciones ofensivas, defensivas y de estabilización, predominando siempre una de ellas sobre las otras.

Por sus características, la Fase 4 es la que consideramos de desarrollo post-bélico, lo cual no implica que no existan todavía niveles considerables de violencia, lo que justifica la previsión de acciones defensivas y/u ofensivas. Finalmente, las operaciones de estabilización deberán definirse en consonancia con las directrices de la Estrategia Militar antes de iniciar cualquier operación militar, ya que ellas establecerán las bases necesarias para la salida posterior de las fuerzas militares de la zona de conflicto y se pueda, así, materializar la transferencia del control institucional a las autoridades civiles del país anfitrión (Zarza, 2018).

Una vez ubicada como fase dentro del diseño de la campaña, Ballesteros Martín (2008) nos indica que la estabilización en sí misma se llevará adelante a través de cinco fases secuenciales y que, en algunas oportunidades, podrán ser desarrolladas en forma simultánea. Esta división en fases es sólo orientativa, a los fines de hacer visibles las tareas y actividades fundamentales en cada momento, pudiendo o no ser temporalmente superpuestas en función de la situación.

En una primera fase, se tratará de hacer coincidir los intereses de las partes en conflicto con los de los países y organizaciones dispuestas a intervenir. Normalmente, y a fin de legitimizar la intervención, se buscará la aprobación mediante una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Una vez conseguido, se organizará la creación de coaliciones para intervenir, propiciadas con frecuencia por organizaciones como la misma ONU, la OTAN, la Unión Europea o la Unión Africana. Es por ello que el planeamiento

dentro de los componentes del Teatro de Operaciones deberá ser eminentemente multiagencial, multilateral y combinado, con un significativo aporte de la política y la diplomacia, responsables por la generación de acuerdos y documentos que regularán la actuación de las tropas en el terreno. Como explica Ballesteros Martín (2008), rara vez el poder político delimitará el tiempo de duración de la operación ni expresará claramente el Estado Final Deseado, lo que dificulta la elección de la aproximación más idónea al problema.

En la segunda fase se lleva a cabo la intervención militar, que se materializa con la entrada al Teatro de Operaciones, o la continuación de las acciones militares en caso de ser consecutiva a la ofensiva. Por una o por otra, esta situación constituye uno de los momentos más delicados de toda operación de estas características, dado que los planes previstos se ponen en marcha adaptándolos a las circunstancias que van ocurriendo. Estos planes siguen siendo predominantemente militares.

En la tercera fase se iniciará la estabilización llevando a cabo acciones que apuntan a la desmovilización, desarme y la reintegración (DDR) de los involucrados en el conflicto. Hay un predominio de las operaciones militares sobre las actividades civiles y adquieren especial relevancia los equipos de Coordinación Cívico-Militar (CIMIC, por sus siglas en inglés). En estas instancias, las autoridades y los gobiernos suelen ser de carácter provisional.

En la cuarta fase se apuntará a contribuir a lograr estabilidad en las instituciones de gobierno, de carácter democrático, con implementación de órganos de justicia, administración estatal, etc. La seguridad es un factor fundamental para el éxito, inicialmente siendo provista por las fuerzas de intervención pero debiendo transferirse paulatinamente a las instituciones autóctonas, es decir las Fuerzas Armadas y de seguridad del país. Se harán, también, grandes esfuerzos para la reconstrucción de las infraestructuras existentes o la construcción de nuevas, cuando contribuyan con el ejercicio del gobierno y el bienestar de la población local. La autoridad para este momento es civil, elegida democráticamente, pero la autoridad militar sigue teniendo gran peso. Esta es la fase de mayor duración.

La quinta y última fase implica la cesión de responsabilidad absoluta en materia de seguridad a las autoridades locales y la salida de las fuerzas intervinientes del Teatro de Operaciones, en el caso que éste se haya constituido, ya que no es una condición mandatoria para el desarrollo de las operaciones de estabilización. Quedarán sobre el terreno algunos apoyos de elementos civiles (policías, jueces etc.) para colaborar en la verificación y consolidación de las nuevas instituciones.

## Capítulo 2

### La fallida estabilización de Afganistán (2001-2021)

El conflicto de Afganistán, desencadenado a finales de 2001 luego del atentado al *World Trade Center* y finalizado a mediados de 2021 con la desordenada retirada de los Estados Unidos de ese país, ha sido de fundamental importancia en la evolución experimentada durante los últimos veinte años por las Fuerzas Armadas de los diferentes países participantes en el conflicto, así como también en el resto de los países occidentales. A través de las lecciones identificadas y aprendidas en los niveles táctico, operacional y estratégico, no sólo se han modificado los procedimientos, las capacidades y la organización de estas fuerzas, sino que quedó en evidencia que la estabilización de un Teatro de Operaciones post-bélico requiere de la participación de múltiples actores, siendo los militares sólo uno más de ellos.

La pregunta que nos podemos plantear entonces es la siguiente: ¿el conflicto de Afganistán puede ser considerado como un punto de inflexión en el rol de las organizaciones militares y civiles para la estabilización y posterior resolución de conflictos o situaciones de crisis? A modo de anticipo, podemos citar al presidente estadounidense Joe Biden quien, dos décadas después del inicio de la intervención en Afganistán, aseguró que es “el final de una era en que Estados Unidos utiliza el poder militar para transformar otras naciones” (La Casa Blanca, 2021).

#### 2.1. En busca de una estrategia común (2001-2014)

Haciendo un poco de historia, la intervención militar de Estados Unidos en Afganistán comenzó en octubre de 2001 con la finalidad de eliminar a los terroristas de Al Qaeda, perpetradores del ataque del 11 de septiembre, y terminar con el régimen talibán que los apoyaba en territorio afgano. El inicio de las acciones se materializó a través de una operación militar denominada “Libertad Duradera”, que con un alto ritmo y niveles de eficiencia pocas veces vistos permitió derrotar a los talibanes en sólo dos meses.

“Libertad Duradera” se centró en alcanzar rápidamente objetivos militares rentables, pero adoleció de falta de previsión sobre el futuro del pueblo afgano una vez alcanzados (Fuentesal, 2016), dejando a la vista que el diseño de la campaña a aplicar inicialmente sólo había contemplado las acciones militares e ignorado muchos de los problemas civiles inherentes al conflicto.

Para comenzar a dar una solución integral al problema, a fines de 2001, se firman los acuerdos de Bonn<sup>2</sup>, auspiciados por las Naciones Unidas. Su finalidad se centró en consolidar una estrategia que permitiera a los países constituyentes de la coalición la reconstrucción del Estado afgano, sin considerar ya la presencia talibán, para poder sostener la paz y evitar, a largo plazo, que los terroristas pudieran reorganizarse de nuevo en ese país.

Es así como se crea la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés) que, dirigida por la OTAN, tenía como objetivo brindar seguridad a la ciudad capital, Kabul, y sus alrededores, eliminar a los miembros de Al Qaeda y sus grupos insurgentes asociados, así como también liderar la reforma del sector seguridad. De la misma manera, se decidió renovar todas las instituciones del país, desde las Fuerzas Armadas y la policía, hasta el sistema judicial, educativo y sanitario, además de renovar y modernizar la infraestructura, iniciar un proceso de democratización, con la creación de partidos políticos, sectores de la administración pública y fomentar el ejercicio de una prensa libre para, finalmente, organizar elecciones presidenciales y legislativas. Todo ello partiendo del supuesto occidental de que los estados liberales y democráticos aportan estabilidad y paz social (Bargués, 2021).

Por otro lado, la misma Organización de las Naciones Unidas y sus agencias humanitarias, junto a otros organismos internacionales, contribuyeron a la recuperación económica de un país que se encontraba derruido, no sólo por la intervención de Estados Unidos y sus aliados sino también por décadas de violencia generada por la invasión soviética de los años ochenta, la guerra civil de fines del siglo pasado y las acciones de terror del régimen talibán que había sido derrotado. Para evitar su regreso y que pudieran dar nuevamente apoyo a grupos terroristas, el objetivo fue transformar lo que Bartolomé (2006) denomina un Estado débil en un Estado eficiente. Es decir, que la paz y la seguridad, tanto en Afganistán como en los países occidentales intervinientes, dependía de la prosperidad afgana, bajo un modelo democrático occidental, con el apuntalamiento de fuertes instituciones que garantizaran el Estado de derecho a sus ciudadanos y una economía que, en el mediano plazo, no dependa de la ayuda externa sino de su propia generación.

Con el correr de los meses se observó que una de las partes principales de la reconstrucción, la reforma en materia de seguridad, no estaba dando los resultados pretendidos. Por un lado, por el exceso de confianza generado por los éxitos iniciales de

---

<sup>2</sup> Los Acuerdos de Bonn (oficialmente llamado “Acuerdo sobre Arreglos Provisionales en Afganistán Pendiente del Restablecimiento de Instituciones Gubernamentales Permanentes”) fueron una serie inicial de acuerdos aprobados el 5 de diciembre de 2001 que tenían la intención de recrear el Estado de Afganistán luego de la invasión estadounidense de octubre de ese año.

“Libertad Duradera” y, por el otro, a consecuencia de las dificultades en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes, lo que pronto motivó que la inseguridad se convirtiera en el principal problema de la ISAF, en Kabul y alrededores.

Como parte de la estrategia de seguridad se acordó la conformación y despliegue de los denominados Equipos de Reconstrucción Provinciales<sup>3</sup> (PRT, por sus siglas en inglés) por todo el territorio afgano, demostrando ser inicialmente una pieza importante de la reconstrucción y estabilización del país. Estos PRT estaban constituidos por un componente militar y otro civil, bajo un concepto norteamericano considerado como muy novedoso en su momento y tomado como modelo de aplicación para los niveles táctico y operacional. Así, se pretendía fomentar la estabilización y el desarrollo del país de manera paralela a las operaciones militares, contemplando la integración de esfuerzos civiles y militares. Se consideraron como una tarea intermedia para las Fuerzas Armadas entre su papel principal de ejecución de operaciones de combate y el de reconstrucción post-conflicto, de modo que esta última actividad se gestionaba con un número muy limitado de fuerzas, llevando el papel fundamental las agencias civiles (Fuentesal, 2016).

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos ya a mitad de la década del 2000, la experiencia con los PRT mostró serias dificultades en el trabajo integrado entre civiles y militares operando dentro de un Teatro de Operaciones, fracasando finalmente debido al creciente nivel de violencia del conflicto que hacía imposible a las fuerzas militares llevar adelante las operaciones de combate y dar protección a las agencias civiles.

Afganistán seguía siendo un Estado débil, con indicadores negativos en todos los factores de desarrollo: bajo índice de crecimiento, inseguridad alimentaria, analfabetismo, mortalidad infantil, desigualdad de género, corta esperanza de vida, etc. Además, el flagelo del narcotráfico y la corrupción obstaculizaba todos los intentos de gobierno, dado que el país continuaba siendo el principal productor y exportador de heroína del mundo (Arévalo, 2017).

Bajo este panorama y ya cumplida una década de conflicto, se daban dos contradicciones en función de los recursos puestos al servicio de la estabilización. La primera, la consolidación de un estado eficiente, con instituciones que permitan la gobernanza y gocen de la credibilidad de los ciudadanos, requería de mucha inversión de recursos y tiempo. Sin embargo, a mayor inversión, mayor la dependencia afgana de los contribuyentes del exterior. Es decir, la asistencia internacional era necesaria para sacar al país de la ruina, pero

---

<sup>3</sup> El PRT se compone de un jefe militar encargado de la seguridad, un asesor de desarrollo que asume la competencia de refuerzo institucional y mejora de las condiciones vitales de la población, y un asesor político, generalmente un diplomático, que se ocupa de dar coherencia a todas las acciones y orienta sobre las mejores medidas para construir el Estado.

Afganistán se convertía en un Estado estructurado sólo para recibir dicha ayuda, con poca legitimidad gubernamental y con una sobrefinanciación que sólo estimulaba la corrupción y desincentivaba el compromiso y la capacitación locales (Suhrke, 2013).

La segunda contradicción estaba dada por los recursos militares. A más tropas, menos seguridad sobre el terreno. Hacia finales de la primer década del 2000, se criticó a la administración Bush por estar más ocupada buscando armas de destrucción masiva en Irak, disparador de la guerra allí iniciada en 2003, y por destinar más recursos en la reconstrucción del Estado post-Sadam Hussein, que dedicándole tiempo a la reconstrucción de Afganistán (Mella Polanco, 2021). Sin embargo, cuando en el 2008 Barack Obama quiso dar un golpe de timón para modificar la situación en la guerra, aumentando la financiación y los recursos militares para controlar todo el territorio, tampoco produjo los resultados esperados (Killculen, 2009). La OTAN realizó su máximo despliegue entre 2010 y 2011, con más de 130.000 soldados siendo el período de tiempo con mayor número de bajas estadounidenses. Este despliegue contribuyó, involuntariamente, a generalizar más tensiones e inestabilidad.

Como parte de las medidas adoptadas por Obama, en mayo de 2009 relevó al entonces Comandante de la ISAF, General David Mackiernan, con uno de sus mejores generales, Stanley McChrystal. El General McChrystal, en su primer análisis de la situación del conflicto, pidió más fuerzas a la administración con la finalidad de mejorar la seguridad en el país, pero sobre todo pidió un cambio de rumbo en la estrategia hasta ahora utilizada, poniendo mayor énfasis en el entorno humano de la operación.

A partir de ese momento, el aspecto central de la nueva conducción fue la población local. Era preciso, entonces, ganar el apoyo de la sociedad afgana, para lo cual sería necesario, como menciona Fuentesal (2016), un mejor entendimiento de las aspiraciones y necesidades de su gente. Para ello se necesitaba proteger a la población y que ésta comience a confiar en las instituciones de su gobierno y en la coalición internacional. Por otro lado, requirió de las fuerzas multinacionales y de las agencias civiles presentes en el Teatro de Operaciones un profundo cambio en su cultura operacional que, para hacerlas capaces de conectar con la población local, debieron ahora conocer los factores intangibles del conflicto, como la identidad de los pueblos o las diferencias culturales, lingüísticas y religiosas, que debían ser tenidas en cuenta en todos los niveles de conducción y por todos los actores implicados.

Sin embargo, el cambio de conducción de la campaña, que intentó romper la iniciativa talibán a través del aumento de tropas, tampoco alcanzó los resultados esperados, pues el incremento de los combates significó también un aumento de las bajas estadounidenses,

generándose serias dudas dentro de la administración del propio presidente Obama sobre la efectividad del enfoque adoptado.

A partir de estas dudas puede decirse que MacCrystal fue más crítico de la conducción política de la guerra, vulnerando una de las premisas esenciales de cualquier democracia occidental donde el poder militar debe estar completamente subordinado a la gestión civil. Esta situación afectó las relaciones entre el Departamento de Estado y el de Defensa, al igual que las relaciones entre el propio presidente y el pentágono (Fuentesal, 2016). Finalmente, en junio de 2010, McChrystal es relevado por el presidente Obama, tras divulgarse declaraciones críticas del General sobre la administración, por su dirección y gestión del conflicto afgano.

Con el General David Petraeus como nuevo comandante de la ISAF el conflicto entró en un nuevo período, marcado por el criterio de que el objetivo principal de la campaña no era derrotar a los talibanes, sino que debía estar focalizada en la conquista del apoyo de la población civil. Al igual que sus predecesores, Petraeus identificó la necesidad de incrementar las tropas y medios desplegados pero la eficacia, según él, no sólo iba a depender de cómo se empleasen, sino también de tener presente la importancia de la ubicación de las fuerzas, intentando consultar a las líderes locales por sus intereses y promoviendo a la vez la reconciliación con el pueblo afgano.

No olvidaba tampoco la importancia de ganar la guerra de la información, siendo necesario derrotar a la insurgencia también en este campo, así como la necesidad de legitimar a las autoridades locales y de reformar la policía afgana, de modo que alcancen niveles de eficacia aceptables. Resaltó también la necesidad de que el esfuerzo cívico-militar estuviese plenamente integrado, subrayando la importancia de la estructura civil, motivo por el cual triplicó la estructura existente en Afganistán (Fuentesal, 2016) para ser capaz de desarrollar de manera eficaz su planificación.

Finalmente, su esfuerzo no pudo llevarse a cabo por falta de recursos humanos, logísticos y económicos, así como también por la ineficacia del gobierno afgano en general, y la decadencia que sufrió la ayuda civil por el progresivo deterioro de la seguridad, pasando a una nueva etapa donde la figura de las operaciones especiales y el uso de los drones tomaron el rol central en la campaña.

## **2.2. Estabilización de Afganistán, sin los afganos (2015-2021)**

Según puede apreciarse, existieron períodos bien definidos donde la conducción de la campaña difirió en su enfoque, en su aproximación para la resolución del conflicto. Tal es así que el último informe de la oficina del Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán (SIGAR, por sus siglas en inglés), creada por el Congreso de Estados Unidos, y

publicado en agosto de 2021, critica que hubiera un cambio constante de objetivos a lo largo de los veinte años de intervención internacional: “el esfuerzo estadounidense en Afganistán puede resumirse como veinte esfuerzos anuales de reconstrucción, en vez de un esfuerzo que ha durado veinte años” (SIGAR, 2021).

No sólo los cambios de estrategia fueron el problema sino que, al demorarse la reconstrucción del Estado por los altibajos en cuestiones de seguridad, aumentaba la presión para obtener resultados favorables. Esto se tradujo en un mayor grado de ansiedad y en la inyección de mayores cantidades de dinero, provocando un aumento de la dependencia. Ante esto, era más difícil que el Estado afgano se reconstruyera orgánicamente y pudiera sobrevivir cuando hubiera cesado la ayuda internacional (Paris, 2013).

Los Estados Unidos y sus aliados occidentales se vieron superados por ingentes esfuerzos para la democratización, para la creación de instituciones y el crecimiento socioeconómico, en un país afectado por conflictos y cambios de régimen constantes. Si algunos programas funcionaron (como los de alfabetización o escolarización de mujeres, o un mínimo aumento del PBI), la mayoría parecían imposibles de sostener sin la constante renovación del apoyo externo. A pesar de los esfuerzos, la transformación de Afganistán en un Estado próspero se transformó en un objetivo inalcanzable.

En resumen, una de las lecciones aprendidas en Afganistán es que con más recursos no necesariamente se obtienen mejores resultados. Por el contrario, se creó una cultura de dependencia de la ayuda que impidió la construcción de un Estado orgánico, legítimo, capaz de sobrevivir después del fin de la misión internacional (Bargués, 2021)

De la misma forma, en el frente militar hubo un marcado desgaste y un paulatino descreimiento en la misión. Los planteamientos iniciales para el retiro de tropas de la coalición coincidieron con la aniquilación de Osama Bin Laden, en su fortaleza ubicada en Islamabad, Pakistán, operación ejecutada por tropas norteamericanas el 1 de mayo de 2011. Tiempo después, a principios de 2015, la operación “Libertad Duradera” fue adaptada al contexto e intenciones del momento, pasando a denominarse “Apoyo Decidido”, la que se caracterizó por tener menor presencia militar la que estaría orientada hacia un rol más secundario, centrado en asistir, entrenar y asesorar a las fuerzas de seguridad afganas, mientras se avanzaba hacia una reconciliación nacional.

La pregunta que nos podemos hacer entonces es qué sucedió durante una década, comenzando a contar al inicio de las conversaciones para la retirada de tropas, que tras tanta inversión de recursos militares y económicos el gobierno afgano no pudo retener el poder, pasando nuevamente a manos de los talibanes. Aquí se materializa el otro inconveniente con

el que se encontraron las fuerzas internacionales: la resistencia de muchos afganos a adoptar el modelo occidental de restructuración. Esto generó una sensible fricción entre las agencias de gobierno afganas, depositarias finales del gobierno nacional, y las agencias mayormente norteamericanas que debían implementar esa transferencia de poder, acción que en términos de la operación “Apoyo Decidido” se denominó “apropiación local” (Jarstad, 2013). Como las fuerzas extranjeras y muchos locales no querían lo mismo, ni cooperaban con lealtad y confianza, la apropiación local nunca se hizo efectiva.

Desde el punto de vista estadounidense, se ha hecho énfasis en la falta de compromiso del gobierno afgano y de las Fuerzas Armadas y de seguridad de ese país. Sin embargo, además de la falta de voluntad de muchos en el Ejército y en otras instituciones, la transferencia de responsabilidades a los locales fracasó por su falta de capacidad. Según Bargués (2021), esta definición se hace notoria en el último informe de la SIGAR donde aseguran que, en general, “el gobierno de Estados Unidos fue incapaz de conseguir que las personas adecuadas ocuparan los trabajos adecuados en el momento adecuado”, lo que acentúa la falta de conocimiento local por parte de los responsables de la reconstrucción.

Sobre finales de la intervención, el presidente Joe Biden hizo pública su postura ante los medios para tratar de justificar la indeclinable retirada de tropas pese a una nueva toma violenta del poder por parte de los talibanes. Con respecto al pueblo afgano dijo que “les dimos todas las herramientas que podían necesitar. Pagamos sus salarios. Nos encargamos del mantenimiento de sus aviones. Les dimos todas las oportunidades para determinar su propio futuro. Lo que no pudimos aportar fue la voluntad de luchar por ese futuro” (La Casa Blanca, 2021).

En ese sentido, un análisis de los conceptos de la SIGAR y de la administración Biden nos permite inferir que si los agentes locales no aspiraban a lo mismo que la conducción de la campaña, entonces estos últimos nunca lograron convencer a una parte importante de la población local, en particular la rural. Se crearon instituciones gubernamentales al estilo occidental sin tener en cuenta las preferencias afganas y se institucionalizó un Estado de derecho en un país que resuelve el 90% de sus disputas de manera informal o con sus propios códigos, hasta cambiantes dentro de la misma estructura de tribus rurales.

Por ejemplo, como medida de reconversión de la producción rural se prohibió y se hizo ilegal el cultivo y producción del opio, así como también la exportación de heroína, limitándose drásticamente el sostenimiento de miles de familias rurales, mientras que con los millones de dólares inyectados a las élites de gobierno en concepto de ayuda externa se estimulaba la corrupción y el crimen.

El mencionado informe de la SIGAR (2021) el fracaso fue por “la incapacidad de comprender y adaptar la reconstrucción del país al contexto local, sus dinámicas sociales, políticas y económicas. La falta de conocimiento del nivel local implicó que proyectos destinados a mitigar el conflicto, a veces lo incendiaron y, otras veces sin saberlo, acabaran financiando insurgentes”.

Por otro lado, y según Weigand y Andersson (2019) por fuera de Kabul el establecimiento de verdaderos fuertes militares para la coalición, aislando a las tropas de la población local y priorizando objetivos militares por sobre proyectos de apoyo a la comunidad, evitaron la necesaria conexión con los locales, lo que acabó deslegitimizando la misión y acelerando la caída de la confianza y cooperación a lo largo de los años.

En resumen, es importante observar como en Afganistán la incapacidad de acercamiento y entendimiento con la población local por parte de los responsables de la estabilización, contrasta con la insistencia y resiliencia de los talibanes, quienes, a pesar de no tener participación en el gobierno afgano y de haber sido desgastados militarmente durante veinte años, lograron volver y hacerse del poder.

Desde el punto de vista militar han resultado victoriosos porque han sabido aplicar la estrategia adecuada para un proceso de estabilización de tal magnitud, evitando combates directos y apostando por tácticas de guerrilla y resistencia, que generaban el ámbito de inseguridad necesario para ralentizar los avances de la coalición y perturbar a la opinión pública. Según apunta Farrell (2017), su victoria era no perder, ya que si sobrevivían o se escondían, a la larga llegaría su oportunidad a través del desgaste del nuevo gobierno o la salida de las tropas internacionales, cuestiones que sucedieron en 2021.

Por otro lado, y como argumento importante para esta investigación, los talibanes han sabido interpretar los intereses y cultura de la población rural, a diferencia del gobierno central afgano y los responsables del Teatro de Operaciones. Implementando la “forma afgana”, los talibanes lograron el acercamiento a través de propuestas de gobernanza y estabilidad conocidos por la población. Siguiendo a Farrell (2017), los tribunales talibanes fueron especialmente populares entre los afganos para resolver todo tipo de disputas de manera rápida, eficiente y sin corrupción, a diferencia de los recién creados tribunales del nuevo Estado, caracterizados por la demora y la burocratización de los procesos.

Este entendimiento y aceptación de las reglas sociales, marcaron la diferencia. Esta es la segunda gran lección aprendida en Afganistán: el éxito de una misión depende de que el conjunto de la población local se apropie del proceso de construcción del Estado y de la paz.

## Capítulo 3

### El modelo de estabilización *bottom-up*

A partir de las características, principios y fases de las operaciones de estabilización descritas en el capítulo inicial y de las falencias resaltadas sobre el desarrollo de la campaña de reconstrucción de Afganistán, ejecutada bajo un diseño clásico de gestión *top-down* (gestión descendente), descritas en el capítulo anterior, procederemos a proponer un modelo de estabilización diseñado sobre la base de un enfoque *bottom-up*, o también llamado de gestión ascendente. A los fines de la investigación se hace necesario, inicialmente, describir las aristas más salientes de ambos modelos, para luego pasar a la propuesta ascendente propiamente dicha.

#### 3.1. *Top-down* versus *bottom-up*

El enfoque de gestión *top-down* es una de esas estrategias en la cual el proceso de toma de decisiones se lleva a cabo en el nivel superior y luego se comunica al resto de la estructura jerárquica, generalmente sin mucho margen de ajuste. Se caracteriza por disminuir la confusión, reducir el riesgo y mantener un canal de comunicación descendente, siendo ésta la modalidad generalmente adoptada por las fuerzas militares. En contrapartida, puede limitar la creatividad y ralentizar la resolución de problemas inesperados, por lo que quizás no sea la mejor opción para situaciones donde se requieren mayor flexibilidad y capacidad de respuesta (Ansana, 2023), principios esenciales a alcanzar en las acciones de estabilización.

Esta aproximación puede ser eficaz porque se mantiene idéntica de una situación a otra. Sin embargo, en una fase post-bélica de un Teatro de Operaciones no hay acciones tipo que sean válidas para cualquier conflicto, dada la volatilidad e imprevisibilidad de los escenarios. Cada operación tiene sus peculiaridades y requiere acciones muy distintas y una organización específica para cada caso (Yuste Echarren & Colom Piella, 2009). Al ser de resolución al más alto nivel, hay que tener en cuenta las desventajas que este enfoque puede tener en los escalones más bajos del equipo y en la moral general de la organización, principio fundamental a mantener en estas operaciones.

Dada la concentración del proceso de toma de decisiones en la cúspide de la pirámide, la conducción por parte de un líder inadecuado o que no cuente con un verdadero panorama de la situación puede tener un mayor impacto en el éxito o fracaso de la operación. Muchos problemas resultantes de la toma de decisiones sólo son visibles en los niveles inferiores, por lo que los conductores que no se retroalimentan de la opinión de sus subordinados antes de tomar decisiones pueden causar inadvertidamente problemas, retrasos y pérdidas importantes (Ansana, 2023). En el caso afgano esto es particularmente relevante dado que la organización

tribal de ese país hizo que las menores organizaciones responsables de la estabilización sean las que estaban en contacto con la variedad de problemas de la población local.

En relación a lo anterior, se manifestó otra desventaja de este enfoque, y uno de los principios enunciados al inicio, y es la falta de iniciativa. Como toda la comunicación fluye de los líderes a los miembros del equipo con pocas instancias de diálogo, el enfoque *top-down* ofrece menos oportunidades de colaboración creativa. Una menor colaboración interagencial también puede dar lugar a que no se generen perspectivas nuevas y se frene la innovación.

Por otro lado, el estilo de gestión *bottom-up* resuelve muchos de los problemas que plantea el enfoque descendente, ya que muestra ventajas que lo hacen ideal para escenarios complejos y entornos colaborativos (Ansana, 2023). El enfoque ascendente es aquel en el que se resuelven los problemas más pequeños y luego estos problemas resueltos se integran para encontrar la solución a un problema mayor. Por tanto, utiliza un enfoque de composición que requiere una cantidad significativa de comunicación entre las diferentes agencias que componen la organización.

### **3.2. Consideraciones para el diseño y la planificación ascendente de la estabilización.**

Considerando las ventajas y desventajas expuestas en el punto precedente es que nos embarcaremos en un modelo para el diseño y la planificación ascendente de las operaciones de estabilización, considerando como aspectos clave la obtención de la legitimidad de la operación, el entendimiento cultural de la parte intervenida, la obtención de un entorno seguro que permita una correcta cooperación cívico-militar y el ejercicio de las acciones de desarrollo necesarias.

#### **3.2.1. Obtención de la legitimidad**

A partir de las lecciones aprendidas de la campaña afgana, observamos que fue mandatorio como factor de éxito para las fuerzas cívico-militares involucradas en la reconstrucción del Estado afgano ganarse la inclinación positiva de la población autóctona mediante herramientas conocidas, tales como la propaganda y la conducción de tareas de desarrollo para mejorar su nivel de vida. No obstante, este diseño se articulaba en torno a la obtención de legitimidad (principio enunciado) como pilar de la estabilidad, por lo que sólo la inclinación del pueblo no garantiza la legitimidad de una acción ni tampoco todas las culturas se dejan convencer con la obtención de beneficios monetarios como sugiere este enfoque.

Las experiencias de la ISAF mencionadas demuestran que la actividad de la coalición internacional se centró en una fuerte propaganda a favor de las tropas con el fin de justificar su presencia mientras se intentaba mejorar los servicios básicos de una población que no se identificaba en absoluto con esas fuerzas cuando, creemos, que la única estrategia válida era

legitimar a los poderes locales y regionales, siendo éstos, en nuestra propuesta, parte de los componentes más bajos del enfoque ascendente.

Una vez efectuada la salida del teatro, serán sus instituciones de gobierno, sus autoridades locales, sus Fuerzas Armadas, de seguridad y su sistema judicial los que deberán sostener al Estado en el largo plazo. Entonces, los esfuerzos exclusivos para dar crédito a la presencia de las fuerzas de intervención serán en vano, ya que, en el caso de conseguir alguna simpatía de la población local, se irá del territorio con los últimos aviones.

Desde un punto de vista exclusivamente político, un gobierno, en términos generales, es percibido como legítimo si el que lo detenta ha accedido a él por medios considerados como lícitos y si cumple con los requisitos aceptados por los que lo pusieron en esa posición. Caso contrario, la nueva administración, impuesta por decisores externos y que genera dudas sobre sus intenciones de gobierno, por ejemplo, al estar sumida en altos niveles de corrupción por el manejo indiscriminado de la ayuda económica externa, difícilmente podrá ser percibida como legítima. Asimismo, aunque la obtención del poder por la fuerza no es en Afganistán un factor de ilegitimidad como lo sería en las culturas occidentales, la existencia de un gobierno encumbrado por la acción de fuerzas extranjeras no musulmanas es suficiente para marcar un punto de partida difícil, por no decir insalvable (Yuste Echarren & Colom Piella, 2009).

### **3.2.2. Entendimiento cultural**

No sólo para nuestro caso de estudio, sino en otros escenarios similares como Kosovo, Timor Oriental, Chad, República Democrática del Congo, Sierra Leona, etc., los responsables de aplicar las medidas conducentes a la estabilización adolecieron de un profundo entendimiento de la población (Bargués, 2021), no sabiendo ponerse en su lugar y adoptando resoluciones que transmitirían legitimidad en ciertas culturas, sin considerar que puede no hacerlo en otras. De la misma forma, y en países con diferentes etnias y organización tipo tribal, no todas las acciones obtienen la misma respuesta dentro del mismo territorio, por lo que el enfoque ascendente propone obtener un entendimiento sectorizado de la situación de manera de obtener la solución que mejor se adapte al problema particular.

Posiblemente, uno de los problemas más recurrentes en este tipo de operaciones es que los niveles superiores de planificación lo hacen con imágenes estereotipadas de las sociedades y sus culturas. En ese sentido, muchos de los programas implementados para la estabilización afgana, desde el entrenamiento militar a las fuerzas locales, el control del comercio del opio que financiaban los talibanes, la reconstrucción de instituciones, el fortalecimiento de los derechos de las mujeres, etc. estaban condenados a fracasar por la incomprensión de la cultura de Afganistán por parte de las agencias del gobierno de Estados Unidos y sus aliados. Como

menciona el General Lute, destinado en ese país durante las administraciones Bush y Obama, "estábamos desprovistos de una comprensión fundamental de Afganistán, no sabíamos lo que estábamos haciendo" (Mella Polanco, 2021).

### **3.2.3. Entorno de seguridad**

Como ya se ha indicado, la insurgencia es un movimiento organizado que tiene por objeto derrocar un gobierno constituido mediante el empleo de la subversión y el conflicto armado, a través de la lucha prolongada en el tiempo para lograr la legitimidad de la población. La insurgencia necesita de la población, ya que vive en ella, se apoya en ella y recibe información de ella (Killculen, 2009). De ahí que la única manera de acabar con un movimiento insurgente sea aislarlo de la población, de manera de arrebatarse la legitimidad pero no para cedérsela a las fuerzas militares extranjeras que, por más tareas de seguridad, estabilización o de reconstrucción que lleven a cabo, difícilmente gozarán del favor de los locales. Debe ser, como dijimos, otorgada a las instituciones y autoridades del lugar.

Esta situación, aplicada en el caso concreto de Afganistán, se tradujo en una competencia entre tres actores, el gobierno afgano, la ISAF y los talibanes, luchando por la legitimidad: mientras los talibanes no tuvieron que compartir sus éxitos con nadie, el gobierno afgano y la ISAF compitieron por la legitimidad restante (Yuste Echarren & Colom Piella, 2009). La tarea de la insurgencia fue fácil, en cierto modo, dado que no tuvo que demostrar sus logros sino simplemente le bastó con romper con el bien mayor de cualquier contrato social, es decir, hacer evidente que sus oponentes (la ISAF y el gobierno afgano) no pudieron garantizar la seguridad de la población.

La experiencia indica que, a partir de la instauración de esta nueva situación de inseguridad, la insurgencia intenta ahogar cualquier intento del gobierno para ejercer su autoridad mediante ataques a cualquiera de sus representantes. Así, los niveles más bajos de la administración local se convierten en objetivos fáciles de batir, cuya eliminación altera el normal funcionamiento del Estado, paraliza la actividad del gobierno y provoca en la población un efecto esencial para el sostenimiento de la insurgencia (Yuste Echarren & Colom Piella, 2009).

Para hacer frente a esta amenaza, el poder militar tuvo que adecuarse en torno a pequeñas unidades con enorme potencia de fuego y gran movilidad intentando eliminar los elementos clave de la insurgencia o sus supuestos cabecillas. El enemigo en este caso no estaba representado por un líder tribal, que una vez eliminado acababa con la lucha del grupo. Lo que normalmente se enfrenta en un contexto de estabilización es una colectividad de individuos e intereses. Como menciona Killkulen (2009), sólo una modificación sustancial de

las condiciones de esa colectividad puede acabar con la insurgencia. Es por ello que se requiere inicialmente de la seguridad, tarea exclusiva a cargo de las fuerzas militares.

Según lo apreciado en el caso de estudio, no es suficiente una operación de combate contra la insurgencia seguida por un repliegue a una zona segura, sino que es crucial la permanencia. No insistir en el cometido hace que luego de la salida de las tropas la población quede a disposición nuevamente de los insurgentes, quienes volverán la situación al punto inicial, mostrando a los locales la incompetencia del gobierno para proporcionar seguridad y fomentando la resistencia hacia las nuevas autoridades.

Para un Teatro de Operaciones similar al analizado, este enfoque requeriría un volumen de fuerzas difícil de alcanzar, hasta para coaliciones similares a las de la OTAN o para la misma ONU por lo que la única solución factible es la generación de fuerzas locales. En consecuencia, las fuerzas militares diseñadas a partir de este enfoque *bottom-up* deberán operar bajo una secuencia de acciones iniciadas con la entrada a la zona de conflicto, luego generar un clima de seguridad adecuado y finalmente transferir de modo inmediato el espacio creado a tropas locales, leales al nuevo Estado generado, tome éste la forma que el elemento político considere darle (Yuste Echarren y Colom Piella, 2009).

#### **3.2.4. Cooperación Cívico-Militar (CIMIC)**

En las operaciones de estabilización, al ser de carácter integrado, existe una parte de la fuerza encargada de generar legitimidad frente a la población: las unidades de Cooperación Civil-Militar (CIMIC). Estas unidades de apoyo a la fuerza son, en definitiva, las responsables de ganar los “corazones y las mentes” de los ciudadanos del territorio de intervención para generar seguridad a las tropas. Sin embargo, en reiteradas oportunidades entran en competencia directa con las unidades dedicadas a las actividades de desarrollo. Mientras los primeros buscan seguridad en el corto plazo por la aceptación de la población y se focalizan en apoyar aquellos elementos sociales que pueden representar una amenaza para las tropas desplegadas, las de desarrollo se centran en generar una administración del Estado que apoye el nuevo gobierno establecido, favoreciendo a la población más vulnerable.

A partir de esta situación es que se generó la mayor escalada de inestabilidad en Afganistán dado el interés de intervenir en proyectos de desarrollo en las áreas más inseguras, premiando involuntariamente la violencia. Como enfatizan Yuste Echarren y Colom Piella (2009) “a mayor nivel de violencia, más recursos se destinaban a la zona”, haciendo palpable la incapacidad del gobierno afgano para realizar proyectos de desarrollo en apoyo de los más vulnerables, en favor de los más violentos.

Entonces, para las fuerzas militares deberá existir una clara intención de reconstruir un Estado legítimo vinculada a la estrategia de salida del teatro, por lo que cualquier acción contra el enemigo en pos de la seguridad deberá planificarse como secundaria frente a la construcción de infraestructura, el fomento de la economía y la consolidación de las instituciones ya que solamente así podrá contribuirse al logro del Estado Final Deseado.

### **3.2.5. Acciones de desarrollo**

Bajo la premisa de nuestro enfoque ascendente, donde el desarrollo a los más bajos niveles debe prevalecer sobre otras cuestiones para otorgar legitimidad, la falta de seguridad bloquea estos esfuerzos, particularmente en las zonas de conflicto más disputadas. Es así como los responsables de las labores de desarrollo son los objetivos, adrede o colaterales, de alguno de los contendientes o de ambos. De ahí el exponencial aumento de bajas entre el personal de las diferentes ONGs que participan globalmente de estos conflictos (Mella Polanco, 2021). Su consideración debe ser mandatorio como elemento coadyuvante al logro del Estado Final Deseado ya que, fuera de consideraciones como su afinidad política o su país de origen, su función principal es el apoyo a la población y el fortalecimiento de las capacidades nacionales del Estado en reconstrucción.

Pero como los extremos suelen ser malos, el desarrollo no es una tarea que pueda dejarse exclusivamente en manos de estas organizaciones o del sector privado, como suele ser común en países muy desarrollados a través de los denominados contratistas. Ciertamente es también que en el sector público no existen actores capaces de asumir estas tareas en entornos hostiles, sin el apoyo de fuerzas militares. Por ello, la organización del elemento de estabilización deberá estar compuesta por estas fuerzas y funcionarios civiles, gubernamentales y no gubernamentales que permitan tener un enfoque integral, desde los más bajos niveles del conflicto, que finalmente garanticen un espacio en el que las actividades de desarrollo y/o humanitarias puedan llevarse libremente por los agentes encargados.

Seguir el enfoque *bottom-up*, donde la solución de varios problemas menores o sectorizados permiten la solución de un problema mayor, permitirá que a medida que se consoliden zonas estables se extienda la presencia del Estado y, así, permitir el redespliegue de las fuerzas de estabilización a otras nuevas, sin dejar áreas sin cubrir.

### **3.3. Desarrollo de la estabilización ascendente.**

Llegamos así a la ejecución de la operación diseñada y planificada bajo los preceptos ascendentes mencionados en los párrafos anteriores y siguiendo las fases descritas en el capítulo inicial, para obtener una secuencia que se reproduce a continuación:

1. Diseño de la campaña y planificación del plan con características *bottom-up*, contemplando un ambiente operacional complejo, multiagencial y multinacional.
2. Entrada al Teatro de Operaciones y ejecución de una operación militar con un nivel de fuerza suficiente para obtener la seguridad en la zona, siempre que un acceso pacífico no haya podido ser negociado por los niveles de conducción superiores (Estratégico Militar y Nacional).
3. Inicio de los procesos de desmovilización, desarme y la reintegración (DDR) de los involucrados en el conflicto y de los proyectos de impacto rápido que permitan responder a las primeras expectativas de la población y que demuestren que la intervención trae cambios positivos a sus vidas.
4. Comienzo de los trabajos de construcción de infraestructuras de manera de transmitir la presencia del Estado mediante funcionarios, que traen justicia y presencia institucional. Las construcciones deben ser preferentemente realizadas con mano de obra local y con técnicas que generen puestos de trabajo y riqueza.
5. Recuperación de los servicios sociales básicos (agua, energía, educación y salud).
6. Reactivación de las economías regionales para generar ingresos genuinos.
7. Cesión progresiva de las responsabilidades de gobierno, hasta concretar la salida definitiva del Teatro de Operaciones.

Asimismo, a lo largo de todo el derrotero, se deberán seguir los siguientes lineamientos:

- Toda la legitimidad obtenida será transferida al gobierno y a las instituciones locales, a través de una visibilidad única. La acción de las organizaciones extranjeras se mantendrá en un segundo plano procurando que su presencia sea sólo lo imprescindiblemente visible.
- La apropiación local será un elemento fundamental como fuente de estabilidad del gobierno. Como mencionan Yuste Echarren y Colom Piella (2009) “es mejor algo medianamente bien ejecutado por ellos que algo perfectamente ejecutado por nosotros”.
- Se buscará potenciar la autonomía, no la dependencia, tanto económica como estructural.
- No ceder el territorio ganado, incluso recuperarlo a través de la ejecución de nuevas operaciones militares para volver a asegurar la zona perdida. La presencia permanente (principalmente de las fuerzas locales) garantiza la estabilidad y el control buscados.

Finalmente, los retos que presuponen las operaciones de estabilización no exigen una respuesta uniforme y puramente militar sino un enfoque integral que garantice una solución coordinada, coherente y duradera por parte de las naciones en condiciones de hacerlo, ante la incesante expansión de Estados débiles, en proceso de descomposición o fallidos (Bartolomé, 2006) por todo el planeta.

## Conclusiones

Los escenarios complejos en los que nos encontramos inmersos requieren de nuevas e imaginativas respuestas, y para poder alcanzar la estabilización de territorios y reconstruir Estados fallidos o débiles necesitamos otros instrumentos que complementen los actualmente existentes, que como hemos desarrollado a lo largo de este trabajo integrador, no siempre son efectivos. Ante esta situación surgió como interrogante de investigación si un nuevo aporte, cómo lo es una aproximación *bottom-up* podría influir adecuadamente en el diseño y planificación de las operaciones de estabilización en un Teatro de Operaciones post-bélico.

Sobre la base del análisis efectuado podemos concluir que el modelo propuesto favorece la correcta interpretación del entorno donde las fuerzas intervinientes ejecutan sus acciones ya que se encuentran en permanente interacción con la población local y, aunque la misma se encuentre organizada en diferentes tribus como en el caso afgano, el contacto con cada una de ellas permitirá la alimentación ascendente de información necesaria para el correcto funcionamiento del sistema de toma de decisiones. De la misma manera, facilita las interacciones entre los elementos civiles y militares en las labores de estabilización, rompiendo las dinámicas de competencia entre ellos, unificando esfuerzos y coordinando objetivos comunes. Y es que con una misión coordinada, objetivos compartidos y un Estado Final Deseado común, la delimitación de funciones resulta más clara para todos los componentes de la misión. Además, este diseño ascendente, enfocado en la legitimidad de los actores de más bajo nivel permitirá sumar los esfuerzos de organismos tangenciales a la operación, como ser ONGs, partidos políticos locales o la misma población local, porque sus intereses se alinearán con los objetivos de la organización.

Las operaciones de estabilización son uno de los problemas complejos en los que resulta difícil identificar las causas que han conducido al éxito o al fracaso. Pero hay algo aún más problemático: determinar si nos encontramos ante un éxito o un fracaso. Por ello es importante en su diseño y planificación apoyarse en los principios que las encuadran y organizarlas de manera tal que mantengan una secuencia lógica de ejecución. Ambos, principios y fases, surgen de la experiencia positiva de aquellos países que han logrado éxitos en tan compleja empresa y, por lo descrito en el capítulo inicial de esta investigación, podemos afirmar que la aproximación propuesta en este trabajo resulta compatible con los postulados teóricos.

A partir de la determinación de las lecciones aprendidas durante las diferentes etapas del conflicto en Afganistán y del análisis de las carencias de los modelos vigentes de estabilización post-conflicto, podemos afirmar que el enfoque empleado, el tradicional *top-*

*down*, no permitió alcanzar el Estado Final Deseado de la campaña: que Afganistán se convierta en un Estado sostenible que pueda, por sus propios medios, proporcionar seguridad a su población, medios de vida lícitos, servicios sociales básicos y con un gobierno legítimamente constituido, de manera que no suponga una amenaza para la seguridad internacional. Sobre la base de distintas bases bibliográficas de prueba, consideramos, entonces, que el empleo de un enfoque diferente al problema como la aproximación *bottom-up* hubiese aunado los esfuerzos en materia de seguridad, estabilización, reconstrucción y generación de capacidades autóctonas, dejando el mérito de lo realizado a las agencias e instituciones locales, fortaleciéndolas en su rol de garantes de la seguridad una vez cumplida la salida de las tropas del Teatro de Operaciones.

Lo desarrollado para el diseño, planificación y ejecución de estas operaciones a partir de una aproximación *bottom-up*, refleja las bondades de este modelo integrado y articulado en torno a la legitimidad para la estabilización y construcción nacional de Estados débiles y fallidos. Sin embargo, es preciso mencionar que las tareas de estabilización son largas, complejas, implican un alto índice de riesgos y tienen un elevado costo político para la nación interviniente, dada la alta visibilidad actual de estos escenarios. Además, no se mueven en los cortos plazos de la táctica militar sino en los largos plazos propios de la ayuda al desarrollo. Es por ello que ni pueden esperarse desenlaces rápidos ni tampoco claros, por lo que cualquier decisión política al respecto no sólo deberá tomarse con esta realidad en mente sino también será vital explicar a la opinión pública la complejidad, alcance y enormes costes que acarrearán estas labores.

La evaluación final de este enfoque, fijada como objetivo general de la investigación y consonante con la hipótesis planteada ha dado como resultado que el diseño y planificación de las operaciones de estabilización evolucionadas hacia una aproximación *bottom-up* es acorde a la combinación de esfuerzos que se necesitan para estabilizar regiones altamente conflictivas del mundo donde, en el peor de los casos, la presencia de insurgencia disputa permanentemente la efectividad de las acciones tendientes a reconfigurar los Estados fallidos o débiles en estados eficientes.

Queda abierto ahora el debate intelectual y profesional para el lector. Seguramente este trabajo generará en Usted una cantidad de cuestionamientos y críticas que asumimos como normales, pero no por eso motivo para dejar de considerar esta forma de pensamiento que cada vez encuentra más adeptos en las organizaciones de este mundo cada vez más competitivo, más pequeño en términos relativos y donde el poder nunca dejará de intentar desestabilizarlo.

## Bibliografía

- Ansana (2023, 23 de junio) *Top-down vs. bottom-up: cuál es la diferencia y el mejor enfoque para tu equipo*. <https://asana.com/es/resources/top-down-approach>
- Arévalo, J. (2017) *Lecciones aprendidas en escenarios complejos: ¿es posible aprender de las operaciones de estabilización?* Instituto Español de Estudios Estratégicos. [https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2017/DIEEEO41-2017\\_LeccionesAprendidas\\_RuizArevalo.pdf](https://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO41-2017_LeccionesAprendidas_RuizArevalo.pdf)
- Armada Argentina (2019) *R.O-4-53 Reglamento de Conducción del Batallón de Infantería de Marina*. Jefatura de organización y Doctrina
- Ballesteros Martín, M. (2008) *El postconflicto y la estabilización*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/EL\\_POSTCONFLICTO\\_Y\\_LA\\_ESTABILIZACION\\_GB.Ballesteros.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/Varios/EL_POSTCONFLICTO_Y_LA_ESTABILIZACION_GB.Ballesteros.pdf)
- Bartolomé, M. (2006) *La seguridad internacional post 11-S*. Instituto de Publicaciones Navales.
- Bargués, P. (2021, 5 de noviembre) Veinte años de intervención internacional en Afganistán: contradicciones y lecciones aprendidas. *Centro de Información y Documentación Internacionales en Barcelona*. <https://doi.org/10.24241/NotesInt.2021/262/es>
- Belloni, R. y Moro, J. (2019, 18 de julio) Stability and Stability Operations: Definitions, Drivers, Approaches. *Ethnopolitics*, (18), 1-17. <https://doi.org/10.1080/17449057.2019.1640503>
- Farrell, T. (2017) *Unwinnable: Britain's War in Afghanistan 2001-2014*. Bodley Head
- Fuentesal, F. (2016, 13 de octubre) Lecciones aprendidas en Afganistán: el concepto de Enfoque Integral. *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional*. <https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/lecciones-aprendidas-en-afganist%C3%A1n-el-concepto-de-enfoque-integral>
- Goic Bretón, F. (2019) La incertidumbre de las operaciones de estabilización en torno a la reconstrucción de un Estado fallido. *Cuadernos de difusión*, (43), 51-63. <https://publicacionesacague.cl/index.php/cuadernos/article/view/152>
- Jarstad A. (2013, 30 de septiembre) Unpacking the friction in local ownership of security sector reform in Afghanistan. *Peacebuilding*. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21647259.2013.813179>
- Joseph, J. y Juncos, A. (2019, 22 de mayo) Resilience as an Emergent European Project?

- The EU's Place in the Resilience Turn. *Journal of Common Market Studies*, (57), 995-1011. <https://doi.org/10.1111/jcms.12881>
- Killkullen, D. (2009) *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*. Georgetown University.
- La Casa Blanca (2021, 16 de agosto) *Declaraciones del presidente Biden sobre Afganistán*. <https://www.whitehouse.gov/es/prensa/discursos-presidenciales/2021/08/16/declaraciones-del-presidente-biden-sobre-afganistan/>
- Martino, S. (2018) *El proceso de Estabilización en un Teatro de Operaciones durante el desarrollo de las operaciones principales* [Tesis de Especialización, Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas]. <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1225>
- Mella Polanco, M. (2021, 1 de septiembre) Qué necesita aprender EE.UU después de Afganistán. *El país*. <https://agendapublica.elpais.com/noticia/17154/qu-necesita-aprender-eeuu-despu-afganistan>
- Ministère de la Défense de la République de France (2018) Contribution des forces armées à la Stabilisation (STAB). *Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations*. <https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/cicde/20100202-NP-CICDE-DIA-3.4.5-STAB-2010.pdf>
- Paris, R. (2013, 2 de junio) Afghanistan: What Went Wrong? *Perspectives on Politics*. <https://www.jstor.org/stable/43280813>
- Percoco, J. (2020) Misiones de Estabilización de Naciones Unidas: el “giro pragmático” en el mantenimiento de la paz. *Boletín informativo del grupo de jóvenes investigadores*. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/102825/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/102825/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Retamar, J. (2018) *Evolución histórica de las Operaciones de estabilización actuales, tanto en el marco Conjunto/Combinado como en el de la Organización de Naciones Unidas* [Tesis de Especialización, Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas]. <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/1290>
- Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (2021, 16 de agosto) *What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction* (SIGAR 21-46-LL) <https://www.sigar.mil/pdf/lessonslearned/SIGAR-21-46-LL.pdf>
- Suhrke, A. (2013, 22 de octubre) Statebuilding in Afghanistan: a contradictory engagement. *Central Asian Survey*. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02634937.2013.834715>

- Tracy, J. (2009) Desafíos éticos en las operaciones de estabilidad. *Military Review*.  
[https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview\\_20090831\\_art007SPA.pdf](https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview_20090831_art007SPA.pdf)
- United Nations (2015, 16 de agosto) Uniting our Strengths for Peace - Politics, Partnership and People: Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations.  
<https://www.refworld.org/docid/558bb0134.html>
- United States Joint Chiefs of Staff (2016) *Stability, Joint Publication (JP) 3-07*.  
[https://irp.fas.org/doddir/dod/jp3\\_07.pdf](https://irp.fas.org/doddir/dod/jp3_07.pdf)
- Weigand, F. & Andersson, R. (2019) *Institutionalized Intervention: The 'Bunker Politics' of International Aid in Afghanistan*. *Journal of Intervention and Statebuilding*.  
[https://eprints.lse.ac.uk/91548/3/Institutionalized\\_Intervention\\_The\\_Bunker\\_Politics\\_of\\_International\\_Aid\\_in\\_Afghanistan.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/91548/3/Institutionalized_Intervention_The_Bunker_Politics_of_International_Aid_in_Afghanistan.pdf)
- Yuste Echarren, P. & Collom Piella, G. (2009) *Operaciones de estabilización y de construcción nacional: marco para la lucha contra la contrainsurgencia*. Universidad de la Rioja. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3238654.pdf>
- Zarza, L. (2018) De las Operaciones Militares Conjuntas a la Defensa Integral. *Revista Visión Conjunta*, 18, 36-43. <https://www.cefadigital.edu.ar>