



---

## ANÁLISIS DEL REAL INSTITUTO

### **Las Fuerzas Armadas en la reconstrucción nacional: los PRT en Afganistán (ARI)**

*Enrique Silvela (12/4/2005)*

**Tema:** La participación de las Fuerzas Armadas internacionales en la reconstrucción nacional, entre las misiones de combate y de ayuda humanitaria.

**Resumen:** Los *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) son una solución de compromiso entre el empleo de las FAS en misiones exclusivamente de combate y la extensión de su cometido a la ayuda humanitaria, mejor percibida por la opinión pública. En Afganistán se está poniendo en práctica este nuevo concepto de empleo de las Fuerzas Armadas internacionales en diversas modalidades con distintas pretensiones; este modelo, a pesar de la oposición desde algunos puntos de vista, está resultando un éxito y se está extendiendo a todo el país. España va a aportar sus fuerzas de acuerdo con esta modalidad.

**Análisis:** La sociedad actual suele tener una percepción de la actuación de las Fuerzas Armadas (FFAA) marcada por dos extremos de su espectro de misiones posibles. El combate, para imponer la voluntad propia sobre la voluntad de otro –que es la función esencial– siempre dentro del Derecho Internacional y para la Defensa Nacional. En el otro extremo, la “ayuda humanitaria” –tanto si se trata de facilitar la actuación de otras entidades como si se asume en cuanto misión directa–, que es el nuevo y celebrado componente de la función de los Ejércitos. Entre ambos se encuentra una amplia gama de capacidades que permiten a la fuerza cooperar en todos los órdenes de la vida social, política y económica de un territorio en conflicto. En los últimos años estas capacidades se han empleado con profusión y con acierto, prestando un gran servicio a la comunidad internacional, con la denominación genérica de “misiones de Paz”. Ha supuesto un elemento fundamental en la tarea de reconstrucción de las naciones que han sufrido la guerra. Se ha preservado la Paz no sólo mediante la vigilancia militar, sino mediante el apoyo al restablecimiento de las condiciones políticas, sociales y económicas que confieren futuro a la Paz.

La más reciente muestra de ese compromiso con la Paz ha sido la creación de los Equipos Provinciales de Reconstrucción (*Provincial Reconstruction Team* o PRT) en Afganistán. Estos equipos proveen una necesidad de la Coalición liderada por Estados Unidos en la Operación Libertad Duradera (LD), a finales de 2002. Su intención es liberar a parte de la fuerza –implicada en operaciones principales de combate contra los restos de al-Qaeda y los talibán– de su imprescindible presencia en la labor de reconstrucción, sin abandonar ninguna de las provincias de Afganistán donde ya no se esperaban combates significativos. Posteriormente, la Fuerza Internacional de Seguridad y Asistencia para Afganistán (*International Security and Assistance Force* o ISAF), ya liderada por la OTAN, asumió el concepto

comprometiéndose a relevar a la Coalición en algunos PRT o a extender su presencia en Afganistán a través de otros nuevos. La expansión de la misión de la OTAN en Afganistán se realizará mediante la apertura de nuevos PRT o el relevo de los pertenecientes a la Coalición. España ha decidido precisamente volcar su presencia en Afganistán mediante un PRT y los necesarios apoyos. Esta modalidad de empleo de la fuerza, sin embargo, presenta aspectos controvertidos desde el punto de vista estratégico que merecen una atención específica.

#### *Los PRT*

Los PRT son pequeñas unidades de múltiples capacidades para extender la presencia de la fuerza en el país detrayendo los mínimos recursos de las operaciones principales. Están constituidos por un componente militar y otro civil. El militar dispone de varios equipos que le dotan de capacidades diversas para mantener una presencia constante pero separada de la fuerza principal. Constan de un elemento de protección, de un equipo sanitario, de un equipo de mantenimiento y apoyo logístico y de telecomunicaciones, de un equipo de cooperación cívico militar y de especialistas para gestionar los proyectos de reconstrucción en varios campos. Uno o varios PRT se apoyan en una Base Logística Avanzada (*Forward Support Base* o FSB). Junto a ellos se instalan, en diversas modalidades, actores civiles que asumen la responsabilidad principal de la reconstrucción. Estos son tanto representantes de los donantes, para la gestión financiera y el control de los proyectos, como especialistas de otras organizaciones, gubernamentales o no, que colaboran en el asesoramiento y dirección técnica de algunos proyectos.

#### *La misión de los PRT*

Toda la gama de misiones de las FFAA distintas de la de combate ha suscitado opiniones contradictorias desde muy diversas interpretaciones. Dentro de la institución militar son numerosos los comentarios que se han hecho de que la esencia de las FFAA es precisamente la misión de combate; el Criterio III de la Revisión Estratégica de la Defensa recuerda que “todas las unidades deberán estar preparadas para las acciones más exigentes del combate, independientemente de que puedan desempeñar otro tipo de misiones”. En una interpretación extrema se llega a decir que la participación en misiones distintas de ésta puede incluso perjudicar la preparación de la fuerza para el combate. Sin embargo, la participación en misiones de Paz es uno de los factores fundamentales de la mejora en la consideración de las FFAA por parte de la opinión pública española y una de las misiones que reciben mayor apoyo popular. El mundo humanitario saludó con agrado la colaboración de las Fuerzas Armadas internacionales en Bosnia y Kosovo, como muestra David Rieff (*Una cama por una noche*, Taurus, Madrid, 2003). Pero, como este mismo autor critica, la colaboración entre las Fuerzas Armadas y las agencias humanitarias –gubernamentales o no– ha socavado los principios tradicionales de éstas. Como reacción hay un nuevo clima entre las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que propugna una clara diferenciación de sus actividades de las militares, rechaza el empleo del adjetivo humanitario por parte de las fuerzas y exige que éstas se limiten a prestar un entorno de seguridad donde las agencias humanitarias puedan desarrollar su labor sin interferencias militares. Es decir, hay un controvertido debate sobre la oportunidad del empleo de fuerzas militares en labores de ayuda humanitaria y reconstrucción nacional, tanto dentro de la propia institución militar como en el entorno civil humanitario y político.

Existen dos tipologías extremas de actuación de las Fuerzas Armadas:

(1) Las FFAA realizan una operación de combate y, tras la victoria en la batalla, se responsabilizan solo de la seguridad contra el enemigo principal. Esto implica que no ejercen labores policiales ni de protección de puntos que no sean militarmente sensibles, sino que prestan una seguridad general, con dedicación plena a combatir los restos de enemigo que sigan activos. De igual forma, no participan en el esfuerzo

de ayuda humanitaria ni de reconstrucción, sino que se limitan a facilitar un entorno de seguridad para la actuación de las organizaciones civiles –políticas y humanitarias– que asumen la responsabilidad total. Su única misión es evitar bajas civiles y desarmar a las partes en conflicto, es decir, eliminar los obstáculos para la reconstrucción. Actúan como una especie de paraguas que evita que interferencias extrañas perjudiquen la tarea humanitaria.

(2) Las Fuerzas Armadas, tras la operación de combate, se responsabilizan de todos los aspectos del post-conflicto, para facilitar una transición paulatina de las actividades civiles a las autoridades nacionales e internacionales. Implica la asunción por parte de la fuerza de tareas que van desde la ayuda humanitaria a la reconstrucción y desde las relaciones con las autoridades civiles hasta el ejercicio de funciones de gobierno. Se considera que Seguridad y Desarrollo son dos conceptos interdependientes. El mismo sistema tiene que proporcionar los dos: no se pueden acometer proyectos de desarrollo sin una coordinada actuación de seguridad y no se puede proporcionar seguridad sin contribuir al desarrollo.

Los PRT son una solución de compromiso entre ambas posiciones. La fuerza asume tareas de reconstrucción nacional, pero con un mínimo esfuerzo que apenas detrae recursos de las acciones de combate. El protagonismo de la reconstrucción recae en las agencias civiles, complementadas –que no coordinadas– por las acciones de los PRT. Es una solución de transición. El objetivo es reforzar las capacidades civiles de cada PRT con el tiempo y disminuir coordinadamente la presencia militar. El siguiente paso es el relevo progresivo de la fuerza internacional por el nuevo Ejército Nacional afgano, para que se integre en la propia estructura del Estado afgano, como instrumento para asegurar su desarrollo futuro.

#### *Modelos de PRT*

Esta solución ha sido interpretada de diversas formas por las naciones que han aportado fuerzas para los PRT. Los primeros fueron establecidos en diciembre de 2002 por la Coalición liderada por Estados Unidos. Al cabo de dos años se sigue tratando de extender la presencia militar mediante nuevos PRT. Su actuación está coordinada por la célula de Asuntos Civiles de los respectivos Cuarteles Generales Operacional y Táctico, CJ9 en CFC-A HQ (Cuartel General de las Fuerzas Combinadas de la Coalición para Afganistán –*Combined Forces Coalition-Afghanistan* o CFC-A–) y CJTF 76 HQ (Cuartel General de la Fuerza Operativa Conjunto-Combinada nº 76 –*Combined Joint Task Force o CJTF*–, elemento principal de CFC-A). Disponen de buen número de personal especialista y generalista de Asuntos Civiles. El número de PRT sostenidos con fuerzas de los Estados Unidos impone una pesada carga en sus oficiales y suboficiales de reserva. Por tanto, Estados Unidos está ejerciendo una intensa presión en el seno de la OTAN y en la propia ISAF para conseguir que otras naciones releven a sus fuerzas en la expansión de ISAF, cuanto antes. Cada PRT de la Coalición se compone de entre 70 y 100 efectivos. La evaluación del coste de funcionamiento de cada PRT está valorada en 6 millones de dólares para la instalación y 5 millones de dólares por año de funcionamiento.

Los PRT protagonizan la expansión de ISAF. Inicialmente han relevado a fuerzas de la coalición con el mismo cometido, pero ya se están creando nuevos PRT, como los de Herat (Italia) Chagcharan (Lituania) y Qala-i-Naw (España). El concepto de PRT de ISAF es bastante distinto del de la Coalición. ISAF no desarrolla una misión de combate, por lo que el apoyo a la reconstrucción, en el apartado de seguridad, es la misión principal. En consecuencia, la coordinación de los PRT no tiene la consideración de Asuntos Civiles, o de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) en la doctrina OTAN. No es una tarea de apoyo al combate, sino que es el centro de la operación de ISAF. El método seguido por la OTAN para evitar la asunción de los costes de despliegue y funcionamiento es encomendar cada PRT a una nación líder,

que aporta la fuerza y gran parte del coste. En consecuencia, cada nación aplica con bastante flexibilidad su interpretación de la misión, composición, estructura y relaciones del PRT.

Actualmente existen tres modelos de PRT de ISAF. El alemán en Kunduz y Feyzabad, el británico en Mazar-i-Sharif y Maimana, y el holandés recientemente establecido en Pol-i-Jumri. Alemania ha abierto el primer PRT de la OTAN relevando a los Estados Unidos en Kunduz, una de las áreas más estables del país. Aun así, en el momento del relevo, casi 400 alemanes reemplazaron a poco más de cuarenta norteamericanos. Gran parte de los alemanes figuran en concepto de Elemento Nacional de Apoyo, que los norteamericanos llevan incluido en la Fuerza Principal. El concepto alemán establece una clara separación entre el elemento civil y el militar. El primero no está subordinado en ningún aspecto al segundo; a pesar de una teórica declaración de estrecha coordinación la realidad no parece acompañarla, es casi de subordinación al elemento civil.

El modelo británico es más similar al norteamericano. De hecho, se constituyó en julio de 2003 como parte de la Coalición, aunque ahora ha pasado bajo mando de ISAF. Su principal diferencia es la plena dedicación a proyectos dentro del dominio de la reforma del sector de seguridad (*Security Sector Reform* o SSR), sin participar en la reconstrucción económica. Por lo tanto, rechazan toda relación con CIMIC o Asuntos Civiles. Su integración con los donantes civiles es mayor. Estos sí llevan a cabo proyectos de ayuda humanitaria y desarrollo, con una moderada coordinación con la parte militar, fundamentalmente en apoyo a la policía de la provincia. Subordinado al PRT de Mazar hay otro PRT en la provincia de Faryab, con capital en Maimana, liderado por el Reino Unido pero con una amplia presencia nórdica, finlandesa y noruega. En este caso el representante civil es un finlandés del Ministerio de Asuntos Exteriores, que cuenta con una asesora en desarrollo y un oficial de policía de su misma nacionalidad. No están en la cadena de mando de ISAF pero, contrariamente a la situación de Kunduz y Mazar, sí reconocen ser parte y asumen como propia la misión de ISAF. El PRT, a través de su parte civil, realiza proyectos con financiación del Ministerio de Asuntos Exteriores de Finlandia y del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido.

El PRT establecido por Holanda en la provincia de Baghlan, con capital en Pol-i-Jumri es el más reciente. La provincia de Baghlan es una de las más calmadas, sin apenas incidentes. El PRT no tiene componente civil, es puramente militar, con un consejero político (POLAD) para asesorar al comandante. Tanto las instalaciones del PRT como su localización son excelentes. No sufre las limitaciones de las diferentes interpretaciones de civiles y militares sobre la reconstrucción, sacando el máximo partido a las ventajas del concepto PRT. El comandante ejerce una gran influencia sobre las autoridades locales, más allá de los recursos invertidos en proyectos. Sus relaciones con la comunidad internacional son también muy buenas.

#### *Los PRT en la reconstrucción nacional*

El propósito de una solución como la de los PRT es un compromiso de la fuerza con la consolidación de la Paz. El modelo del paraguas es una utopía inalcanzable: en Afganistán la seguridad y el desarrollo no se pueden separar. La fragmentada sociedad afgana se está recomponiendo dificultosamente. Según algunos autores, existe un cierto desacuerdo sobre la eficacia de las agencias humanitarias en la solución de los conflictos. Así como la labor de estas agencias es imprescindible e inigualable en la ayuda estrictamente humanitaria, no parece conveniente aplicar soluciones estrictamente humanitarias a problemas humanitarios. Afganistán ha superado la crisis humanitaria y necesita un esfuerzo de reconstrucción y desarrollo, que no puede ser sustituido por un esfuerzo humanitario a mayor escala. Ese esfuerzo de reconstrucción se debe orientar a facilitar el desarrollo de la autoridad del Estado. Son los Estados fallidos uno de los factores que han contribuido a extender la

violencia en el mundo tras los “felices noventa” evocados por Joseph Stiglitz. Por tanto, como propone Francis Fukuyama en *La construcción del Estado* (Ediciones B, 2004), los Estados que han tenido éxito en su desarrollo democrático deben apoyar la fortaleza de los Estados más débiles. De acuerdo con John Rawls (*El derecho de gentes*, Paidós, 2001), se debe tratar de conseguir que, al menos, se conviertan en “Estados decentes”. La reconstrucción del Estado permitirá que Afganistán pueda consolidar la Paz alcanzada de forma autónoma, sin convertirse en un pseudoprotectorado como denuncia Michael Ignatieff en Kosovo (*El nuevo imperio americano*, Paidós, 2003). Por ello, los PRT están volcando su actuación en la reforma del sector de seguridad, más conocido por sus siglas en inglés SSR (*Security Sector Reform*) y en el apoyo al Programa de Estabilización para Afganistán (*Afghan Stabilization Programme* o ASP) en lugar de competir con las agencias humanitarias e internacionales en el apoyo directo a la población civil. Los PRT facilitan la labor humanitaria sin asumir la responsabilidad, coordinan su actuación con las demás agencias internacionales, impulsan y respaldan la autoridad en las provincias del gobierno central y simbolizan el compromiso occidental con la consolidación de la Paz en Afganistán.

Además de lo anterior, con esta solución se mantiene una mínima huella militar en el país, posición coherente con la política de Naciones Unidas de presentar una *light footprint* internacional en el terreno, para que el protagonismo de la reconstrucción sea asumido por afganos y poner al menor número posible de personal internacional en zona de riesgo. Según la opinión de expertos académicos, una presencia extensa sería mal percibida por la población; una presencia simbólica es suficiente para reflejar el compromiso internacional con el pueblo afgano. Desde el punto de vista de la población afgana, ante los potenciales creadores de inestabilidad, la mera presencia de las unidades basta para recordar a los B-52 que nadie olvida. Al mismo tiempo, la capacidad real de protección del PRT disuade la actuación individual o de pequeños grupos que pudieran atreverse a actuar sin conocimiento ni consentimiento del poder local. Por otro lado, en un país acostumbrado a la autoridad de la fuerza, la influencia de los jefes de los PRT sobre los distintos actores provinciales es muy superior a la capacidad real coercitiva de la fuerza, y también a la autoridad de los representantes civiles de la comunidad internacional. Esto implica una efectividad del PRT muy superior a lo que podría aportar una presencia señalada de unidades militares no comprometidas con la reconstrucción, que serían vistas únicamente como fuerza de ocupación.

**Conclusiones:** La experiencia de España en otras zonas de conflicto, desde los Balcanes hasta Irak, así como el prestigio de nuestras fuerzas en este tipo de misiones distintas del combate indican que el Equipo Provincial de Reconstrucción puede ser una muy eficiente modalidad de la aportación española a la reconstrucción, tanto en el rendimiento real para el pueblo afgano de la presencia española como en la visibilidad nacional e internacional de la misión junto a nuestros aliados. Las Fuerzas Armadas de España tienen capacidad suficiente para aportar un PRT y sostenerlo por tiempo indefinido, como muestra de solidaridad y del compromiso español con el desarrollo del pueblo afgano.

*Enrique Silvela*

*Comandante de Artillería, DEM; componente de la sección CIMIC del Cuartel General de ISAF VI*

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano, Madrid, 2005. □Desarrollado por: KnowHowNet