

EL EQUIPO DE RECONSTRUCCIÓN PROVINCIAL ESPAÑOL (1) EN AFGANISTÁN

Por JOSE MARÍA LAIZ UGIDOS

Introducción

Tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la operación *Libertad Duradera* desalojó a los talibanes del poder en Afganistán mediante el empleo de la fuerza. Llamó la atención, en su momento, la gran facilidad con la que se hizo, sin ni siquiera empeñar grandes cantidades de tropas. De esta manera, en noviembre de 2001, el régimen talibán, en cuanto tal, había dejado de existir, más por el apoyo de Estados Unidos a la acción interna de diversos líderes locales que por la propia acción de Estados Unidos.

Sin embargo, los talibanes, hoy en día, siguen siendo un actor extremadamente relevante en Afganistán a pesar de la continua implicación internacional tras los Acuerdos de Bonn (2). De hecho, actualmente, el deterioro general de la situación en Afganistán, en especial de la seguridad, es constante y cada vez más preocupante, ya no sólo por causa de la insurgencia talibán sino también por otros diferentes y variados focos de inestabilidad.

(1) PRT (*Provincial Reconstruction Team*).

(2) Los principales líderes talibanes siguen refugiados en la frontera con Pakistán, precisamente en la zona controlada por los pastunes, denominada «Pashtunistán». Para la nueva Administración norteamericana, tanto Afganistán como Pakistán están integrados en un único conjunto estratégico, el AF-PAK.

Por tanto, hay que tener en cuenta que, en la tesitura que hemos dibujado en Afganistán, existen dos cometidos complementarios: la lucha contra los grupos insurgentes y la necesaria reconstrucción del Estado en Afganistán. Dedicarse exclusivamente a atender lo primero produciría, en el mejor de los casos, un conjunto de éxitos tácticos sin mayor trascendencia estratégica.

Con el fin de atender ambos cometidos, entre otros actores, las fuerzas internacionales de intervención militar se dividieron el trabajo entre las asignadas a la operación *Libertad Duradera*, dirigida por Estados Unidos, y las asignadas a la denominada ISAF (*International Security and Assistance Force*) (3), estando estas últimas especialmente orientadas a actuar como fuerza de estabilización. Sin embargo, el despliegue inicial de ISAF sólo era capaz de garantizar el mantenimiento de la seguridad en Kabul y sus alrededores.

Enmarcados en este contexto, cuando ISAF, ya dirigida por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y con el beneplácito de Estados Unidos, se plantea su expansión a todo el territorio de Afganistán (4), surge el concepto de PRT como una herramienta útil para promover la estabilización, de tal manera que el éxito en su aplicación a nivel provincial sea un factor clave del éxito de ISAF a nivel nacional.

En este sentido, es fundamental comprender el concepto PRT enmarcado en la operación de ISAF en su conjunto y, en concreto, enlazado a través de los RC (*Regional Commands*) con el Cuartel General de ISAF (HQ ISAF) en Kabul, que dirige el desarrollo de un plan a nivel nacional, sin contemplar a cada PRT como un «reino de taifas», a pesar del marcado carácter flexible que cada uno de ellos tiene, tal y como veremos más adelante.

Particularmente, como parte de nuestra política exterior y como muestra de solidaridad con nuestros aliados de la OTAN, una de las naciones contribuyentes a ISAF es la española, con un PRT en la provincia de Badghis, al noroeste de Afganistán, que constituye el objeto de la presente *Monografía*. Dicho PRT pone en juego gran parte de nuestro prestigio ante la comunidad internacional puesto que parece evidente que el escenario más exigente de aquellos en los que están desplegadas

(3) ISAF comenzó siendo dirigida por una coalición internacional *ad hoc* para, posteriormente, ser asumido el mando de ISAF por parte de la OTAN.

(4) Resolución 1510/2003 de 13 de octubre del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

las Fuerzas Armadas españolas, es el afgano y, dentro de éste, la misión del PRT.

El PRT español se asienta en el concepto teórico que tratan de esbozar los *PRT Handbook* pero tiene unas particularidades e idiosincrasia que hay que comprender para ser conscientes de sus limitaciones, de sus necesidades y de sus posibilidades reales de evolución.

Así, tratando de explicar la aportación española al concepto PRT, con sus ventajas, inconvenientes, pasado, presente y futuro, este capítulo comenzará con un repaso teórico, desde el nacimiento de los PRT,s en Afganistán hasta su propia esencia en los tiempos actuales, reflejando las distintas transformaciones que han sufrido y las causas de ello.

Posteriormente, pretendiendo centrarse en el PRT español, profundizaremos en las particularidades y características propias de nuestro PRT actual, concretamente en lo que se refiere a su misión, orgánica, capacidades, estructura, relaciones y funcionamiento, para estar en condiciones de sacar conclusiones sobre su evolución futura y su necesidad de mejorar. Finalmente, reflejaremos las citadas conclusiones, haciendo explícitas las iniciativas que se consideran necesarias para dar un nuevo impulso a la aplicación española del PRT.

Desde un punto de vista metodológico, es importante destacar la dificultad de profundizar en la investigación respecto al PRT español, puesto que la documentación de referencia al alcance de los investigadores, al ser muy genérica, no refleja con exactitud la situación concreta en Badghis. Además, se significa que la rápida evolución de los acontecimientos en la zona, fruto de su inestabilidad, obliga a una constante actualización sobre la situación, hasta el punto de convertir esta *Monografía* en un documento muy dinámico, por lo que debiera ser actualizado constantemente. No en vano, vamos a profundizar en una de las operaciones en curso de las Fuerzas Armadas españolas.

La evolución del concepto PRT

Origen y desarrollo de los PRT,s

Desde el inicio de la intervención internacional en Afganistán en el 2001, en la que actualmente la ISAF son un actor más, se consideró necesario establecer una autoridad estatal efectiva, nacida de los Acuerdos de Bonn, que fuera capaz de implementar el concepto de ANDS (*Afghan*

National Development Strategy) (5), para lograr un Afganistán viable, democrático y sostenible política y económicamente mediante un enfoque integrador. Sin embargo, las dificultades del naciente Gobierno de Afganistán para ejercer su autoridad fueron patentes desde el primer momento.

Estas dificultades surgieron demasiado pronto porque, a pesar del precedente de la debilidad histórica de los Gobiernos afganos, se quiso acelerar el proceso de constitución y transferencia de la autoridad al Gobierno de Afganistán, sobre su propio país sin tener en cuenta los pasos marcados por el espectro de la intervención en Afganistán.

En dicho espectro se refleja claramente que, en una intervención militar, tienen lugar primero las operaciones de combate, que implican acciones violentas, para ser seguidas de operaciones no de combate. Posteriormente se lleva a cabo una etapa de transición y, finalmente, un esfuerzo de desarrollo transformacional a largo plazo. Sin embargo, es fundamental subrayar que estas fases no están perfectamente delimitadas ni son exclusivas, sino que, en muchos momentos, se solapan las amenazas directas a la seguridad junto con las tareas de reconstrucción y los procesos de transición política y económica de la posguerra, figura 1.

El problema en Afganistán (6) surge porque en muchas áreas la situación se encuentra en la fase de transición, sin encontrarnos con una situación ciertamente estable, lo que implica que no podemos retirar las fuerzas de combate, ya que son las únicas capacitadas para desenvolverse en este ambiente. Sin embargo, las fuerzas militares, por sí solas, no pueden llevar a cabo la fase de transición con éxito. Dicha fase necesita de las capacidades diplomáticas civiles y de las agencias de desarrollo, pero estos actores, a su vez, no son capaces de operar eficazmente en estas áreas inestables con sus procedimientos habituales.

Con la idea de solucionar este problema, dentro del entorno de la coalición liderada por Estados Unidos y desarrollando la operación *Libertad Durade-*

(5) El ANDS se fundamenta en el desarrollo en Afganistán de los pilares de la seguridad, reconstrucción y desarrollo y gobernanza. Desde el establecimiento del Gobierno de Afganistán, el ANDS ha ido evolucionando, con los hitos fundamentales de la Conferencia de Londres en 2006 (*Afghanistan Compact*) y la Conferencia de Donantes de París en 2008. Fuente: ISAF: *PRT Handbook, Development Overview: MDG,s, Afghanistan Compact and ANDS*, Annex G, appendix 1, febrero de 2007.

(6) ISAF: *PRT Handbook*, p. 4, febrero de 2007.

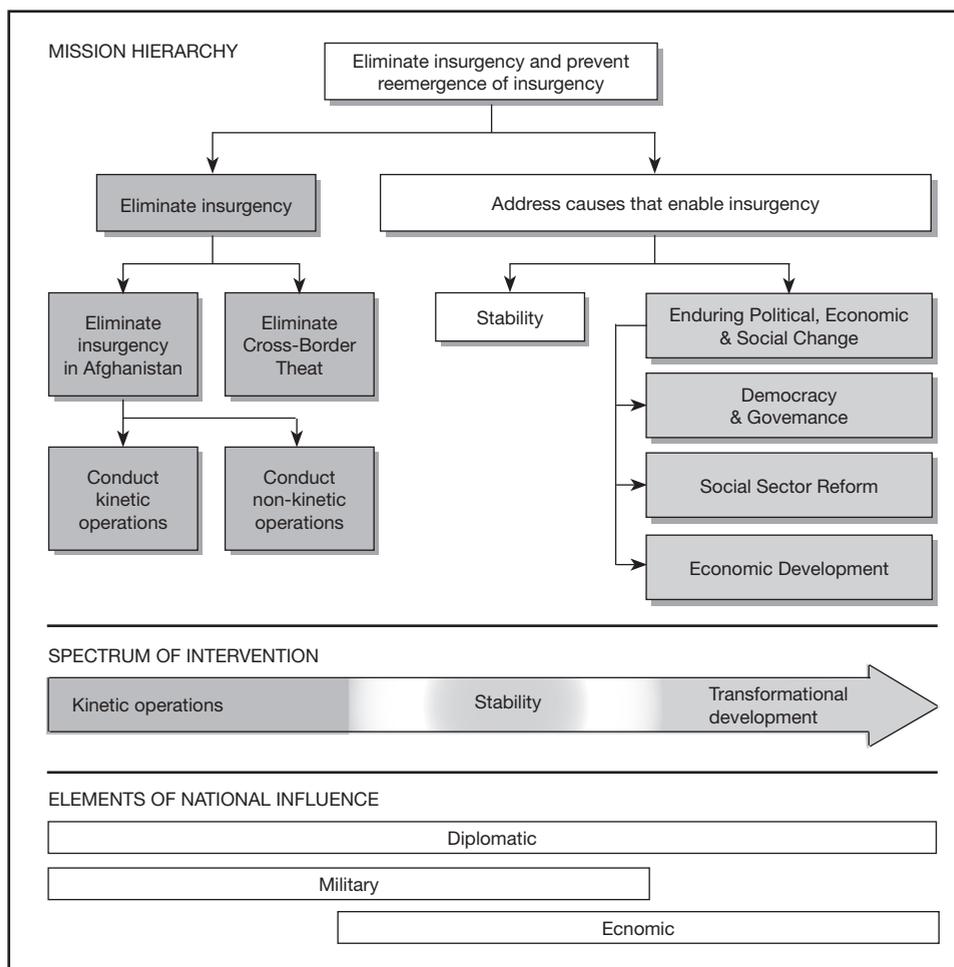


Figura 1.— Espectro de la intervención en Afganistán.

ra, nacen los PRT,s en el año 2002 (7), aunque el concepto no es expresamente reconocido en una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (8) hasta el año 2004. Así, aparecen como herederos del concepto

(7) ISAF: *PRT Handbook. Evolution of ISAF and PRT,s*, Annex D, appendix 2, febrero de 2007.

(8) Resolución 1563/2004 de 17 de septiembre del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

de CHLC,s (*Coalition Humanitarian Liason Cells*) (9). Sin embargo, los PRT,s iban mucho más allá del concepto CIMIC militar, buscando el *Comprehensive Approach*. Así, representan una estructura civil y militar, no necesariamente al 50%, (depende del nivel de seguridad y de las circunstancias de cada zona) capaz de penetrar en áreas inestables e inseguras por la acción de su componente militar y de estabilizar, de manera gradual, estas áreas debido a sus capacidades de diplomacia, seguridad y desarrollo.

En un principio, los PRT focalizaron su trabajo en las identificadas, en aquel momento, como principales causas de inestabilidad en el país: la amenaza de la insurrección, la acción de los señores de la guerra, la débil capacidad de gobierno de las autoridades afganas y la pobreza. La teoría estaba clara, pero no había una idea concreta de cómo plasmarla en el terreno, siendo tanto el desarrollo de los PRT,s como su posterior evolución, el resultado de la combinación y estudio de cuantos *inputs* ha sido posible recoger de los jefes de unidades militares, así como de responsables de organizaciones de ayuda internacional y del Gobierno afgano. Fruto de ello, se puede hablar de diferentes modelos de PRT tales como el alemán, el británico y el estadounidense, recogidos en el *PRT Handbook* de ISAF y que pueden servir de referencia aunque no son únicos.

Con los criterios anteriormente reseñados, se estableció el primer PRT de la coalición en Gardez, en noviembre de 2002, seguido de los PRT,s de Bamyán, Konduz, Mazar, Kandahar y Herat, a principios de 2003 (10). Cada PRT tenía una gran flexibilidad y una personalidad diferente pero es indudable que sirvieron como «punta de lanza» para empezar a ampliar el alcance del Gobierno de Afganistán más allá de Kabul.

Como punto de partida valía este nuevo concepto de PRT, puesto que su versatilidad y poco «encorsetamiento», siempre adaptado al ambiente y recursos disponibles, era muy práctico. Sin embargo, al proyecto le faltaban tres puntos básicos: el personal civil, fondos económicos y la extensión definitiva por todo Afganistán.

(9) Las CHLC,s proporcionaban al cuartel general de la coalición la información necesaria sobre necesidades humanitarias, resolvían los conflictos entre las operaciones humanitarias con las militares y ponían en práctica pequeños proyectos de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC) en base a fondos norteamericanos en apoyo de la misión de la coalición.

(10) Cada una de estas seis primeras PRT,s comenzó a trabajar focalizando su esfuerzo y su idiosincrasia dependiendo de la nación que la ponía en marcha y de las peculiaridades de la zona en la que estaban desplegadas.

Durante el año 2004, entre la coalición e ISAF se crean ocho nuevas PRT,s (11), escogidas en provincias carentes tanto de seguridad como de actividades de reconstrucción. Sin embargo, el impulso definitivo del concepto de PRT se produce a partir de la segunda mitad del año 2004, cuando tres factores claves convergen para asentar la idea de los PRT,s. El primero de ellos es un abundante caudal de medios económicos, principalmente estadounidenses, que contribuyó de manera decisiva a que se alcanzaran resultados visibles y relativamente rápidos en el terreno (12).

En segundo lugar, nos encontramos con la reestructuración de la cadena de mando de ISAF, con la creación de los RC (13) y con la orientación de las operaciones hacia las de una campaña de contrainsurgencia. Por último, también se produce el despliegue real sobre el terreno de un número verdaderamente significativo de civiles, expertos en materia de desarrollo, como apoyo a los PRT, básicamente compuestos de militares hasta ese momento. De hecho, a partir de este punto se hará indisoluble la coordinación civil-militar enmarcada en el concepto de PRT, conduciendo a una mejor visibilidad sobre las actividades respectivas, a la mejora del entendimiento mutuo de cada rol, a la comprensión de las capacidades que aporta el «otro componente» del PRT y al establecimiento de procedimientos comunes estandarizados.

En julio de 2005 ya había un total de 22 PRT,s: 13 de la coalición y 9 de ISAF. La tendencia de seguir sumándose países a la puesta en práctica de este concepto ha hecho que esta cuenta aumentara hasta llegar a la situación actual, en la que existen un total de 25, pero con la particularidad de que el finalizado proceso de expansión a todo el territorio afgano llevado a cabo por ISAF, ha conducido a que todos los PRT,s de la coalición pasen también bajo su dirección.

Tal y como se refleja en la siguiente figura, en la mayoría de los casos, el Área de Responsabilidad (AOO) de cada uno de los PRT,s está limitada por las demarcaciones provinciales aunque algún PRT cubre más de una

(11) Parwan, Jalalabad, Asadabad, Ghazni, Khowst, Qalat, Farah, Tirin Khowt, Lashkar Gah y Sharan.

(12) Fueron aprobados, casi de manera solapada, un fondo de 125 millones de dólares para financiar específicamente el proyecto de PRT, el llamado CERP (*Commander Emergency Response Program*) y el State/Aid funded Quick Impact Projects.

(13) Primeramente denominados como Coordinadores de Área Regionales (RAC) para convertirse posteriormente en los RC.

provincia y algún otro, como el español, no llega a cubrir una provincia entera sino parte de sus distritos, figura 2.

El futuro del PRT

Tres sucesos claves en el año 2008 han condicionado nuevamente la evolución del concepto del PRT (14). El primero de ellos es la Cumbre de Bucarest, celebrada en abril de 2008, que acentúa el conocido concepto del *Comprehensive Approach*, con la mirada puesta hacia la consecución del «liderazgo afgano». Además, en dicha Cumbre, se le marca una dirección clara al SCR (*Senior Civilian Representative of NATO*) para que desarrolle un papel más proactivo, de cooperación, de coordinación y de enlace efectivo con el UN SRSG (*Special Representative of the United Nations Secretary General*), para apoyarle a desarrollar sus cometidos (15).

El segundo hecho clave acaecido es que el ANDS ha sido revisado y publicado para los próximos 25 años en la Conferencia de Donantes de París (16) celebrada en junio de 2008. Esta estrategia incide en la reducción de la pobreza, la mejora del nivel de vida del pueblo afgano y en la creación de las condiciones de un ambiente seguro y estable. En este sentido, es evidente que las actividades de los PRT,s tienen que estar estrechamente alineadas con la línea de implementación del ANDS revisado.

Por último, el IDLG (*Independent Department Local Government*) de Afganistán, en el mes de septiembre de 2008, ha publicado su programa de alcance social y su plan de trabajo estratégico para los próximos cinco años, los cuales requieren de una participación importante de los PRT,s para su implementación.

En efecto, el SCR salió muy revalorizado de la Cumbre de Bucarest, hasta el punto de que se ha convertido en el encargado de facilitar la unidad de acción de los PRT,s, particularmente de los esfuerzos civiles, con la finalidad de generar mayor coherencia con las prioridades afganas a nivel provincial y nacional. Para ello, las tareas del SCR fueron marcadas en el CSPMP (*Comprehensive Strategic Political-Military Plan*), donde se refleja la responsabilidad del SCR de incrementar la transparencia, coherencia y coordinación de todos los PRT,s, siempre en cooperación con las au-

(14) ISAF: *PRT Review*, agosto de 2008.

(15) ISAF: *PRT-Policy Implementation Guidance*, 28 de mayo de 2008.

(16) Conferencia de Donantes de París, en: <http://www.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/english.pdf>

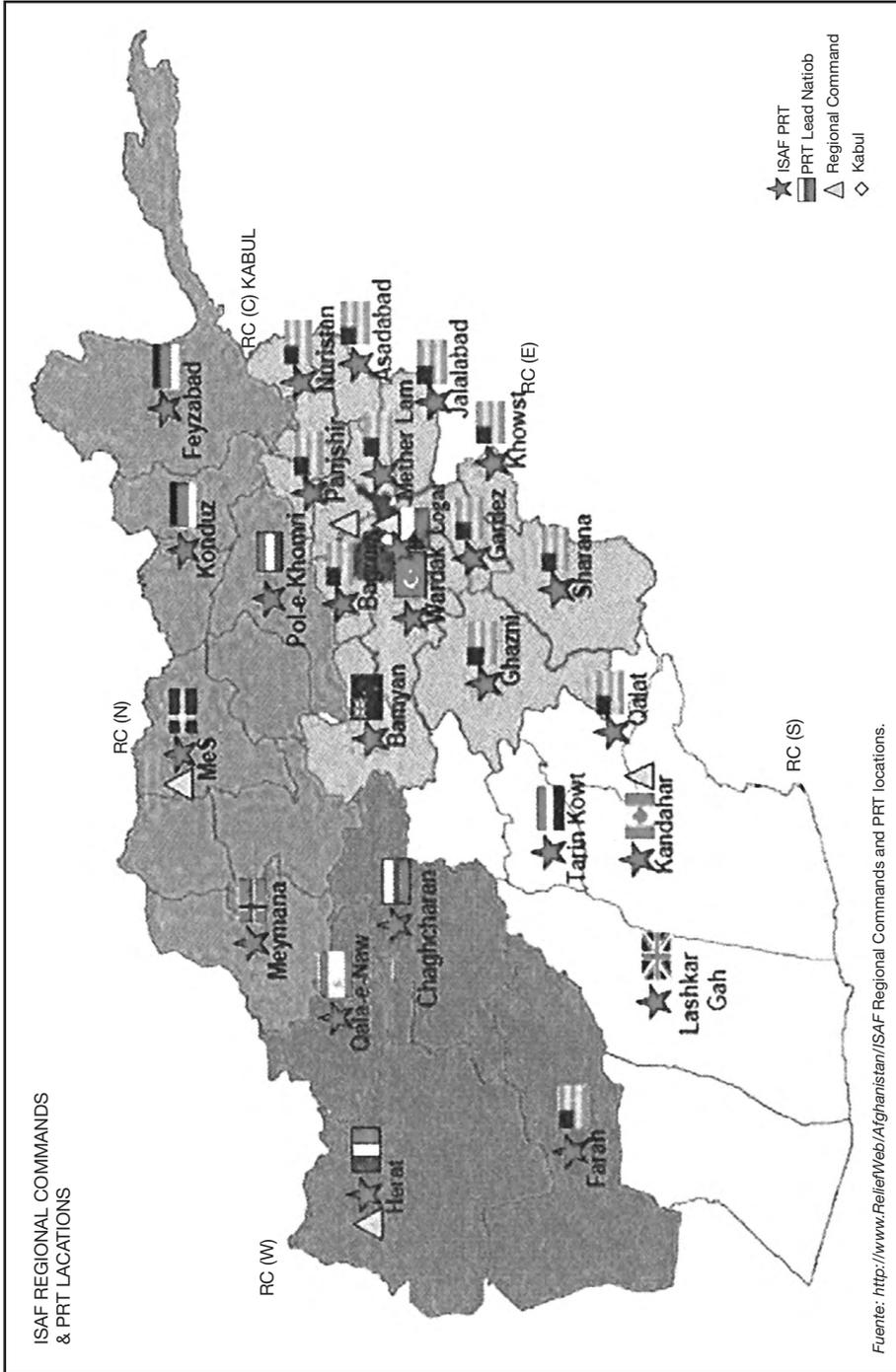


Figura 2. — Localización de los PRT,s actuales enmarcadas dentro de sus mandos regionales.

toridades de OTAN, las autoridades militares de ISAF y con las naciones contribuyentes de los PRT,s.

De esta manera, el SCR trabajará para unificar el punto de vista de la comunidad internacional y del Gobierno de Afganistán sobre el trabajo a llevar a cabo en cuanto al desarrollo del país y también para apoyar a las naciones de ISAF y otros donantes. Para ello tendrá que identificar dónde se producen las discordancias que pudieran surgir y solicitar los apropiados fondos para corregir estas discordancias. Podemos decir que se ha convertido en el actor principal del mencionado anteriormente ESC (*Executive Steering Committee*).

Por otro lado, ISAF se propone dar un paso adelante, pendiente de ser aprobado, a favor de la credibilidad del concepto de PRT con respecto a UNAMA (*United National Assistance Mission in Afghanistan*) y las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), tratando de evitar recelos y dudas, que en la realidad existen, sobre invasión de competencias en cuanto a la acción humanitaria. Como consecuencia de ello, propone un avance en el concepto por el cual se transformarán los PRT,s que estén situados en las áreas relativamente estables, en PST,s (*Provincial Stability Teams*), a la vez que en las zonas totalmente estables y seguras aparecerán los RDT,s (*Regional Development Teams*).

En ningún caso se trata de un cambio cosmético, sino que es una verdadera declaración de intenciones ya que el cambio real no se produce en el nombre sino en la focalización de las actividades de los PRT,s. Por supuesto, no se llegará a ningún lado sin la aprobación de las naciones contribuyentes, a la par que tendrán mucho que ver los indicadores de cambio a establecer. Además, como pieza clave en este proceso, debería ser asignado el ESC, como elemento que proponga la transición en cada momento y en cada zona (17).

Profundizando un poco más, las actividades de los PST,s, compuestas en su mayoría por personal civil, estarán priorizadas en favor del apoyo a la gobernabilidad, la ley, el orden y la especial colaboración con UNAMA, enmarcadas en un ambiente que ya es seguro. Por su parte, los RDT,s

(17) Es urgente el desarrollo de la herramienta llamada ACSP (*Afghanistan Country Stability Picture*), como herramienta gráfica que nos muestre esa estabilidad y la posibilidad de transición de un estatus a otro, incorporando indicadores claros para medir la gobernabilidad de cada área, a fin de poder aplicar un proceso de transición coherente.

consolidarán y ampliarán los avances obtenidos por los PST,s, agrupando varias provincias bajo una única oficina regional.

Sin embargo, la diversidad de situaciones en las diferentes provincias impide una evolución global del modelo, siendo necesario un estudio, caso por caso, de la situación de cada provincia.

El concepto y organización del PRT

Concepto de PRT

Teniendo en cuenta que cada PRT debe estar diseñado y organizado en función de la situación de la provincia particular en la que actúa, vamos a partir de la definición de PRT que realiza ISAF, entendiéndolo como una estructura conjunta civil-militar, apoyada y sufragada por las respectivas naciones contribuyentes, que funciona dentro de las provincias de Afganistán «con la misión de ayudar al Gobierno de Afganistán a ampliar su autoridad para facilitar el desarrollo de un ambiente estable y seguro en su zona y permitir la Reforma del Sector de Seguridad (SSR) y el esfuerzo de reconstrucción» (18). La provincia de Afganistán en la que despliega cada PRT se encuentra en distinta fase del espectro de operaciones por lo que, como ya se ha venido subrayando, cada PRT depende mucho no sólo de la nación contribuyente sino de las condiciones locales.

En cualquier caso, es importante resaltar que el PRT no es una alternativa al Gobierno de Afganistán ni tampoco es una agencia de desarrollo ni de reconstrucción; lo que buscan los PRT,s es contribuir al desarrollo de la capacidad del Gobierno de Afganistán para gobernar el país, jugando un papel primordial en ocupar el espacio vacío que provoca la debilidad actual del Gobierno de Afganistán y la presencia de diferentes agentes de inestabilidad en las distintas áreas.

En este sentido, los PRT,s procuran establecer un ambiente estable para las agencias civiles internacionales, los representantes del Gobierno de Afganistán y de la sociedad civil en general, contribuyendo en los procesos de reconstrucción, de transición política y de desarrollo social y económico, siempre en concordancia con los objetivos de la ANDS (19). Es decir, los PRT,s apoyan provincialmente los procesos que el Gobierno

(18) ISAF: *PRT Handbook*, p. 2, febrero de 2007.

(19) *Afghan National Development Strategy*, en: <http://www.and.s.gov.af>

de Afganistán implanta a nivel nacional, estableciendo unas bases sostenibles a largo plazo. A este respecto, cabe destacar que el PRT es una institución con una misión de transición, que será desactivado cuando alcance su objetivo específico que es lograr la estabilidad de su zona (20). Dicha estabilidad será conseguida cuando exista un ambiente en el cual la autoridad del Gobierno de Afganistán sea tanto reconocida por el pueblo como eficaz en el empleo de sus funciones principales de Estado.

Desarrollando las herramientas para conseguir la estabilidad en una determinada zona, podemos llegar a la clave del concepto de PRT. Éste consiste en comprender que tanto la intervención militar como el diálogo político, así como el apoyo a la reconstrucción y desarrollo, son mutuamente complementarios y que la sinergia que producen es crítica para conseguir la buscada estabilidad. En definitiva, hemos llegado hasta los tres pilares que sustentan el concepto de estabilidad: el de seguridad, el de reconstrucción y desarrollo y el de gobernabilidad.

Añadido a todo lo anteriormente mencionado, hay ciertas funciones a nivel provincial que ISAF tiene que llevar a cabo y para las cuales la estructura del PRT puede ofrecer un excelente apoyo, tales como el establecimiento de un nodo de mando y control, mantenimiento de ciertas capacidades QRF (*Quick Reaction Force*), localización segura para apoyo de ciertas actividades en las provincias, capacidad de obtención de información, asistencia a Naciones Unidas y a otros actores encargados de apoyo humanitario (21), etc.

Escalones superiores de dirección de los PRT,s

El HQ ISAF es un Cuartel General Multinacional de nivel operacional, desplegado en Kabul y dependiente del JFC (*Joint Force Commander*) de Brunssumm, con la misión de:

«Conducir operaciones militares en el área de operaciones asignada para apoyar al Gobierno de Afganistán en el establecimiento y en el mantenimiento de un ambiente seguro y estable, en total coordina-

(20) La matriz de estabilidad representa el mejor mecanismo actualmente disponible para el empleo por parte de los PRT,s y dirigir sus actividades y esfuerzos hacia el objetivo final. Dicha matriz tiene las ventajas de unir la misión, la estrategia, la visión, el diseño de actividad, la puesta en práctica, el impacto de medición, y el éxito de evaluación. *Fuente: ISAF. PRT Handbook*. p. 8, febrero de 2007.

(21) ISAF: *Guidelines for the interaction and coordination of Humanitarian actors and military actors in Afghanistan*, versión 1.0, 20 de mayo de 2008.

ción con las fuerzas de seguridad nacional afganas, con la finalidad de extender la autoridad e influencia del gobierno y, por tanto, facilitando la reconstrucción de Afganistán y haciendo posible el ejercicio de la soberanía del Gobierno de Afganistán a través del país» (22).

A su vez, el HQ ISAF tiene cinco mandos regionales subordinados, los cuales operan como cuarteles generales de nivel táctico y «coordinan y apoyan todas las actividades conducidas por los PRT,s y las fuerzas desplegadas en su área de responsabilidad» (23), siendo significativa la mención explícita y diferenciadora de los PRT,s respecto a las «fuerzas desplegadas en el AOO de los mandos regionales», figura 3.

Habiendo definido la estructura militar de mando del PRT en Afganistán, no podemos olvidar que cada PRT mantiene su cadena de mando na-

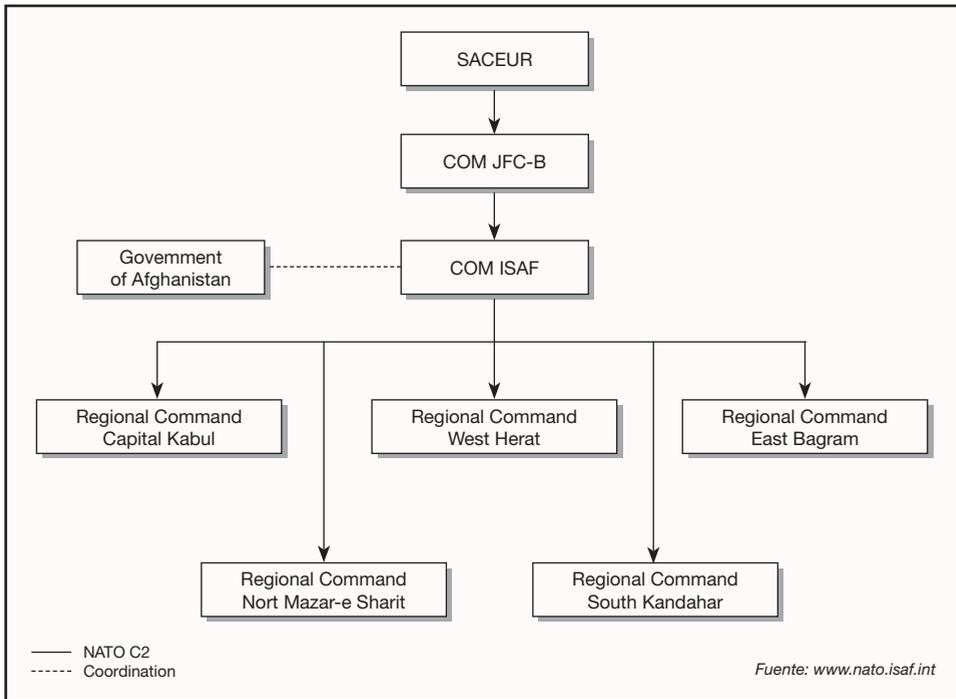


Figura 3. — Cadena de mando del ISAF.

(22) En: www.nato.int

(23) *Ibíd.*

cional, de la cual reciben directrices de actuación, ni que la parte civil de cada PRT tiene su propia cadena de mando nacional.

Además, existe una coordinación funcional de los PRT,s que OTAN, y en concreto ISAF, quieren potenciar de cara al futuro, tal y como ya hemos visto. Dicha coordinación funcional es llevada a cabo por el ESC de los PRT (ESC), dirigido conjuntamente por el ministro del Interior afgano y por el comandante de ISAF y compuesto por el UN SRSG, el SCR, el representante especial de la Unión Europea, los embajadores de las naciones contribuyentes y los ministros de Economía, Reconstrucción y Desarrollo Rural de Afganistán. Este Comité cuenta con su propio grupo de trabajo, compuesto por representantes del Gobierno de Afganistán, ISAF, de UNAMA y de las embajadas de las naciones contribuyentes.

La financiación económica del PRT es un aspecto crítico puesto que en él se basan sus capacidades de apoyo a la reconstrucción y desarrollo. De hecho, al ser un aspecto dependiente directamente de las naciones contribuyentes y de los posibles donantes, la cadena de mando de ISAF no tiene mando y control sobre la financiación de los PRT,s. Este hecho produce que nos encontremos con grandes diferencias de capacidad entre unos PRT,s y otros.

Estructura del PRT

Partiendo de la base de la flexibilidad que debe presidir en la aplicación sobre el terreno del concepto de PRT, podemos definir una estructura base que se ha ido conformando gracias a la experiencia de los PRT,s, quedando plasmada en los diferentes *Provincial Reconstruction Team Handbooks* editados. Lo cierto es que, quizás, lo más importante de todo, que es el mando del PRT, no está claramente definido como militar, civil o como «Grupo de mando integrado» por civiles y militares. Existen ejemplos para los tres casos, aunque, lógicamente, dada la gran inseguridad reinante en la mayoría del país, la mayor parte de los PRT,s tiene mando militar. Incluso, en algún PRT, como el español, esta cuestión ha generado algunos problemas.

Sin embargo, todos los PRT,s coinciden en una estructura general compuesta por una parte civil y otra parte militar, cada una de ellas proporcionando un mayor o menor esfuerzo, dependiendo de la nación contribuyente del PRT en cuestión y de la situación de su AOO. En lo que respecta a la parte militar, en función de la fuerza desplegada que puede llegar hasta el nivel de Grupo Táctico, todos los PRT,s presentan capacidades de

seguridad y protección, de inteligencia, de proporcionar presencia militar, de planeamiento y conducción de operaciones, de mando y control, de contratación y financiación directa, de CIMIC y de capacidad sanitaria.

Por otro lado, añadido al oficial diplomático, representante del Ministerio de Asuntos Exteriores correspondiente, la aportación civil puede ser muy variable, desde un pequeño equipo encargado de la gestión de los fondos económicos asignados por cada nación contribuyente para la reconstrucción y desarrollo, hasta una amplia panoplia de representantes civiles por cada una de las funciones de reconstrucción y desarrollo que se traten.

Sobre esta base, los PRT,s desarrollan su propia personalidad, presentándose como una referencia válida los modelos alemán, estadounidense y británico, aunque esta referencia no se debe considerar vinculante, tal y como ya se ha comentado con anterioridad.

Por ejemplo, el PRT alemán de Konduz, compuesto por unos 400 hombres en total, mantiene una estricta separación de responsabilidades entre sus componentes civil y militar y está liderado por el representante del Ministerio de Asuntos Exteriores alemán. Como contraste, el PRT británico de Mazar e Sharif opera con un contingente mucho más pequeño, unos 100 hombres, y con unas relaciones de trabajo muy estrechas entre los miembros civiles y militares del contingente, aunque también está liderado por el oficial diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores británico. En cuanto al modelo estadounidense, con mando militar, es del mismo estilo del británico pero sus actividades están mucho más focalizadas hacia la protección de la fuerza y las acciones CIMIC.

Por último, en relación a los puestos principales en la estructura del PRT, podemos decir que estos son el comandante militar, habitualmente con el empleo de coronel o teniente coronel, el jefe de la Plana Mayor de Mando, el oficial diplomático, el oficial jefe del área de desarrollo y reconstrucción y otros expertos civiles (24). La idea general de los cometidos de cada uno de ellos se deja entrever por su propia denominación aunque los desarrollaremos más tarde, cuando profundicemos en el PRT español. También es importante subrayar la importancia del representante del Ministerio del Interior afgano, normalmente un coronel del ANP (*Afghan National Police*) o similar, destacado en cada PRT en funciones de coordinación.

(24) ISAF: *PRT Handbook*, p. 25, febrero de 2007.

El PRT español

Encuadramiento

Una vez definido el concepto de PRT, vamos a profundizar en el PRT español, desplegado desde abril de 2005 en QiN (*Qala e Now*) y enmarcado en la estructura del RC-W (*Regional Command West*) de ISAF. No obstante, es importante dejar claro que el componente militar del PRT no son las únicas fuerzas militares españolas desplegadas en la operación ISAF, ni siquiera en el AOO del RC-W, tal y como podemos ver en la siguiente figura 4.

Esta figura también deja patente que el componente militar del PRT español mantiene la cadena de mando nacional, dependiendo directamente del Comandante del Mando de Operaciones (CMOPS) que mantiene el OP-COM (*Operational Command*) y, funcionalmente, del SPSNR AFG (*Spanish Senior in Afghanistan*), representante nacional en Afganistán nombrado por CMOPS (25). Además, conviene aclarar que la figura del coronel jefe de la

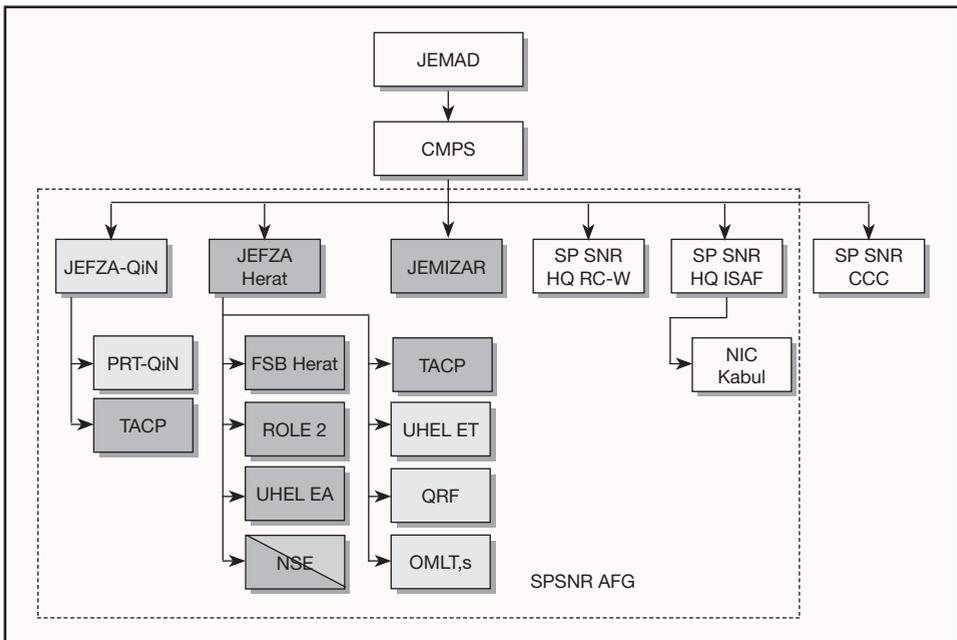


Figura 4.—Fuerza española en Afganistán.

(25) En circunstancias normales, es nombrado SPSNR AFG el oficial español más antiguo desplegado en Afganistán.

fuerza en QiN coincide con la del jefe del PRT, del que dependen a su vez, bajo el Control Táctico (TACON), los TACP (*Tactical Air Controller Party*) del Ejército del Aire o de la Armada desplegados en el destacamento de QiN.

Centrándonos en el RC-W, existen bajo TACON del COMRC-W (*Regional Command West Commander*), cuatro PRT,s, uno por cada una de las provincias que abarca la Región Oeste de Afganistán. En concreto, tenemos el PRT italiano en Herat, el estadounidense en Farah, el lituano en Chaghcharan y el español en QiN.

El PRT español despliega, a la orden de CMOPS, en el AOO de toda la provincia de Badghis salvo el distrito de Ghormach (26), siendo transferido a la cadena de mando de ISAF bajo Operational Control (OPCON). No obstante, CMOPS realizará el seguimiento continuo de las operaciones del PRT, de tal manera que tenga una idea clara de la situación. Con ello, podrá asesorar al Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) sobre el cumplimiento de la misión encomendada y asegurarse de que, en el desarrollo de las operaciones, se cumplen las directrices nacionales marcadas, figura 5.

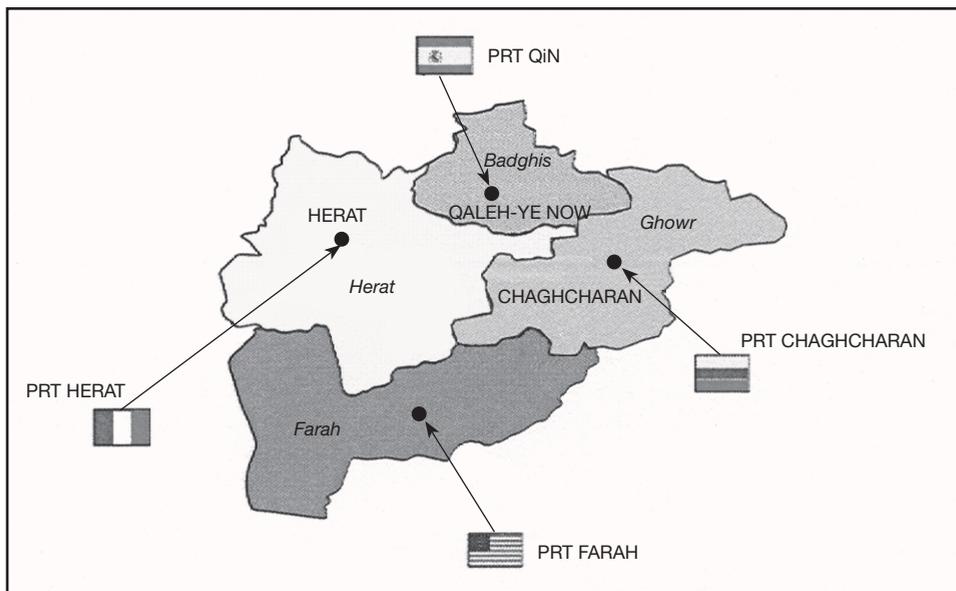


Figura 5.— Fuerza española en Afganistán.

(26) El AOO del PRT español desde un principio abarcaba toda la provincia de Badghis pero durante el año 2008 ha sido transferido el distrito de Ghormach al PRT noruego de Meymana (*RC North*).

Misión

El OPLAN (*Operational Plan*) CMOPS 00029, deja claro que desde el momento de la TOA (*Transfer of Authority*):

«El componente militar del PRT, en estrecha coordinación con el componente civil, planeará y conducirá, en apoyo de las Fuerzas de Seguridad afganas, operaciones militares en su AOO, colaborando con las autoridades provinciales del Gobierno de Afganistán para alcanzar un ambiente estable y seguro que refuerce la gobernabilidad y facilite la reconstrucción y el desarrollo. Simultáneamente apoyará, de acuerdo con sus capacidades y posibilidades, las operaciones de seguridad realizadas por las unidades del RC-W en la provincia.»

Profundizando en la misión explicitada en el OPLAN del RC-W COMCR-W, vemos que el PRT español:

«Conducirá operaciones militares en apoyo del Gobierno de Afganistán en su AOO, para conseguir un ambiente estable y seguro que refuerce la gobernabilidad y facilite la reconstrucción y desarrollo.»

El cumplimiento con éxito de la misión deberá ir siempre guiado por el propósito del COMCR-W, en el sentido de:

«Conseguir la conexión necesaria entre la ISAF y la población afgana y la confianza con las ANSF (*Afghan National Security Forces*) para conseguir ganar la voluntad de la población y la aceptación, por parte de ésta, del papel de ISAF en la reconstrucción del país en general.»

Cometidos

Después de haber repasado la misión del PRT español, podemos deducir los cometidos que tendrá asignados, los cuales estarán relacionados con la seguridad, la reconstrucción y desarrollo y la gobernabilidad.

COMETIDOS DE SEGURIDAD

- Consolidar la situación de seguridad alcanzada en el distrito de QiN y en la capital de la provincia.
- Reforzar y mejorar las condiciones de seguridad y defensa del destacamento e instalaciones del propio PRT.
- Garantizar la seguridad de todas las autoridades, unidades de apoyo y medios civiles del PRT en el desempeño de sus cometidos.

- Impulsar la implicación de las ANSF en el planeamiento y ejecución de aquellas operaciones conjuntas que se consideren.
- Realizar operaciones de control de zona para, apoyando las acciones de las ANSF, acercar la presencia de ISAF a la población y a las autoridades locales.
- Apoyar el establecimiento y mejora del ANP en puntos clave de la provincia de Badghis, asegurando así la libertad de movimientos.
- Apoyar y participar en aquellas operaciones y proyectos del RC-W en los que se requiera la participación del PRT.

COMETIDOS DE RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO

De manera coordinada y sincronizada con los progresos alcanzados en el pilar de seguridad, los proyectos de reconstrucción y desarrollo buscarán:

- Impulsar la reconstrucción y desarrollo del AOO con atención prioritaria a la rehabilitación de las vías de comunicación y al establecimiento de las infraestructuras básicas.
- Apoyar la construcción de escuelas y centros de asistencia sanitaria.
- Apoyar el desarrollo de fuentes de riqueza (agricultura, ganadería y otras actividades locales).

COMETIDOS DE APOYO A LA GOBERNABILIDAD

- A través de la consecución de los objetivos en materia de seguridad y reconstrucción y desarrollo, respaldar y reforzar la acción del gobierno de la provincia y reforzar su legitimidad.
- Mantener un enlace permanente con las autoridades afganas, tanto del gobierno de Badghis como de los diferentes distritos y municipios de dicha provincia, con el fin de apoyar sus iniciativas y proyectos.
- Reforzar y apoyar las actividades de la administración de la provincia de Badghis.
- Mantener un enlace permanente con otros agentes religiosos y civiles que tradicionalmente ejercen una influencia decisiva en la realidad social y política de la provincia.

Orgánica y capacidades

La orgánica y las correspondientes capacidades del PRT español en su conjunto deben ser acordes con los cometidos explicitados anteriormente, con el fin de que pueda cumplir su misión. Con ese propósito, el PRT español está compuesto por un componente militar y un compo-

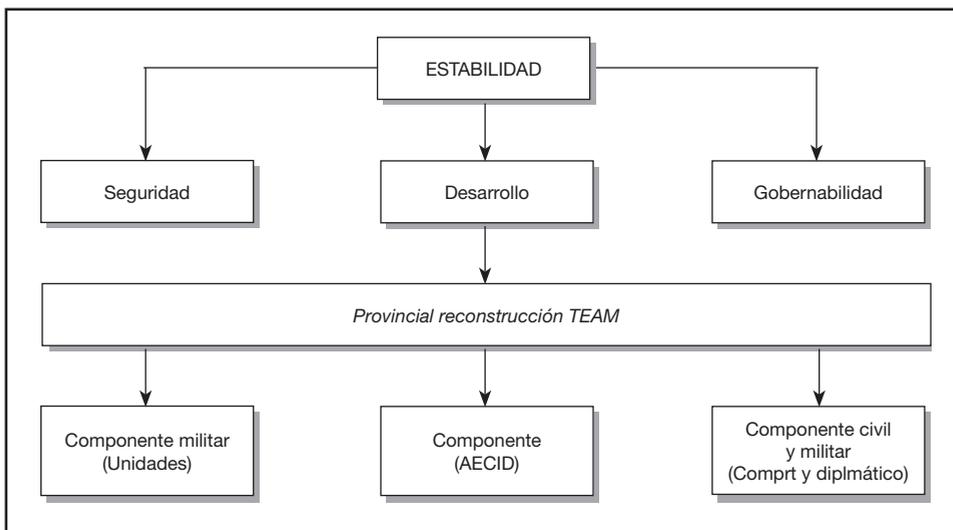


Figura 6.— *Distribución de cometidos en el PRT español.*

nente civil, liderando el PRT en su conjunto el coronel jefe de la fuerza militar del PRT (27).

A su vez, el componente civil integra al representante diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y al personal de la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo (AECID). Cada una de estas tres partes, asume los cometidos que le corresponden de tal manera que el componente militar es responsable de los cometidos de seguridad y los miembros de AECID tienen que cumplir los cometidos de reconstrucción y desarrollo. En cuanto al apoyo a la gobernabilidad, la responsabilidad recae tanto en el comandante militar del PRT como en el representante diplomático del MAEC, figura 6.

EL COMPONENTE MILITAR

La estructura orgánica de la parte militar, compuesta por un total de 218 hombres, está dentro de los márgenes de la organización militar tipo de un PRT de ISAF, explicada en apartados anteriores, con las particularidades derivadas de la situación propia de la provincia de Badghis y del propio diseño nacional de la fuerza a desplegar en Afganistán.

(27) Nota del autor: el liderazgo del conjunto del PRT es un punto sensible e incluso discutido en todos los PRT,s, no sólo en el español.

El coronel jefe del PRT cuenta con el asesoramiento de su Plana Mayor y el apoyo directo de la Sección Económico-Administrativa (SEA) y del Elemento de Apoyo al Mando (EAM), donde se encuentra encuadrado un oficial de la Guardia Civil desempeñando los cometidos de *Provost Marshall*.

Dependiendo directamente del jefe del PRT, se encuentran encuadradas la Compañía de Seguridad y Protección, la Unidad de Apoyo a la Reconstrucción, la Unidad de Transmisiones, el Grupo de Equipos de Desactivación de Explosivos (GEDE) y el Equipo de Contrainteligencia y Seguridad (ECIS). La Unidad de Apoyo a la Reconstrucción está compuesta, a su vez, por los equipos de Operaciones Psicológicas (PSYOPS), CIMIC y la Unidad de Enlace y Observación (UEO) figura 7.

En el ámbito militar, el cambio relativo a la orgánica del PRT (28) más relevante desde su despliegue en QiN ha sido el aumento de la inicial Sección de Seguridad y Protección, que apenas tenía capacidad para la

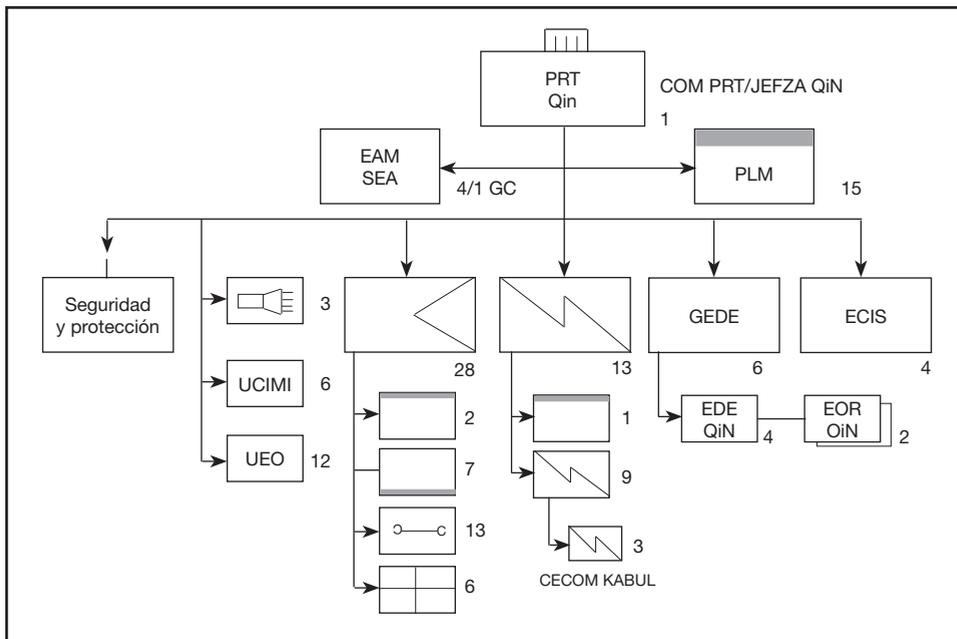


Figura 7.— Organigrama militar del PRT.

(28) Nota del autor: la estructura y entidad del personal militar del PRT son aproximados y de hecho varían entre rotaciones.

seguridad interna de la base del PRT y la realización de escoltas en QiN, hasta una Compañía de Seguridad y Protección. Esta unidad proporciona una capacidad de movimiento y presencia a lo largo de la provincia un poco más amplia, pero sin posibilidad de realizar ni acciones simultáneas, ni esfuerzos alejados de la base de QiN, dado el nivel de inseguridad reinante en la zona.

El resto de los cambios que se han ido sucediendo en lo que respecta a la orgánica, han sido simples «retoques» a lo inicialmente previsto, fruto de la experiencia y lecciones aprendidas.

La seguridad debe atender primeramente a las fuerzas propias, en segundo lugar a los proyectos de reconstrucción y desarrollo en curso como elemento básico de la credibilidad del PRT ante la población afgana y, finalmente, debe proporcionar al PRT la libertad de acción, o al menos de movimientos, a lo largo y ancho de la provincia. Para ello, los cometidos de seguridad serán llevados a cabo por medio de la Compañía de Seguridad y Protección, la UEO (29) y el ECIS, apoyados con las capacidades de Equipos Operativos de Desactivación (EOD), Asistencia Sanitaria (ASAN), CIMIC y PSYOPS orgánicas. Además, la permanente cobertura CAS (*Close Air Support*) proporcionada por los TACP,s, se considera imprescindible para mantener la libertad de acción, tal y como la realidad ya ha demostrado en el propio terreno (30).

Por último, es necesario subrayar que las carencias logísticas son importantes, lo cual incide directamente en las capacidades operativas. En este sentido, toman especial relevancia las carencias en el apartado de apoyo sanitario, que sólo puede aportar una capacidad de ROLE 1 en QiN, estando demasiado alejado del ROLE 2 de Herat. Además, la capacidad de la base del PRT es muy limitada y ya se encuentra al colmo de sus posibilidades de habitabilidad, a la vez que, al encontrarse en el centro de QiN, presenta una importante vulnerabilidad de seguridad. Como solución, está previsto el poder contar con una nueva base para el PRT en las afueras de QiN para principios de 2010. Las obras ya están en marcha de tal manera que la base va a contar con una mayor amplitud, aproximada-

(29) La UEO es un Equipo Operativo de Operaciones Especiales con capacidad para realizar reconocimiento de zona, enlace con elementos clave, protección de personalidades VIP (*Very Important Person*) y misiones de acción directa limitadas una vez llegado el caso.

(30) «Una patrulla apoyada por soldados españoles en Afganistán sufre un ataque», diario *El Mundo*, p. 26, Madrid, 10 de agosto de 2007.

mente para 1.200 hombres, y se mejorarán las condiciones de seguridad e infraestructura.

EL REPRESENTANTE DIPLOMÁTICO DEL MAEC

El representante diplomático del MAEC o embajador en misión especial, dependiente directamente de la cadena nacional del MAEC a través de la Embajada española en Kabul, asume el rol de figura institucional representativa del componente civil del PRT pero no tiene mando y control respecto a los componentes de AECID.

La principal responsabilidad del oficial diplomático es la de llevar a cabo los cometidos relativos al pilar de apoyo a la gobernabilidad, aunque esta tarea también recae, y en ocasiones ha sido ejercida de forma única (31), por parte del comandante del PRT.

EL COMPONENTE CIVIL DE AECID

La responsabilidad del cumplimiento de los cometidos relativos al desarrollo y reconstrucción en el AOO del PRT, recae en el personal del MAEC desplegado en QiN a través de AECID, ya que esta agencia está dotada de los medios económicos necesarios para poder llevar a cabo dichos cometidos (32).

El equipo de AECID, compuesto por unos cuatro o cinco hombres, dependiente directamente de la cadena nacional de AECID, y por tanto del MAEC, es liderado por la figura del oficial de desarrollo del PRT. Parece evidente que es la parte fuerte del PRT español puesto que sus capacidades económicas son realmente altas aunque su dependencia de la seguridad del AOO limita mucho la capacidad de realizar proyectos globales.

Operaciones y funcionamiento

La parte más difícil de cualquier operación llega cuando hay que plasmar sobre el terreno todo aquello que se ha concebido y preparado durante el planeamiento y mucho más si se trata, como es el caso, del establecimiento de una estructura conjunta civil y militar en un Estado tan de-

(31) Durante algunos meses no ha existido la figura del representante diplomático del MAEC en QiN.

(32) 10 millones de euros anuales al menos hasta el año 2010 según la Conferencia de Londres. Fuente: *The Afghanistan Compact. Islamic Republic of Afghanistan and International Community Agreement*. Londres, febrero de 2006.

bilitado en todos los aspectos como es Afganistán, localizado a 6.500 kilómetros del territorio español.

Esta dificultad se incrementa debido a que la realización de todos los proyectos y actividades que se lleven a cabo en Badghis tiene que ser enfocada desde el prisma del más absoluto respeto hacia las costumbres, el pensamiento religioso y las tradiciones de la población. Este modo de actuación siempre ha caracterizado la intervención de los soldados españoles en las operaciones internacionales y el PRT español, consciente de su importancia, está poniendo especial énfasis en ello.

LAS OPERACIONES DE SEGURIDAD

Sin lugar a dudas, en un ambiente como el que estamos tratando, el punto de partida de la estabilidad tiene que ser el pilar de la seguridad, comenzando por la *Force Protection*, pues sin él es imposible siquiera iniciar el resto de las acciones. Esto es debido no sólo por las implicaciones en la zona, que son evidentes, sino también por las implicaciones sobre la opinión pública en el propio territorio nacional español. Este pilar de seguridad, con el mantenimiento de las medidas de OPSEC (*Operation Security*) como medida fundamental de protección de la fuerza, se cimienta en acciones concretas tales como el refuerzo y mejora de las condiciones de seguridad y defensa de la base del PRT y del aeropuerto de QiN, así como la preparación y práctica de los planes de contingencia previstos.

Añadido a lo anterior, los cometidos diarios de seguridad se centran en la protección de todas las actividades desarrolladas tanto por la parte militar como por la parte civil del PRT (desde escoltas hasta operaciones específicas de rescate si fuera el caso) y en la realización de operaciones de control de zona apoyadas mediante la realización de enlaces con personalidades clave, acciones PSYOPS y acciones CIMIC, en especial los QIP,s (*Quick Impact Projects*) (33). Sin embargo, para la realización de estos cometidos, las capacidades militares del PRT español son muy limitadas, si tenemos en cuenta la extensión y situación de inestabilidad actual de su AOO.

No obstante, el PRT trata de apoyar sus acciones de seguridad en las ANSF. Para ello ha establecido un contacto fluido tanto con el ANP, a

(33) No debemos confundir los QIP,s, ejecutados por la parte militar, con el pilar de desarrollo y reconstrucción, pues estos QIP,s deben ser encuadrados en el pilar de seguridad y, en concreto, de apoyo a la seguridad y aceptación de la fuerza.

través del *Provost Marshall*, como con el ANA (*Afghan National Army*), a través de los reservistas del Ejército estadounidense, que se alojan en la base del PRT, y que monitorizan la instrucción y adiestramiento del Kandak (34) afgano desplegado en QiN desde el año 2008.

Este apoyo no busca solamente el reforzar las capacidades de seguridad del PRT, sino también que las ANSF vayan asumiendo cada vez más responsabilidades en lo que respecta a los cometidos que tienen encomendados, viéndose así inmersas en el llamado proceso de «afganización». Dicho proceso tiene como fin que la dependencia de las ANSF respecto de las fuerzas internacionales sea cada vez menor en lo que respecta al cumplimiento de su misión. Sin embargo, en Badghis, la colaboración operativa entre ambas partes no llega todavía al nivel de producir resultados verdaderamente satisfactorios, aunque sí esperanzadores.

También es importante destacar la no implicación del PRT español en la lucha contra el narcotráfico en la provincia de Badghis, una de las grandes rémoras que aumenta la inestabilidad de la provincia debido a la proliferación de bandas mafiosas. La implicación directa de nuestras tropas en este asunto significaría que el nivel de seguridad del PRT disminuiría de forma exponencial puesto que estaríamos atentando directamente contra los intereses de dichas bandas. El propio JEMAD ha dicho repetidas veces que «es una cuestión de responsabilidad de la Policía afgana» (35).

Por otro lado, en este apartado convendría puntualizar sobre la «convivencia de distintos actores» pertenecientes a ISAF, realizando operaciones militares en el AOO del PRT español. Dichas acciones, llevadas a cabo por unidades del RC-W, así como por otras fuerzas de ISAF, como pudieran ser las de operaciones especiales, no siempre favorecen la acción del PRT español e incluso repercuten e interfieren en la propia seguridad de dicho PRT. Asimismo, la colaboración del PRT con organizaciones internacionales en la provincia de Badghis se reduce al contacto institucional con la delegación en QiN de UNAMA ya que ni tan siquiera hay desplegadas ONG en Badghis.

LAS OPERACIONES DE RECONSTRUCCIÓN Y DESARROLLO

El trabajo del PRT no se puede entender sin mencionar el de su componente civil, dedicado a trabajos de reconstrucción y desarrollo a medio y

(34) Unidad del Ejército afgano tipo batallón.

(35) Entrevista al general José Julio Rodríguez, jefe del Estado Mayor de la Defensa, diario *La Razón*, p. 5, Madrid, 21 de diciembre de 2008.

largo plazo en el marco de toda la provincia de Badghis. Así, desde que España iniciara en mayo de 2005 el despliegue del PRT, el personal de AECID pudo comenzar a identificar sus primeros trabajos. Desde entonces, los trabajos de reconstrucción en la zona no se han detenido, aunque siempre han ido a remolque de los pasos dados en seguridad.

Bajo el planeamiento y dirección de AECID, el «Grupo Tragsa» (36) comenzó cuatro grandes proyectos de reconstrucción que ya han sido finalizados: la carretera a Herat desde QiN, el hospital provincial de QiN, las redes de agua potable y de saneamiento de QiN y el aeródromo de QiN. Añadido a esto, el plan de acción de AECID (37) prevé otras mejoras en las infraestructuras, algunas de las cuales ya están en marcha, tales como el enlace con la carretera principal de Afganistán (*Ring Road*) (38), la construcción de minipresas para regadío, la construcción de escuelas y centros de salud, la construcción de granjas y la implantación de zonas de cultivo.

En buena lógica, la capacidad de llevar a cabo los proyectos de desarrollo y reconstrucción dependen del pilar de seguridad puesto que estos proyectos sólo podrán fructificar en un ambiente seguro, a la vez que retroalimentan la seguridad, sirviendo para consolidar los logros alcanzados en dicho campo.

Por este motivo, las actividades militares operativas diarias deben estar estrechamente coordinadas y sincronizadas con las actividades de reconstrucción y desarrollo planeadas por el componente civil ya que éstas necesitarán protección (39) e información relativa a la seguridad de las actividades. No obstante, se han desarrollado proyectos de la AECID para los que se han contratado empresas de seguridad civil afgana.

LAS OPERACIONES DE APOYO A LA GOBERNABILIDAD

Finalmente, los avances en el pilar de la gobernabilidad tienen que venir de la mano de la consecución de los objetivos en materia de seguridad,

(36) El «Grupo Tragsa» es una empresa privada que sirve en Afganistán como «servicio técnico» de AECID ya que esta última es la que ordena la ejecución de las obras y proyectos elegidos.

(37) MAEC, AECID: Plan de Actuación Especial 2006-2008. Cooperación Española, Afganistán, Madrid, enero de 2006.

(38) AECID considera clave el romper con el tradicional aislamiento histórico de la provincia de Badghis con el resto de Afganistán.

(39) Aproximadamente se realizan unas 50 patrullas de protección al personal de AECID al mes para que éstos puedan llevar a cabo su trabajo.

reconstrucción y desarrollo, respaldando y reforzando así la legitimidad y la acción del Gobierno de Afganistán, especialmente en aquellos distritos más alejados de QiN. Para ello, el PRT tiene que mantener un enlace permanente con las autoridades (40), a nivel provincia, distrito y localidad, con el fin de apoyar sus iniciativas y proyectos. Simultáneamente, también se tiene que establecer un especial enlace con los agentes civiles y religiosos que tradicionalmente ejercen una gran influencia en la realidad social y política de la provincia, dadas las peculiaridades de Afganistán en general y Badghis en particular. Lamentablemente, en este aspecto de apoyo a la gobernabilidad, no podemos decir que se hayan conseguido grandes logros, puesto que los medios disponibles son insuficientes.

Conclusiones y propuestas

El concepto de PRT se muestra como una herramienta muy útil para lograr la estabilidad de un área en la que han finalizado las operaciones de combate, al ser capaz de conjugar en una misma estructura las capacidades de un componente civil y otro militar, relativas a seguridad, reconstrucción, desarrollo y apoyo a la gobernabilidad.

No obstante, este concepto se encuentra en continua evolución, fruto de su corta vigencia y de la necesidad de haberse ido adaptando a la realidad del conflicto en el que fue dado a la luz, el afgano. Por tanto, está abierto a continuas apreciaciones, matizaciones y cambios, motivadas por la gran flexibilidad que permiten los propios manuales de la OTAN al respecto, los *PRT Handbook*.

Esta gran flexibilidad del concepto de PRT permite que cada uno de los PRT,s desplegados en Afganistán tenga su personalidad propia, fruto de la diferente situación de las áreas donde están ubicados y de las capacidades e intenciones de cada nación contribuyente. Dicha personalidad propia se ve reforzada por la existencia simultánea en cada PRT de dos cadenas de mando, la de ISAF y la nacional, máxime cuando los componentes civiles de los PRT,s mantienen una clara dependencia nacional, sobre todo en el apartado clave de la financiación económica de los proyectos de reconstrucción y desarrollo.

(40) La matriz de enlace no es una herramienta de trabajo que se mantenga constante sino que varía con cada rotación de contingente militar, estando en muchos casos supeditada a la personalidad del jefe del PRT.

La aplicación del concepto de PRT en Badghis atiende simultáneamente la necesidad española de mantener nuestro prestigio en el seno de la comunidad internacional en general y en la OTAN en particular, con la responsabilidad de apoyo a la paz y seguridad mundial y a la cooperación al desarrollo de los países más deprimidos, consiguiendo la aprobación de la misión por parte de la opinión pública española.

Sin embargo, aunque desde un punto de vista conceptual, hemos hablado de un componente militar de los PRT,s capaz de penetrar en «zonas inestables e inseguras», si analizamos el PRT español nos damos cuenta de que el componente militar tiene una capacidad muy limitada para proporcionar el nivel de seguridad necesario para que se puedan llevar a cabo los proyectos de reconstrucción y desarrollo a lo largo y ancho de su AOO.

De hecho, los logros reales conseguidos hasta ahora, emparejados con un empeoramiento de la inseguridad general en la provincia, se reducen a QIN y sus alrededores, puesto que las capacidades militares actuales son insuficientes para trasladar la acción del PRT al resto de la provincia de Badghis. Bien es cierto que el encuadramiento efectivo en el RC-W soluciona este problema de carencia de capacidades militares, al menos en parte, pero entonces debemos admitir que el pilar de seguridad del PRT español se tiene que basar en el RC-W.

Con ello, debemos asumir que este refuerzo en los cometidos de seguridad lleva emparejado otros problemas, principalmente de coordinación y de unidad de esfuerzos, máxime cuando hablamos de estructuras combinadas y de intereses nacionales mezclados entre las naciones que componen las fuerzas del RC-W, el cual no siempre va a considerar al PRT español como la primera de sus prioridades.

Por tanto, sería fundamental que la responsabilidad de las operaciones militares en el conjunto de la provincia de Badghis recayera en el jefe del PRT español de tal manera que, dependiendo directamente del COMCR-W, no se solaparan en Badghis las operaciones militares del PRT español con las del RC-W ni con las del PRT noruego en el distrito de Ghormach. Con ello, la ejecución, visibilidad y control de todas las operaciones en Badghis estarían directamente bajo la cadena de mando española, lo cual redundaría en beneficio del éxito de la misión del PRT español, eje principal de nuestra aportación a ISAF.

Este control de la provincia de Badghis supondría evitar interferencias y errores de coordinación entre unidades de ISAF, mezclados con los inte-

reses nacionales de cada país, que muchas veces perjudican la misión del PRT español y producen falta de coherencia y control sobre los repetidos tres pilares de la estabilización: seguridad, reconstrucción y desarrollo. Además, consecuentemente, el asumir la completa responsabilidad en la provincia de Badghis nos aportaría un mayor peso en el RC-W, factor muy importante de cara a las decisiones a tomar en favor de los intereses nacionales.

Para poder asumir la responsabilidad anteriormente reseñada, deberíamos reforzar nuestra relevancia y presencia en ISAF, aportando más Fuerzas de Seguridad y protección a la orgánica del componente militar del PRT hasta llegar a un nivel de Grupo Táctico, con el fin de tener la certeza de que estamos apoyando de manera decisiva las carencias de seguridad, protección y maniobra de nuestro PRT para llevar a cabo su misión. Una necesidad de aumento de fuerzas superior al de nivel grupo táctico podría suponer el alejarnos del concepto de PRT, volviendo a la fase de operaciones de combate del espectro de intervención.

Sin embargo, el aumento del PRT español en lo que se refiere a efectivos de seguridad y protección, tiene que ir acompañado de una colaboración decidida, efectiva y real del PRT con las ANSF. En definitiva, necesitamos poner en práctica e impulsar el concepto de «afganización». Es decir, en materia de seguridad, tenemos que profundizar mucho más de lo que se está haciendo hasta ahora en la transferencia progresiva de responsabilidades a las ANSF, de tal manera que se consiga una interacción continua con ellas y se alcancen unos resultados satisfactorios en la provincia de Badghis en lo referente al problema de la seguridad. Desde luego, el descrédito del ANA y, especialmente de la policía, existente entre la población de Badghis, no ayuda mucho a resolver la situación pero, al menos, nos indica el punto de partida en el que hay que comenzar incidiendo.

Tanto el aumento de efectivos militares como la decidida colaboración con las ANSF se encuentran perfectamente recogidas en el concepto de PRT, con esa flexibilidad que le caracteriza en cuanto a la composición orgánica y en cuanto al apoyo del componente militar a las operaciones que no son de combate, tales como las de control de zona, en la que la colaboración con las ANSF tiene que ser decisiva hacia el éxito.

También podemos subrayar que las carencias del PRT español, en lo que se refiere al apoyo a la gobernabilidad, hacen que apenas se pueda desarrollar este pilar de la estabilidad, básico en el concepto de PRT. Esta debilidad

parece evidente pero realmente no es una primera necesidad si lo comparamos con las carencias en cuanto a capacidades relativas a los cometidos de seguridad, aunque lo cierto es que nos desvía del cumplimiento global de la misión encomendada. Añadido a esto, la corrupción generalizada en todos los estamentos de la población de Badghis, hace que haya mucho que quede mucho por hacer para la plena consecución de los objetivos.

No obstante, ningún proyecto de apoyo a la gobernabilidad saldrá adelante en Afganistán si queremos imponer nuestros modelos occidentales allí o si los queremos acelerar demasiado. Todo aquello que se haga, todo aquello que se apoye, tendrá que respetar el «modelo afgano», su propio modelo, sin querer imponer el occidental. En efecto, nunca podemos olvidar que los occidentales no vemos las cosas de la misma manera que el pueblo afgano y que sin ese respeto total a su visión no llegaremos a ninguna parte, puesto que ellos son el actor principal en este escenario.

Por otro lado, aunque el concepto de PRT lo deja muy claro, es fundamental pensar en el PRT como una estructura conjunta civil-militar y no como un conjunto de componentes aislados. A este respecto, es fundamental encontrar una solución interministerial a los problemas con el fin de buscar el máximo rendimiento operativo al PRT puesto que la base del concepto del PRT es la integración de los componentes civil y militar para poder aprovechar la sinergia de su actuación conjunta.

En concordancia con todo lo expuesto, la reciente decisión adoptada de trasladar la base del PRT en QiN a las afueras de la ciudad prevista para el año 2010, presenta la posibilidad de la reestructuración del contingente español en Badghis sin crearse ningún tipo de problema de infraestructuras e, incluso, de reunificar, simplificar e impulsar el sostenimiento logístico de nuestro PRT.

En conclusión, como idea podríamos subrayar que, precisamente ahora cuando las circunstancias operacionales nos demandan cambios en nuestra aplicación del concepto de PRT en la provincia de Badghis. Por tanto, podemos aprovechar la situación actual, en la que dada la evolución de los acontecimientos en Afganistán, la OTAN demanda una mayor implicación en fuerzas y cometidos a todos los aliados y, en concreto a España, para proponer y ofertar los cambios que necesitamos. Paralelamente a ello, seremos coherentes con la estrategia que nuestra política de seguridad y defensa viene marcando en el ámbito internacional y, más concretamente en Afganistán.

En definitiva, estos cambios contribuirían a alcanzar la consecución de los intereses nacionales debido a que apoyan el impulso necesario a la aplicación española del concepto de PRT en Afganistán, justo cuando en el seno de la OTAN se nos está demandando, precisamente, ese nuevo impulso decidido.

Bibliografía

Documentación oficial:

Bucharest Summit Guide 2-4, abril de 2008: *Progress in Afghanistan*, North Atlantic Treaty Organization Document, abril de 2008.

Bucharest Summit Guide 2-4 : *NATO Operations*, North Atlantic Treaty Organization Document, abril de 2008.

Bonn Agreement: 5 de diciembre de 2005.

Conferencia Internacional de Apoyo para Afganistán, París, junio de 2008.

HQ ISAF PRT Office: *ISAF PRT Handbook*, versión 6, 14 de julio de 2006.

- *ISAF PRT Handbook*, edición 2, 31 de octubre de 2006.
- *ISAF PRT Handbook*, edición 3, 3 de febrero de 2007.
- *ISAF PRT Review*, 20 de agosto de 2008.

ISAF: *Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan*, mayo de 2008.

Islamic Republic of Afghanistan Government: *Afghanistan National Development Strategy*, Kabul, 2008.

MAEC, AECID: Plan de Actuación Especial 2006-2008, cooperación española, Afganistán, enero de 2006.

NATO: CIMIC (*Joint Doctrine Publication 3-90: Civil-Military Cooperation*), 2006.

Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: 1378, 1386, 1401, 1413, 1419, 1444, 1471, 1510, 1536, 1563, 1589, 1623, 1659, 1662, 1707, 1746, 1776 y 1806.

SACEUR: *OPLAN 10302 (Revise 1) for the ISAF in Afghanistan*, Unclassified version, Mons, diciembre de 2005.

The Afghanistan Compact. Islamic Republic of Afghanistan and International Community Agreement, Londres, febrero de 2006.

US Army's Center for Lessons Learned: *US Provincial Reconstruction Team Playbook Armed Forces*, Fort Leavenworth, Kansas, 2007.

US Army's Center for Lessons Learned: *Handbook: PRT Playbook (TTP)*, Fort Leavenworth, Kansas, septiembre de 2007.

World Bank: *Afghanistan: State Building, Sustaining Growth and Reducing Poverty*, 2005.

Libros y documentos publicados:

ALAEZ FEAL, Octavio: «La reconstrucción de Afganistán», *Boletín de Información del CESEDEN*, número 296. Madrid, 2006.

BINNENDIJ, Hans and STUART, Johnson: *Transforming for Stabilization and Reconstruction Operations*, National Defense University Press, chapter 8, Washington, 2004.

CENTER FOR THE STUDY OF THE PRESIDENCY: *Afghanistan Study Group Report: Revitalizing our efforts rethinking our strategies*, January, 2008.

CIMIC GROUP NORTH: *NATO Provincial Reconstruction Teams: ISAF PRT Operations in Afghanistan and the Implications and consequences for civil-military relations*, January, 2006.

DOMBROWSKI, Michael P.: *Improving Interagency Planning and Execution at the Operational Level: Creating a Stability and Reconstruction Component within a Joint Task Force*, US Army Command and General Staff College, 2006.

ECHEVARRÍA, Carlos: «Riesgos para el contingente español en Afganistán», Real Instituto Elcano, *ARI* número 128/2007, diciembre de 2007.

FUENTE COBO, Ignacio: «Vencer en Afganistán», revista *Ejército*, número 394. Madrid, mayo de 2005.

IVES, Jonathan: *Provincial Reconstruction Teams and their Role in development: An evolutionary process*, February, 2008.

KERN, Sobren: «¿Puede reconstruirse Afganistán?», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 30/2006, marzo de 2006.

NOYA, Javier: «La opinión pública española y las misiones de las Fuerzas Armadas en el exterior», Real instituto Elcano, *ARI*, número 121/2007, noviembre de 2007.

PERITO, Robert: *The US Experience with Provincial Reconstruction Teams*, octubre de 2007.

PRINCETON UNIVERSITY OF PUBLIC AND INTERNATIONAL AFFAIRS: *Provincial Reconstruction Teams: Lessons and Recommendations*, enero de 2008.

RASHID, Ahmed: «España y Afganistán», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 65/2006, *Análisis*, junio de 2006.

REGUEIRO DUBRA, Raquel: «La evolución de la Fuerza de Asistencia para la seguridad en Afganistán (2001-2007)», *Boletín de Información del CESEDEN*, número 300, Madrid, marzo de 2007.

ROEL FERNÁNDEZ, Rafael: «La contribución del PRT (*Provincial Reconstruction Team*) español en Qala e Now a la reconstrucción y desarrollo de Afganistán» Real Instituto Elcano, *ARI*, número 6, Madrid, enero de 2008.

SALMON, Paul J.: *Monography: The Role of the Provincial Reconstruction Teams in Stability Operations: Reality and potential*, mayo de 2008.

SILVELA, Enrique: «Las Fuerzas Armadas en la reconstrucción nacional: los PRT en Afganistán», Real Instituto Elcano, *ARI*, número 49, abril de 2005.

VV.AA.: «Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN», *Documento de Seguridad y Defensa*, número 7, CESEDEN, Madrid, marzo de 2007.

YAÑEZ, Francisco M.: «La Estabilidad en Afganistán», revista *Ejército*, número 806, Madrid, mayo de 2008.

Páginas web consultadas:

BANCO MUNDIAL: páginas de Afganistan en: <http://www.worldbank.org.af> (último acceso el 30 marzo de 2009).

CALL (*Center for Army Lessons Learned*), en: <http://call.army.mil> (último acceso el 28 de marzo de 2009).

CIA WORLD FACTBOOK, en: <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook> (último acceso el 15 de enero de 2009).

En: [http://usinfo.state.gov/esp/home/regions/middle east south asia/afghanistan.html](http://usinfo.state.gov/esp/home/regions/middle%20east%20south%20asia/afghanistan.html) (último acceso el 14 de febrero de 2009).

En: <http://www.jdsurvey.net> (último acceso el 7 de enero de 2009).

Página del grupo internacional Senlis Council, en: <http://www.senliscouncil.net> (último acceso el 25 de marzo de 2009).

Página oficial del ANDS, en: <http://www.ands.gov.af/ands> (último acceso el 21 marzo de 2009).

Página oficial del Gobierno de Afghanistan, en: <http://www.gov.af> (último acceso el 25 de marzo de 2009).

Página oficial del MAEC, en: <http://www.maec.es> (último acceso el 23 de marzo de 2009).

Página oficial de Naciones Unidas, en: <http://www.un.org> (último acceso el 30 de marzo de 2009).

Página oficial del Nato CIMIC Group North, en: <http://www.cimicgroupnorth.org> (último acceso el 23 de diciembre de 2008).

Página oficial de la OTAN: <http://www.nato.isaf.int/> (información oficial abierta sobre ISAF) (último acceso: 30 de marzo de 2009), <http://www.nato-pa.int> (informes de carácter oficial) (último acceso el 30 de marzo de 2009).

Página oficial de UNAMA, en: <http://www.unama-afg.org> (último acceso el 23 de diciembre de 2008).

Página oficial del USIP (*United Institute for Peace*), en: <http://www.usip.org> (último acceso el 22 de diciembre de 2008).

Página del Real Instituto Elcano, en: <http://www.realinstitutoelcano.org> (último acceso el 30 de marzo de 2009).

Página recopilatoria de mapas, en: <http://www.lib.utexas.edu/maps/Afghanistan> (último acceso: 13 de abril de 2009).

– En: <http://www.aims.org.af/maps> (último acceso: 13 de abril de 2009).

Relief web, en: <http://www.reliefweb.int> (último acceso el 18 de febrero de 2009).

Entrevistas, conferencias y seminarios:

CENTRO INTERNACIONAL DE TOLEDO PARA LA PAZ Y FUNDACIÓN TRES CULTURAS DEL MEDITERRÁNEO: Seminario Internacional «Afganistán y el impacto de la adaptación de la OTAN a los nuevos desafíos», Sevilla, febrero de 2007.

CESEDEN: «Seminario Internacional PRT,s», Madrid, 13-14 de febrero de 2008.

DÍEZ NICOLÁS, Juan, profesor de la Universidad Complutense de Madrid: *Imagen Fuerzas Armadas: aspectos sociológicos*, CESEDEN, Madrid, 15 de diciembre de 2008.

MORALES SÁNCHEZ, José: representante MAEC: Conferencia sobre India y Afganistán, CESEDEN, Madrid, 4 de diciembre de 2008.

YUSTE ECHARREN, Pablo, jefe del Departamento de Emergencias y Posconflicto de la Oficina de Acción Humanitaria de AECID: entrevista personal, Madrid, 9 de marzo de 2009.

CAPÍTULO QUINTO

VIOLENCIA SEXUAL Y NUEVAS GUERRAS

LOS CONFLICTOS ÉTNICOS, ¿CATALIZADORES DEL USO DE VIOLENCIA SEXUAL

VIOLENCIA SEXUAL Y NUEVAS GUERRAS

Por IVÁN MORGAN PLANAS

I have seen in firsthand that it has become more dangerous to be a woman than a soldier in modern war.

Major general PATRICK CAMMAERT, *The Hague Former general officer commanding eastern division in Congo.*

El concepto

El concepto de violencia sexual es de más fácil comprensión que definición. Su definición ofrece ciertas complicaciones, en primer lugar porque nos enfrentamos a un término polisémico y en segundo lugar porque es un término rodeado de historia.

Además su identidad ha sufrido cambios a lo largo de los tiempos, en función del momento histórico, del desarrollo social, humano, político y de la propia percepción.

El número de víctimas, su vinculación a las desigualdades sociales, al inadecuado desarrollo educativo, arraigadas creencias culturales, el simple hecho de constituir un acto de dominación y su carácter transnacional requiere entender la violencia sexual como un fenómeno y no exclusivamente como un problema. La extensión y recurrencia de este fenómeno puede llegar a convertirlo en factor de conflicto por sí mismo.