

Equipos de Reconstrucción Provincial al Oriente de Afganistán: El beneficio como herramienta estratégica en la contrainsurgencia

Robert E. Kemp

Las opiniones expresadas en el presente artículo son propias del autor y no necesariamente reflejan las opiniones del Departamento de Estado ni del Gobierno de EUA.

ESTADOS UNIDOS Y sus socios de la Fuerza Internacional de Asistencia en Materia de Seguridad (*ISAF*, por sus siglas en inglés) han estado participando en una operación de contrainsurgencia (*COIN*) en el área de responsabilidad del Comando Regional-Este (*RC-East*, por sus abreviatura en inglés) en Afganistán, durante parte de la última década, con diversas metodologías, niveles de recursos y resultados. Uno de los elementos clave ha sido los Equipos de Reconstrucción Provincial (*PRT*, por sus siglas en inglés), plataformas civiles-militares concebidas para extender el alcance del Gobierno de Afganistán y para otras funciones. Si bien hay muchos que se preocupan por las capacidades del Gobierno de Afganistán y las tendencias negativas observadas en la contrainsurgencia, el *RC-East* ha presenciado algunos considerables éxitos. Obligó a los grupos insurgentes a operar fuera del área y gobiernos locales se han establecido en muchos otros lugares.¹

¿Qué papeles han desempeñado los *PRT* en las tendencias positivas de la *COIN* en esta parte de Afganistán y qué han hecho que pueda ser considerado perjudicial? ¿Cómo se integran en

la recientemente modificada estrategia de *COIN*? ¿Cómo podemos emplearlos en las insurgencias fuera de Afganistán?

En este artículo se presentan tres secciones y se centrará principalmente en el período que va de 2004 a 2008 (cuando yo estaba en el país, con consideraciones de sucesos acontecidos en esos años). En la primera sección, se examinará qué beneficio proporciona el usar los *PRT*, concentrándose en el Gobierno, esfuerzos diplomáticos y la coordinación cívico-militar, con algunas observaciones sobre la importancia estratégica de estas iniciativas. El Manual de Campaña (FM) 3-24, *Counterinsurgency*, constituye un punto de referencia.² En la segunda sección, se examinará los desafíos que enfrentan los *PRT* en el *RC-East*. Y en la tercera, se incluye una evaluación general de sus éxitos o fracasos, y se hace algunas recomendaciones sobre cómo pueden operar de manera más eficaz.

Sin duda alguna, los *PRT* forman parte de un equipo más grande —la fuerza de la coalición. Operan en conjunto con batallones, brigadas y unidades de las Fuerzas Especiales. Si bien cada una de estas unidades tiene tareas específicas, con frecuencia se combinan con las de los *PRT*, para que cualquier evaluación (y crédito por los éxitos) también se les acredite. El presente artículo, se centra en el papel político que desempeñan los *PRT*, en lugar de sus iniciativas de asistencia militar o en materia de desarrollo.

Robert E. Kemp es un funcionario de Servicio en el Extranjero del Departamento de Estado de EUA. Era el encargado de la gobernabilidad en la Embajada de EUA en Kabul, Afganistán, durante la primavera y verano de 2008 y el asesor político del Equipo de Combate de la 173ª Brigada Aerotransportada en el oriente de Afganistán. También ha servido en calidad de subdirector del equipo de

reconstrucción provincial en el oriente de Afganistán. De 2004 a 2005, fue el asesor político de la Fuerza de Tarea desplegada al Comando Regional-Este, con sede en Khost, Afganistán. Cuenta a su haber con una Maestría de la Universidad de Kentucky y otra Maestría en Política Pública Internacional de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Universidad Johns Hopkins.



El Primer Maestre Brylan Riggins, Armada de EUA, paramédico del equipo de reconstrucción provincial en Nuristán, cruza un puente sobre el río Alingar con el Primer Teniente Michael Lutkevich, Ejército de EUA y comandante del pelotón de la fuerza de seguridad del PRT en Nuristán, de guardia en el distrito de Nurgaram, 23 de enero de 2011.

El beneficio que aporta los PRT

En esta sección se examina el beneficio que aporta los Equipos de Reconstrucción Provincial desde el punto de vista de un oficial político, especialmente del período que va de 2004 a 2008, concentrándose en tres áreas principales, a saber:

- Ayuda en el desarrollo del gobierno local.
- Informes, análisis y diplomacia.
- Actuación como centro de coordinación dentro del Gobierno de EUA, el Gobierno de Afganistán y las organizaciones internacionales.

A continuación se presentan las observaciones sobre el valor estratégico de estas acciones.

Desarrollo del gobierno local. Según señala el manual de la COIN, “El objetivo principal de toda operación de COIN es fomentar el desarrollo de un Gobierno eficaz por medio de un gobierno legítimo”. ¿De qué manera han contribuido los PRT a este propósito?

Si bien la mayoría de iniciativas civiles internacionales que ocurrieron inmediatamente después de la derrota de los talibanes, en 2001, estaban destinadas a establecer un gobierno central viable en Kabul, en 2004 se dedicaron más esfuerzos para establecer y desarrollar al gobierno a nivel provincial. Había una necesidad no solo de fortalecer al Gobierno, sino también restablecer una sociedad civil viable cuyo tejido había sido fragmentado por una serie de guerras, comenzando en 1979. Los PRT jugaron un rol central en los programas de las Fuerzas Armadas, el Departamento de Estado y, hasta cierto punto, en la Agencia para el Desarrollo Internacional de EUA (USAID, por sus siglas en inglés) para mejorar las capacidades de gobierno.³ Ya para 2007, se pudo poner más énfasis en mejorar el gobierno a nivel de distrito, junto con algunos programas para fortalecer a los gobiernos municipales.

Al principio, los PRT en el Comando Regional-Este trabajaron en un ambiente sin complicaciones, con una presencia irregular del Gobierno de Afganistán y considerable injerencia de los poderes informales, incluyendo líderes de tribus y milicias, líderes religiosos y terratenientes. La insurgencia todavía estaba en sus etapas iniciales, permitiendo que los funcionarios civiles y oficiales militares de la fuerza de la coalición interactuaran con los afganos. Muchos, quizás la mayoría de los civiles afganos, en ese entonces se sentían optimistas con respecto al futuro del país y tenían buenas opiniones de los esfuerzos de la fuerza de la coalición. A fin de aprovechar estas circunstancias, los PRT colaboraron con las unidades de maniobra para avanzar en las capacidades de los gobiernos provinciales al proporcionar fondos provenientes del Programa de Respuesta de Urgencia del Comandante (CERP, por sus siglas en inglés) así como la movilidad y seguridad física de los gobernadores y otros funcionarios. También proveyeron asesoría y ayudaron con campañas de información y coordinación interinstitucional dentro del Gobierno de Afganistán.

Al trabajar conjuntamente con otras unidades de las fuerzas de la coalición y equipos de las Naciones Unidas, los PRT contribuyeron significativamente en las diversas rondas electorales ayudando con apoyo logístico, planificación de campañas para

explicar el proceso electoral a la población (y a los candidatos) y organización de medidas de seguridad. Los integrantes de equipo también sirvieron en calidad de observadores electorales. Si bien muy lejos de ser perfectas, estas elecciones eran importantes para lograr asignar en puestos, por lo menos, a algunos oficiales electos; las elecciones de 2004 y 2005, en particular, fueron consideradas creíbles por muchos afganos.

En 2005, vario grupos insurgentes estaban comenzando a ganar fuerza en el Comando Regional-Este. Esto surtió múltiples efectos: se establecieron gobiernos insurgentes ocultos, los funcionarios del Gobierno de Afganistán se convirtieron en blancos, la libertad de movimiento e interacción con los afganos, por parte de los oficiales de las fuerzas de la coalición, se vieron limitados y se dedicó mucho más esfuerzo, en lo general, a las operaciones de combate. Casi simultáneamente, el apoyo popular para el gobierno local comenzó a decaer mientras la infraestructura y los servicios básicos solo marginalmente mejoraron e incrementaron la percepción (o el hecho) de corrupción oficial. Esto obstaculizó los esfuerzos de los *PRT* para fortalecer al gobierno local, aunque aumentó el rol que jugaba en el desarrollo, cuando decenas de millones de dólares de fondos provenientes del *CERP* estuvieron disponibles para incentivar al Gobierno a asumir mayor responsabilidad en la planificación, coordinación y seguridad, obligando a los actores informales a trabajar con el gobierno formal de Afganistán.



(Foto del Ejército francés/Sargento Segundo Romain Beaulmette)

El Sargento Patrick Reilly, Ejército de EUA, del equipo de reconstrucción provincial en Panjshirm ayuda a aldeanos del lugar mientras entrega materiales para la construcción de un canal de irrigación en el distrito de Shutol, 20 diciembre de 2010.

Informes, análisis y funciones diplomáticas. Los *PRT* proporcionaron un servicio importante, al convertirse en los “ojos y oídos” de los formuladores de política y los escalones de la retaguardia. Gran parte de este servicio fue

Los equipos de reconstrucción provincial proveyeron un flujo constante de opiniones sobre las condiciones del lugar a comandos a nivel de brigada o división...

remitido a funcionarios del Departamento de Estado, con la tarea de ofrecer sus opiniones en cuanto a las tendencias políticas, sociales y económicas, así como la naturaleza de los rápidos cambios de los múltiples grupos insurgentes. Esto resulta importante destacar, puesto que la inteligencia militar tiende a concentrarse en la recolección de información de contraterrorismo y combate.

Los Equipos de Reconstrucción Provincial proveyeron un flujo constante de opiniones sobre las condiciones del lugar a comandos a nivel de brigada o división y al Cuartel General de la OTAN en Bruselas. En vista de que muchos los consideraban actores neutrales, los oficiales de los Equipos de Reconstrucción Provincial tenían una posición ventajosa para proporcionar, con más credibilidad, información y análisis a los funcionarios del Gobierno afgano y a los formuladores de política en Washington; una importante función, dada la complejidad de Afganistán.

Los Equipos de Reconstrucción Provincial también proveyeron una oportunidad de controlar funcionarios corruptos, aunque el impacto general de esta iniciativa resultó insignificante, ya que era difícil obtener pruebas contundentes, sumado al débil sistema legal de Afganistán. También vigilaron los asuntos transfronterizos, incluyendo los ataques e intentos de extender la influencia extranjera en Afganistán. Los *PRT* paulatinamente



Autoridades afganas y personal del equipo de reconstrucción provincial italiano en la ciudad de Herat celebran la instalación de la “primera piedra” de dos nuevas escuelas en el distrito de Injil, provincia de Herat, 12 de junio de 2011.

pudieron obtener una comprensión en cuanto a las relaciones y contiendas tribales, un asunto de interés principal en las operaciones de contrainsurgencia. Difundieron las posturas políticas actualizadas de EUA y de la *ISAF* y ayudaron a los funcionarios gubernamentales del lugar a comprender la política emitida por Kabul. Por último, los informes generados por los Equipos de Reconstrucción Provincial sirvieron de “canal de control adicional en terreno, proveyendo una confirmación de los efectos de la política, necesaria en algunos casos.

Los PRT y la coordinación. En el Manual de Campaña 3-24, *Counterinsurgency* se estipula que “Los aspectos políticos y militares de la insurgencia están tan estrechamente vinculados que son inseparables”. Además, agrega que, “La integración de las iniciativas civiles y militares es crucial para el éxito de las operaciones de contrainsurgencia. Todas las iniciativas se centran en apoyar a la población del lugar y al Gobierno de la nación anfitriona. Por lo regular, los programas políticos, sociales y económicos

son más valiosos que las operaciones militares convencionales en cuanto a llegar a la raíz de la causa del conflicto y en socavar una insurgencia”.¹ Los *PRT* 1 entretejieron las acciones políticas y militares y coordinaron con el Gobierno de Afganistán. Fueron el centro de coordinación en distintos niveles (aunque cabe destacar que el Comando Regional-Este y los Equipos de Reconstrucción Provincial fueron eficazmente administrados por las Fuerzas Armadas). En los mismos *PRT*, los militares y los funcionarios del Departamento de Estado, la USAID y el Departamento de Agricultura intercambiaron información y sincronizaron proyectos. Más importante aún, sirvió de plataforma para comunicarse con los líderes del lugar y funcionaron como lugares neutrales para la solución de controversias entre las fuerzas en la sociedad local. Por ejemplo, el equipo de reconstrucción provincial en Ghazni se desempeñó como parte neutral e intermediario entre las tribus Pastunes, Hazaras, Tayikes y los Kuchi nómadas en esa provincia.

Los equipos y brigadas también actuaron como centro de coordinación dentro de la comunidad interinstitucional del Gobierno de EUA. Por ejemplo, en la provincia de Nangarhar en 2008, el equipo hizo convergente los esfuerzos antidrogas entre las Fuerzas Armadas, la USAID, la Oficina de Asuntos de Narcóticos Internacionales e Imposición de Ley del Departamento de Estado, la Agencia Federal Antidrogas y otras organizaciones, antes de coordinar con el Gobierno afgano (aunque en este caso, gran parte del trabajo se hizo a nivel de Brigada).⁴ Los equipos también funcionaron casi como embajadas, proveyendo la infraestructura y planificación necesaria para las visitas de alto nivel, incluso delegaciones del Congreso de EUA, funcionarios afganos y oficiales militares.

Los beneficios estratégicos. Según señala David Kilcullen, “en esencia, la contrainsurgencia eficaz es una cuestión que tiene que ver con un Gobierno eficaz, respaldado por medidas de seguridad válidas para la población y de desarrollo económico, que descansan sobre una base sólida de dinámicas operaciones de información”.⁵ Mientras que la estrategia siga cambiando a una metodología centrada en la población, luego de las revisiones efectuadas a finales del 2008 y 2009 (junto con años de experiencia práctica), el propósito inherente

A fin de impedir futuras insurgencias, los afganos deben ver una mejoría en sus vidas y ver que sus niños tienen la posibilidad de un mejor futuro.

de los Equipos de Reconstrucción Provincial, interactuar con la población del lugar y fortalecer al Gobierno, los hace actores importantes. Ayudan a proporcionar las bases operacionales de esta estrategia modificada de distintas maneras: estableciendo vínculos con la población local, aprendiendo sobre la sociedad y su política y

fomentando las capacidades del Gobierno y los sistemas judiciales. Si bien los resultados han sido desiguales, los *PRT* han participado en campañas de diplomacia pública, explicando la presencia de la fuerza de la coalición en los pueblos y aldeas y contrarrestando la desinformación propagada por los insurgentes.

Al apoyar al gobierno del lugar, los *PRT* contribuyeron con la descentralización del poder de facto en Afganistán, con los beneficios estratégicos de acercar el proceso de toma de decisiones a las poblaciones a las que el Gobierno pretende servir. Esta no es una meta definida de los *PRT*, sino el resultado de su trabajo con las autoridades del lugar.

Si bien su operación no resulta económica, los *PRT* tienen la ventaja de ser menos costosos que las unidades de combate más grandes. A medida que crece el tamaño de las unidades de policía y militares, los *PRT* proporcionan la opción de mantener una presencia de las fuerzas de la coalición a un coste más o menos reducido. Esto es particularmente importante, porque parte de la estrategia de los talibanes es sobrevivir a la presencia internacional. Los *PRT* son viables porque sus costes de operación representan solo una fracción de los gastos de operaciones generales de la *ISAF* y les dan una oportunidad a los países con limitadas fuerzas de combate, de jugar un rol significativo. Se puede decir que un ejemplo de esto es el equipo de reconstrucción exitoso encabezado por Nueva Zelandia, en la provincia de Bamian, en el Comando Regional-Este.

En su esfuerzo para incrementar las capacidades del gobierno, los *PRT* se benefician de la democracia de la población común presente en la sociedad Pashtun. En los consejos (*shura*) del lugar o regionales, las discusiones pueden durar horas o hasta días, con frecuencia llegando a decisiones tomadas por consenso que son contractuales, tales como la aceptación de los resultados de las elecciones de 2004, el Programa de Solidaridad Nacional y los consejos de desarrollo afines que han tenido éxito en algunas áreas. Esta tendencia cultural hacia la democracia del lugar sustenta el argumento de que los Equipos de Reconstrucción Provincial deben continuar con sus esfuerzos, a largo plazo, de fortalecer una democracia viable.

A la larga, los equipos terminarán su trabajo en Afganistán, con la esperanza de que el Gobierno afgano independientemente lleve a cabo sus funciones (varias provincias se aproximan o han llegado a esta condición). Como un subconjunto del gobierno, las actividades de los *PRT* conforman el núcleo de desarrollo afgano a nivel provincial por medio de la transferencia de capacidades y el establecimiento de un marco conceptual de coordinación interinstitucional afgano. Dado el nivel extremadamente bajo de desarrollo en muchas áreas, esto es de importancia estratégica —hay décadas de trabajo por delante para el Gobierno de Afganistán y la comunidad internacional. A fin de impedir futuras insurgencias, los afganos deben experimentar una mejoría en sus vidas y ver que sus niños tienen la posibilidad de un mejor futuro. El contar con una estructura de desarrollo autóctona en marcha relativamente competente, con un nivel de corrupción aceptablemente bajo, permitirá que los donantes extranjeros proporcionen fondos para el desarrollo con menos personal expatriado y un resultante menor costo operativo.

Muchos afganos esperaban que la comunidad internacional les trajera mejoras concretas en sus vidas, lo cual fue evidente en el cauteloso optimismo observado en 2003. En 2008 la esperanza se había convertido en decepción, al ver que la asistencia extranjera solo proporcionaba beneficios limitados. Este cambio del estado anímico es un asunto serio para los esfuerzos de contrainsurgencia y los *PRT* tienen un rol que jugar a la hora de distribuir los fondos de desarrollo que benefician a los afganos fuera de las grandes ciudades (mientras se aseguran de que el Gobierno afgano reciba la mayoría del crédito, a nivel local).

Los *PRT* también desempeñaron la función menos tangible de proveer una presencia internacional a nivel local. Esto es importante en el aspecto táctico y estratégico, puesto que muchos afganos, especialmente los que viven a lo largo de la frontera con Pakistán, son personas “indecisas”, prefieren sopesar los riesgos hasta que determinan cuál de las facciones saldrá victoriosa. El contar con una presencia en forma de un equipo de reconstrucción provincial puede proveer la confianza necesaria a la población del lugar para que se pongan de parte del Gobierno

(así como llenar de confianza al gobierno local) y dificulta aún más que los insurgentes llenen cualquier vacío, especialmente mientras los talibanes establecen gobiernos ocultos en el lugar.

Los desafíos que enfrentan los *PRT* en el RC-East

Los Equipos de Reconstrucción Provincial enfrentan una gran variedad de desafíos, algunos provocados por el ambiente complejo en que operan y otros por la debilidad de las organizaciones afganas e incluso como resultado de fallas tácticas, erróneas estrategias o malinterpretación de lo que sucede en el terreno. En algún sentido, dado el muy bajo nivel de desarrollo en Afganistán, los *PRT* participan en la construcción, en actividades que no tienen que ver con la reconstrucción, y son equivocadamente llamados “equipos de reconstrucción”. ¿Cuáles son los desafíos y cómo podemos enfrentarlos?

Los *PRT* en el Comando Regional-Este operan en una sociedad que sigue siendo profundamente tradicional y conservadora, especialmente en las áreas pashtunes y nuristaníes. La sociedad está analizando cómo se adaptará a la modernidad invasora e influencias extranjeras, tal como el rol que juega la mujer en la sociedad. Los sectores más conservadores de la sociedad quieren frenar los cambios y, hasta cierto punto, el desarrollo que, a veces, los pone en contra de los *PRT*, cuyos oficiales quieren impulsarlo. Las asignaciones relativamente cortas (de 12 a 15 meses) de los oficiales de los equipos *PRT* exacerbaban esta situación, lo cual los presiona para obtener rápidos resultados, a pesar de la lentitud con que la sociedad afgana a menudo trabaja. Del mismo modo, los esfuerzos de los *PRT* para fortalecer las instituciones gubernamentales encuentran un sistema donde las relaciones personales y personas de influencia importan más que las mismas instituciones y estructuras formales.

Las iniciativas de fortalecer las capacidades del gobierno local en las provincias a lo largo de la frontera, chocan con la dura realidad. Los insurgentes pueden asesinar a funcionarios del gobierno o, por lo menos, interrumpir el desarrollo constante del gobierno local. Es evidente que esto reduce la eficacia de los *PRT*. Del mismo modo, si se considera a la insurgencia como un gran movimiento (aún si está vagamente afiliada)

activo tanto en Afganistán como en Pakistán, los *PRT* tienen la difícil tarea de llevar a cabo una campaña de contrainsurgencia en la que solo pueden influir directamente a la mitad de la población.

La educación es la clave para mantener una democracia, contrarrestar la ideología del Talibán y de otros grupos insurgentes y crear una fuerza laboral con habilidades que se pueden utilizar, no solo dentro de Afganistán sino como trabajadores expatriados en el Golfo y en otros lugares. La educación es fundamental para darles alternativas a los jóvenes afganos en lugar del radicalismo de las madrazas y la vida insurgente; gran parte de la población juvenil puede que esté preparada para un positivo cambio social. A pesar de ayudar con la infraestructura, los *PRT* solo han tenido un impacto limitado en el sistema educativo afgano, que era casi inexistente en 2001. Se necesita formar un cuerpo docente y administrativo, una tarea para la cual no han sido concebidos los *PRT*.

El autor de este artículo, regresó a Afganistán en cuatro ocasiones entre la primavera de 2003 y la primavera de 2010 y en cada una fue evidente que las medidas de seguridad más fuertes estaban previstas para proteger al personal estadounidense. Estas medidas incluyeron convoyes más grandes y mejor armados y más restricciones en el desplazamiento de los mismos. En efecto, los insurgentes están impidiendo uno de nuestros objetivos de contrainsurgencia — logrando separarnos de los afganos a través de nuestras medidas reactivas de seguridad.

El seleccionar las provincias en donde ubicar a los *PRT* y determinar los recursos que reciben, tiene implicaciones estratégicas. Por ejemplo, al principio, los *PRT* se ubicaron en las provincias de Paktia y Ghazni y también en las provincias de Logar y Wardak. Aunque esta configuración fue bastante funcional mientras los insurgentes tenían capacidades limitadas, dejó de serlo cuando éstos iniciaron sus actividades en las dos provincias que colindan con Kabul. Con el tiempo, un equipo de *PRT* checo llegó a Logar y otro equipo turco se desplegó en Wardak, pero esto también ocasionó problemas. Kapisa, una provincia al este de Kabul, también recibió solo atención limitada y, con el tiempo, se estableció en ese lugar una insurgencia difícil de erradicar. La remota provincia de Nuristán presentó distintos desafíos. Su distante



(Foto del Ejército francés/Sgto. 2º Romain Beaulinette)

Aldeanos locales descargan un camión lleno de materiales entregados por un contratista del lugar y el equipo de reconstrucción provincial en Panjshir para la construcción de un canal de irrigación en el distrito de Shutol, 20 de diciembre de 2010.

ubicación, los crudos inviernos, su escasa población y su escabroso terreno montañoso, hicieron que tanto los civiles como los militares se negaran a desplegar un *PRT*, aunque se estableció uno transitorio en esta área. Del mismo modo, la lejana provincia de Dai Kundi era considerada de tan poca importancia estratégica que, hasta la fecha, no se ha establecido un *PRT* en esta zona, a pesar de las múltiples solicitudes del gobernador.

Un problema fundamental de los *PRT* encabezados por EUA (y de los batallones, brigadas y divisiones) es la rápida rotación de personal y la resultante pérdida de conocimientos. La complejidad de Afganistán y los rápidos cambios en el Gobierno, sociedad e insurgencia afgana han retrasado los avances de las operaciones de contrainsurgencia. La rápida rotación de personal también ha dado lugar a cambios de política demasiado frecuentes, cuando los oficiales recién llegados hacen cambios fundamentales a lo trabajado por sus predecesores. Sin embargo, esta situación ha mejorado porque muchos oficiales militares y funcionarios civiles, ahora han servido en múltiples despliegues en Afganistán. La dificultad que tiene el gobierno central en Kabul en cuanto al desarrollo de políticas nacionales coherentes para un país tan diverso y rápidamente cambiante como Afganistán, permanece siendo un desafío para las embajadas y comandos militares a nivel nacional.

Tal vez más importante fue el desequilibrio que había entre el personal civil y los militares en los

equipos *PRT*. En parte, esto era el reflejo de los inmensos recursos del Departamento de Defensa en comparación con los del Departamento de Estado y de la *USAID*. Como señala Kilcullen, “el Departamento de Defensa de EUA es casi 210 veces más grande que la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y el Departamento de Estado juntos.” En términos de dotación de personal y fondos, el margen es mucho más amplio. Esto obstaculizó los esfuerzos de contrainsurgencia. Por ejemplo, a principios de 2005, yo desempeñaba dos funciones, trabajaba para la brigada y en el *PRT* en la provincia de Khost, mientras que algunas veces, cubría las actividades que se llevaban a cabo en las provincias de Paktia y Paktika —una clara situación de exceso de responsabilidades y tareas. Con el nombramiento del embajador Holbrooke en calidad de representante especial para Afganistán y Pakistán, esta situación mejoró de modo significativo, pero todavía hay desequilibrios.

Los equipos *PRT* son las “navajas suizas” de la contrainsurgencia. Si bien funcionan eficazmente en términos operacionales, han producido resultados desiguales en algunas áreas. A partir de 2006, la cantidad de fondos del programa *CERP* que se movía a través de los *PRT* pudo haber sobrepasado la capacidad de los *PRT* para administrar estos fondos. Algunos *PRT* trabajaron en asuntos relacionados con los derechos de las mujeres, con resultados menores a los deseados; y no es sorprendente, dada la sensibilidad extrema de este tema, especialmente en las áreas pashtunes.



(Fuerza Aérea de EUA, Sgto. Mayor Richard Simonsen)

Trabajadores afganos cavan trincheras como parte de un proyecto de obras públicas de la USAID en el distrito de Nurgaram, 23 de enero de 2011.

Si bien los *PRT* tenían un alcance y autoridad legal limitado, hubieran podido trabajar más con la Policía Nacional Afgana. Sin embargo, las deficiencias de la policía, muy evidente en 2005, iban más allá del alcance de los equipos *PRT* para hacerles frente de una manera significativa. Esto es importante, en el sentido de que la guerra en el oriente de Afganistán entre 2004 y 2008 fue más una guerra policíaca que una guerra del ejército.

Del mismo modo, el desarrollo del sector judicial, una parte importante para derrotar a los insurgentes y desarrollar una sociedad civil en Afganistán, quedó bastante rezagada. Por último, el apoyo del sector agrícola era muy débil, con un limitado despliegue de personal del Departamento de Agricultura y casi sin fondos. Las unidades de la Guardia Nacional se centraron en la agricultura e incrementaron sus despliegues bajo la dirección del Embajador Holbrooke lo que ayudó a resolver dicha deficiencia.

Si bien resulta difícil definir y cuantificar con precisión, la escasa atención prestada al desarrollo de una estrategia política general para el Comando Regional-Este y sus provincias (a diferencia de la planificación y estrategia militar detallada) redujo la eficacia de los *PRT* y los esfuerzos generales de contrainsurgencia, por lo menos, hasta finales de la década. El tiempo perdido puede ser difícil de recuperar.

Según se establece en el Manual de Campaña 3-24, “Los *PRT* se concibieron para ampliar el alcance y mejorar la legitimidad del gobierno central en las provincias de Afganistán en un momento en que gran parte de la asistencia estaba circunscrita a la capital de la nación”. Los equipos han tenido cierto éxito en la ayuda proporcionada al gobierno central, que lentamente tomó forma para llegar a las provincias, pero es muy posible que se encuentren con problemas: ¿qué sucedería si algunos afganos no quieren que el gobierno central llegue hasta ellos, porque están convencidos de que es corrupto, ineficaz y dominado por miembros de un distinto grupo étnico?

En el manual de Contrainsurgencia también se señala que, “La meta a largo plazo es dejar un gobierno capaz de funcionar independientemente. Al final, el país anfitrión tiene que funcionar por su propia cuenta. Lograrlo requiere el desarrollo de líderes e instituciones locales viables”.

Debido a una variedad de factores, incluyendo años de guerra, masivas bajas y el resultante éxodo (más la caída del sistema educativo bajo el régimen del Talibán), la base para un nuevo cuadro de servicios es limitada y los que sí cuentan con las destrezas para administrar un gobierno local, a menudo prefieren vivir en Kabul o en otras grandes ciudades. Los *PRT* podrían hacer más para establecer academias de servicio civil a nivel provincial o regional, pero ¿tienen los afganos la voluntad de formar un gobierno capaz de sobrevivir por sí solo y anteponer los intereses nacionales al bienestar personal, familiar o tribal? ¿Será imposible lograr la cohesión o reconciliación debido a las inherentes divisiones en la sociedad afgana? Y lo más inquietante de todo, ¿qué sucedería si la comunidad internacional, en particular Estados Unidos, desea más que los mismos afganos que esta iniciativa de desarrollo nacional tenga éxito?

Conclusiones

En los últimos ocho años de operaciones en el Comando Regional-Este, los *PRT* han logrado el éxito como centros cívico-militares conjuntos que extienden el alcance del Gobierno, distribuyendo fondos para el desarrollo y ayudando a estabilizar muchas zonas en Afganistán. Si bien han tenido numerosas fallas (siendo una de las más evidentes, la falta de una adecuada presencia civil), se han adaptado y la atención aumentada y los recursos prestados a Afganistán bajo la administración de Obama, solo ha incrementado su valor. Obviamente, los *PRT* contribuyen a la estabilización en el Comando Regional-Este y a lo que ha sido un esfuerzo de las exitosas operaciones de contrainsurgencia del Comando Regional-Este. El hecho de que no haya habido una gran insurgencia, internamente establecida en contra de las fuerzas de la coalición y del Gobierno afgano en el área de responsabilidad del Comando Regional-Este, especialmente entre 2004 y 2008, pone de relieve este éxito. Los *PRT* también sentaron las bases para la expansión del componente civil iniciado en 2009 bajo la dirección del Embajador Holbrooke. No solo conformó parte de la infraestructura necesaria, sino que se pusieron en práctica las experiencias previas en términos de prioridades, mejores prácticas y aceptación afgana de los métodos

empleados por los *PRT*. Del mismo modo, la presencia de los *PRT* ayudó a la Dirección Independiente Afgana para la Gobernabilidad Local, recientemente formada a finales de 2007, a extender sus operaciones a nivel provincial y de distrito. Los *PRT* también pueden apoyar la política de gobernabilidad sub-nacional del Gobierno afgano. Los Equipos de Reconstrucción Provincial ayudaron a desarrollar líderes locales, una iniciativa importante, dada la escasez de funcionarios competentes. En gran parte, esta es una iniciativa ad hoc, cuyos alcances incluyen el financiamiento de asesores para los gobernadores, el transporte, la capacitación administrativa básica y proveer asesoría, según sea solicitada. Una historia de éxito es el muy calificado Gobernador de la provincia de Helmand, Gulab Mangal, quien previamente había estrechamente trabajado con las fuerzas de la coalición en el Comando Regional-Este. Los equipos *PRT* proporcionan lo que ni el Talibán ni otros grupos insurgentes pueden proporcionar —proyectos de desarrollo, incluso los principales proyectos de carreteras y un flujo continuo de mejoras a la infraestructura. Esto le da a las fuerzas de la coalición una ventaja “asimétrica”, dada la extrema pobreza en muchas áreas. Los proyectos de menor escala llevados a cabo inmediatamente después de las operaciones de combate, también son herramientas importantes en una contrainsurgencia. Más importante aún, los equipos *PRT* han contribuido dando cierta estabilidad y “espacio” mientras que los gobiernos locales se establecen y comienzan a funcionar. Representaron una presencia de bajo costo en el este de Afganistán, hasta que más recursos pasaron Irak a Afganistán.

El método “mancha de tinta” de la contrainsurgencia, en la cual la seguridad, el gobierno y el desarrollo se expande desde un punto central, obligando a que se retiren los insurgentes, tiene una relevancia práctica en el Comando Regional-Este. En la mayoría de los casos, el centro de cualquier “mancha de tinta” será la capital provincial, por lo general, la ciudad más grande y el centro económico y gubernamental. Los equipos se ubican en estas capitales y ofrecen fondos, apoyo político y hasta cierto punto seguridad para promover la expansión de la “mancha de tinta”. La provincia de Nangarhar es un ejemplo. Ha pasado de ser casi completamente “enemiga” en 2004 a

próspera (según los estándares afganos) en 2008, con un gobierno operacional, una gran reducción del narcotráfico y una economía en expansión. El PRT jugó un rol en el éxito de la contrainsurgencia que inicialmente se radicó en la ciudad capital de Jalalabad, extendiéndose a los distritos vecinos y luego a las provincias limítrofes de Konar y Laghman.

Las experiencias en el Comando Regional-Este pueden tener relevancia en las iniciativas en curso de contrainsurgencia en Kandahar y recintos de la misma ciudad. Una de las razones para el éxito de los PRT en el Comando Regional-Este fue una cadena de mando coherente, junto con la suficiente mano de obra y fondos. Esto es relevante para la ciudad de Kandahar, así como para los distritos que la circundan. Tal vez lo más importante son las lecciones aprendidas en el control y auditoría de los fondos para el desarrollo, de manera que estos fondos sean gastados eficiente y transparentemente y que la población vea que esto ocurra.

Los recientes acontecimientos han mejorado los esfuerzos de las fuerzas de la coalición para apoyar la gobernabilidad local. El despliegue de los equipos de apoyo del distrito escolar ha extendido el concepto del PRT a ese nivel, un paso importante en el desarrollo del gobierno local. El Programa de Entrega de Distrito, pretende fortalecer al gobierno local en puntos clave, sobre todo después de las operaciones de combate, es una importante iniciativa para obtener los recursos indispensables a nivel de distrito. Ahora, un representante civil de mayor jerarquía del Comando Regional-Este coordina las actividades de las agencias civiles, proporciona una amplia estrategia política a nivel provincial / regional y gestiona las cruciales relaciones que existen entre los civiles y militares. Esto es un paso hacia adelante.

Si bien los PRT en el este de Afganistán han hecho importantes contribuciones, al final, el éxito o fracaso depende de los mismos afganos. ¿Serán capaces los afganos de detener la corrupción, desarrollar líderes creíbles, sanar las desavenencias entre los grupos étnicos y tribales, resistir las influencias negativas extranjeras y anteponer el bienestar de la nación por encima de los intereses personales —factores que pesan más que cualquier impacto

que puedan hacer los PRT? Obviamente, esto requiere el esfuerzo a largo plazo de los afganos, de las fuerzas de la coalición y de la comunidad internacional.

Los PRT en otros lugares y otros tiempos

El concepto básico de los *PRT* puede ser útil para otros países donde haya insurgencia, en donde hay una necesidad de ampliar el alcance del Gobierno y de la coordinación cívico-militar. De hecho, Estados Unidos introdujo por primera vez el concepto en Irak, después de ver cómo los *PRT* se habían desempeñado en Afganistán. Si los *PRT* reducen la necesidad de las costosas unidades de combate, pareciera lógico usarlos como una opción para ahorrar dinero. Asociados con las fuerzas de la policía, los *PRT* son, sin duda alguna, más económicos que las unidades de maniobra y pueden permanecer en el lugar durante años. También pueden tener relevancia en las iniciativas de “desarrollo nacional” que no necesariamente tienen que enfrentar una insurgencia activa ni situaciones post conflictos. Algo similar al modelo de *PRT* podría apoyar las elecciones en países después de los conflictos.

Los *PRT* han proporcionado la habilidad práctica (y arduamente ganada) de funcionarios civiles y oficiales militares sobre cómo llevar a cabo las actividades de contrainsurgencia. Son activos valiosos para Estados Unidos y debemos mantener esta capacidad, ya sea, a través de la USAID, el Departamento de Estado o como partes de las Fuerzas Armadas que participarán en futuras contrainsurgencias, tales como las Fuerzas Especiales o el Cuerpo de Infantería de Marina de EUA. Mientras los yihadistas sigan incitando insurgencias en países más allá de Irak y Afganistán, necesitaremos este conjunto de experiencias. **MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. McChrystal, Stanley, “Commander’s Initial Assessment” (Kabul: Cuartel General, Fuerza Internacional de Asistencia en materia de Seguridad, 30 de agosto de 2009), <http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf>.
2. *The U.S. Army-Marine Corps Counterinsurgency Field Manual* (Chicago: University of Chicago Press, 2007).
3. Kemp, Robert, “Local Governance and COIN, in Eastern Afghanistan, 2004- 2008,” *Military Review* (November-December 2010): pág. 34.
4. Flynn, General de División Michael *Fixing Intel: A Blueprint for Making Intelligence Relevant in Afghanistan*, Center for New American Security, 2010.
5. Kilcullen, David, *The Accidental Guerilla, Fighting Small Wars in the Midst of a Big One* (Nueva York: Oxford University Press, 2009).