

**Cooperación civil-militar y multilateralismo
en las operaciones de paz**

Amparo Tortosa-Garrigós

Documento de Trabajo N° 69 / 2012



Amparo Tortosa-Garrigós

Consultora internacional en seguridad-terrorismo, democratización, y mundo árabe.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

ISBN: 978-84-92957-92-7

© Fundación Alternativas
© Amparo Tortosa-Garrigós

Abstract

Multilateral actions are emerging in the framework of the peace operations on the field. In that sense, Spain is a reference in the field of civil-military cooperation and “comprehensive approach” in Afghanistan. Up to now, two different security models for reconstruction have been operating on the field in Afghanistan, all of them in the framework of the PRTs. One is more focussed on the development-security at the same level, which is more European/continental. Another one is more Anglo-American and focussed in a more restricted model of security.

By other hand, how can Spain improve the multiple contributions to this field, is addressed in this paper. As example, a bigger coordination among all concerned stakeholders is needed, the creation of new mechanisms, and requesting a more specific European Fund to unify all contributions is needed.

Resumen ejecutivo

El multilateralismo está en auge tras perder los Estados sus prerrogativas para intervenir en conflictos y pasar a ser las OOH – organizaciones internacionales- las depositarias de esta intervención, así como de mayores capacidades. Conforme se han ido presentando necesidades de co-relaciones sobre el terreno en el marco de las operaciones de paz, ONGs, otros tipos de organizaciones civiles, y militares, se han visto abocados a establecer un sistema de cooperación y de asistencias mutuas para poder completar las tareas de tipo humanitario, asistencia logística, sanitaria, alimentaria, de reconstrucción, protección y escolta, etc, y movilizar así a una variopinta red de actores que necesariamente deben actuar coordinados sobre el terreno: militares, médicos, policías, religiosos, bomberos, trabajadores humanitarios, etc.

España empezó a participar en las operaciones de paz en los años noventa, más en concreto en los Balcanes, consolidando las relaciones CIMIC ayudando a levantar campamentos, en la distribución de alimentos y de ropa que estaba llevando a cabo la parte civil, al igual que facilitando la asistencia médica y las evacuaciones. Pero sin duda alguna los PRT en Afganistán han sido considerados como el mejor ejemplo CIMIC español, donde se han desplegado más de 12.500 efectivos que han cooperado con la AECID, en un compromiso de inversión de hasta 220 millones de euros desde que se inició el conflicto, en tareas de construcción de carreteras, hospitales, aeródromos, escuelas, redes de agua potable, apoyo a la agricultura, redes de comunicaciones, y más estrictamente nuestro ejército apoyando en recursos y entrenamiento a las fuerzas de seguridad afganas.

En el plano de la cooperación internacional en Afganistán conviven dos modelos de PRT sobre el terreno, por un lado el europeo-continental, que actúa más en el frente diplomático, militar y de cooperación al desarrollo y dentro de un concepto más integral del desarrollo y la seguridad; y por otro el anglo-americano, más centrado en la seguridad y menos ligado al desarrollo, siguiendo una filosofía más tradicional y menos inter-relacional.

Dentro del plano de cómo podría España mejorar sus aportaciones al multilateralismo, esto pasaría por apostar por una mayor cooperación transversal entre todas las administraciones que contribuyen a este campo, junto con las ONGs, universidades y grupos de profesionales civiles involucrados. Hay que unificar y desarrollar los sistemas de reclutamiento y de formación de expertos, e incluso abrir un camino interesante a nuestras empresas en el campo de la provisión de servicios logísticos a este tipo de misiones, que generan grandes demandas.

En el marco de la *Estrategia Española de Seguridad* mediante la creación de un observatorio de conflictos que, entre otras funciones detalladas en el trabajo, pudiera servir de referente y asesor para las ONGs que operan en zonas de riesgo. En este sentido, el trabajo detalla también las necesarias medidas a adoptar para que las ONGs españolas refuercen sus sistemas de seguridad cuando trabajan en zonas de alto riesgo.

En el marco de la UE España podría destacarse apoyando la necesaria unificación de fondos específicos, mediante la creación de un “Fondo Europeo”, y desarrollar mecanismos unificados para poner en marcha las misiones y el despliegue de equipos sobre el terreno. Todo ello sin olvidar la mejora de los procesos de formación y de apoyo logístico.

El trabajo también detalla las necesarias aportaciones civiles a la Defensa a las que nos vemos obligados a llegar, puesto que en el mundo de hoy las decisiones en el plano militar tienen que contar con variables políticas, diplomáticas, culturales, etc.

Índice

Introducción	5
1.- Evolución de la cooperación al desarrollo en las operaciones de paz.....	6
1.1.- La cooperación civil-militar sobre el teatro de operaciones.....	7
1.2.- Experiencia de cooperación entre la AECID y el PRT español en Afganistán.....	9
1.3.- Otras experiencias en el campo CIMIC.....	11
2.- Contribuciones estatales a la seguridad y al desarrollo en el marco de ISAF.....	13
3.- Conclusiones comparadas entre países/ modelos y marco doctrinal:....	16
Modelo europeo/continental	
Modelo anglo/americano	
4.- Desarrollo CIMIC español en el exterior:.....	17
4.1.- Aportaciones a la UE.....	17
4.2.- Necesidades para innovar el modelo.....	19
4.3.- Participación civil en la defensa.....	21
4.4.- Acción exterior de la Defensa.....	21
4.5.- Seguridad de colectivos civiles en zonas de riesgo.....	22
4.6.- Proyección española en la logística de las operaciones de paz.....	23
Recomendaciones:.....	24

1. Introducción

Tras el final de la guerra fría, y más recientemente con los atentados del 11S, los Estados han ido perdiendo prerrogativas para intervenir en escenarios de conflicto y posconflicto, a través de las llamadas operaciones de paz, para dar paso a un mayor protagonismo de las organizaciones internacionales. En el mundo de hoy proliferan los conflictos asimétricos, nuevos escenarios donde el papel del Estado se diluye.

La tecnología juega aquí un papel importante, al ser aplicada a una nueva seguridad, compartida y global. La seguridad ha pasado a ser un campo multisectorial, donde se hace imprescindible la cooperación civil-militar. Ello implica la necesidad recíproca en los escenarios señalados, para poder desarrollar sus funciones con más garantías.

Por lo que concierne a las operaciones de paz, se distinguen las de mantenimiento, imposición y reconstrucción o estabilización. En ocasiones, se pueden simultanear varios aspectos, como sucede en Afganistán, donde se combinan tareas de reconstrucción y lucha contra el terrorismo internacional.

El concepto CIMIC (Cooperación Civil-Militar) procede de la OTAN¹. Establece las necesarias relaciones entre ambas partes sobre el campo de operaciones, con objeto de poner en común instrumentos comunes y poder operar en la zona. CIMIC sirve también de enlace con las instituciones y agencias civiles presentes en la zona de conflicto. Con esta herramienta se busca coordinar todas las actividades incluidas en la operación internacional.

¹ (AJP-9 NATO Civil-Military Co-Operation Doctrine)

Al margen de su ideología, las ONGs no tienen más opción que aceptar la participación militar, y el apoyo de los ejércitos, en el marco de sus tareas de ayuda a la población inmersa en un conflicto.

Esto supone que, en algún estadio de su trabajo, deben poner en común su modelo de relaciones institucionales. Por su parte, la vertiente militar está obligada a difundir entre las organizaciones civiles de la zona las normas de seguridad establecidas. Puede prestar asistencia a la población, o aconsejar a las organizaciones civiles los lugares más idóneos donde establecer sus proyectos y las condiciones más adecuadas para su desarrollo. Son pocas las organizaciones civiles que, operando en este ámbito, disponen de los recursos y conocimientos suficientes para obtener el resultado más exitoso posible de su participación en misiones de paz.

Las tropas desplegadas también prestan servicios de transporte, distribución y protección de los proyectos civiles y ayuda humanitaria sobre el terreno, así como tareas de reconstrucción de infraestructuras básicas para la población local. Del mismo modo, colaboran en la asistencia sanitaria y en la evacuación de refugiados y desplazados, y se encargan del desminado del terreno y de otras tareas, como la difusión de información o la apertura de corredores humanitarios. todas esas funciones tienen una importancia vital para que las organizaciones civiles puedan desarrollar su trabajo con ciertas garantías. En este sentido, se podría afirmar que los ejércitos ofrecen los medios pesados y la cobertura para el posterior desarrollo de las actividades civiles.

1. Evolución de la cooperación al desarrollo en las operaciones de paz

La ONU creó las operaciones de paz en 1948, aunque inicialmente solo se concebía la utilización de medios estrictamente militares. Más tarde, se planteó crear el actual sistema de agencias, con la finalidad de dotar a las operaciones de la necesaria contraparte civil. Fue entonces cuando empezaron a fundarse organismos como la FAO, UNICEF, o ACNUR, entre otros. A partir de los años 80, proliferaron las ONGs de ayuda más directa, pero estas siempre necesitan de apoyo político y militar para poder establecerse.

Hace quince años, con el Comisario Marín, cuando la UE empezó a trabajar de forma multidisciplinar, poniendo a cooperar a militares con las ONG, y creando la *European Community Task Force*, para mandar equipos de asistencia a la crisis de Grandes Lagos, Serbia y Montenegro y a centro América.

En ocasiones, a pesar de no estar sancionadas las operaciones por el Consejo de Seguridad de la ONU, las agencias humanitarias se han visto obligadas a operar en la asistencia, lo que podría representar a priori una controversia.

España empezó a participar en las operaciones de paz en los noventa, y lo hizo instituyendo ya desde sus inicios estructuras destinadas a establecer interlocuciones con diversas organizaciones civiles, privadas y gubernamentales.

En el caso de los desastres naturales, la información y la cooperación discurren principalmente entre militares, médicos, policías, religiosos, bomberos, y trabajadores humanitarios.

En el mundo globalizado de hoy, donde las amenazas han adquirido características transfronterizas y conexiones internacionales, se exige igualmente globalizar la lucha contraterrorista, las aportaciones a las misiones de paz en el exterior, todo ello desde enfoques multisectoriales e interdisciplinarios. A partir del llamado “*comprehensive approachment*”, hay que liderar un proceso de puesta en marcha de cooperaciones internacionales, entre estados, organizaciones regionales e internacionales. Sin estas cooperaciones globales no será posible seguir el rastro y hacer frente a muchas amenazas transversales, particularmente al fenómeno terrorista internacional y la criminalidad transfronteriza. Frente a nuevos desafíos se necesitan nuevas soluciones.

1.1 La cooperación civil-militar sobre el teatro de operaciones

En el mundo de hoy se impone con fuerza la cooperación transfronteriza y multilateral, en un marco de retorno a los organismos internacionales. Las amenazas a las que nos enfrentamos hoy son distintas; son distintos también los actores, las herramientas y los riesgos a los que estamos haciendo frente. El modelo tradicional de imposición de la paz se basaba en soluciones prescriptivas, con una visión a corto plazo y con un predominio intergubernamental, pero la realidad actual impone un enfoque multilateral que implique a la comunidad internacional, con una perspectiva más a largo plazo, mediando una cooperación transversal e interdepartamental dentro del mismo Estado, y armonizando los esfuerzos intergubernamentales con los supranacionales a escala mundial.

Ni siquiera la Defensa pertenece ya al exclusivo ámbito militar. Las acciones armadas van a menudo entrelazadas con aspectos socioculturales, políticos o económicos. Se va imponiendo pues la cooperación civil-militar sobre el teatro de operaciones, en concreto en lo concerniente a misiones humanitarias y civiles. Por otro lado, ciertas decisiones necesitan tener en cuenta la oportunidad y el contexto político, un mayor conocimiento del medio en el que se va a actuar. Y, más importante aún, la evaluación de riesgos,

impacto o probabilidades de éxito., una multitud de factores, no estrictamente militares, que condicionan el desarrollo de las operaciones.

Es preciso encontrar un modelo de actuación basado fundamentalmente en cooperaciones bilaterales norte-sur, en el ámbito de la UE, ONU y OTAN. Es, en definitiva, el retorno a los conceptos de comunidad internacional y seguridad colectiva.

El unilateralismo que ha imperado en las relaciones internacionales hasta la actualidad se está quedando obsoleto, y va dejando paso a un renovado funcionalismo donde el marco de las organizaciones internacionales adquiere un mayor protagonismo. La envergadura de los problemas a los que nos enfrentamos obliga por tanto a responder con mejores infraestructuras y una puesta en común de nuevas capacidades. Es evidente que, sin una cooperación internacional bien estructurada, no sería posible hacer frente a estas nuevas amenazas y riesgos globales. En consecuencia, el marco de los organismos internacionales debe tener aún mayor relevancia a la hora de afrontar respuestas conjuntas.

En este sentido, la Unión Europea es un buen ejemplo de apuesta por las misiones de paz con componentes civiles y militares destinados a apoyar el restablecimiento del Estado de derecho, monitorizar el alto el fuego, los programas de desarme, y dotar de capacidades a las fuerzas regulares de los países en conflicto.

Cuando se trata de escenarios peligrosos, donde el trabajo de las agencias humanitarias es primordial para la población, la necesidad de escolta y de una protección más directa para que llegue esta ayuda se hace imprescindible. Esto no resulta fácil en muchas ocasiones, cuando las organizaciones civiles rechazan este tipo de cobertura, aún sometida a prejuicios ideológicos. En estos escenarios, la seguridad debe ser prioritaria. En 2004, en Afganistán, sucedió que cinco cooperantes de Médicos sin Fronteras fueron asesinados. El ejército norteamericano en ocasiones ha optado por repartir la ayuda humanitaria con atuendo civil, ocultando sus distintivos. Las columnas de militares y blindados son bastante llamativas, un recurrente objetivo para el enemigo. Por esa razón, se ha impuesto una táctica de 'perfil bajo' en estas operaciones.

La doctrina militar británica defiende una proyección de la fuerza llevada a cabo en forma de ayuda humanitaria y proyectos de reconstrucción y desarrollo². Una manera para abrir camino o establecerse en un lugar donde se despiertan reticencias, es ejecutando proyectos muy valorados por la población local (construcción de pozos,

² Interim JWP 3-90, Joint Concepts and Doctrine Centre, 2003

hospitales, escuelas...). La prestación de la asistencia militar tiene, al fin y al cabo, objetivos civiles y humanitarios, no de combate.

En esta situación, algunas agencias están optando por contratar a compañías privadas en busca de una mayor flexibilidad y adaptación. Algunos ejemplos son agencias de la ONU, el Comité Internacional de la Cruz Roja y algunas ONGs. Pese a todo, la coordinación y el intercambio de información se hacen inevitables en algún estadio del proceso de implementación de sus respectivos proyectos. Por tanto sería deseable que en los mecanismos militares, y muy en especial desde el sistema OTAN, se clasificara mejor el tipo de información que se puede intercambiar.

1.2 Experiencia de cooperación entre la Agencia de Cooperación y las tropas españolas en Afganistán

Los PRT han sido considerados los CIMIC más completos y mejor desarrollados hasta la fecha. Fueron inicialmente impulsados por EEUU, en el marco de la operación libertad duradera. Posteriormente, pasaron a formar parte de la operación ISAF de la OTAN. Sus principales funciones son la reconstrucción y estabilización -incluyendo el entrenamiento y la capacitación de las fuerzas de seguridad afganas-, así como la lucha antidroga y el desarme). Cada país dirige un PRT en la provincia donde se le ha destinado, llevando a cabo la reconstrucción de acuerdo a sus propios planes y programas. La filosofía de los PRT se asienta en promover el desarrollo para mejorar la seguridad del país. Por ello se centran en el desarrollo económico y social, la gobernanza institucional, y la seguridad. El componente militar ofrece el paraguas de seguridad necesario para la implementación de los proyectos de la parte civil.

Así mismo, los PRT también trabajan en estrecha colaboración con autoridades locales, el gobierno central, la misión UNAMA de la ONU, otras organizaciones internacionales y con las ONGs que operan sobre el terreno, aunque siempre lo hacen siguiendo las pautas marcadas por las autoridades afganas. Esto se pone en práctica a través de un grupo de coordinación ministerial que impulsa y verifica UNAMA. Algunos grupos de trabajo conjuntos supervisan periódicamente el grado de cumplimiento de los objetivos.

ISAF cuenta con alrededor de 24 PRT, tratando de tener uno por provincia, formados por personal civil y militar. El de Qala y Naw tiene además del planeamiento, la logística e inteligencia, una *Compañía de Protección y Seguridad*, equipo de desactivación de explosivos y (*Improvised Explosive Devices*, IED, y *Unexploded Ordnance*, UXO), control aerotáctico para guía y transmisiones. En agosto de 2005, España se hizo cargo de este PRT.

En Badghis, con una población de unas 500.000 personas - de mayoría pastún en el Norte y tayica en el resto- que simpatizan bastante con la presencia española. En esta zona, los consejos tribales administran la justicia. En septiembre de 2007, España aumentó en 220 los efectivos en esa provincia, para reforzar la seguridad ante el elevado incremento de ataques talibanes.

En Mazar e sharif se empezaron a desplegar efectivos españoles en 2004-5 para el proceso electoral y apoyo a los PRT de la zona norte, con el transporte, reconocimiento y evacuación médica.

En total, España ha desplegado más de 12.500 militares en los PRT.

La AECID empezó sus trabajos en Badghis en 2005, ejecutando proyectos tan importantes como la carretera a Herat, el hospital provincial, las redes de agua potable y de saneamiento de la capital y el aeródromo. Además, continúa trabajando en mejorar la red viaria, y en la construcción de pequeñas presas para el regadío, escuelas y centros de salud en el ámbito rural, y para dotar a las ciudades de cobertura de radio.

Las capacidades de la policía afgana en la zona han mejorado notablemente, a medida que han recibido asistencia técnica y equipamientos.

El componente militar del PRT aporta la seguridad al equipo desplegado por la AECID, y realizan funciones de patrulla, con el apoyo de la policía afgana.

La AECID ha invertido 43,5 millones de euros, principalmente destinados a obras básicas e infraestructuras, beneficiando a una población de 630.000 habitantes³. Los 90.000 habitantes de Qala i Naw también han visto cómo se pavimentaban sus calles, pavimentación y se habilitaba una red de alcantarillado.

Mientras, el Hospital de la ciudad presta servicio a unas 60.000 personas. La ayuda española también tiene como beneficiarios a las escuelas de enfermería y de matronas, y ha proporcionado ambulancias y unidades móviles. Igualmente, España ha impulsado programas contra la tuberculosis y otras campañas sanitarias, de los que se han beneficiado más de 50.000 afganos. También se han construido clínicas rurales, con cerca de 200.000 potenciales pacientes⁴. También se han instalado redes de abastecimiento de agua potable. En materia educativa, la cooperación española se ha ocupado de unos 12.000 estudiantes. Se han construido 5 escuelas y 4 institutos, un estadio, una escuela agraria, apoyo a la ganadería y a los regadíos. Esta ayuda civil

³ aeropuerto de Kala i Naw, el parque provincial de maquinaria –18 máquinas pesadas de obras públicas, 17 camiones y hormigoneras, dos perforadoras de pozos, taller, construcciones auxiliares–, reconstrucción de caminos y carreteras.

⁴ Panerak, Quip Chap, Tagab Alam, Chapchal, Delkhani Kucha, Kuche Zard, Kundalan

representa menos del 10% del gasto militar, llegando a obtener un rendimiento de 1,8 millones de euros anuales para el agua potable, 2 millones en salud, 1,8 en desarrollo rural, 995.000 euros en gobernanza local, 800.000 euros en acciones dirigidas a las mujeres.

El apoyo a la reconstrucción, la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria, la formación y asistencia a las fuerzas afganas, la dotación de infraestructuras para el desarrollo, se integran con el objetivo primordial fijado por la OTAN de asegurar la zona, mediante dos tipos de operaciones: las de combate y las de reconstrucción y capacitación de las fuerzas afganas, a fin de ir entregándoles progresivamente la lucha anti-insurgencia a los afganos; deberíamos plantearnos si ambos conceptos de operaciones pueden convivir o si, por el contrario, reflejan datos contradictorios. Este tipo de operaciones ha hecho inaccesible para la ayuda humanitaria la mitad de los distritos del país, y están provocando un creciente rechazo de la población local, y una mayor identificación de ISAF con las acciones bélicas. Con ello se está perdiendo también la batalla de la opinión afgana hacia la presencia internacional en el país.

1.3 Otras experiencias en el marco civil-militar

HAITÍ, CIMIC en MINUSTAH

El CIMIC de Haití está compuesto por el Estado Mayor de la Misión, que depende del Mando de Operaciones (Force Commander) y del Jefe de Estado Mayor. Con sus divisiones de Administración y Logística, Planificación y Operaciones y Equipos CIMIC, forma el enlace entre la fuerza de mantenimiento de la paz, el gobierno, la población, y las organizaciones humanitarias. La ONU financia al ejecutor (en este caso un batallón) que impulsa sus acciones a través de la misión MINUSTAH en la zona.

El batallón está desplegado en Gonaives, y las compañías de infantería tienen también alguna participación. La Compañía de Ingenieros es el brazo ejecutor de la actividad CIMIC. Las mismas ONGs que operan en el área de responsabilidad del Batallón les solicita la escolta de sus convoyes, especialmente si éstos transportan alimentos o si tienen que circular por zonas peligrosas. También preparan planes de contingencia en caso de catástrofes naturales o ante una posible evacuación.

En previsión de desastres naturales, se establece una coordinación con autoridades locales y las ONG's del lugar. Otro tipo de actividades que requieren de cobertura CIMIC son la distribución del agua, la atención médica primaria y de urgencia, la ayuda a orfanatos, y las obras de infraestructura

BALCANES

Bosnia

En Bosnia, se hizo imprescindible el despliegue de Cascos Azules que, bajo el mandato de la IFOR, dentro del marco de la OTAN, sustituyó a la UNPROFOR. Esta operación tuvo un componente más bélico, puesto que era más de imposición de paz. Su estructura de mando coordinaba a CIMIC con el Combine Joint Civil Military Cooperation Staff. Era imprescindible la actuación conjunta, en una operación de imposición de la paz, con una crisis humanitaria urgente. La relación con las ONGs fue muy positiva en tanto que se les ofrecía exactamente el mismo apoyo que cuando estaban bajo la UNPROFOR. CIMIC estaba instalada en Sarajevo, compuesta por 350 militares. Se trataba de una fuerza multinacional que, solo en 2002, implementó más de 200 proyectos de reconstrucción, según establecía el Acuerdo Marco para la Paz en Bosnia-Herzegovina.

En los Balcanes, por tanto, se consolidaron las relaciones CIMIC, impulsando las relaciones entre actores civiles y militares, que pasaron definitivamente a considerarse interdependientes.

Kosovo

En el caso de Kosovo, con sus acuciantes necesidades humanitarias, la ayuda tuvo un mayor componente militar, y se produjo también un cierto solapamiento con las funciones de las organizaciones civiles desplegadas en la región. Por un lado, los militares prestaban ayuda humanitaria, al tiempo que bombardeaban objetivos serbios. La OTAN distribuía productos de primera necesidad a refugiados que se desplazaban a Macedonia, donde las ONGs estaban ya presentes. Se produjo por tanto un solapamiento de funciones. En estos casos podría considerarse plantearse y consensuar unos límites para la prestación de ayuda humanitaria por parte de las tropas que operan en misiones internacionales. Sin que ello acarree perjuicios para las ONGs que colaboran con la población local, sobre todo en zonas donde tienen lugar continuamente incidentes bélicos.

Se podría considerar que la asistencia militar en Kosovo fue útil y necesaria, inevitable, dada la confrontación existente y el alejamiento de las posiciones de los contendientes.

2 Contribuciones estatales a la seguridad y al desarrollo en el marco de ISAF

Tabla de Colaboradores de la ISAF/OTAN

País	Numero de tropas	% en total Tropas	Tropas por millón de población	Tropas por mil millones (USD) GDP
 Estados Unidos	90,000	68.216%	291.3	6.06
 Reino Unido	9,500	7.201%	153.5	4.21
 Alemania	4,909	3.721%	59.8	1.44
 Francia	3,979	3.016%	61.4	1.49
 Italia	3,815	2.892%	63.5	1.81
 Canadá	2,900	2.198%	85.5	1.85
 Polonia	2,527	1.915%	66.5	5.41
 Turquía	1,799	1.364%	23.8	2.76
 Rumanía	1,726	1.308%	81.4	10.52
 Australia	1,550	1.175%	72.1	1.35

País	Numero de tropas	% en total Tropas	Tropas por millón de población	Tropas por mil millones (USD) GDP
 España	1,499	1.136%	33.1	1.02
 Georgia	924	0.700%	219.0	85.95
 Dinamarca	748	0.565%	136.4	2.35
 Bélgica	528	0.400%	49.3	1.13
 Suecia	500	0.379%	53.8	1.14
 Noruega	413	0.313%	85.0	1.01

Fuente: “[Troop Numbers & Contributions | ISAF - International Security Assistance Force](#)”.
 Isaf.nato.int. 15-11-2010: <http://www.isaf.nato.int/troop-numbers-and-contributions/index.php>

CONTRIBUCIONES ESTATALES A LA SEGURIDAD:

<http://www.isaf.nato.int/troop-numbers-and-contributions/index.php>

Recognized as TCN since: 24 July 2003

United States

Current Troop Contribution:
 Presence in Afghanistan

90,000
 Regional Command Capital

Regional Command East

Regional Command North

Regional Command South

OMLT contribution

Regional Command West: Farah
 76

POMLT contribution	279
PRT	Lead: Farah, Asadabad, Gardez, Jalalabad, Khost, Nuristan, Mehtar Lam, Panjshir, Sharana, Ghazni

Joint Lead: Tarin Kowt

Other significant NATO-ISAF contributions

ANA Trust Fund (since 2007)	0
NATO Equipment Donation Programme	0
Post Operation Emergency Relief Fund (POERF)	€1,300,000

Germany

Recognized as TCN since:	24 July 2003
Current Troop Contribution:	4998

Presence in Afghanistan

Regional Command Capital

OMLT contribution	5
Police Mentor Teams (PMT) contribution:	10
German teams cooperate with NTM-A but for legal reasons are not under NTM-A command.	
PRT	

Regional Command North: Mazar-e Sharif

Lead: Kunduz

Lead: Fayzabad

Other significant NATO-ISAF contributions

ANA Trust Fund (since 2007)	€90,000,000
NATO Equipment Donation Programme	Clothing and equipment
Post Operation Emergency Relief Fund (POERF)	0

Spain

Current Troop Contribution:	1523
Presence in Afghanistan	

Regional Command Capital

OMLT contribution	5
POMLT contribution	2
PRT	

Regional Command West: Herat, Qala-i-Naw

Lead: Qala-i-Naw

Other significant NATO-ISAF contributions

ANA Trust Fund (since 2007)	€4,000,000
NATO Equipment Donation Programme	0
Post Operation Emergency Relief Fund (POERF)	0

Italy

Current Troop Contribution:	3916
Presence in Afghanistan	Regional Command West: Herat
	Regional Command Capital
OMLT contribution	8
POMLT contribution	3
PRT	Lead: Herat

Other significant NATO-ISAF contributions

ANA Trust Fund (since 2007)	€4,100,000
NATO Equipment Donation Programme	0
Post Operation Emergency Relief Fund (POERF)	€300,000

En el caso de España: ha comprometido 220 millones de Euros desde el comienzo del conflicto para tareas de reconstrucción; para los años 2010 a 2012 unos 40 millones de Euros anuales se destinarán a tareas de reconstrucción, apoyo a la gobernabilidad y educación.

3. Conclusiones comparadas entre países/modelos y marco doctrinal

Considerando la aportación de cada país, se distinguen claramente dos modelos de PRT en Afganistán que se ve marcado por el área de operaciones. Por un lado, la perspectiva de un enfoque integrado, se centra en la diplomacia y en el aspecto militar, potenciando la cooperación al desarrollo.

Por otro, en áreas donde la insurgencia tiene una actividad mayor, se centra principalmente en el sector de la seguridad, en un sentido más tradicional del término. Aquí, se concibe la seguridad desde un plano estrictamente operativo, como continuación de la doctrina de la *contrainsurgencia* de la OTAN. La dirección de la misión se centralizaba en el mando militar, mientras el objetivo fundamental sea el desarme del enemigo, desminado del terreno, desmovilización de combatientes, control de armas. Los civiles, por su parte, están agregados al mando militar, en puestos de asesores técnicos.

El modelo más integrado, por el contrario, incorpora la ayuda humanitaria como un objetivo específico: salvar vidas y aliviar el sufrimiento. Se centra fundamentalmente en

la construcción del Estado, facilitando el fortalecimiento del vínculo Estado-sociedad para crear las estructuras necesarias que permitan reconstruir estados frágiles.

Se puede afirmar que este modelo lleva implícito un elevado componente político. A partir de ahí, trabaja por establecer vínculos con los factores económico y de seguridad. En definitiva, con un enfoque multidimensional de interdependencias. Es lo que se denomina “*comprehensive approach*” o enfoque integral, donde España ha tenido una destacada actuación en Afganistán, puesto que la ayuda al desarrollo española (sanidad, agricultura, infraestructuras, educación, género) ha contribuido a estabilizar la zona, en una amplia cooperación con actores políticos y sociales.

En 2005, el Secretario General de la ONU empezó a vincular el desarrollo y la seguridad como un objetivo estratégico de las operaciones CIMIC: “no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo. Y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos”. Son causas que no podrían prosperar de forma aislada.

4. El desarrollo CIMIC español en el exterior

España está fomentando su presencia en el ámbito de estas misiones, aportando componentes civiles y militares, participando en la integración en materia de defensa y seguridad europeas.

En las misiones actuales, se hace cada vez más necesaria una coordinación entre civiles, incluidas las ONGs, y militares. El objetivo prioritario es alcanzar una coordinación con varias estructuras públicas para poner en común a todos los profesionales implicados, procurando dar un tratamiento interdisciplinar. Se trata por tanto de engarzar una acción conjunta entre diferentes instancias (ministerios de Exteriores, Defensa, Interior y Presidencia, ONG's, universidades y otros profesionales).

Esta instancia compartida podría servir también de consulta, recomendación e impulso a las instituciones. Sería un mecanismo asesor que aglutinaría los a los profesionales del ramo, poniendo en común esfuerzos y políticas.

4.1. Aportaciones a la UE

También sería deseable seguir el modelo de instituciones comunitarias como la Comisión, que ya están empezando a desplegar políticas al respecto y unas bases en este sentido (alertas tempranas, equipos de reacción rápida, coordinación civil-militar o

seguimiento de situaciones).). En las últimas décadas se ha despertado el interés por trabajar los conflictos desde la raíz. A nivel mundial existe una tendencia a implantar un modelo multidimensional de resolución de conflictos, por el que La UE apuesta decididamente. Se van estableciendo sistemas de alerta y centros de situación. Las propuestas que Javier Solana efectuó en Salónica apostaban incluso por construir un sistema europeo de Seguridad y Defensa que priorice la coordinación civil-militar, la prevención, el enfoque multidimensional y el multilateralismo.

Papel de España en la UE:

1. Promover el fortalecimiento de las Instituciones Europeas que se encarguen de la planificación y organización de las misiones. Dotarlas de fondos específicos (creación de un Fondo Europeo) y desarrollar mecanismos unificados de preparación, apoyo y seguimiento a las misiones.
2. Facilitar la creación de una reserva civil integrada en toda la Unión Europea, compuesta por personal de diferentes niveles. Asimismo, es importante atender a la mejora de los procesos de formación y de apoyo logístico a los civiles desplazados en misiones.
3. Promover el reforzamiento del personal civil capacitado en los Estados Miembros. Tras la aprobación de una misión el Parlamento Europeo podría solicitar informes de referencia, que incluyan análisis de situación sobre el terreno y de capacidad local. Esta iniciativa debe inscribirse en el esfuerzo por establecer buenas prácticas incrementando la supervisión y los sistemas de seguimiento y evaluación, puede considerarse asimismo la creación de un sistema de "evaluación entre pares" que incentive a los Estados Miembros a mejorar sus capacidades y los sistemas de revisión interna de las misiones.
4. Incentivar la creación de sistemas integrados de alerta temprana ante los primeros indicios de peligro (violencia política, elecciones fraudulentas, entre otros). Fortalecer la investigación y análisis multidisciplinar de los fenómenos de violencia y de la importancia de la UE en el fortalecimiento de los Estados débiles. Con este objetivo podría crearse un Instituto Europeo para la Paz.

4.2. Necesidades para innovar el modelo:

En el marco de la Estrategia Española de Seguridad, nuestro país podría establecer un observatorio de crisis en el que participe todo el gobierno, como punto de enlace entre las instituciones encargadas de las misiones internacionales, la sociedad civil y la producción de conocimiento sobre los Estados frágiles y los conflictos. Se trata de propiciar la creación de un órgano de asesoramiento, consulta y apoyo a las instituciones y diferentes instancias en la coordinación de las misiones.

En el plano internacional, los gobiernos y organizaciones están trabajando en el seguimiento y evaluación de las misiones finalizadas y en curso. Siguiendo el modelo de instituciones comunitarias, se pueden desarrollar sistemas de alerta temprana, equipos de reacción rápida, coordinación civil-militar, seguimiento de situaciones, etc. Esto implica incorporar la filosofía de la prevención y transformación, seguridad multidimensional y enfoque integrador.

Para hacer más competitivas las aportaciones españolas en recursos humanos, habría que fortalecer, unificar y desarrollar los sistemas de reclutamiento y formación de expertos. Se trataría de establecer instrumentos, como una bolsa de expertos unificada y pública, abriendo las oportunidades de reclutamiento a personal no funcionario pero especializado, y mejorando los procesos de formación y el nivel de los expertos civiles españoles que participan en las misiones de estabilización. En este sentido, es necesario fortalecer el vínculo con las universidades y centros de investigación. De esta forma, España ganará en credibilidad y competitividad frente a las aportaciones de otros países en las misiones. Es imprescindible mejorar la transparencia y concurrencia en la selección de dichos expertos. Igualmente, dar a conocer a la opinión pública, a través de los medios de comunicación, la importancia de las misiones civiles; publicitar los resultados obtenidos y, particularmente, la relevancia de España en su desarrollo y ejecución.

Concreción de las propuestas:

- Crear un observatorio de crisis y conflictos interdisciplinar, con unas líneas de actuación establecidas en función de unos indicadores analíticos predeterminados.
Sistemas de Alertas tempranas
- Creación de una instancia u organismo inter-disciplinar de coordinación para las misiones y la intervención ante conflictos, y de la participación española en los mismos. Y que también sirva de asesoramiento, consulta y posicionamiento a las

instituciones. Es importante poner en común a los diferentes profesionales que intervienen en este campo. La coordinación interministerial es un aspecto muy descuidado y poco funcional en la actualidad, sobretodo para coordinar a todo el personal, de diferente procedencia, que se vaya a enviar a una misión. Aunque provengan de instituciones o ámbitos diferentes, trabajar juntos, y bajo la misma nacionalidad, y sería deseable poner en común las aportaciones que realice España.

- Asistencia a seminarios internacionales de nivel
- Participación en foros internacionales relacionados (como el euro-mediterráneo), Vínculo con las universidades
- Formación de expertos
- Que el reclutamiento de expertos (fundamentalmente civiles) que vayan a las misiones, sea más profesional y objetivo. La mejor manera de garantizarlo es mediante sistemas de selección que no dependan de una sola persona, que pasen por diferentes departamentos y personas no vinculadas entre sí. Y que se dé acceso a las oportunidades de entrar en un proceso selectivo a todos los profesionales que lo soliciten, mediante la creación de una bolsa pública y accesible, actualizando las vacantes que vayan surgiendo. España podría ser aún más competitiva si cuidara mejor todos estos aspectos de la gestión de la selección; desde la formación previa, pasando por la creación de bolsas y procesos objetivos, hasta la publicación y acceso de las vacantes para expertos. Pero, sobre todo, sería necesaria la creación de unos baremos y criterios curriculares, exigibles para ser candidato a los puestos de las diferentes misiones en las que se participe. Con ello, ganaremos credibilidad y competitividad.
- Incorporar la filosofía de la prevención y transformación, seguridad multidimensional, y un enfoque integrador.
- Instrumentalización de las experiencias de los componentes nacionales que se aportan a las misiones en el exterior, bien civiles o militares, a través de los ministerios de Interior, Exteriores y Defensa. Estos componentes son una fuente de información importantísima de los que no suele obtenerse mucho partido.

- Sería interesante que los departamentos realizaran seguimientos periódicos, durante el transcurso de la misión y al regreso a España, para obtener información sobre el país en cuestión.

4.3. Participación civil en la defensa:

Por otro lado, España necesita incorporar profesionales civiles a la Defensa, integrando a expertos en gestión de crisis; porque la Defensa ya no es una parcela exclusiva de los militares. Es bastante patente que hoy existen muchos profesionales civiles especializados en la Defensa, la seguridad y la Inteligencia; que, sin embargo, no están representados en las instituciones de Defensa. En el mundo actual, la mayor participación de analistas e investigadores civiles en los departamentos de defensa es una tendencia imparable, particularmente en lo concerniente a la prevención y gestión de crisis.

4.4. Acción exterior en la defensa

España puede contribuir a impulsar la diplomacia militar, con acuerdos bilaterales y multilaterales, y mediante su participación en organismos y misiones internacionales. Ello significa condicionar los tratados entre gobiernos, y los componentes que se aportan a las misiones, a cambio de impulsar los derechos humanos, democratización, más libertades políticas y de prensa, lucha contra la discriminación de la mujer. Defensa se tiene que comprometer y exigir mayores progresos en estas materias allá donde esté presente.

Otro ámbito donde se debe entrelazar la política y la estrategia militar es el de las operaciones desarrolladas por organismos internacionales. No se han tenido suficientemente en cuenta factores políticos, sobre todo el poder de los 'señores de la guerra', el cultivo de la amapola, las contraprestaciones a los gobiernos regionales para calmar tensiones, las negociaciones con las tribus pastún. Hay que romper los esquemas tradicionales de la defensa, y difundir una Defensa comprometida con la democracia y los derechos humanos, que negocia contraprestaciones con los países que avancen en esas materias. Por ejemplo, ¿por qué no exigir que se formen tribunales especiales, y que se persigan por ley los asesinatos de honor y las torturas a mujeres en Afganistán, cuando se están negociando las aportaciones españolas a los PRT?. O simplemente plantear la presencia de mujeres en el sistema educativo, incentivos laborales, asistencia jurídica y social a las mujeres maltratadas en esos países.

4.5. Seguridad de colectivos civiles en zonas de riesgo

El gobierno debería exigir a las ONGs, y a otras entidades que desarrollan su labor en zonas peligrosas, la obligatoriedad de someterse a un adiestramiento previo de seguridad y gestión del riesgo. A continuación, deberían elaborar un plan de seguridad para los proyectos que llevan a cabo en zonas de conflicto. Se podría vincular la concesión de ayudas públicas al cumplimiento de estos requisitos.

El objetivo último es que las ONGs refuercen su seguridad, procurando una gestión profesionalizada. Un buen sistema de seguridad permite moverse en esos lugares minimizando el riesgo y garantizando la cobertura de los movimientos.

Muchas organizaciones internacionales ya lo han incorporado a su trabajo como un pilar más, si bien en España aún no ha penetrado tanto esta cultura de la seguridad relativa al despliegue en zonas de riesgo.

Los cursos de seguridad que empiezan a impartirse en España son iniciativas dispersas, muy limitados en contenidos, con un acceso excesivamente restringido. En el resto de Europa y en la ONU tienen un carácter más práctico. Por tanto, es conveniente disponer de un centro permanente de referencia en España, donde poder organizar actividades de simulacro; y, a ser posible, establecer convenios con centros internacionales que trabajan con instituciones punteras en esta materia. Se podría aprovechar la oportunidad que brinda la reciente apertura del centro de telecomunicaciones de la ONU en Valencia. Estos centros acaban por atraer y desarrollar proyectos relacionados. En el centro que se encuentra en Brindisi, de hecho, se implantó un centro de entrenamiento de seguridad. Debido a la actual crisis económica, es difícil imaginar que el Estado pueda financiar grandes iniciativas de formación en este ámbito. Se podría recurrir a los programas de formación que gestiona la ONU. Queda, como último recurso, la regulación, para exigir a los civiles desplazados a zonas de riesgo unas garantías mínimas de seguridad.

También sería necesario que la AECID incluyera la seguridad en sus evaluaciones a las ONG, instando a que destinar un responsable de seguridad a cada misión en la que participan. La propia AECID debería crear el puesto de responsable de seguimiento de la seguridad de las ONG desplegadas en zona de conflicto.

En los planes de seguridad las embajadas tienen un papel importante, que se reforzaría si estuviera coordinado con un centro de alertas (seguimiento de crisis en el ministerio de Presidencia), o mediante la creación de un observatorio de conflictos que active alertas y asesore a las ONG). Las embajadas podrían registrar la misión en el país, hacer

seguimiento de rutas y de situación, emitir alertas, y ofrecer los mecanismos de activación de emergencias dentro del plan de seguridad de cada misión.

La revisión de la seguridad pasa por completar la existente y reforzarla con el apoyo de diferentes administraciones que puedan asesorar y aportar recursos para establecer un paraguas fiable de seguridad.

El aumento de los secuestros en África, donde se concentra gran parte de la ayuda al desarrollo, obliga a que se tomen medidas preventivas -y no sólo reactivas- y a replantearse una mayor profesionalización de la seguridad de las ONG.

4.6. Proyección española en la logística de las operaciones de paz

La ONU y otras organizaciones internacionales tienen necesidades constantes de ingentes servicios logísticos para poner en marcha sus operaciones (oficinas, cuarteles generales, representaciones oficiales o ayuda humanitaria). Estas necesidades abarcan a los sectores de la construcción, flota de naves, vehículos, chalecos, cascos, materiales de oficina, infraestructuras diversas, alimentación, servicios aéreoportuarios, gestión de los mismos, movilización de recursos para la ayuda humanitaria y de emergencia, cadenas de suministros, combustibles, campamentos, catering, instalaciones, construcción de hospitales, escuelas, oficinas, suministro de bienes de primera necesidad y sanitarios, entre otros. La presencia española en este campo es escasa, pese a ser uno de los principales donantes de la ONU; y, sin embargo, es un campo donde nuestras empresas podrían prestar importantes servicios. Porque están cualificadas para ello, y podrían encontrar un amplio campo de proyección.

Pese a ello, no se ha despertado demasiado interés en el sector empresarial español, por falta de experiencia en situaciones de posconflicto. La administración podría facilitar la ardua tramitación burocrática exigida en las licitaciones de las organizaciones internacionales.

Por otro lado, se hace necesario un mayor impulso diplomático para garantizar la presencia española en este sector, haciéndose valer como uno de los principales donantes que tiene derecho a obtener algún beneficio y una mayor presencia.

RECOMENDACIONES:

España debería fortalecer su mecanismo diplomático para fomentar la presencia del sector logístico y de seguridad. Para ello, es preciso incorporar conceptos como la consultoría integral de proyectos de cooperación, ayuda humanitaria y de emergencia, procesos democráticos y misiones de paz; protección y seguridad de bienes y personas en cualquier lugar del mundo, y en la gestión de proyectos logísticos y tecnológicos. Esto no se puede realizar sin la previa adaptación de las empresas a los contextos posconflicto

Planificación logística y de seguridad

- o Implementación de planes y procedimientos en contextos difíciles.
- o Gestión de contratas con la ONU y organizaciones internacionales, en particular elaboración y puesta en marcha de los planes de seguridad exigidos para la ejecución del proyecto.
- o Logística básica en la fase de diseño de la misma para cumplir objetivos de misión y suministro puntual como inicio de actividad.
- o Servicios integrales de seguridad sobre el terreno con procedimientos, medios técnicos y con el factor humano necesario en función de las necesidades.

Y por último, siendo España uno de los principales donantes de la ONU y habiendo llegado a destacarse tanto en este aspecto, sería recomendable abrir una estrategia española en el seno de la ONU, de potenciación y de mayor presencia de españoles en puestos de la ONU, apoyando sus procesos de candidatura como ya están haciendo las diplomacias anglosajonas y norte-europeas.

Con todo ello España ganaría presencia internacional en este campo aun por descubrir, un aumento de su prestigio en el campo de las operaciones de paz, mayor visibilidad, y así mismo estar liderando el suministro de necesidades en el campo de las operaciones de paz y la ayuda humanitaria desde esta perspectiva. También es cierto que puede abrir nuevos campos muchas empresas españolas que estaban estancadas por la crisis, contribuir a la necesaria internacionalización ante un mundo globalizado, poner el sello español cuando se instalan servicios de primera necesidad ante causas humanitarias y que tienen un impacto para la paz y el desarrollo.