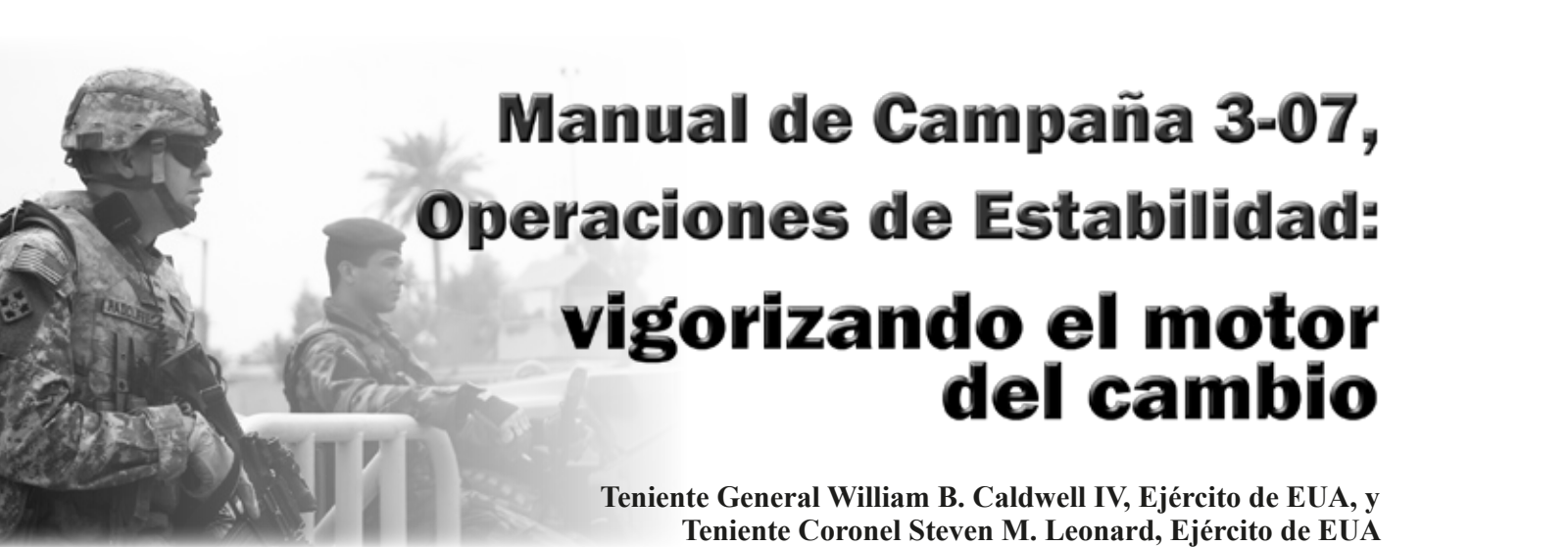




Manual de Campaña 3-07, Operaciones de Estabilidad: vigorizando el motor del cambio

Teniente General William B. Caldwell IV, Ejército de EUA, y
Teniente Coronel Steven M. Leonard, Ejército de EUA

LA PUBLICACIÓN DEL Manual de Campaña (*Field Manual - FM*), Operaciones de Estabilidad (*Stability Operations*), en los meses venideros reconocerá y enfatizará la importancia de una metodología “de participación total del Gobierno” para lograr el éxito sustentable en una época de conflicto permanente. Esta metodología es el elemento clave para las operaciones en el futuro incierto que enfrentamos. La nueva doctrina también representará una de una serie de innovaciones importantes. Será la primera doctrina de estabilidad—institucional o de las fuerzas conjuntas—para responder a las necesidades inmediatas de la fuerza ya comprometida fuertemente en las operaciones en desarrollo. Será la primera, de cualquier tipo de doctrina, que haya sido sometida a una amplia revisión institucional, conjunta, de organizaciones civiles, gubernamentales y no gubernamentales. Será también la primera oportunidad en que una de las instituciones armadas haya pretendido captar y definir, en la doctrina, una metodología a nivel nacional para la transformación de un conflicto, y hacerlo con el amplio apoyo de las agencias, organizaciones e instituciones que comparten esta metodología.

La publicación del *FM 3-07* llenará un vacío trascendental en nuestra base de conocimientos, en un momento clave de la historia de nuestro Ejército y de la Nación. En un período en que nos encontramos involucrados simultáneamente en el Medio Oriente, el Oriente Lejano y Latinoamérica, el nuevo manual proporcionará el fundamento intelectual necesario para enfrentar exhaustivamente la incertidumbre, el azar y la fricción, tan comunes en las operaciones realizadas en medio de la población.

Un mundo nuevo y audaz

Las fuerzas de la globalización y la aparición de poderes económicos y políticos regionales están reformando profundamente el mundo que pensábamos comprender. Los conflictos culturales y etnocéntricos en el futuro se verán agravados probablemente por un incremento en la demanda global por recursos naturales cada vez más escasos, grandes concentraciones urbanas con altas expectativas, la propagación tecnológica ilimitada y los vertiginosos cambios climatológicos. El futuro no será uno de batallas y enfrentamientos a gran escala, llevados a cabo por ejércitos en campos de batalla desprovistos de habitantes; más bien, el curso de los

FOTO: Seguridad Iraquí-EUA
en una base de patrulla del
Ejército iraquí en el distrito
Sadr en Bagdad, Irak, 19 de
abril de 2008

(Fuerza Aérea de EUA, Sgto. Adrian
Cádiz)

conflictos será resuelto por fuerzas que operaran en medio de la población del mundo. Aquí, el margen de la victoria se medirá en términos muy distintos a los de las guerras del pasado. La adhesión, credibilidad y confianza de la población serán los árbitros finales del éxito.

En realidad, EUA posee una rica y digna historia de éxito y aprendizaje en las guerras en medio de la población—lo que hoy denominamos operaciones de estabilidad. Sin embargo, desde nuestras raíces coloniales, cuando el Congreso nombró delegados militares para negociar las treguas de paz y la compra de terrenos con las tribus nativas de Norte América, hasta nuestras experiencias recientes en Irak y Afganistán, la tradición más prolongada ha sido la incapacidad o falta de voluntad para institucionalizar las lecciones aprendidas de estas experiencias. En un vuelco cruel del destino, las respuestas que buscábamos tan desesperadamente en los años recientes estaban empolvándose en estanterías al otro lado del mundo; las lejanas lecciones de un programa cívico-militar sumamente exitoso en la era de Vietnam estaban allí, en gran parte olvidadas, salvo por unos pocos que habían vivido esas experiencias.

CORDS: metodología clásica para un desafío moderno

En la cúspide de la guerra en Vietnam, enfrentábamos a un enemigo que se escondía en medio de la población. Ese enemigo había evolucionado de aquel al cual inicialmente enfrentó las fuerzas terrestres de EUA en 1965 para transformarse en una combinación compleja de guerrilleros, un cuadro político y fuerzas convencionales. En pocos años, el enemigo se había adaptado, cambiando de una estrategia orientada a los enfrentamientos de grandes formaciones a una que enfatizó la insurgencia, la táctica de guerrilla y, de mayor importancia, la paciencia. El enemigo había aprendido las duras lecciones de la guerra en la selva contra un oponente tecnológicamente adelantado y mejor equipado. Para cuando el General Creighton W. Abrams asumió el cargo de jefe del Comando de Apoyo Militar en Vietnam (MACV) en el verano de 1968, el enemigo se había transformado y la guerra también.

Dos años antes, el General William C. Westmoreland, predecesor de Abrams en el cargo de comandante del MACV, había reconocido que sería necesario un cambio de enfoque fundamental para lograr algún nivel duradero de éxito. A la larga, el éxito sólo se podría lograr a través de una integración deliberada de la serie de programas políticos, militares, económicos y de seguridad que estaba en ejecución en Vietnam del Sur. Con este propósito, el Presidente Johnson firmó el Memorandum de Acción de Seguridad Nacional 362, *Responsibility for U.S. Role in Pacification (Revolutionary Development)* (Responsabilidad del Papel de EUA en la Pacificación (Desarrollo Revolucionario)), el 9 de mayo de 1967, estableciendo así el programa de Apoyo a las Operaciones Cívicas y de Desarrollo Revolucionario (CORDS). Por medio del programa CORDS, se integraron los esfuerzos de los Departamentos de Estado y de Defensa bajo el “concepto de un solo gerente”, designando al Embajador Robert W. Komer como subjefe para la pacificación en el MACV. El nombramiento de Komer unificó eficazmente todos los esfuerzos cívico-militares en Vietnam del Sur.

El Teniente General William B. Caldwell, IV es comandante del Centro de Armas Combinadas (CAC) del Ejército de EUA en el Fuerte Leavenworth, Kansas. Egresó de la Academia Militar de EUA en 1976 y recibió sus Maestrías de la Escuela Posgrado Naval y la Escuela de Estudios Militares Avanzados. También asistió a la Universidad de Harvard como becario militar de mayor jerarquía. El Teniente General Caldwell ha comandado unidades de infantería en todos los niveles, incluyendo la 82ª División Aerotransportada. Antes de asumir el cargo del Comandante de CAC y el Fuerte Leavenworth, fue el Subjefe de Estado Mayor para los efectos estratégicos y portavoz de la Fuerza Multinacional-Irak.

El Teniente Coronel Steven Leonard, estratega militar, es el jefe de doctrina a nivel operativo para la Dirección de Doctrina de Armas Combinadas en el CAC y el autor del Manual de Campaña 3-07, Stability Operations. Egresó de la Universidad de Idaho en 1987 y recibió sus Maestrías de la Universidad Estatal Murray y la Escuela de Estudios Militares Avanzados. El Teniente Coronel Leonard ha servido en varias posiciones de mando y estado mayor en el territorio continental de EUA, Europa e Irak.

El programa *CORDS* generó una capacidad sin precedentes para proyectar mano de obra y recursos formidables en el campo vietnamita. Este se concentró en la creciente insurgencia a nivel local y en la seguridad y bienestar de la población. En 1969, con más de 7.600 asesores asignados a los equipos de pacificación y con el flujo de ayuda económica abundante para los programas y provincias claves, *CORDS* comenzó a tomar el ritmo. El esfuerzo de asesoría del programa fue crucial para la formación de grandes cantidades de Fuerzas Regionales y Populares adiestradas, las que proporcionaron seguridad en las aldeas y caseríos. Las reformas agrarias de la Agencia de EUA para el desarrollo internacional (*USAID*), realizadas a través del *CORDS*, fueron acompañadas de un resurgimiento económico impulsado por el restablecimiento de una administración rural eficaz.

A pesar de todo su éxito, *CORDS* fue limitado y tardío. Limitado en alcance, no fue diseñado para fomentar la legitimidad y eficacia del gobierno central, una necesidad crucial para consolidar y sostener los efectos transitorios de los programas a nivel local. Además, aún cuando el esfuerzo de pacificación logró amplios éxitos a lo largo de Vietnam del Sur y según todos los indicios, puso a la insurgencia del Vietcong de rodillas, el apoyo popular en EUA para la guerra se desvaneció. La voluntad nacional necesaria para sostener el ímpetu logrado a través del *CORDS* no se pudo recuperar; se perdió la iniciativa y con ella finalmente la guerra.

En el desenlace de la guerra en Vietnam, fallamos en captar e integrar las lecciones más importantes de la guerra en nuestro adiestramiento y educación. Nos apartamos de las amargas experiencias de aquél entonces y dejamos atrás un conjunto rico de lecciones aprendidas, especialmente las tácticas, técnicas y procedimientos necesarios para conducir una guerra de contrainsurgencia. El entendimiento extraordinario sobre la necesidad y eficacia de la unidad de esfuerzos nunca serían institucionalizados en la doctrina ni la ley, y las lecciones de esta experiencia muy pronto se perderían para dar paso a una amenaza mucho más peligrosa para la seguridad nacional—la Unión Soviética.

Afganistán e Irak: nuevas versiones de una vieja canción

Es más fácil ganar las guerras que ganar la paz. Esto fue muy obvio después de que concluyeran las operaciones de combate en Afganistán e Irak, donde las abrumadoras victorias iniciales en contra de un enemigo organizado no fueron consolidadas inmediatamente luego del desenlace del conflicto. En Afganistán, los vestigios de los diezmados elementos del Talibán y Al-Qaeda pudieron retirarse a través de la frontera ligeramente defendida con Pakistán, desde donde juraron continuar la guerra. Una reacción evidentemente lenta a las necesidades de la población afgana por parte de la coalición permitió a los talibanes reagruparse y reemerger como activos y agresivos oponentes del gobierno. En Irak, la política de exclusión del partido Baaz así como la desmovilización del ejército nacional sembraron las semillas de una insurgencia popular más compleja que cualquier otra en nuestra historia. El fracaso de la coalición para contener rápidamente el saqueo masivo llegó a ser el síntoma de una metodología de administración civil aletargada y desorganizada, una metodología que dejó a una gran concentración de la población sin abastecimiento confiable de energía eléctrica, atención médica y servicios básicos. El desempleo, el contrabando y la corrupción aumentaron vertiginosamente mientras colapsaban varios sectores económicos.

En las postrimerías de la campaña de *shock and awe* (sorpresa y temor), enfrentábamos poblaciones marginadas que no se mostraron sorprendidas por nuestra victoria ni asustadas por nuestra presencia. Les fallamos en muchas maneras, y muchas de nuestras actividades consistieron en la aplicación de los elementos letales y destructivos de nuestro poder militar en lugar de las capacidades no letales y constructivas tan vitales para el éxito en las operaciones que se realizan entre la población. Nuestra incapacidad para utilizar el tiempo disponible con eficacia cedió la iniciativa a una línea de acontecimientos ya fuera de control. Sí, ganamos la guerra, pero estábamos perdiendo aceleradamente la paz.

A medida que continuó desarrollándose la insurgencia en Irak, las comparaciones alusivas

a Vietnam llegaron a ser difíciles de ignorar. En ese entonces, la amenaza se presentó en la forma de una combinación peligrosa de guerrilleros, cuadros políticos y fuerzas regulares de Vietnam del Norte. Actualmente, la amenaza refleja una mezcla de influencias externas personificadas por las fuerzas irregulares de Al-Qaeda, milicias sectarias y extremistas terroristas apoyados por una “tercera ola” de fundamentalistas auto-reclutados que explotan el dominio de la informática para ganar más apoyo y solidaridad a su causa.¹ No obstante, en nitido contraste con las selvas del Sudeste asiático, esta insurgencia echó sus raíces en una de las zonas de divisiones culturales más caprichosa del mundo.

La doctrina: el motor del cambio

A medida que la insurgencia comenzó a aumentar el ritmo en Irak el 2004, el liderazgo de Ejército de EUA reconoció la necesidad de una nueva metodología. Pero sin un reconocimiento generalizado de esta necesidad por varias de las agencias del gobierno de EUA, formular esta metodología sería muy difícil. Un paso importante en el proceso de formar un entendimiento interagencial ocurrió cuando el Subsecretario de Defensa, Gordon England, firmó la Directriz del Departamento de Defensa (*DODD*) 3000.05 en noviembre de 2005, la que cambió en forma fundamental el concepto y la metodología de las fuerzas armadas hacia las operaciones de estabilidad. Las operaciones de estabilidad, ya no en un segundo plano respecto de las operaciones de combate, eran reconocidas como una capacidad esencial a la par con las acciones fundamentales tradicionales del poder militar, las operaciones ofensivas y defensivas. La directriz enfatizó que las operaciones de estabilidad ya no eran de importancia secundaria en comparación con las operaciones de combate:

Las operaciones de estabilidad constituyen una misión central de las fuerzas armadas de EUA para las cuales el Departamento de Defensa deberá estar preparado para realizar y apoyar. Recibirán una prioridad comparable con las operaciones de combate y serán discutidas e integradas explícitamente en todas las actividades del Departamento de Defensa (*DOD*) incluyendo la doctrina,

organizaciones, adiestramiento, educación, ejercicios, material, liderazgo, personal, instalaciones y planificación.²

Como las operaciones de estabilidad ganaban énfasis y atención en los dos años siguientes, el Ejército se convirtió en la primera de las instituciones militares que institucionalizó los principios de la *DODD* 3000.05 en su doctrina.

Una nueva generación muy distante de la experiencia de Vietnam comprendió las lecciones de esta guerra y la necesidad de un cambio, e inició los esfuerzos de resucitar una doctrina de contrainsurgencia que había sido relegada al olvido por más de tres décadas. La publicación del *FM* 3-24 *Counterinsurgency*, el 2006, provocó una renovación doctrinaria que resonó en toda la fuerza.³ La contrainsurgencia ganó amplia aceptación en el Ejército y las duras lecciones de la guerra de Vietnam lograron reposicionarse en el siglo XXI. Aún cuando el nuevo manual de contrainsurgencia del Ejército gozaba de popularidad en las fuerzas armadas de otras naciones, una sola viñeta del programa *CORDS* de este manual nos recordó otra época y otro lugar, donde la integración interagencial eficaz—una metodología de participación total del gobierno verdadera—ofreció la mejor solución a la insurgencia y la mayor esperanza de éxito duradero.

Aunque el *FM* 3-24 impulsó cambios que resultaron decisivos para frenar las insurgencias en Irak y Afganistán, desde entonces hemos aprendido que cualquier doctrina que se concentre exclusivamente en una gama limitada de actividades, no puede abordar el desafío aparentemente insuperable de reconstruir un estado frágil. Las operaciones de estabilidad son esfuerzos de largo plazo y deben ser realizadas con un enfoque de sostenimiento a largo plazo en lugar de logros de corto plazo. Ellas no pretenden necesariamente la reducción rápida de la presencia militar, sino lograr metas de mayor alcance de la política nacional, las que se extienden más allá de los objetivos de las operaciones militares. Mientras más eficaces sean esos esfuerzos militares para establecer las condiciones que faciliten los esfuerzos de los otros instrumentos de poder nacional, más improbable será el compromiso de largo plazo de las fuerzas armadas.

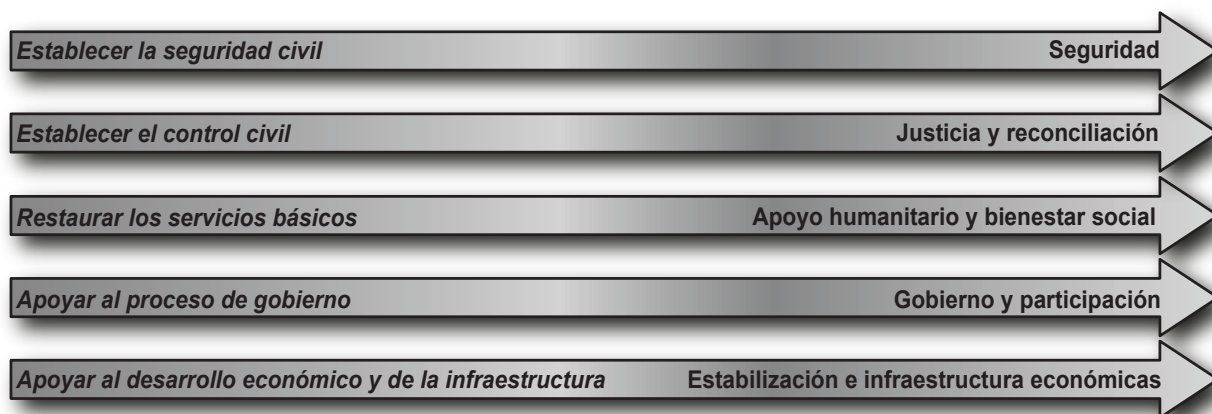


Figura 1. Nexo entre las Tareas de Estabilidad del Ejército (izq.) y los sectores de estabilidad del Gobierno de EUA (der.)

Con la publicación del *FM 3-0* en febrero de 2008, el Ejército formalmente elevó el estatus de las operaciones de estabilidad al mismo nivel de las operaciones ofensivas y defensivas, reconociendo así que los efectos logrados por medio de las tareas de estabilidad son de igual importancia, si no más importantes, para asegurar una paz y estabilidad duraderas en las áreas afectadas por el conflicto. De hecho, el Ejército se dio cuenta de que manejar la situación civil a través de las operaciones de estabilidad es a menudo más importante para un éxito duradero que ganar batallas y enfrentamientos.⁴

En muchas maneras, este reconocimiento replicó observaciones semejantes expresadas por el General Westmoreland muchos años antes, cuando señaló que las acciones ofensivas por sí solas no podrían asegurar el futuro de Vietnam del Sur. No obstante, Westmoreland optó por seguir una estrategia de desgaste en lugar de utilizar las capacidades constructivas de sus fuerzas para lanzar una campaña de pacificación parecida a la que, bajo el mando del General Creighton Abrams, resultará tan exitosa.⁵ Cuatro décadas después de la salida de Westmoreland del *MACV*, los líderes militares y civiles estaban aprendiendo nuevamente la misma lección que éste ignoró en la cúspide de la guerra de Vietnam.

Esta lección—que las fuerzas militares “deben enfrentar la situación civil directa y continuamente” mientras simultáneamente se realizan operaciones de combate contra las fuerzas del enemigo—hoy en día forma la base

de la doctrina del Ejército, el concepto operativo planteado por el *FM 3-0*.⁶ Es fundamental para las operaciones de espectro total.

El *FM 3-0* es el “plan de acción para un futuro incierto” de nuestro Ejército. Se concentra en las soluciones humanas a los desafíos del mañana, enfatizando que “los soldados operarán constantemente entre la población del mundo, realizando operaciones en un ambiente fundamentalmente de carácter humano.”⁷ En este ambiente, las fuerzas armadas deben concentrar sus esfuerzos principalmente en la población local. Estos esfuerzos—tareas de estabilidad—mejoran la seguridad, bienestar social y el sistema de vida de la población. En un paralelo contemporáneo al programa *CORDS*, ellos dan forma una metodología de participación total del gobierno que integra los esfuerzos interagenciales hacia una meta común.

El manual también establece el contexto para la amplia definición de las operaciones de estabilidad expuesta por el *DOD*:

Las operaciones de estabilidad abarcan varias misiones, tareas y actividades militares que se realizan fuera de EUA en coordinación con otros instrumentos del poder nacional para mantener o restablecer un ambiente seguro, [y] proporcionar servicios gubernamentales básicos, reconstrucción de la infraestructura de emergencia y esfuerzos de socorro humanitario.⁸

En la misma forma que el *CORDS* logró la unidad de esfuerzo a través de la integración interagencial, el *FM 3-0* concibe la unidad de



Figura 2. El espectro de estados frágiles

esfuerzo al vincular directamente las principales tareas de estabilidad del Ejército (establecer la seguridad y control civil, restaurar los servicios básicos, apoyar a los esfuerzos de gobierno y apoyar al desarrollo económico y de la infraestructura) con los sectores complementarios de estabilidad del gobierno de EUA como se presenta en las *Post-Conflict Reconstruction Essential Tasks* (Tareas Esenciales de Reconstrucción Pos Conflicto) (véase la Figura 1).⁹ Este nexo asegura que la ejecución de las tareas de estabilidad este necesariamente vinculada con un esfuerzo interagencial más amplio, cumpliendo el espíritu—si no la letra—de la DODD 3000.05. El FM 3-0 reconoce el esfuerzo necesario para implementar completamente las amplias metas de la directriz; prepara el terreno para un desarrollo mayor de las operaciones de estabilidad en la doctrina y los conceptos.

Construyendo una metodología de participación total del gobierno

El FM 3-0, *Operations*, continúa siendo una renovación doctrinal que está resonando en todo el Ejército y poniendo en marcha fuerzas que alterarán profundamente nuestro concepto de las operaciones de estabilidad. A su vez, el FM 3-07 efectuará cambios radicales en la metodología, conocimientos y entendimiento; cuando se les implemente, logrará los amplios cambios en la doctrina tan esenciales para establecer el ambiente de colaboración y cooperación que facilita el éxito de los otros elementos de poder nacional. A fin de cuentas, el FM 3-07 será el motor impulsor de nuestra capacidad de forjar una metodología participación total del gobierno para las operaciones de estabilidad.

Hoy día, el Ejército está llevando a cabo la revisión más exhaustiva de la doctrina de operaciones de estabilidad que nunca antes haya efectuado. Al final, no sólo publicará un

típico manual de campaña del Ejército, sino una guía completa sobre “cómo hacerlo”, para las operaciones de estabilidad. El FM 3-07, *Stability Operations*, tendrá información de referencia que puede ser empleada por las fuerzas conjuntas, las otras instituciones armadas, los representantes interagenciales y gubernamentales, la comunidad no gubernamental e incluso el sector privado. Será la primera publicación de este estilo que abarcará completamente el amplio espectro de actividades necesarias para llevar a cabo operaciones de estabilidad exitosas.

En los conflictos actuales, nuestra incapacidad para lograr la unidad de esfuerzos interagencial, de forjar una metodología conjunta de participación total del gobierno basada en el entendimiento compartido de una meta común, es el obstáculo de mayor importancia que impide el logro del éxito sostenible y duradero. La *unidad de mando* ha sido por mucho tiempo el elemento central para conducir el instrumento militar del poder nacional. Más que sólo un principio de la guerra, es fundamental para coordinar las acciones de todas las fuerzas militares, sin importar la institución, concentrándolas hacia un solo objetivo. En ausencia de esta autoridad de mando, los líderes se esfuerzan por la *unidad de esfuerzo* a través de la coordinación, negociación y construcción de consensos. Asignar los recursos apropiados e integrar las diversas actividades de todos los instrumentos de poder nacional—diplomáticos, militares, económicos e informáticos—exige un ambiente de colaboración en el cual las agendas individuales se subordinan a una meta común. Este es el desafío para lograr la unidad de esfuerzo.

Comenzamos a escribir el FM 3-07 con el ambicioso propósito de desarrollar la doctrina que no sólo proporcione el fundamento intelectual necesario para emplear las capacidades constructivas de la fuerza, sino también que establezca la base para la unidad de esfuerzo en todas las fuerzas, agencias y organizaciones



Obreros iraquíes construyen una nueva estación policial en Zaidon, Irak, 19 de noviembre de 2007.

involucradas en las operaciones de estabilidad. Este propósito sólo se puede lograr con el consentimiento y apoyo de las partes interesadas, y lograr ambos requiere dedicar tiempo y paciencia para fortalecer la confianza entre caracteres diversos y a menudo divergentes. Contábamos sólo con 12 meses para lograr esta meta. El tiempo fue un recurso escaso.

La elaboración del texto y coordinación se ejecutaron a lo largo de líneas de trabajo paralelas. El trabajo intenso comenzó en octubre de 2007, después de que un acuerdo logró la unión de otras agencias del gobierno, así como algunas organizaciones no gubernamentales. Esta red de cooperación facilitó el intercambio de conceptos, productos y lecciones de una amplia y heterogénea comunidad, cuyo ámbito de experiencias se extendía a todo el espectro del conflicto. Aunque los autores de la doctrina del Ejército desempeñarían el papel de escritores principales, ellos trabajaron con principios y fundamentos que representan a un conjunto substancial de individuos y conocimientos.

El nuevo FM 3-07 coloca a las actividades de participación e intervención en un espectro (Figura 2) adaptado de los preceptos presentados en *Fragile States Strategy*, publicada por la USAID en 2005. Al hacerlo, el FM 3-07 alinea la doctrina

del Ejército con la Estrategia de Seguridad Nacional, que aborda la amenaza a los intereses nacionales producida por los estados fracasados y los que están en el proceso de falla estatal. El espectro define a un estado de acuerdo con dos factores cuantificables y relacionados: el nivel de violencia dentro del país y el grado de normalidad evidente en el país y en el gobierno.

La intervención puede ocurrir en cualquier punto del

espectro, sin importar las condiciones del ambiente operativo. El estado del conflicto en el país puede ser irrelevante; lo que nos preocupa más ahora es la viabilidad de la nación anfitriona, es decir, ¿Está esa nación al borde de desintegrarse y ser víctima de elementos hostiles a EUA? Si es así, nuestra intervención es legítima.

Como estudio heurístico, la figura de los estados frágiles es sencilla, pero proporciona a los líderes y planificadores una forma de pensar sobre cómo debe ocurrir una intervención en un estado determinado. Después de evaluar las condiciones del ambiente operativo, los planificadores pueden formular una metodología para tomar una parte activa en el proceso y luego comenzar a considerar la forma en que podría avanzar hacia el éxito.

La figura también destaca la importancia de la seguridad. En su libro, *Losing the Golden Hour*, el ex director de misión de la USAID James Stephenson señala, “La seguridad supera todo. No hay ningún beneficio en construir una escuela si los padres temen llevar a sus niños a esta escuela porque podrían no regresar a casa.”¹⁰

Además, Stephenson enfatiza la necesidad de lograr mejoras cuantificables en la situación de seguridad en la “hora dorada”—el corto espacio de tiempo en el cual disfrutamos de la paciencia de la población de la nación anfitriona. Por lo

tanto, necesitamos sembrar las semillas para una eficaz seguridad y orden civil *durante*, no después de, un conflicto. El instrumento militar, con sus capacidades expedicionarias sin igual, es la única agencia de EUA con la capacidad de producir efectos en la hora dorada antes de que el tiempo se agote.

En otras palabras, las fuerzas armadas pueden tomar acciones decisivas antes de que la situación de seguridad fracase totalmente y la situación civil empeore por completo. Las fuerzas armadas puede utilizar tanto las capacidades coercitivas como las constructivas para establecer un ambiente seguro; promover la reconciliación entre los adversarios locales o regionales; restablecer las instituciones políticas, legales, sociales y económicas; y facilitar la transición de la responsabilidad a una autoridad civil legítima. Las fuerzas militares ejecutan las operaciones de estabilidad para establecer las condiciones que permitan el funcionamiento apropiado de todos los instrumentos del poder nacional. Al proporcionar la seguridad y el control para estabilizar la situación y restaurar el orden civil, las fuerzas militares proveen la plataforma para la transición del control a civiles de carácter interagencial y, finalmente, a la nación anfitriona.

En las *Tareas Esenciales de Reconstrucción Pos Conflicto*, el Departamento de Estado divide las tareas de operaciones de estabilidad pos conflicto en tres categorías: respuesta inicial, transformación y promoción de la sostenibilidad. Estas categorías abordan todo el ámbito de las misiones, tareas y actividades militares que se llevan a cabo en combinación con los otros instrumentos de poder nacional durante las operaciones de estabilidad. No obstante, mientras se adopta el mismo marco de tareas, el FM 3-07 redefine las tareas de la respuesta inicial como acciones que se realizan durante el conflicto para influir en la situación antes de que cesen las hostilidades. Estas acciones anticipatorias son indispensables para permitir el éxito de los otros instrumentos del poder nacional y para asegurar el espacio y acceso a las organizaciones no gubernamentales que ya están operando en el área. Estas acciones permiten a las fuerzas armadas concentrarse en el mantenimiento de la seguridad y el orden civil y facilitan a las agencias y organizaciones

civiles emplear sus capacidades para reducir la responsabilidad de la fuerza en los asuntos humanitarios.

El FM 3-07 define una lista de las tareas esenciales de estabilidad que la fuerza necesita ejecutar para lograr la misión. Realizar estas operaciones requiere de una combinación de conocimientos y entendimiento, la capacidad de lograr la unidad de esfuerzos y la sensibilidad cultural. Se dispone de una cantidad limitada de potencia de combate para aplicar en las tareas esenciales de las operaciones de estabilidad. Estas tareas forman la plataforma de la seguridad y orden civil para que los otros instrumentos del poder nacional puedan incorporarse y comenzar su trabajo. Dicha plataforma también debe apoyar a los cargos de gobierno, el imperio de la ley y el desarrollo económico que representan la viabilidad sostenida en el futuro de la nación anfitriona.

Reforma del sector de seguridad: primero entre iguales

Según James Stephenson, “Establecer la seguridad incluye la seguridad interna, fronteras seguras y vecinos más o menos colaboradores... La seguridad interna es la más importante y a menudo la más difícil de lograr.”¹¹ Un veterano condecorado de Vietnam, experto en los desafíos de las operaciones de estabilidad, Stephenson destaca frecuentemente la necesidad de la seguridad para el logro del éxito duradero. Pero aún la fuerza de ocupación más grande no puede proporcionar la seguridad sostenida en naciones tan grandes como las de Afganistán e Irak; en estas situaciones, establecer la seguridad interna depende de la participación continua, desde un principio, de las fuerzas de seguridad de la nación anfitriona. Como fue el caso en el Sudeste asiático, desarrollar la capacidad de la nación anfitriona para proporcionar la seguridad y control civil requiere de un trabajo de asesoría dedicado y orientado a organizar, adiestrar y equipar a las fuerzas de seguridad nativas.

Esto es lo esencial del “apoyo a las fuerzas de seguridad”, un término relativamente nuevo para un concepto que antecede aún al esfuerzo de *CORDS*. El FM 3-07 introduce el apoyo a la fuerzas de seguridad en la doctrina del Ejército bajo la categoría de reforma del sector de seguridad, lo cual es el restablecimiento o la reforma de las

instituciones y posiciones ministeriales claves que proporcionan la supervisión de la seguridad para la nación anfitriona y su población. El esfuerzo de asesoría fundamental en la reforma del sector de seguridad se extiende más allá de los equipos de adiestramiento militar que dan el apoyo a las fuerzas de seguridad. Abarca los equipos de adiestramiento policiaco, los equipos de reconstrucción provincial y los expertos en acciones cívicas, todos ellos involucrados en un amplio esfuerzo para reformar el sector de seguridad completo.

De las innumerables actividades que se realizan en una operación de estabilidad, la reforma del sector de seguridad requiere de la integración sostenida de los instrumentos del poder nacional, y depende completamente de la unidad de esfuerzo para lograr el éxito. Dado el estrecho nexo entre el sector de seguridad y cada uno de los otros sectores, los esfuerzos para reformarlo crean efectos secundarios que afectan a toda la operación de estabilidad; las actividades que refuerzan el progreso suelen contribuir al éxito en los otros. Aun cuando mantener un desarrollo exitoso en los otros sectores es imposible sin una plataforma de seguridad establecida, tampoco es posible lograr una seguridad permanente ante la ausencia del imperio de la ley, un poder judicial transparente, una forma legítima de gobierno, prosperidad económica y una población contenta en la nación anfitriona cuyas necesidades básicas han sido satisfechas.

Finalmente, una reforma exitosa del sector de seguridad es una prueba tangible para una metodología eficaz de participación total del gobierno. Esto requiere de la participación activa y dedicada de todas las agencias de EUA para lograr el éxito. Este éxito no se puede lograr sin la unidad de esfuerzo a lo largo de las múltiples líneas de operaciones. Requiere de la voluntad y capacidad de compartir recursos limitados—fondos, fuerzas militares, inteligencia, fuerzas policíacas, diplomáticos, de desarrollo y comunicaciones estratégicas—mientras se trabaja hacia una meta común que apoya los intereses de EUA.

Institucionalizar las lecciones duras

Los años posteriores a la caída de Vietnam del Sur, no institucionalizamos la lección tal vez más importante que aprendimos: la necesidad

de una amplia unidad de esfuerzo entre todas las agencias del gobierno en las operaciones que se realizan en medio de la población de una nación extranjera. Más bien, nos apartamos de las amargas experiencias de aquel entonces, y en muchos sentidos abandonamos el grueso dossier de lecciones, tácticas, técnicas y procedimientos aprendidos que asumimos nunca serían necesarios de nuevo.

Con este propósito, el nuevo *FM 3-07* institucionaliza los indelebles éxitos de nuestro pasado y aborda las duras lecciones de nuestras operaciones contemporáneas. Reconoce que la fuerza militar por sí sola nunca podrá ganar la paz, aún si ganamos todas las batallas y enfrentamientos. La meta de la nueva doctrina es unir todos los esfuerzos de las fuerzas militares con los otros instrumentos del poder nacional para crear una metodología de participación total del gobierno para las operaciones de estabilidad en una época de conflicto persistente. Hacerlo así, constituye la clave para operar en el futuro incierto que nos enfrenta.**MR**

NOTAS

1. Marc Sageman, "The Next Generation of Terror," *Foreign Policy* (marzo/abril de 2008): pág. 37.
2. La Directriz del Departamento de Defensa 3000.05, "Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations," 28 de noviembre de 2005.
3. El Manual de Campaña (*Field Manual – FM*) 3-24, *Counterinsurgency*, fue elaborado bajo la dirección directa del entonces Teniente General David H. Petraeus, comandante del Centro de Armas Combinadas de Ejército de EUA en el Fuerte Leavenworth, Kansas. En una metodología innovadora al desarrollo de doctrina, Petraeus unió un grupo selecto de escritores del Ejército, el Cuerpo de Infantería de Marina de EUA, del mundo académico y el sector civil. El desarrollo del *FM 3-0* ocurrió luego con aún más vigor, con el equipo de escritura formado por veteranos de combates recientes que recibieron su educación en la Escuela de Estudios Militares Avanzados, con una investigación exhaustiva realizada con entes interagenciales, los medios de comunicación y gabinetes de expertos. La elaboración del *FM 3-07* ha sido abordada por aún más participación interagencial, intergubernamental y de organizaciones no gubernamentales, y recibirá más escrutinio y evaluación que cualquier otro manual de campaña del Ejército.
4. El *FM 3-0, Operations*, (Washington, DC: Oficina de Imprenta Federal [GPO], 28 de febrero de 2008), pág. vii.
5. Dale Andrade y Teniente Coronel (Retirado) James H. Willbanks, "CORDS/Phoenix: Counterinsurgency Lessons from Vietnam for the Future," *Military Review* (marzo-abril de 2006).
6. El *FM 3-0*, pág. vii.
7. El General William S. Wallace, "FM 3-0: Resetting the Capstone of Army Doctrine," *Army Magazine*, marzo de 2008, pág. 37.
8. La Publicación Conjunta (*Joint Publication – JP*) 1-02, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms* (Washington, DC: GPO, 4 de marzo de 2008).
9. El Coordinador para la Reconstrucción y Estabilización del Departamento de Estado, "Post-Conflict Reconstruction Essential Tasks" (Washington, DC: GPO, abril de 2005).
10. James Stephenson, *Losing the Golden Hour: An Insider's View of Iraq's Reconstruction* (Washington, DC: Potomac Press, 2007), pág. 98.
11. *Ibid.*, pág. 21.