



ENERO-FEBRERO 2009

Military Review

EDICIÓN HISPANOAMERICANA

ENERO-FEBRERO 2009

<http://militaryreview.army.mil>



Pintura al óleo por Sargento Primero Elzie Ray Golden titulada *Street Fight*, 2003, Irak. Sargento Golden es el soldado-artista actual en el Centro de Historia Militar del Ejército de EUA. Usada por cortesía de la Colección de Arte del Ejército de EUA.



Military Review

EDICIÓN HISPANOAMERICANA



Guía de Contrainsurgencia del Comandante de la Fuerza Multinacional-Irak

pág. 2
General David H. Petraeus, Ejército de EUA

Disciplina, Castigo y Contrainsurgencia

pág. 12
Scott Andrew Ewing

Desde el planeamiento táctico hasta el diseño operativo

pág. 31
Mayor Ketti Davison, Ejército de EUA

Influencia militar China en América Latina

pág. 39
Loro Horta

Contrainsurgencia en Argelia: Un punto de vista francés

pág. 60
Teniente Coronel Philippe François, Infantería de Marina Francesa



CENTRO DE ARMAS COMBINADAS, FUERTE LEAVENWORTH, KANSAS



Military Review

Teniente General William B. Caldwell, IV
Comandante, Centro de Armas Combinadas

Coronel John J. Smith
Director General Interino

Mayor Gary Dangerfield
Sub-Director

Redacción

Marlys Cook
Editora Jefe, Edición en inglés

Mayor Sunset Belinsky
Gerente de Producción

Miguel Severo
Jefe, Ediciones en Idiomas Extranjeros

Administración

Linda Darnell
Secretaria

Ediciones en Idiomas Extranjeros

Paula Keller Severo
Traductora Asistente

Michael Serravo
Diagramador/Webmaster

Edición Hispanoamericana

Albis Thompson
Ronald Williford
Traductores/Editores

Edición Brasileña

Flavia da Rocha Spiegel Linck
Shawn A. Spencer
Traductores/Editores

Asesores de las Ediciones Iberoamericanas

Coronel Mario A. Messen Cañas
Oficial de Enlace del Ejército de Chile ante el CAC y Asesor de la Edición Hispanoamericana

Coronel Sergio Luiz Goulart Duarte
Oficial de Enlace del Ejército Brasileño ante el CAC y Asesor de la Edición Brasileña

2 Guía de Contrainsurgencia del Comandante de la Fuerza Multinacional-Irak

General David H. Petraeus, Ejército de EUA

Concentre sus esfuerzos en garantizar que nuestras unidades sean organizaciones en un proceso continuo de aprendizaje. En la contrainsurgencia, los que aprenden y se adaptan más rápido obtendrán ventajas significativas.

6 Separar el grano de la paja: ¿Cambian las épocas o los principios?

Coronel John Mark Mattox, Ejército de EUA

¿Es posible transformarse realmente para una institución en crecimiento y burocrática como las Fuerzas Armadas si no cambian los principios de la guerra que rigen su función?

12 Disciplina, Castigo y Contrainsurgencia

Scott Andrew Ewing

Existen contradicciones y ambigüedades en la reglamentación del Ejército y los manuales de campaña que dificultan a los líderes el entendimiento de la diferencia entre el entrenamiento correctivo y el castigo.

24 Institucionalizando la adaptación:

Ha llegado el momento de crear un Comando de Asesoría del Ejército

Dr. John A Nagl, Teniente Coronel (R), Ejército de EUA

En reconocimiento de la constante necesidad de los asesores norteamericanos para entrenar, enseñar y orientar a las fuerzas de seguridad de los países anfitriones en Irak, Afganistán y un sinnúmero de otros países alrededor del mundo, el Ejército debe establecer un comando de asesoría permanente.

31 Desde el planeamiento táctico hasta el diseño operativo

Mayor Ketti Davison, Ejército de EUA

La reciente evolución del pensamiento militar ha seguido estrechamente la evolución de la teoría de sistemas. A medida que el entendimiento acerca de los sistemas continúa en desarrollo, debe ocurrir lo mismo con el pensamiento militar.

39 Influencia militar China en América Latina

Loro Horta

La nueva ofensiva blanda del Ejército de Liberación Popular (ELP) está ganando una posición segura en forma lenta pero constante. Las iniciativas que van más allá de las ventas de armas están permitiendo gradualmente al ELP establecer los cimientos para una cooperación a largo plazo en un futuro no muy lejano.



50 La problemática del mantenimiento de la paz mundial, los esfuerzos de la ONU y el rol del consejo de seguridad

Coronel (R) Pedro Pablo Bustos V., Ejército de Chile

Pese a los grandes esfuerzos realizados, los conflictos y la inestabilidad entre Estados, y también dentro de los mismos, han continuado y pareciera, a la luz de lo que sucede en distintos continentes, que a lo menos en el corto plazo no terminarán.

60 Contrainsurgencia en Argelia:

Un punto de vista francés

Teniente Coronel Philippe François, Infantería de Marina Francesa

Resulta difícil describir adecuadamente los profundos sentimientos que los franceses tenían hacia la Argelia colonial. La relación que existía entre Francia y Argelia colonial era singular. Situada sólo al otro lado del Mar Mediterráneo desde Francia, Argelia constituía la parte no continental más cercana al Imperio Francés.

74 Cómo ganar la batalla, pero perder la guerra:

Tres maneras distintas de cómo el éxito en el combate promueve el fracaso en la paz

Dr. Christopher E. Housenick

Pienso que el "modo de guerra norteamericano", o sea, la doctrina seguida y táctica empleada en las operaciones de la Fase III, crean grandes dificultades y problemas con los que tendríamos lidiar en la Fase IV.

82 Una estrategia de seguridad nacional para el nuevo gobierno

Amitai Etzioni

En un informe de julio de 2008 se estableció un "Marco de referencia para una Estrategia de Seguridad Nacional en el siglo XXI", redactado por un grupo de especialistas muy respetados en el campo de relaciones exteriores, lleva el diálogo sobre la política exterior en la era pos George Bush al próximo nivel.

George W. Casey, Jr.
General, United States Army
Chief of Staff

Official:

JOYCE E. MORROW
Administrative Assistant to the
Secretary of the Army 0633905

Military Review--Publicada bimestralmente en inglés, español y portugués, así como trimestralmente en Árabe por el Centro de Armas Combinadas (CAC) del Ejército de EUA, Fte. Leavenworth, Kansas. Los fondos para su publicación han sido autorizados por el Departamento del Ejército con fecha 12 de enero de 1983. Porte pagado por circulación controlada en Leavenworth, Kansas 66048 y Kansas City, Missouri 64106. Teléfono en EUA: (913) 684-9332, FAX (913) 684-9328. Correo Electrónico (E-Mail) leav-milrevweb@conus.army.mil. La *Military Review* puede ser leída también en la Internet, en el website: <http://militaryreview.army.mil>. Los artículos en esta revista aparecen en el índice de PAIS (Servicio Informativo de Asuntos Públicos), Índice de Idiomas Extranjeros. Las ideas expuestas en esta revista son propias de los autores y, a menos que se indique lo contrario, no reflejan necesariamente las opiniones del Departamento de Defensa ni de sus agencias.

Military Review Hispano-American (in Spanish) (US ISSN 0193-2977) (USPS 009-355) is published bimonthly by the U.S. ARMY, CAC, Ft. Leavenworth, KS 66027-1254. Periodical paid at Leavenworth, KS 66048, and additional mailing offices. POSTMASTER: Send address corrections to *Military Review*, 294 Grant Ave. Bldg. #77, Fort Leavenworth, KS 66027-1254.



GUÍA DE CONTRAINSURGENCIA DEL COMANDANTE DE LA FUERZA MULTINACIONAL-IRAK

General David H. Petraeus, Ejército de EUA

- **Proteger y servir a la población.** El pueblo iraquí constituye el “terreno” decisivo. Trabaje con nuestros socios iraquíes para proveer a la población un ambiente seguro, respetarlos, ganar su apoyo y facilitar el establecimiento de un gobierno del lugar, la restauración de los servicios básicos y el restablecimiento económico.

- **Convivir con la población.** No puede vivir lejos de la zona de combate. Ubique, estratégicamente, puestos conjuntos de seguridad, puestos de combate avanzados y bases de patrulla en los vecindarios que pretendemos proteger. Convivir con la población es esencial para resguardarla y derrotar a los insurgentes.

- **Ocupar las áreas que se hayan asegurado.** Una vez que despejemos un área, tenemos que ocuparla y retenerla. Elabore el plan de mantenimiento de área antes de comenzar a despejarla. El pueblo necesita saber que tanto nosotros como nuestros compañeros iraquíes no los abandonará. Al efectuar una reducción de fuerzas, disminuya gradualmente nuestra presencia en lugar de relevarlas o retirarse totalmente del área. Garantice una concienciación de la situación aún después del traspaso de responsabilidad a las fuerzas iraquíes.

- **Perseguir implacablemente al enemigo.** Identifique y persiga tenazmente a Al-Qaeda en Irak (AQI) y demás elementos extremistas. No les permita conservar áreas de apoyo ni refugios. Obligue al enemigo a reaccionar ante nuestras operaciones. Niegue al enemigo la capacidad de planear y llevar a cabo operaciones premeditadas.

- **Usar todo recurso para aislar y derrotar a los terroristas e insurgentes.** Las fuerzas contrterroristas por sí solas no pueden derrotar a Al-Qaeda ni a los demás extremistas. A fin de obtener el éxito se requiere una metodología integral que use todas las fuerzas y medios a nuestra disposición, tanto los cinéticos como los no cinéticos. Utilice las fuerzas de la coalición, las fuerzas convencionales iraquíes así como las fuerzas de operaciones especiales, los Hijos de Irak y todos los demás multiplicadores no militares disponibles de conformidad con la “Estrategia Anaconda” adjunta (ver figura).

- **Generar la unidad de iniciativas.** Coordine operaciones e iniciativas con nuestra Embajada y nuestros socios interagenciales, nuestros homólogos iraquíes, los líderes gubernamentales del lugar y

El General David H. Petraeus es el Comandante del Comando Central de EUA. Es egresado de la Academia Militar de EUA y recibió su Maestría y Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad de Princeton.

FOTO: Soldados norteamericanos sobre un puente en construcción en un canal entre las rutas Bismarck y Aggies para mejorar la gestión de tránsito en la Base de Operaciones Avanzada de Kaslu, Irak, 21 de mayo de 2008.

(Ejército de EUA, Sgto. Kevin Stabinsky)

ORIENTACIONES DE CONTRAINSURGENCIA



Estrategia Anaconda versus Al Qaeda en Irak (AQI)

las organizaciones no gubernamentales para garantizar que todos trabajemos a fin de lograr un objetivo común.

- **Fomentar la reconciliación.** No podemos terminar este conflicto sólo matando el enemigo. Tanto nosotros como nuestra contraparte iraquí tenemos que identificar y separar los elementos “irreconciliables” de los “reconciliables” mediante un trabajo minucioso de inteligencia, medidas de control de la población, operaciones de información, operaciones cinéticas e iniciativas políticas. Tenemos que luchar para hacer que los elementos reconciliables formen parte de la solución, aún cuando simultáneamente identifiquemos, persigamos, matemos, capturemos o expulsemos a los elementos irreconciliables.

- **Derrotar la red, no sólo el ataque.** Concentre sus esfuerzos en los culpables de la explosión. Emplee recursos de inteligencia para identificar la red detrás de un ataque y persiga a sus líderes, especialistas en explosivos, financieros y operadores.

- **Fomentar la legitimidad iraquí.** Promueva el concepto de liderazgo e iniciativa

iraquí; reconozca que su éxito es también nuestro éxito. Busque asociarse en todo lo que hagamos y apoye la participación, en materia de seguridad, fuerzas del lugar, ejercicio del poder, restablecimiento económico y establecimiento de los servicios básicos. Encuentre el equilibrio entre el liderazgo de fuerzas de la coalición y cómo los iraquíes ejercen su liderazgo e iniciativas e incentívelos. La legitimidad de las medidas iraquíes ante los ojos del pueblo iraquí es esencial para el éxito general.

- **Pelear en una categoría de peso superior al propio.** Esfuércese por ser “más grande de lo que es en realidad”. Participe en operaciones con unidades militares y policíacas iraquíes y utilice los Hijos de Irak, contratistas y al pueblo iraquí para llevar a cabo tareas rutinarias en las bases de operaciones avanzadas, bases de patrulla y puestos conjuntos de seguridad, liberando, de esta manera, a nuestros soldados para concentrarse en las tareas fuera de la guarnición.

- **Usar el dinero como un sistema de armas.** El dinero puede convertirse en “munición” mientras que se mejora la condición

de seguridad. Utilice un proceso de objetivo para garantizar el efecto más eficaz de cada “cartucho” quemado y para garantizar que cada enfrentamiento que se considere una inversión de dinero contribuya al logro de los objetivos generales de la unidad. Cerciórese de que las contrataciones realizadas apoyen la iniciativa en materia de seguridad, empleando a los habitantes del lugar siempre que sea posible. Utilice el concepto de “fondos comparativos” siempre que sea viable para garantizar la participación y compromiso de los iraquíes.

- **Luchar por obtener información de inteligencia.** Un entendimiento matizado de la situación constituye el todo. Estudie la información de inteligencia que se recolecta, compártala y empéñese para obtener más. Cada patrulla debe contar con tareas concebidas para mejorar el entendimiento del área de operaciones y del enemigo. Opere con base en tener que “compartir” en lugar de tener que “saber”. Difunda la información de inteligencia, lo más pronto posible, a todos los que puedan beneficiarse de la misma.

- **Caminar.** Desplácese en vehículos, pero trabaje a pie. Deténgase, no sólo pase por un área. Haga su patrullaje a pie e interactúe con la población. La concienciación de la situación sólo se puede obtener interactuando con la población cara a cara, no detrás de un parabrisas antibalas.

- **Familiarizarse con el vecindario.** Trace un mapa del factor humano y estúdielo detenidamente. Comprenda la cultura e historia del lugar. Aprenda sobre las tribus, líderes formales e informales, las estructuras gubernamentales, elementos religiosos y las fuerzas de seguridad en el área de operaciones. Entienda cómo se supone que funcionen y cómo funcionan en realidad los sistemas y estructuras del lugar, lo que incluye el gobierno, la prestación de servicios básicos, el mantenimiento de la infraestructura y los factores económicos.

- **Cultivar relaciones.** Las relaciones constituyen un elemento crucial en las operaciones de contrainsurgencia. Junto a nuestros homólogos iraquíes, luche por establecer vínculos productivos con los líderes del lugar, jeques tribales, oficiales gubernamentales, líderes religiosos y socios interagenciales.

- **Buscar soluciones sustentables.** Establezca mecanismos por medio de los cuales las fuerzas de seguridad iraquíes, los líderes comunitarios y los ciudadanos supeditados al control de las instituciones gubernamentales puedan seguir protegiendo las áreas del lugar, sostener el ejercicio del poder y las ganancias económicas en sus comunidades mientras se reduce la presencia de fuerza de la coalición. Entienda los sistemas iraquíes y ayude a que los iraquíes los hagan funcionar.

- **Mantener la continuidad y el ritmo operativo durante las transiciones.** Comience a reunir la información necesaria que le proveerán a sus sucesores desde el momento que asuma su cargo. Permita que sus sucesores “miren prácticamente sobre sus hombros” mientras aun estén en sus bases de origen en EUA, proveyéndoles acceso a la actualización de información diaria y a otros productos disponibles en la red de acceso limitado. Despliegue planificadores y analistas de inteligencia con antelación. Promueva la utilización de tiempo adicional en el terreno durante períodos de transición, esmérese en mantener el ritmo operativo y las relaciones con la población del lugar para no darle ni un respiro al enemigo.

- **Manejar las expectativas.** Sea cauteloso y prudente al anunciar adelantos. Analice lo que se ha logrado, pero también esté consciente de lo que hace falta hacer. Evite proclamaciones prematuras de éxito. Cerciórese de que nuestros soldados y nuestros socios estén conscientes de nuestras evaluaciones y reconozcan que cualquier operación de contrainsurgencia conlleva a un sinnúmero de desafíos de que el enemigo ejerce influencia y de que el progreso probablemente será lento.

- **Ser el primero en decir la verdad.** Proporcione informaciones precisas sobre actividades significativas, tan pronto como sea posible, a la cadena de mando, a los líderes iraquíes y a los medios de prensa. Gáñele a los insurgentes, extremistas y criminales, la carrera hacia los titulares y anticipe los rumores. La integridad es crucial en dicha lucha. No enmascare la verdad. Dese cuenta de los reveses y fracasos y luego declare lo que hemos aprendido y cómo reaccionaremos. Haga responsables a los medios de comunicación (y a nosotros mismos) por la precisión, caracteriza-

ción y contexto. Evite la manipulación de la verdad y permita que los hechos hablen por sí solos. Desafíe las informaciones falsas del enemigo. Use en contra de ellos mismos sus mensajes inconsistentes, sus ideologías extremistas, sus prácticas opresivas y su violencia indiscriminada.

- **Pelear implacablemente la guerra de información.** Dese cuenta de que estamos en una lucha por la legitimidad que se ganará o perderá según la percepción del pueblo iraquí. Cada

medida tomada por el enemigo y nuestras fuerzas inciden en el teatro de la opinión pública. Elabore y sostenga un relato eficaz y dirija permanentemente las ideas centrales hacia el objetivo a través de todas las formas posibles de medios de comunicaciones.

- **Regirse por nuestros valores.** No vacile en matar o capturar al enemigo, pero permanezca fiel a los valores que respetamos. El regirnos por nuestros valores nos distingue de nuestros enemigos. No hay tarea más difícil que en la lucha en la que nos encontramos empeñados. A menudo es brutal, físicamente exigente y frustrante. Todos sufrimos momentos de ira, pero no podemos caer en impulsos siniestros ni tolerar medidas inaceptables por parte de los demás.

- **Ejecutar la iniciativa.** Ante la falta de pautas u órdenes, determine cuáles deberán ser las mismas y ejecútelas en forma agresiva. Los líderes de alta jerarquía proporcionarán una visión amplia y establecerán los límites aceptables, pero dependerá de los individuos a nivel táctico convertir las “grandes ideas” en medidas específicas.

- **Habilitar a los subalternos.** Obtenga recursos y personal suficiente para habilitar medidas descentralizadas. Designe recursos y delegue responsabilidades hacia los niveles



El Coronel Greg Julian, Ejército de EUA, oficial de relaciones públicas en las fuerzas de EUA en Afganistán, lleva a cabo una reunión de investigación con integrantes del Consejo Provincial de Langhman, Afganistán, 28 de enero de 2009.

Foto: Armada de EUA, Capitán de Corbeta John Gay

inferiores para aquellos que más lo necesiten y que realmente puedan utilizarlos. Reduzca las cadenas de supervisión. Identifique el nivel en el cual normalmente elaboraría un plan y proporcionaría recursos e incluya otro nivel—generalmente tres niveles inferiores— en lugar de los dos niveles tradicionales que se observan en las operaciones de combate principales.

- **Prepararse y aprovechar las oportunidades.** “La suerte es lo que se da cuando la preparación se junta con la oportunidad.” (Seneca el Joven) Elabore conceptos (tales como los elementos “reconciliables” y los “irreconciliables”) previendo posibles oportunidades, y esté listo para correr el riesgo necesario a fin de aprovecharse de las mismas.

- **Aprender y adaptarse.** Evalúe permanentemente la situación y ajuste las tácticas, políticas y programas según sea necesario. Comparta las ideas eficaces. Evite la pereza mental o física. Jamás olvide que si hoy algo funciona en un área podría no funcionar mañana en la misma y lo que funciona en un área podría no funcionar en la otra. Concentre sus esfuerzos en garantizar que nuestras unidades sean organizaciones en un proceso continuo de aprendizaje. En la contrainsurgencia, los que aprenden y se adaptan más rápido obtendrán ventajas significativas. **MR**



Separar el grano de la paja: ¿Cambian las épocas o los principios?

Coronel John Mark Mattox, Ejército de EUA

LA DECLARACIÓN FORMULADA por el ex secretario de defensa Donald Rumsfeld el año 2001, indicó que EUA se enfrenta ante “un nuevo tipo de guerra” pareció constituir una clara señal por parte de los niveles más altos del Gobierno con respecto a que los tiempos han cambiado y que, por ende, el país tiene que plantear, de una manera completamente distinta, la iniciativa de guerra que la planteada en la historia reciente—o tal vez como nunca antes se había planteado.¹ Dicha declaración y los acontecimientos que la provocaron, llegó en las postrimerías de una transformación militar—una transformación que se había puesto sobre la mesa para llevar a cabo una reevaluación de todos los aspectos de la cultura castrense: desde la evolución de la fuerza, el financiamiento, la ubicación de fuerzas, las adquisiciones, el adiestramiento y la ejecución, hasta lo que constituye una “victoria”, ya sea, tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz. Constituye una transformación permanente.

Torbellino de cambio

Ante dicho cambio radical, no es sorprendente que algunos puedan preguntarse si ha quedado algo sin cambiar. El antiguo filósofo Heráclito pudo muy bien haber estado pensando en el establecimiento de defensa de EUA al señalar que nadie entra dos veces en el mismo río. No obstante, si bien Heráclito pudo haber tenido razón, sería prudente para los analistas de los cambios actuales, hacer un sondeo para determinar cuán profunda, verdaderamente, es—o *debe* ser—la corriente de cambio. ¿Sería realmente posible para una institución en crecimiento y burocrática como la castrense transformarse si no cambian los principios de guerra que rigen su función? La respuesta a esa pregunta en realidad depende de lo que uno entienda por “principios”. Comprendidos adecuadamente, los principios más fundamentales simbolizan el orden mundial e ideas fundamentales: la base intelectual. Sin embargo, alcanzar dicha base exige que se atraviesen varios

Pintura: Vercingétorix entrega sus armas a los pies de Julio César, por Lionel Royer, 1899, Museo de Crozatier en Puy-em-Velay, Francia. Los principios de la guerra son tan válidos hoy como lo fueron en la subyugación de Galia por César en el año 52 a.C. César tenía un genio instintivo para los principios de la guerra, así como Alejandro y Aníbal en los siglos previos y Genghis Khan, Napoleón y otros en los siglos posteriores. Si bien las técnicas han cambiado, los principios han mantenido su validez.

estratos de principios complementarios más fundamentales. De este modo, no se puede llevar a cabo una investigación coherente para determinar si dichos principios han cambiado o deberían cambiar sin especificar cuán profundamente se debería enfocar el tema. El punto está lejos de ser trivial; porque si los practicantes de la profesión de las armas se estancan en sus creencias, al punto de que no puedan identificar claramente el estrato de los principios bajo consideración y el porqué, de ser así, dichos principios deberían cambiar, se expondrían a marchar, navegar o volar desde un punto de partida equivocado en su jornada de transformación hacia un destino aún más incierto. En el estrato más fundamental, las ideas que constituyen y apuntalan los principios de guerra *no* han cambiado, y es importante entender el porqué.

Qué constituye o no un principio

Además del hecho de que no todos los principios son igualmente fundamentales, también es cierto que no todo concepto dignificado por la denominación honorífica de “principio” constituye en realidad un principio. Algunas creencias extremadamente arraigadas son sencillamente falsas, aún si, dada la información disponible, parecieran ciertas. Por ejemplo, la idea de Tales de Mileto—el padre de la filosofía occidental—de que todo es agua, pareció tener sentido científico en su época: uno podía observar lagos, ríos, océanos, nubes, vapor, nieve y hielo—todos de agua, notar fácilmente la transformación del agua de un estado a otro y deducir que, de hecho, todo puede ser reducido a agua. Tanto Mileto como sus seguidores sostuvieron que éste era el “principio” de ordenamiento que gobernó toda su cosmovisión científica. El descubrimiento ulterior de que habían estado equivocados no significó que un principio había cambiado. Más bien significó que una idea que consideraron como un principio, no era un principio en lo absoluto.

Si bien las ideas que verdaderamente se convierten en principios siempre son válidas en la esfera de su uso, nuevas percepciones o circunstancias cambiantes, las que se tornan obvias con el transcurrir del tiempo, obliga a que las mismas se vuelvan a definir. Es decir, un principio puede seguir siendo válido dentro de determinados límites, pero en su uso práctico demuestra no ser lo suficientemente general como originalmente se pensó. La revolución científica que demarcó el surgimiento de la física de Einstein de su predecesor newtoniano sirve de ejemplo relevante: la fórmula famosa de Newton, $F=MA$, fue considerada por mucho tiempo como la ley de la mecánica universal. No obstante, más tarde, Einstein sostuvo, convincentemente, que la fórmula de Newton carecía de fundamento en lo relativo a las velocidades próximas a la velocidad de la luz. La fórmula de Einstein, $E=MC^2$, establece una relación, que compensa las deficiencias de las aseveraciones previas de Newton. Eso no significa que la fórmula $F=MA$ esté equivocada o que no tenga un valor práctico. Al contrario, en una esfera muy general de utilidad que sigue teniendo un gran valor. Al fin y al cabo, es el principio que usamos para construir caminos y rascacielos, diseñar automóviles y hacer un sinnúmero de cosas similares. No obstante, su utilidad está más limitada en cuanto al alcance de lo que originalmente se pensó. Sin embargo, un cambio en la esfera de utilidad para un principio

El Coronel John Mark Mattox es Comandante de la Escuela de Armas Nucleares del Departamento de Defensa en Albuquerque, Nuevo México. Recibió su licenciatura de la Universidad de Brigham Young, una Maestría de Artes y Ciencias Militares de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EUA, otra Maestría de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EUA, y una tercera Maestría y Doctorado de la Universidad de Indiana. Ha fungido en calidad de miembro del cuerpo docente en la Academia Militar, la Universidad de Maryland, la Escuela de la OTAN, y cabe mencionar que es autor de muchas publicaciones, incluyendo St. Augustine and the Theory of Just War (Londres: Continuum Publishers, 2006).

sería prudente para los analistas de los cambios actuales, hacer un sondeo para determinar cuán profunda, verdaderamente, es—o debe ser—la corriente de cambio.

específico no significa necesariamente que no sea un principio verdadero o que indique un cambio en el principio en sí.

Puesto que los principios verdaderos no cambian, plantear la pregunta, “¿Han cambiado los principios de la guerra?” sería (extrayendo un ejemplo del debate contemporáneo sobre la ingeniería genética) parecido a preguntar, no, “¿Estamos presenciando hoy descubrimientos desconocidos hasta el momento, lo que nos obligará a reconsiderar cómo hacemos las cosas?” sino más bien—“¿Se ha transformado la misma estructura de la doble hélice de la molécula de ADN en algo que hasta ahora se desconoce?” Por lo tanto, para analizar adecuadamente la pregunta, uno debe preguntarse primero, “¿Son los principios actualmente en uso *principios verdaderos* y de ser así, cuentan con una esfera de acción adecuada para las tareas de combate inminentes y para aquéllas que razonablemente se puede esperar que nos depare el futuro?”

¿Principium o Technē?

La palabra en inglés “principal” (principio) apareció a fines del siglo XIV y significaba “una verdad o proposición fundamental, de la cual dependen muchas otras; una verdad principal que comprende o conforma la base de varias verdades.”² La palabra proviene del latín *principium*, que, interesantemente, en su forma plural (*principia*) se refiere a la cabeza de un ejército—el personal de estado mayor y

no todo concepto dignificado por la denominación honorífica de “principio” constituye en realidad un principio.

el general.³ Por consiguiente, aún en su sentido histórico, un principio, o *principium*, es lo que guía a las fuerza militares en la dirección que deben seguir si quieren alcanzar el éxito. En la tradición militar de EUA, a los siguientes nueve conceptos: (objetivo, simplicidad, unidad de mando, ofensiva, maniobra, concentración, economía de fuerza, factor sorpresa y seguridad) se les ha concedido la designación de “principios de guerra”—conceptos por los cuales los militares deben regirse para lograr el éxito. Dichos principios son importantes, comprobados a través del tiempo y relevantes. Constituyen principios precisamente porque el papel fundamental que desempeñan ha sido evidente a lo largo del testimonio histórico de la guerra y porque no hay razón alguna para creer, aún en los escenarios más intrincados y fantásticos de la ciencia-ficción, que no tendrán utilidad en los conflictos futuros.

No obstante, eso no significa que el alcance o el valor relativo de cualquiera de estos principios puedan o no cambiar conforme a las circunstancias. De hecho, en este instante, están evolucionando. Por ejemplo, un asalto blindado exitoso del Pacto de Varsovia, como el que se pensó se haría a través de la brecha de Fulda, podía haberse esperado que dependiera, en gran medida, del objetivo, de la ofensiva y de la concentración de fuerzas. La teoría era la siguiente: lanzar suficientes tanques en contra de las fuerzas de la OTAN y al mantener iguales todos los demás factores, algunos tanques del Pacto de Varsovia podrían penetrar las líneas occidentales. Sin embargo, dicho asalto hubiera dependido proporcionalmente menos de la maniobra, de la economía de fuerzas o del factor sorpresa. Por otro lado, un ataque cibernético eficaz del futuro podría depender, en gran medida, del factor sorpresa, la seguridad y la economía de fuerzas, pero no dependería significativamente de fuerzas, maniobra ni unidad de mando. Los principios podrán diferir en cuanto a su alcance o utilidad, según las circunstancias, pero no se percibe necesidad alguna de cuestionar la verdad o validez de los principios en sí.

La necesidad de redefinir, reorganizar el orden de importancia, o asignar nuevos valores relativos a los principios verdaderos no debería dar lugar alguno a confusión en lo que respecta al término *principia* y *technē*, concepto griego antiguo para el arte, manera o medios en los que, virtualmente,

se ponen en práctica, lo que constituye el origen histórico de la palabra en inglés “technique” [técnica]. Mucho de lo que presenciamos en los campos de batalla contemporáneos, en Irak, por ejemplo, se concentra en los cambios de técnica, o “tácticas, técnicas y procedimientos”, como se les denomina frecuentemente en la profesión de las armas. Por consiguiente, si el Presidente exige a las FF.AA. y a la base de apoyo industrial de EUA desarrollar “tecnologías de punta para redefinir la guerra en nuestros términos”, estaría emitiendo un llamado explícito a las fuerzas armadas para que examinen su *technē*, las herramientas a su disposición, para garantizar que dichas herramientas, ya sean mecánicas o de procedimientos, sean apropiadas para la tarea.⁴ Y de hecho, a medida que aprendemos, debemos redefinir nuestra *technē*. Por ejemplo, el escenario de la Brecha de Fulda, o incluso el escenario de *Desert Storm*, no tuvieron mucha necesidad de vehículos blindados *HMMWV*—en contraste con la Operación *Iraqi Freedom*, para la cual la necesidad de *HMMWV* blindados fue significativa. Si bien el principio de “seguridad” es pertinente en cada uno de estos tres escenarios, la *technē* requerida para implementar el principio difiere significativamente entre los dos primeros casos y el último.

Los nueve principios de la guerra continúan siendo tan fundamentales y pertinentes como siempre. Cada vez que se da una revolución en los asuntos militares, surge la pregunta de que si los principios en han cambiado en realidad o si el cambio es específicamente, o en gran parte, una reorganización de la *technē*; y siempre la respuesta es la misma: la evolución desde la piedra de la honda y la piedra, la espada y el escudo, la pica y la lanza, el arco y la ballesta, el mosquete y el fusil, el cañón o cohete, la bomba atómica y la ojiva termonuclear, hasta los satélites y láseres o los ataques cibernéticos, *todos* funcionan sobre la base de los mismos principios de guerra, aunque en un orden de importancia relativamente distinto.

Profundizar en el tema

Sin embargo, de la misma forma en que los movimientos de las placas tectónicas puede que se lleve a cabo una variación en la plataforma rocosa de maneras no siempre previstas, resulta adecuado

tomar en cuenta la estabilidad de los estratos aún más profundos de los principios pertinentes a la profesión de las armas antes de que se pueda afirmar con absoluta certeza que los principios que sustentan la profesión no están en un proceso de cambio. Por lo tanto, a fin de encontrar una respuesta realmente interesante y sustancial a la pregunta “¿Han cambiado los principios de la guerra?” se necesitaría profundizar en el tema. Así como millares de *technē* individuales provienen de los principios de guerra tradicionalmente aceptados, dichos principios, a su vez, provienen de otros aún más fundamentales, como el aforismo de Clausewitz frecuentemente citado (y a menudo mal entendido) de que “la guerra es... una acción de fuerza para imponer nuestra voluntad a nuestro enemigo.”⁵ En este punto, Clausewitz observa que el instrumento militar de poder nacional es sólo un medio entre muchos (por ejemplo, diplomático, informacional, económico etc.) que pueden ponerse en práctica en la tarea de persuadir a otro poder para que se doblegue a “nuestra voluntad”. Es un instrumento bastante contundente, así como los nueve principios de la guerra han demostrado serlo. No obstante, el mismo hecho de que a veces se requiera de un instrumento contundente es evidencia del principio aún más fundamental que señala que la libertad de voluntad humana es inviolable: de hecho, ningún individuo ni nación puede forzar a otro individuo o nación a actuar contra su propia voluntad. El primero sólo puede razonar, invitar, persuadir, engatusar o, ante el fracaso de métodos basados en el empleo de instrumentos más refinados, producir tal grado de dolor físico a través de la guerra que haga concluir al segundo que no vale la pena resistir a la voluntad del primero. Es sobre la base de este principio esclarecido por Clausewitz que yacen los nueve principios de guerra tradicionales, y que tampoco nada ha cambiado con respecto al tema. Las guerras siempre han sido y seguirán siendo, por principio, herramientas para infringir un dolor insoportable, de manera que el resistirse a “nuestra voluntad” ya no se presente como una opción viable para un adversario.

...y más profundo

Si bien el argumento de Clausewitz es muy profundo, no nos conduce completamente a los principios más sólidos que yacen en la base.

Por consiguiente, la pregunta implícita, “¿Han cambiado los principios de la guerra?” constituye una pregunta aún más fundamental: “¿Por qué Estados Unidos se consideraría justificada para emplear el contundente instrumento de poder militar en primera instancia?” Y detrás de esta pregunta, existe otra: “¿Cuáles son los principios fundamentales que rigen la visión de EUA sobre el mundo—una visión mundial que considera la posibilidad del uso de la guerra como un instrumento de poder nacional?” Si los principios de la guerra han cambiado realmente, tiene que ser consecuencia de los movimientos de las placas tectónicas en el suelo marítimo, y no de las tempestades en la superficie, sin importar cuán violentas parecieran ser.

Desde un comienzo, EUA ha adoptado por principio la creencia de que vale la pena luchar por algunos valores (tales como la autodeterminación individual y colectiva, la justicia o la igualdad). En consecuencia, la nación se ha sentido justificada, en algunas ocasiones, de emplear el instrumento militar de poder nacional para infligir dolor a sus adversarios a tal punto que ellos preferirían cambiar de voluntad y ceder, o hasta someterse a estos valores que continuar la lucha. Eso no implica que la apreciación de EUA haya sido siempre perfecta con respecto a cuándo, dónde o cómo luchar. No obstante, sí implica que son cónsonas con sus valores fundamentales, su principio más arraigado, EE.UU. ha concluido, algunas veces, que trabar combate, fue el mejor curso de acción a seguir como asunto de política nacional.

Aún en aquel entonces, la decisión de EUA de ir a la guerra nunca ha dejado de estar circunscrita por adherencia a los principios de carácter más fundamental, a saber: Jamás ha peleado una guerra sin restricciones morales. Al contrario, siempre ha invocado principios correspondientes a las circunstancias bajo las cuales se podrían pelear las guerras de manera justa y, una vez iniciadas las mismas, de qué manera podrían ejecutarse justamente. Estos principios, personificados en la tradición de la guerra justa, a los cuales se adhiere EUA, sostienen que las guerras únicamente tienen que pelearse por causas justas, con la intención correcta, como último recurso, para la restauración de una paz justa y perdurable, y sólo después de determinar, con el mejor juicio de la nación, que el beneficio moral esperado como

resultado de la guerra tendrá mayor valor que los males que ocasione inevitablemente la ejecución de la misma. Estos principios tan fundamentales también amparan los axiomas que indican que una guerra se puede pelear justamente si, y únicamente si, la misma sólo inflige a los adversarios un daño proporcional, cónsonos con el principio de necesidad militar, y si, y únicamente si, distingue entre los no combatientes y los objetos legítimos de la violencia militar. El hecho de que EUA cuente, como asunto de *technē*, con una perfección moral de la manera en que plantea o conduce las guerras no implica que los principios que caracterizan la manera norteamericana de llevar a cabo una guerra hayan cambiado o se deban cambiar. (Considere el alboroto público que emerge ante la sugerencia de que un soldado norteamericano haya maltratado a un detenido iraquí, o disparado contra un civil no armado. *Dicho alboroto jamás se ha visto emerger* como protesta al régimen del partido Baaz de Saddam Hussein como resultado de una autoevaluación moral, ya que pareciera que dicha autoevaluación jamás ocurrió.)

El hecho es que, mientras más profundo uno investigue la *technē* de la conducción de la guerra, es más evidente que los principios de guerra de EUA no han cambiado. Los nueve principios del campo de batalla aún se aplican; el principio clausewitziano que describe el uso del instrumento militar de poder nacional aún se pone en práctica; y los principios morales-filosóficos que sustentan y limitan espiritualmente la decisión nacional de trabar combate y, una vez comprometida a la misma, el ejecutar la guerra de una manera válida moralmente, prácticamente permanece inmutable a la inmensa y continua corriente de cambios que parece tipificar el inicio del tercer milenio de Cristo.

En Resumen

Suponer que los principios hayan cambiado sólo porque la orden del día exige cateos en las calles en lugar de una batalla blindada con la Guardia Republicana al estilo *Desert Storm* es una gran locura, y los expertos analistas, que aparecen en los programas de entrevistas políticas dominicales sustentando lo contrario, servirían mejor el interés público si admitieran que el propósito de sus análisis

La guerra sigue siendo lo que siempre ha sido: una herramienta que inflige dolor para hacer que un adversario doblegue su voluntad ante la nuestra.

es sólo proporcionar opiniones superficiales concebidas para atraer mayor audiencia al programa. De hecho, es absolutamente *crucial* que los gobernantes en toda la cadena de mando hasta en los niveles más altos del Gobierno de EUA comprendan claramente que *no ha cambiado ningún principio*. Esto es así puesto que, mientras las decisiones basadas en la necesidad percibida de cambiar la *technē* ocasiona que se tomen medidas, aún si son medidas de gran envergadura, para el Jefe de Estado, las decisiones con base en supuestos cambios en los principios indican que hemos llegado a creer que tenemos que elaborar nuevas respuestas a las preguntas más fundamentales en las que se basa nuestra democracia y estilo de vida. Las instituciones castrenses necesitan de una transformación. Es indispensable que busquen constantemente métodos más eficientes para utilizar sus recursos poniendo en práctica las soluciones correctas a los retos que encaran. Además, necesitan buscar constantemente el ser más efectivos en la manera que llevan a cabo las guerras, de forma tal que se ponga fin a esas guerras, justamente libradas, de manera rápida y pacíficamente. Tal vez algunos principios deberán ser redefinidos en términos de su esfera de uso, para que, por ejemplo, los reclutas cuya misión será la de combatir en las calles de Irak entiendan que el concepto de “unidad de mando” no implica una carencia de oportunidad para tomar la iniciativa. Sin embargo, dichas necesidades siempre han existido. No hay nada verdaderamente nuevo con respecto a estos principios y en realidad tampoco han cambiado.

Por ejemplo, las Fuerzas Armadas podrían resolver los problemas concernientes a la cantidad y calidad inadecuadas de blindaje vehicular. Pero también podemos estar seguros de que el enemigo insurgente dedicará sus esfuerzos para desarrollar las *technē* necesarias a fin de contrarrestar la eficacia de cualquier avance que hayamos logrado. De ahí que, quizás mañana, las Fuerzas Armadas puedan elaborar otras *technē* para superar las

contramedidas tomadas por los insurgentes, sin importar las que sean, y así sucesivamente. Sin embargo, nada habrá cambiado en el nivel del principio verdadero.

Este es el caso en los niveles más fundamentales del análisis. La guerra sigue siendo lo que siempre ha sido: una herramienta que inflige dolor para hacer que un adversario doblegue su voluntad ante la nuestra. Sin embargo, más significativo es el darnos cuenta de que nada ha cambiado en los niveles más fundamentales de los principios, es decir, aquéllos principios que especifican las circunstancias bajo las que EUA debería trabar combate y cómo y dentro de qué límites morales deberá librar esa guerra. Los Estados Unidos tiene la tarea de garantizar que sigue siendo fiel a sus principios comprobados a través del tiempo; la tarea *no* es la de cambiar sus principios o proceder con base en la suposición de que los principios han cambiado. De hecho, si EUA ha de ser fiel al gran propósito que los Padres Fundadores concibieron, el de una “ciudad en la montaña”, un faro al que otros puedan seguir, la tentación de cambiar sus principios más fundamentales para la conducción de la guerra constituye algo contra el cual la nación tiene que protegerse celosamente.⁶ Si la Nación o sus FF.AA. deciden cambiar los principios si lo que se necesita es sólo un pequeño ajuste a su *technē*, sólo habrá botado el grano junto con la paja. **MR**

NOTAS

1. Donald H. Rumsfeld, “A New Kind of War” (discurso según fue publicado por el *New York Times*, Jueves, 27 de Septiembre de 2001); disponible en www.defenselink.mil/speeches/2001/s20010927-secdef (accedido el 4 de Junio de 2004).
2. *Oxford English Dictionary*, 2ª edición, s. v. *Principle*.
3. *Oxford English Dictionary*, 2ª edición, s. v. *Principium*.
4. Presidente George W. Bush, “Remarks by the President to the Employees of United Defense Industries Ground Systems Division”, Santa Clara, California, 2 de mayo de 2003. Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de EUA, disponible en: www.usinfo.state.gov/cgi-bin/washfile/display.pl?p=/archives/products/washfile/latest/2003/may&cf=03050204.tlt&t=/products/washfile/architem, accedido el 11 de enero de 2005.
5. Carl von Clausewitz, *On War* [Libro 1, Capítulo 1, 2º Párrafo], editado y traducido por Michael Howard y Peter Paret (Princeton: Princeton University Press, 1976), pág. 75.
6. Stephen Vincent Benét, “Pilgrims’ Passage”.

DISCIPLINA, CASTIGO Y CONTRAINSURGENCIA

Scott Andrew Ewing



DE LA MISMA manera en que los comandantes se hacen cargo del clima organizacional en sus unidades, el Ejército, en calidad de institución, es responsable del ambiente moral que fomenta. En este artículo, resumiré algunas de las contradicciones y ambigüedades que existen en la reglamentación del Ejército (*AR*) y los manuales de campaña (*FM*) que dificultan a los líderes el entendimiento de la diferencia que existe entre el entrenamiento correctivo y el castigo. Fundamentaré que los *AR*, la legislación, la Oficina del Inspector General y los comandantes de alta jerarquía han dejado claro que esta distinción existe y se debe respetar. Dejar de reconocer y respetar esta diferencia puede, y muchas veces, conlleva a abusos ilegales de autoridad. Estos abusos de autoridad en las filas del Ejército, y los trasfondos culturales que toleran estos patrones de comportamiento, paralizan el esfuerzo realizado para gestionar una campaña de contrainsurgencia (COIN) eficaz al fomentar una mentalidad de tiranía paternalista en lugar de una dirección correcta. Las implicaciones morales de esta mentalidad no son consistentes ni compatibles con la doctrina de contrainsurgencia, que requiere el apoyo y por tanto el respeto por la población local.¹

Scott Andrew Ewing fue alumno de la Universidad de Brown, cuando interrumpió sus estudios para alistarse en el Ejército en el año 2004. Fue desplegado en Tal Afar, Irak con el 3^{er} Regimiento de Caballería Blindada como explorador de caballería en 2005. En la primavera de 2008, regresó a Brown, donde está actualmente cursando para recibir su licenciatura en ciencia cognitiva.

Foto: Un soldado en Irak durante una smoke session. Cuando estas sesiones dan paso al abuso, se transforman en ilegales. Si no se controlan, los comportamientos paternalistas entre los líderes pudieran interpretarse también como un menosprecio a sus soldados y otros. El abuso de autoridad es contrario al buen liderazgo.
(Autor)

En julio de 2005, mientras prestaba servicios en Irak, comencé a buscar la reglamentación que autorizaba a un suboficial de tropa (*NCO*) a ordenar a un soldado hacer ejercicios físicos pesados, humillantes o fatigosos como una forma de castigo por una presunta mala conducta o faltas menores. Este tipo de práctica se conoce comúnmente como “*smoking*” (fumarse) a un soldado.² La instancia en que un soldado ha recibido la orden de hacer ejercicios pesados como consecuencia de una presunta mala conducta o falta menor se le llama “*smoke session*”. Esta práctica está generalizada en el Ejército—también es ilegal.

Para rectificar esta situación, deben ocurrir dos cosas. Primero, varios *AR* y *FM* requieren ser revisados para esclarecer la diferencia que existe entre el entrenamiento correctivo y el castigo. Además, los comandantes de compañía y oficiales subalternos, así como los suboficiales de mayor jerarquía deben hacer cumplir estos reglamentos y su interpretación, de acuerdo con las conclusiones judiciales y los memorándums de los oficiales de los escalones superiores.

Paternalismo distorsionado

En el Ejército, los sargentos someten a los soldados a esta práctica todos los días. Desafortunadamente, no es fácil distinguir el límite legal

...los trasfondos culturales que toleran estos patrones de comportamiento, paralizan el esfuerzo realizado para gestionar una campaña de contrainsurgencia (COIN) eficaz al fomentar una mentalidad de tiranía paternalista en lugar de una dirección correcta.

entre el entrenamiento correctivo y el castigo sólo con la lectura de los reglamentos. Con base en mi propia experiencia, los suboficiales y soldados casi siempre desconocen dónde se encuentran y el contenido de los textos que se refieren a las prácticas coloquialmente conocidas como “*smoke sessions*”. De hecho, el término *smoke session*, aun cuando forma parte del léxico diario de los soldados, no se halla en ningún *AR* ni *FM*.

Guía jurídica. Se discuten los términos, “entrenamiento correctivo”, “entrenamiento adicional”, “instrucción adicional”, y “castigo”, pero existe mucha ambigüedad en sus definiciones. La diferencia más clara que existe entre el entrenamiento adicional y el castigo se encuentra en el *FM 27-1, Legal Guide for Commanders* (Manual Legal para Comandantes): “No use el entrenamiento e instrucción adicional como medidas punitivas. Debe distinguir el entrenamiento e instrucción adicional del castigo e incluso de lo que parezca un castigo.”³ Esta afirmación exige un distanciamiento de las definiciones y prácticas del castigo respecto del entrenamiento adicional.

Esta distinción es importante porque el castigo es ilegal si se administra antes de un proceso de Artículo 15 [del Código de Justicia Militar] (castigo no judicial) o de corte marcial.⁴ No existe ninguna disposición en el Ejército que permita a los suboficiales dirigir una corte marcial, y el *FM 27-1* establece expresamente que los suboficiales no tienen atribuciones para imponer castigo no judicial a los soldados “bajo ninguna circunstancia”.⁵ Está prohibido a un suboficial tomar decisiones para imponer una sanción a un soldado. En consecuencia, las *smoke sessions* no están autorizadas si su objetivo es disciplinario.

Guía de suboficiales. Desafortunadamente, el *FM 7-22-7, The Army Noncommissioned Officer Guide* (Guía de Suboficiales del Ejército), no especifica si los suboficiales deben castigar a los soldados. Esta publicación, junto con el *AR 600-20 Command Policy* (Política de Comando), establece algunas normas sobre el entrenamiento adicional aceptable o las acciones correctivas inmediatas: “El entrenamiento, instrucción o corrección que recibe un soldado para corregir deficiencias debe estar directamente relacionado con la deficiencia... Estas medidas presumen la naturaleza de entrenamiento o instrucción, no de castigo... Todos los niveles de mando deben tomar las medidas necesarias para garantizar que el entrenamiento o instrucción no se use como una manera opresiva de evadir los procedimientos de resguardo asociados a la imposición de alguna forma de castigo no judicial.”⁶ En este punto, la expresión, “estas medidas presumen la naturaleza de entrenamiento o instrucción, no de castigo”, solamente establece que las medidas correctivas de entrenamiento serán consideradas como entrenamiento, y *no* como un castigo, si se relacionan directamente con la deficiencia. Pero no se menciona en este párrafo que se prohíbe el entrenamiento de carácter esencialmente punitivo.

En el *FM 7-22-7*, un párrafo acerca de la autoridad de mando establece, “La cadena de mando respalda al cuerpo de suboficiales castigando legalmente a aquéllos que desafían su autoridad.”⁷ Esta afirmación tampoco esclarece que los suboficiales no tienen el derecho legal de imponer el castigo. Al contrario, el texto sólo reconoce el hecho obvio de que la cadena de mando puede tomar medidas legales para castigar a los soldados.

Luego, el *FM 7-22-7* también insinúa que el castigo fue históricamente el medio por el cual los suboficiales controlaron a sus subalternos, y deja abierta la pregunta de dónde yacen los límites entre el entrenamiento correctivo y el castigo. El Ejército comenzó a definir de forma explícita las funciones de los suboficiales a finales del siglo XIX. Las cinco o seis páginas de instrucciones proporcionadas en las *Regulations for the Order and Discipline of the Troops of the United States* (Reglamentos para el Orden y Disciplina de las Tropas de los Estados Unidos)



USMA

Cadetes en la Academia Militar de EUA sometidos al entrenamiento físico en julio de 2008 como parte de un curso básico. Si este entrenamiento se convierte en castigo, sería una violación al Código de Justicia Militar. Una distinción clara de las diferencias que existe entre el entrenamiento y el castigo pueden prevenir abusos de autoridad.

del Barón Frederick William Augustus Von Steuben, en 1778, se extendieron a 417 páginas en el *Manual of Noncommissioned Officers* (Manual de Suboficiales) de 1909.⁸ El *FM 7-22-7* explica que, aunque esta no fue una publicación oficial, fue empleada ampliamente, y los capítulos que describen las responsabilidades del sargento 1º y suboficial mayor consideran formas comunes, una descripción de las obligaciones, lo que debe o no hacerse y las costumbres de la institución.⁹ El manual del 1909 también incluyó un capítulo sobre la disciplina que enfatizó el papel que desempeña el castigo para fomentar la disciplina. En el manual se estableció que el propósito del castigo era prevenir la comisión de infracciones y reformar al infractor. No obstante, cabe observar que en este manual se hace hincapié en que el trato hacia los subalternos debía ser “uniforme, justo y bajo ninguna circunstancia humillante.”¹⁰

Aunque el *FM 7-22-7* aconseja evitar el trato humillante haciendo referencia al manual no oficial de 1909, esta publicación más reciente y completamente oficial del Ejército no establece en forma explícita que los suboficiales carecen de la autoridad para castigar a un soldado. Casi parece ser una obsesión intencional sobre el tema,

un esfuerzo turbio para tolerar, sin sancionar oficialmente, las medidas esencialmente disciplinarias que los suboficiales han usado en el pasado para controlar a sus subalternos.

En otra sección del *FM 7-22-7* se refuerza el concepto de que las responsabilidades rutinarias de un suboficial incluye el castigo de los soldados: “El trabajo cotidiano de los sargentos y cabos contempló muchos papeles. Los sargentos y cabos instruyeron a los reclutas en todas las áreas del adiestramiento militar, incluso en la forma de comportarse con respecto a la limpieza, orden e higiene. Reprimieron los disturbios y *castigaron a los infractores*” (énfasis del autor).¹¹ Para imponer el castigo, los suboficiales de una compañía establecieron la “corte marcial de compañía”, que no estaba reconocida por la doctrina del Ejército o por procedimientos oficiales (lo que conlleva a preguntar por qué el *FM 7-22-7* siquiera lo menciona). Esta institución permitió a los suboficiales imponer informalmente la disciplina y sin procesos dilatados. En los tiempos previos a la corte marcial sumaria, “disciplinar a un hombre a través de la corte marcial de compañía fue eficaz y evitó arruinarle su carrera, que hubiese

sido el caso de presentarlo ante... los oficiales del regimiento.”¹² Este argumento sigue siendo empleado por los suboficiales contemporáneos para justificar la práctica de *smoking* un soldado como un acto de indulgencia, porque no queda ningún registro oficial del incidente.

En el párrafo recién mencionado, el primer sargento y otros suboficiales establecieron y presidieron este medio para imponer la disciplina *sin* incluir a los oficiales. No obstante, la corte marcial sumaria conocida como la heredera moderna de la “corte marcial de compañía” es presidida por un oficial y no por un suboficial. En una discusión que abarca el periodo desde la Guerra Revolucionaria hasta la Guerra contra el Terrorismo, en el *FM 7-22-7* se menciona el castigo como un deber legítimo de los suboficiales en tres casos particulares. Sorprendentemente, en ningún lugar se menciona explícitamente que los suboficiales no tienen la autoridad de castigar a soldados en el Ejército actual.

Directrices constitucionales

La Quinta Enmienda a la Constitución de EUA establece lo siguiente: “Nadie estará obligado a responder por un delito u otro crimen infame con la pena capital a no ser que lo determine un Gran Jurado, salvo en los casos que se presenten en las fuerzas navales o terrestres o en la milicia nacional cuando se encuentren en una actividad de servicio efectivo, en tiempo de guerra o peligro público; tampoco se pondrá a ninguna persona dos veces en peligro de perder la vida o algún miembro, con motivo del mismo delito; ni se le exigirá declarar contra sí misma en ningún juicio criminal; ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal.”¹³ Nótese que *sólo* se ignora el requerimiento de cargos formulado por un gran jurado en casos que se presenten en las fuerzas navales o terrestres... si se encuentran en una actividad de servicio efectivo, en tiempo de guerra o peligro público.” Si los autores de la Quinta Enmienda hubiesen querido privar completamente a los integrantes de las Fuerzas Armadas del debido proceso legal durante el servicio en tiempos de guerra, hubiesen formulado la enmienda de esa forma. Pero no lo hicieron, y por lo tanto, la “vida, libertad y propiedad” de un soldado están protegidas bajo dicha enmienda.

Sin embargo, no existe ninguna prohibición constitucional contra el *entrenamiento correctivo* que inflige dolor, puesto que la Octava Enmienda sólo prohíbe el “castigo cruel y atípico”.¹⁴ Esta lucha semántica continúa en la Sexta Enmienda, que proporciona los detalles del debido proceso legal cuando se ha cometido un delito: “En todas las acciones judiciales, el acusado tendrá el derecho de un proceso rápido y público, un jurado imparcial del Estado y distrito en donde tuvo lugar el delito, cuya definición debe haber sido previamente determinada por ley, y haberse informado sobre la naturaleza y causa de la acusación; ser confrontado con los testigos en su contra; tener un proceso obligatorio para obtener testigos a su favor, así como tener la Asistencia Jurídica para su defensa.”¹⁵ De ese modo, las cuestiones semánticas mueven la mecánica de la ley más allá de la reacción de un suboficial. Primero se debe considerar la acción de un soldado y verificar si es de hecho un delito. La ley militar está escrita de manera que permita que casi cualquier forma imaginable de mala conducta pueda ser interpretada como un delito que puede ser procesado. Pero los mecanismos de equilibrio procesales aludidos en la Sexta Enmienda no se ponen en práctica si un suboficial “smokes” un soldado.

Crimen y castigo

En el *AR 600-20, Command Policy* (Política de Mando), se advierte a los comandantes que: “Se debe tener cuidado en todos los niveles de mando para asegurar que el entrenamiento e instrucción no se use en una manera opresiva con el fin de evadir los mecanismos de equilibrio procesales que se aplican a la imposición de castigo no judicial.”¹⁶ Entonces, cuando un suboficial elige abordar una conducta que puede interpretarse como delito, no puede emplear una “*smoke session*” para evadir el debido proceso legal. Además, el castigo no puede ser combinado con entrenamiento adicional porque en cuanto se busca el castigo, y se procesa la conducta criminal como tal, se debe incluir el debido proceso legal.

No obstante, ordenar a un soldado a hacer un “número razonable de ejercicios autorizados” es una forma de entrenamiento adicional, no un castigo, según el *AR 600-20*, en el que se

establece: “Si están autorizadas por la cadena de mando y no son innecesariamente crueles, abusivas, opresivas o dañinas, las siguientes actividades no constituyen mal trato:

a) los rigores físicos y mentales relacionados con las operaciones y el entrenamiento operativo.

b) las medidas correctivas administrativas, incluso a las reprimendas verbales y un número razonable de repeticiones de ejercicios físicos autorizados.

c) la instrucción o entrenamiento militar adicional.

d) el entrenamiento físico o el entrenamiento físico correctivo.

e) otras actividades similares.”¹⁷

En esta sección, no se interpretan las *smoke sessions* como “mal trato” y son implícitamente “medidas correctivas”, siempre que no sean “innecesariamente crueles, abusivas, opresivas o dañinas”. Aunque no se define el punto en el que una *smoke session* traspasa este límite, y en muchos casos, sólo el suboficial y el soldado presencian este juicio arbitrario. Aún cuando otros estén presentes, casi nunca cuestionan la práctica de *smoke sessions* sin importar su severidad.

A pesar de que en el *FM 27-1* se enfatiza la necesidad de que los comandantes hagan una clara distinción entre el entrenamiento correctivo y el castigo, varios otros reglamentos, leídos en conjunto, provocan de nuevo ambigüedad en el tema, proveyendo orientaciones confusas sobre lo que constituye el entrenamiento correctivo aceptable. El *AR 600-20, Command Policy*, aborda el entrenamiento correctivo en la siguiente manera:

“Una de las medidas correctivas administrativas más eficaces es el entrenamiento o instrucción adicional (incluyendo las acciones correctivas instantáneas). Por ejemplo, si los soldados se presentan con el uniforme fuera de regulación, se les exige corregirlo inmediatamente; si no mantienen la limpieza de su alojamiento en

forma adecuada, deben corregir la deficiencia de manera oportuna. Si los soldados tienen deficiencias de entrenamiento, se les exigirá realizar entrenamiento o instrucción adicional en los temas directamente relacionados con la deficiencia.

(1) El entrenamiento, instrucción o correcciones que recibe un soldado para corregir deficiencias debe estar directamente relacionado con la deficiencia.”¹⁸

La cita presenta dos ejemplos de entrenamiento o instrucción adicional. Primero, un soldado puede recibir la orden de corregir una deficiencia de un uniforme mal presentado. Segundo, las insuficiencias de entrenamiento pueden ser superadas por medio de “entrenamiento adicional... directamente relacionado con la insuficiencia.”

Este planteamiento se contradice con lo establecido en el *FM 27-1*, que proporciona los siguientes ejemplos acerca del entrenamiento correctivo adecuado:

“Un soldado que se presenta con su uniforme fuera de regulación mala forma tal vez requiera instrucción especial sobre cómo debe usar su uniforme de manera apropiada.

Un soldado en mala condición física puede requerir realizar acondicionamiento físico adicional y participar en más marchas de campaña y marchas forzadas.

Un soldado con equipamiento personal o profesional desaseado tal vez necesite dedicar más tiempo y esfuerzo para limpiar su equipamiento. El soldado puede requerir también instrucción especial en el mantenimiento del mismo.

Un soldado que ejecuta mal sus ejercicios tal vez necesite práctica adicional en estos ejercicios.

Un soldado que no mantiene su alojamiento o áreas de trabajo en buenas condiciones o daña una propiedad tal vez necesite desmoeñar más servicios de mantenimiento para corregir la deficiencia.

un sargento en mi unidad estaba fuera del alojamiento gritándole al oído a un soldado mientras éste estaba llevando a cabo flexiones en un charco de su propio vómito.

Un soldado que no cumple las tareas asignadas adecuadamente puede recibir instrucción formal especial o más adiestramiento en el trabajo relacionado con las mismas.

*Un soldado que no responde bien a las ordenes tal vez necesita participar en ejercicios adicionales para mejorar.*¹⁹ (Énfasis del autor.)

Esta última frase contenida en el FM 27-1, junto con el párrafo 4-20 del AR 600-20, es la que en esencia autoriza la práctica de *smoking* a un soldado. Pero usar el uniforme en forma incorrecta, no limpiar el equipo, ejecutar mal los ejercicios, hacer un mal mantenimiento de su alojamiento y no realizar las tareas asignadas—*cualquier mala conducta o deficiencia*—puede ser, y muchas veces es interpretada como no saber responder bien a las órdenes. De este modo, este último ejemplo de entrenamiento correctivo descarta todos los anteriores en la teoría y en la práctica. Diluye la idea de que el entrenamiento debe estar directamente relacionado con la deficiencia, y que los “ejercicios adicionales” han llegado a ser la norma, *la forma casi exclusiva del entrenamiento adicional*.²⁰

Cruzando la línea. El número de “repeticiones razonables de ejercicios físicos autorizados” usados en una *smoke session* de un soldado *no* deben, para cumplir con los reglamentos, asumir la forma de castigo.²¹ Además, el número de repeticiones *no* debe “ser innecesariamente cruel, abusiva, opresiva o dañina.”²² Para determinar si los *smoke sessions* son habitualmente consistentes con estos criterios, puede ser útil estudiar lo que constituye una sesión típica de este tipo.

Para ser justo, hay muchos casos en que un soldado recibe la orden de ejecutar veinte flexiones de brazos, dos minutos de ejercicios abdominales o algún otro número relativamente leve de ejercicios físicos. Sin embargo, existen demasiados casos donde los soldados son sometidos a una sesión de *smoking* por mala conducta, en una forma que sería considerada abusiva y definida como un castigo inapropiado por cualquier observador informado.

Por ejemplo, un suboficial de mi unidad impuso a dos soldados una *smoke session* en forma muy rigurosa, bajo el calor ardiente de Kuwait, después de haber faltado a una formación de recuento de soldados. Luego,

nuestro sargento de pelotón informó al suboficial que estaba administrando la sesión que estos dos soldados habían sido autorizados para no estar presentes en la formación para comer. En ese entonces, los ejercicios pesados ya habían sido injustamente impuestos y los soldados simplemente lo aceptaron, como lo hicieron todos quienes presenciaron el entrenamiento correctivo.

En otra ocasión, un soldado sufrió quemaduras de segundo grado en las manos después que un suboficial lo forzó a ejecutar flexiones de brazos en la grava caliente frente a nuestro alojamiento en Irak. Al término de nuestro despliegue, un sargento en mi unidad estaba fuera del alojamiento gritándole al oído a un soldado mientras éste estaba llevando a cabo flexiones en un charco de su propio vómito. Cuando regresamos de Irak, un soldado que llegó atrasado de su licencia sufrió una *smoke session* de varios suboficiales por muchas horas, a pesar de que explícitamente solicitó la aplicación del Artículo 15 con el fin de tener la oportunidad de justificar su retraso ante el comandante.

En una de mis unidades, el comandante interino, un mayor, publicó un memorándum en el área del oficial de guardia que prohibía explícitamente las *smoke sessions*, el consejo a través de flexiones de brazos y otras prácticas comunes consideradas abusivas. Los suboficiales en esta unidad (incluyendo uno que estaba esperando una baja médica por el trastorno de estrés pos traumático y que estaba tomando medicamentos fuertes) continuaron la práctica de *smoking* por trivialidades, a pesar de haber sido comunicados de abandonar dichas prácticas. En una reunión de pelotón especialmente memorable, el sargento de pelotón explícitamente dijo a sus suboficiales

El castigo inapropiado es un delito criminal que puede merecer que se tomen las siguientes medidas punitivas: “Expulsión deshonorosa, pérdida del sueldo y asignaciones, y detención por un año.”

subalternos que deberían continuar las *smoke sessions* con los soldados detrás del edificio para evitar que el comandante del batallón pudiese intervenir.

Casi todos los soldados en una unidad de combate podrían citar casos similares de abuso y de *smoke sessions* ilegales, si se les diese la oportunidad. Esta práctica es un aspecto arraigado en la cultura del Ejército, y no casos aislados de mala conducta realizada por suboficiales caprichosos. No se observa el debido proceso legal en la práctica de *smoke sessions*. No existe una audiencia legal, ni un proceso de apelación, ni la necesidad de pruebas para que un suboficial ordene livianamente a un soldado a hacer ejercicios físicos al punto de que se desmaye del agotamiento.²³

Al tratar de determinar en qué momento las sesiones de *smoking* cruzan la línea entre el entrenamiento correctivo y el castigo, constató que en el *AR 27-10, Military Justice* (Justicia Militar), se encuentra un segmento insípido de argumentos encontrados que establece: “*Las medidas no punitivas* lidian normalmente con la mala conducta producida por negligencia simple, falta de memoria, pereza, desatención a instrucciones, malos hábitos, inmadurez, dificultad para adaptarse a la disciplinada vida militar y demás deficiencias. Estas medidas son principalmente herramientas para enseñar los estándares apropiados de conducta y rendimiento y *no constituyen castigo*. Entre las medidas no punitivas se encuentran la negación de pase u otros privilegios, consejo, reducción administrativa de grado, reprensiones y amonestaciones administrativas [y] el entrenamiento adicional.”²⁴

Aquí nuevamente, como es el caso en el párrafo 4-6 del *AR 600-20*, el reglamento formula la pregunta de qué es lo que distingue el entrenamiento correctivo del castigo al aseverar que, “las medidas no punitivas... no constituyen castigo.” Este doble lenguaje parece querer ignorar nuestro entendimiento normal sobre la

realidad del castigo. Para fines de referencia, el diccionario Merriam-Webster define la palabra “castigo” de la siguiente manera:

1. acto de castigar

2. a: sufrimiento, dolor o pérdida que sirve de retribución, b: una pena infligida a un delincuente por medio de proceso judicial

3. trato severo, duro o riguroso.²⁵

Cabe mencionar que se incluyen el sufrimiento y el dolor como ejemplos del castigo. Además, es, “una pena infligida a un delincuente por medio de proceso judicial”. Tales procesos judiciales existen en el Ejército y los procesos no judiciales también están disponibles y proporcionan algunas protecciones a los acusados. Cuando el castigo es “inapropiado”, se encuentra bajo el Artículo 93 del Código de Justicia Militar, *Cruelty and Maltreatment* (Crueldad y Mal Trato), que establece, “La agresión, el castigo inapropiado y el hostigamiento sexual puede constituir este tipo de delito.”²⁶ Cuando las *smoke sessions* son ilegales, se presume que son también “inapropiadas”.

El castigo inapropiado es un delito criminal que puede merecer que se tomen las siguientes medidas punitivas: “Expulsión deshonrosa, pérdida del sueldo y asignaciones, y detención por un año.”²⁷ Nunca he presenciado a ningún suboficial acusado bajo el Código de Justicia Militar por imponer un castigo inapropiado a un soldado subordinado a pesar de los casos en que claramente debiera haber sido exigido.

En el *AR 27-10* se dan orientaciones sobre las penas que pueden imponerse después de un veredicto de culpabilidad en una corte marcial: “Trabajos forzados sin detención:

(2) se orientaran al castigo y podrían considerarse tareas para inducir la fatiga...

(4) no se consideraran deberes relacionados con el mantenimiento del orden y la disciplina tales como guardias y servicios...”²⁸

En esta sección del *AR 27-10* se enfatiza que el castigo puede contemplar “tareas para inducir la fatiga” pero no puede incluir “tareas relacionadas al mantenimiento del buen orden y disciplina”. Aunque en el *FM 27-1* se establece que los “ejercicios adicionales”, que sin duda alguna se pudieran describir como “tareas para inducir la fatiga”, podrían usarse para mantener el orden y disciplina.²⁹ A mi entender, esta ambigüedad es

No se hace ningún esfuerzo para fingir que una smoke session no representa un castigo.

confusa, en el mejor de los casos, y tal vez una seria contradicción. Este tipo de inconsistencia propicia las condiciones para perpetrar abusos criminales de soldados, así como actitudes semejantes con respecto a los prisioneros y no combatientes.

Un suboficial que ordena a un soldado ejecutar flexiones de brazos, ejercicios abdominales, *iron mikes*, y *low crawls* en el lodo pretende, por lo menos, inducir dolor y fatiga. Los suboficiales en mi unidad también han admitido abiertamente que algunas de sus técnicas se realizan con el propósito de humillar al soldado en cuestión. Por ejemplo, el ejercicio “star man” (hombre estrella) consiste en agacharse y levantarse mientras se lanzan los brazos hacia fuera, diciendo las palabras “¡star!” y “¡man!” en cada repetición del ejercicio. Otro ejercicio, conocido como “el hombre pequeño en el bosque”, consiste en agacharse y hacer *jumping jacks* en miniatura. Los suboficiales analizaban en ocasiones que ejercicios eran los más humillantes para los soldados, y por lo tanto, los más entretenidos para los observadores.

El humor y la creatividad sádica no son características extraordinarias en el entrenamiento correctivo del Ejército. Una buena visión general de las estrategias típicas usadas por los suboficiales para realizar esta práctica en forma “eficaz” puede encontrarse en un *blog* bajo el seudónimo “Reaper” disponible en http://www.fatalfitness.com/how_to_smoke_somebody.

Aunque este no es un sitio oficial, describe con precisión (y aprueba de) muchas de las técnicas usadas por suboficiales, las que son conocidas por la mayoría de los soldados. Entre otras cosas, se promueve forzar a un soldado a tomar agua y hacer ejercicios hasta que vomite. En general, se describe una *smoke session* como “una sesión de actividad física

...un suboficial ordena a un soldado que lleve a cabo tareas equivalentes a un castigo, sería imponer una orden ilegal.

desmoralizadora en donde los sujetos están casi siempre en apuros por algún motivo... el castigo—si se realizara en la forma correcta podría ser una herramienta eficaz de entrenamiento para ayudar a formar el carácter de un individuo, o para disuadir alguna acción.”³⁰

No se hace ningún esfuerzo para fingir que una *smoke session* no representa un castigo. Aunque es importante recordar que muchos suboficiales no abusan de su autoridad y normalmente se comportan como es debido, las instrucciones impartidas en este sitio web son totalmente consistentes con las prácticas que he observado con frecuencia.

No hay duda alguna de que a veces los suboficiales emplean las repeticiones de ejercicios “en una forma opresiva para evadir los resguardos procesales que corresponden a



Fuerza Aérea, Sargento Ashley S. Brokopp

Un soldado registrando a un detenido iraquí en el Centro de Rehabilitación de Bagdad en Abu Ghraib, junio de 2004.

la imposición de un castigo no judicial.”³¹ Sin embargo, el punto en que estas actividades se convierten en una violación del Artículo 93 (*Crueldad y Mal Trato*) es difícil de determinar sólo con los reglamentos. Esta ambigüedad posibilita en el Ejército una cultura que acepta, de hecho fomenta, el juicio sumario y el uso de incentivos pesados y humillantes para que los subalternos se comporten en una manera deseada.

Puesto a prueba. Una última contradicción asociada a la imposición de castigo, se observa esta vez en el *Manual for Courts-Martial* (Manual de Cortes Marciales):

“La detención prejudicial no es castigo y no será usada como tal. Ningún individuo que esté detenido en espera de un juicio puede ser sometido a castigo o pena por el delito que originó la detención. Los prisioneros detenidos en espera de ser enjuiciados no serán obligados a realizar tareas o entrenamiento punitivo, ejecutar labores punitivas, ni usar uniformes especiales

destinados sólo para prisioneros ya enjuiciados. *Este reglamento no prohíbe el castigo menor durante la detención prejudicial por infracciones a las reglas del lugar de detención.*”³² (énfasis del autor)

Según este párrafo, el “castigo menor” puede ser impuesto “por infracciones a las reglas del lugar de detención”. Esta afirmación entonces, autoriza claramente el castigo prejudicial, que en toda otra circunstancia está estrictamente prohibido. Sin ninguna aclaración adicional sobre el límite entre el castigo “menor” y el castigo normal, la incorporación de las palabras “castigo menor” en el párrafo mencionado es innecesariamente confusa y aumenta la ambigüedad en el tema de fondo.

La imprecisión es especialmente problemática cuando la detención prejudicial es de una naturaleza tal, que el acusado es encarcelado con soldados condenados y sentenciados en una corte marcial. En el juicio de *Estados Unidos versus Bayhand*, un soldado fue inicialmente



Cortesía del autor

Soldados norteamericanos llevan a cabo un cateo en un hogar iraquí el 21 de septiembre de 2006 en Tal Afar

“considerado culpable en una corte marcial general por desobediencia deliberada a un oficial superior y desobediencia deliberada a un suboficial.”³³ El soldado fue acusado de cometer estos delitos durante su detención prejudicial, “en espera de su procesamiento por cargos que luego se retiraron.” El soldado rehusó hacer trabajos junto a un prisionero que ya había sido condenado en un proceso de corte marcial. Después de una discusión detallada, los jueces del proceso determinaron que el castigo prejudicial de forzar a un soldado a realizar las mismas labores que los prisioneros condenados, sin haber sido juzgado, fue ilegal. Eso ocurrió después de conocer que dichas tareas podían ser labores rutinarias tales como cortar el césped o cavar zanjas.³⁴

En su decisión, el juez afirmó: “la decisión que hemos tomado en este caso, no pretende sugerir que los prisioneros, aún no enjuiciados, deban permanecer sin actividad... hemos acordado de que a las personas que esperan su procesamiento se les puede exigir llevar a cabo tareas militares útiles, de la misma forma que se le exige a un soldado que presta servicios normales de tropa. No obstante, nos parece que si a un hombre que se le presume inocente se le obliga a trabajar moviendo escombros, en compañía de aquéllos que ya han sido procesados y sentenciados por un delito, la presunción valdría muy poco, porque ya estaría siendo castigado.”³⁵ Con respecto a las órdenes de realizar labores que son equivalentes al castigo, el juez declara, “Concluimos que las órdenes fueron ilegales de acuerdo a derecho.”³⁶ En su decisión judicial, George W. Latimer cita de una discusión de los autores originales del *Manual for Courts-Martial* del año 1949, para esclarecer su intención: “No se puede castigar a un soldado, aparte de la detención, antes de que se apruebe su sentencia por la autoridad examinadora.”³⁷

En este contexto, el juez pretendió abordar específicamente el problema de los soldados que esperan su procesamiento habiéndoseles asignado el mismo tipo de trabajo que a los soldados ya condenados por un delito. Al hacerlo, sin embargo, también deja claro que un soldado que se rehúsa a obedecer la orden de llevar a cabo tareas equivalentes a un castigo no es negligente. Se entiende entonces que si un

...los comandantes y suboficiales son, de algún modo, víctimas de un sistema excepcionalmente resistente al cambio.

suboficial ordena a un soldado que lleve a cabo tareas equivalentes a un castigo, sería imponer una orden ilegal. Si el soldado en cuestión obedece esta orden ilegal, y consecuentemente se somete al castigo, sería “inapropiado” y por lo tanto constituiría una violación del Artículo 93, *Crueldad y Mal Trato*.³⁸

Un boletín informativo del año 2002 del Inspector General de Fuerte Knox ofrece el siguiente ejemplo como aclaración: “Un soldado que falta a una formación y recibió la orden de quedarse después de las horas normales de trabajo para fregar los pisos, sería un ejemplo de entrenamiento correctivo inapropiado. Esto sería considerado castigo y no se relaciona directamente con la deficiencia del soldado.”³⁹

Podemos volver sobre el argumento de que no presentarse a la formación (o cualquier otra infracción de los reglamentos) es el resultado de no obedecer las órdenes en buena forma. Por lo tanto, el entrenamiento correctivo podría consistir en “bebida y ejercicios adicionales”, o sea, *smoke sessions* para los soldados. Pero, si aceptamos este razonamiento, también debemos aceptar la lógica de que fregar los pisos es una forma de inculcar la disciplina. Se puede alegar que mediante la limpieza de los pisos después de las horas normales de servicio, uno está entrenando al soldado a obedecer las órdenes. Después de todo, el movimiento vigoroso de la fregona de lado a lado no es tan distinto a un exigente recorrido de ida y vuelta en un pasillo haciendo *iron mikes* y llevando un peso de veinte kilos.

De ahí que, resulta lógico pensar que la norma dada por el Inspector General en el Fuerte Knox descalificaría los *iron mike* o cualquier otro ejercicio exigente, como un entrenamiento correctivo adecuado por llegar tarde a una formación. Este no sólo sería el caso porque este entrenamiento podría representar un peligro para

la salud del soldado, sino también porque no está suficientemente vinculado a la deficiencia, según se indica en el párrafo 4-6 del AR 600-20.

Existen disposiciones en el *Manual for Courts-Martial* que permiten a un suboficial realizar una *smoke session* en forma legal. Todo lo que el suboficial necesita es recomendar a un comandante que un soldado sea procesado según el Artículo 15 del Código de Justicia Militar. Una vez concluido el procesamiento, si el comandante decide que merece el castigo, las labores adicionales diseñadas para inducir la fatiga están expresamente autorizadas.⁴⁰ Por ejemplo, el comandante podría imponer un castigo de un día (o una hora) de tareas adicionales, en lugar del máximo. Aun cuando, los elementos decisivos son la participación del mando y el debido proceso.

Los reglamentos relacionados con el entrenamiento correctivo y el castigo necesitan ser reescritos en un lenguaje claro que pueda ser entendido por cualquier soldado. Si se determina autorizar las *smoke sessions*, se necesita entregar algunas instrucciones para establecer un estándar razonable. Si se determina prohibir las *smoke sessions*, deben ser explícitamente prohibidas, usado el lenguaje común y corriente de los soldados, para quienes estos temas son relevantes.

La conexión iraquí

Este asunto es importante en el contexto del conflicto actual en Irak por varias razones. Primero, estas prácticas comunes enseñan a los soldados de menor jerarquía y a los suboficiales a tratar con respeto a los individuos bajo su mando, y a menudo combinada con una crueldad ilegal y poco ética. La idea de que los castigos arbitrarios son herramientas informales para modificar el comportamiento fomenta un entendimiento descuidado de la autoridad y crea oportunidades para el abuso físico y verbal. De ese modo, sólo por extensión del hábito intelectual y malentendido moral, este aspecto ilícito de la cultura del Ejército admite las acciones punitivas en contra de civiles iraquíes.

Entretanto, las acciones y actitudes de los soldados no requieren llegar a los niveles que llaman la atención de los medios de comunicación, como lo sucedido en Abu Ghraib, para minar

seriamente nuestra capacidad de ganar el apoyo de la población local. Podemos interactuar con los ciudadanos y militares iraquíes con cortesía profesional o, si no, con un aire desdeñoso de superioridad. Aún cuando se evitan los abusos más atroces, la última opción ofende el honor de la población cuyo apoyo pretendemos ganar. Las corrientes culturales que permiten profusamente el castigo ilegal de soldados en el Ejército, han contribuido a las actitudes y acciones que dan impulso a la insurgencia y a la pérdida de vidas entre nuestros soldados.

En septiembre de 2006, durante una campaña importante en Tal Afar denominada Operación *Restoring Rights*, mi pelotón recibió la orden de hacer una inspección agresiva en un vecindario evacuado para dejar un claro mensaje a los habitantes. En lo esencial, recibimos instrucciones de castigar a civiles, en contra los cuales no teníamos ninguna prueba de haber cometido delitos, sólo por haber vivido en un vecindario en el cual los insurgentes supuestamente habían planeado y preparado sus misiones.

Según una cita en el periódico *Washington Post*, el Teniente Coronel Christopher Hickey, Comandante del Escuadrón *Sabre*, señala “Si entramos en un vecindario y destruimos sus casas, perdemos a esa gente.”⁴¹ Este sentimiento me parece lógico, dado mi modesto entendimiento sobre la doctrina de contrainsurgencia y los dictámenes del sentido común. Sin embargo, nuestras acciones no fueron coherentes con esta declaración. En una reciente correspondencia electrónica con el Teniente Coronel Hickey, le pedí su opinión sobre las técnicas agresivas de búsqueda que habíamos usado y él me contestó: “Lo que usted describe como haber sido ‘agresivos en nuestra búsqueda’ yo lo describiría como una falta de respeto y contraproducente respecto a lo que pretendíamos hacer. Yo no apoyo las tácticas de saqueo a las viviendas.”⁴²

También le pregunté cuál era la política del escuadrón sobre las *smoke sessions*, y respondió “Las *smoke sessions* son ilegales, y como usted afirma correctamente, contrarias a los reglamentos del Ejército. El escuadrón no tendría nunca una política que aprobara tales acciones.”⁴³ No hay duda alguna de que saqueamos casas, y lo hicimos en forma punitiva.

Tampoco hay duda de que los soldados, en cada unidad en la cual serví, fueron sometidos a *smoke sessions*, de nuevo, en forma punitiva. La pregunta obvia es: ¿Por qué?

Debería ser relativamente fácil para los oficiales educar y controlar las actividades de los suboficiales bajo su mando en relación al entrenamiento correctivo y el castigo. El hecho de que esto no esté bien regulado me lleva a considerar varias posibilidades:

- los comandantes ignoran la conducta de sus subalternos.
- los comandantes no están dispuestos a imponer estas normas, tal vez debido a su ambigüedad.
- los comandantes no pueden controlar la acciones de sus subalternos.

Ninguna de estas posibilidades es prometedora para la campaña de contrainsurgencia en Irak o futuras misiones de imposición de la paz. Mi opinión es que los comandantes y suboficiales son, de algún modo, víctimas de un sistema excepcionalmente resistente al cambio. Comprendo que es difícil

ir en contra de las normas culturales aceptadas dentro del sistema, pero es exactamente por ello que la cultura del Ejército debe ser cambiada desde sus cimientos y que dichos cambios sean posteriormente apoyados en todos los niveles.

Existen tres vínculos en las aseveraciones que he hecho hasta ahora:

- El Ejército de EUA no está capacitado, desde una perspectiva cultural, para ocupar Irak humanamente. La aceptación sistémica de las prácticas ilegales tales como las *smoke sessions* son parte de una mentalidad que ha perjudicado nuestros esfuerzos para implementar campañas de contrainsurgencia eficaces.
- Los reglamentos relativos al entrenamiento correctivo, el castigo y las *smoke sessions* son confusos y deben ser reescritos.
- El problema debe ser completamente comprendido por los oficiales de mayor jerarquía, primero. Con este propósito, el Ejército debe investigar el problema genuinamente e incentivar a los soldados a testificar con franqueza, sin temor a represalias o a una acción judicial.**MR**

NOTAS

1. David Galula, *Counterinsurgency Theory and Practice*, (Nueva York: Praeger, 1964); John A. Nagl, *Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam: Learning to Eat Soup with a Knife*, (Westport, Connecticut: Praeger Publishers, 2002); Manual de Campaña del Ejército de EUA (*U.S. Army Field Manual - FM*) 3-24, *Counterinsurgency* (Washington, DC: Oficina de Imprenta Federal (*Government Printing Office - GPO*), 2006); Brigadier Nigel Aylwin Foster, "Changing the Army for Counterinsurgency Operations," *Military Review*, marzo-abril de 2006, pág. 16.

2. Para leer una descripción relativamente precisa de la práctica, véase Reaper, "How to Smoke Somebody," Blog de Reaper, en: http://www.fatalfitness.com/how_to_smoke_somebody (24 de julio de 2008).

3. *FM* 27-1, *Legal Guide for Commanders*, (Washington, DC: *GPO*, 2006), pág. 7-2.

4. *US vs. Hoover*, 24 M.J. 874, (1987); *US vs. Bayhand*, 6 U.S.C.M.A. 762, (1956).

5. *FM* 27-1, pág. 4-0.

6. *FM* 7-22-7, *The Noncommissioned Officer's Guide*, (Washington, DC: *GPO*, 2002), pág. 2-11.

7. *Ibid.*, pág. 2-9.

8. *Ibid.*, pág. 1-4.

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*, pág. 1-10.

11. *Ibid.*, pág. 1-4.

12. *Ibid.*, pág. 1-6.

13. Facultad de Derecho de la Universidad de Cornell, "Bill of Rights", Constitución de EUA, <http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.billofrights.html#amendmentiv> (24 de julio de 2008).

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*

16. *AR* 600-20, *Command Policy*, (Washington, DC: *GPO*), pág. 22.

17. *Ibid.*, pág. 29.

18. *Ibid.*, pág. 22.

19. *FM* 27-1, *Legal Guide for Commanders*, (Washington, DC: *GPO*, 2005), pág. 7-2.

20. Es posible que el original fuese "drill and exercise" pero fue modificado a "drink and exercise" (beber y ejercitar) por un error tipográfico que permaneció en

la literatura. Fijese que la palabra "commander" (comandante) también fue mal escrita "commandeer" sólo dos frases después. Si este es el caso, es probable que un error tipográfico haya sido el motivo de la tradicional práctica de forzar a soldados a beber cantidades excesivas de agua durante las *smoke sessions*.

21. *AR* 600-20, pág. 29.

22. *Ibid.*

23. Considere que ambas prácticas fueron citadas como abusivas en los relatos de maltrato de detenidos en Abu Ghraib. Véase Eric Schmitt, "3 in 82nd Airborne Say Beating Iraqi Prisoners Was Routine," *New York Times*, 24 de septiembre de 2005.

24. *AR* 27-10, *Military Justice*, (Washington, DC: *GPO*, 2005), pág. 3.

25. Diccionario Merriam-Webster on-line, www.merriam-webster.com/dictionary/punishment (24 de julio de 2008).

26. *Manual for Courts-Martial* (MCM), (Washington, DC: *GPO*, 2008), pág. IV-25.

27. *Ibid.*, pág. IV-26.

28. *AR* 27-10, pág. 35.

29. *FM* 27-1, pág. 7-2.

30. Reaper.

31. *AR* 600-20, pág. 22.

32. *MCM*, pág. II-21.

33. *U.S. vs. Bayhand*, 6 U.S.C.M.A. 762, (1956).

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

37. *Ibid.*

38. *MCM*, pág. IV-25.

39. http://www.knox.Army.mil/center/ig/fort_knox_ig_newsletter (4 de julio de 2007).

40. *MCM*, pág. V-5.

41. Jonathan Finer, "Informants Decide Fate of Iraqi Detainees: U.S. Military Relies on Guidance of 'Sources' in Tall Afar," *The Washington Post*, pág. A01, 13 de septiembre de 2005.

42. El Teniente Coronel Christopher Hickey, correo electrónico al autor, 1 de octubre de 2007.

43. *Ibid.*

INSTITUCIONALIZANDO LA ADAPTACIÓN:

Ha llegado el momento de crear un Comando de Asesoría del Ejército

Dr. John A Nagl, Teniente Coronel (R), Ejército de EUA

El presente artículo es una versión revisada y actualizada de un trabajo titulado Institutionalizing Adaptation: It's Time for a Permanent Army Advisor Corps, publicado originalmente por el Center for a New American Security en junio de 2007. Las opiniones expresadas son propias del autor.

Se podría sostener que el componente militar más importante en la Guerra Global contra el Terrorismo no es el combate que entablamos nosotros mismos, sino cuán bien podemos capacitar a nuestros socios para defender y gobernar sus propios países. Cómo debe ser organizado y preparado el Ejército para desempeñar este papel de asesoría, sigue siendo una pregunta abierta y requerirá un pensamiento innovador y progresista.”

—Secretario de Defensa Robert Gates, 10 de octubre de 2007¹

John Nagl es un académico de prestigio en El Centro para una Nueva Seguridad Norteamericana (Center for a New American Security) en Washington, D.C. También un Oficial del Ejército retirado, su último destino en el servicio activo fue como comandante del 1^{er} Batallón del 34^o Regimiento de Blindados en el Fuerte Riley, estado de Kansas, el que adiestra los equipos de transición para misiones en Irak y Afganistán. Nagl fue jefe de pelotón de tanques en la Operación Desert Storm y sirvió como oficial de operaciones de la Fuerza de Tarea Blindada 1-34 en Khalidiyah, Irak, entre septiembre de 2003 y septiembre de 2004. Su disertación de doctorado fue publicada con el título “Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam”. Nagl también fue integrante del equipo de redacción que produjo el FM 3-24, Counterinsurgency.

LA DOCTRINA DEL Ejército y los recientes sucesos en el campo de batalla, en dos guerras, han demostrado que el logro de las metas de EUA en Irak y Afganistán dependerá cada vez más del rendimiento de las fuerzas de seguridad de estos mismos países. El Manual de Campaña FM 3-24 (*Field Manual - FM*) del Ejército y Cuerpo de Infantería de Marina de EUA, *Counterinsurgency* (Contrainsurgencia), describe la diversidad de tareas complicadas e interrelacionadas que deben realizarse simultáneamente para derrotar una insurgencia, estableciendo: “el elemento clave de todas estas tareas es la formación de una fuerza de seguridad eficaz en el país anfitrión.”² En reconocimiento de la constante necesidad de los asesores norteamericanos para entrenar, enseñar y orientar a las fuerzas de seguridad de los países anfitriones en Irak, Afganistán y un sinnúmero de otros países alrededor del mundo, el Ejército debe establecer un comando de asesoría permanente con responsabilidad sobre todos los aspectos de la misión de asesoría—desde la doctrina hasta las instalaciones. Un comando de asesoría es crucial para capacitar a las fuerzas de seguridad de nuestros aliados con el fin de derrotar al extremismo. Aún más importante, cualquier comando de asesoría debe tener la responsabilidad sobre una fuerza permanente de aproximadamente 20000 efectivos.

Se ha sostenido que las fuerzas extranjeras no pueden derrotar a una insurgencia—lo mejor que pueden esperar es crear las condiciones que permitirán que las fuerzas locales lo hagan.³ La contribución más importante que hace el Ejército de EUA para la formación de fuerzas de seguridad como el Ejército de Irak (*IA*) y el Ejército Nacional de Afganistán (*ANA*) son los equipos integrados de asesoría (también conocidos como equipos de transición). Estos equipos entrenan, enseñan y guían a las fuerzas de seguridad de la nación anfitriona, adiestrándolas previo a sus despliegues

y acompañándolas en el combate; la misión se describe con la sigla *FID*, es decir, “defensa interna en el extranjero”. Los asesores proporcionan importantes multiplicadores de combate a la lucha: artillería y apoyo aéreo cercano; evacuación y apoyo médicos; y, tal vez lo más importante, una cultura de liderazgo y adiestramiento, dos pilares esenciales para el éxito en todos los ejércitos eficaces. Desde una perspectiva estratégica, los equipos de asesoría competentes también comunican un compromiso con la legitimidad.

Puesto que las fuerzas de seguridad de la nación anfitriona disponen de ventajas importantes en cuanto al conocimiento cultural e idioma, en comparación con las fuerzas norteamericanas, es probable que estas tengan un nivel más alto de aceptación por la población local, cuyo apoyo a largo plazo es clave en cualquier campaña de contrainsurgencia, el papel de asesoría de las fuerzas de EUA ha llegado a ser cada vez más importante. Como mínimo, los resultados estratégicos dependen ahora de la competencia y el éxito de la misión de asesoría por dos motivos. Primero, dado que EUA no cuenta con un número suficiente de fuerzas terrestres para enfrentar todas las amenazas a la seguridad en todas partes, por

lo tanto, debe depender del equilibrio estratégico proporcionado por las fuerzas extranjeras; y segundo, puesto que estas fuerzas tienen más legitimidad que las fuerzas norteamericanas, las cuales podrían ser vistas como invasoras. Los asesores norteamericanos sirven como multiplicadores de combate sumamente eficientes; el todo es mucho mayor que la suma de sus partes, y las fuerzas de seguridad eficaces de la nación anfitriona, capacitadas y reforzadas por asesores de combate dedicados, son ahora el fundamento de la estrategia de EUA en Irak y Afganistán.

En Irak, los años de trabajo arduo para adiestrar, equipar y orientar a las fuerzas de seguridad iraquíes comienzan a dar sus frutos. Después de que las operaciones eficaces de contrainsurgencia, encabezadas por EUA alteraron radicalmente la situación de seguridad en Irak en el año 2007, las consecutivas operaciones lideradas por los iraquíes en Basra, Ciudad de Sadr y Mosul en la primavera de 2008, después de un comienzo incierto, contribuyeron a alcanzar otros logros que han aumentado significativamente la confianza en el Gobierno y el Ejército de Irak.

Sin embargo, las noticias desde el otro frente principal de la Guerra contra el Terrorismo no



Foto: Ejército de EUA. Mayor Josh Potter

La promoción 38 de Misiones de Adiestramiento en el Fuerte Riley discute las líneas lógicas de operación y cómo aplicarlas en su despliegue por un año en Afganistán como Equipo de Adiestramiento Integrado, 25 de febrero de 2008.

son tan buenas. El General Daniel McNeil, ex comandante de las Fuerzas Internacionales de Apoyo de Seguridad en Afganistán, señaló en su discurso de despedida que la guerra contra el Talibán está “sub apoyada”.⁴ EUA no puede incrementar substancialmente el número de fuerzas en este país en el futuro próximo, mientras que sus aliados de la OTAN, hasta la fecha, tampoco parecen estar dispuestos a hacerlo.⁵ A fin de proporcionar las fuerzas que Afganistán necesita para derrotar a un enemigo decidido, en una campaña de contrainsurgencia difícil, el Secretario de Defensa Gates recientemente decidió doblar el número de efectivos del Ejército Nacional de Afganistán—una decisión que debía haberse tomado desde hace mucho tiempo y que requerirá que el Ejército produzca aún más asesores para un teatro de guerra que ya carece de dicho recurso.⁶

Como declaró el General George Casey, Jefe de Estado Mayor del Ejército, en una visita al Fuerte Riley, estado de Kansas, en el año 2007, “No lograremos el éxito en nuestra misión en Irak y Afganistán sin fuerzas de seguridad iraquíes y afganas capaces de protegerse a sí mismas. Por eso, las misiones de los equipos de transición son absolutamente cruciales para nuestro éxito a largo plazo.”⁷ El *FM 3-24* reconoce la

importancia de la misión de asesoría para el éxito en las campañas de contrainsurgencia y afirma claramente que la defensa interna en el extranjero es una responsabilidad del nivel más alto del Ejército: “el alcance y escala de los programas de adiestramiento de hoy y la escala de los programas que probablemente serán requeridos en el futuro han aumentado de manera exponencial. Aunque la defensa interna en el extranjero ha sido, tradicionalmente, la responsabilidad principal de las fuerzas de operaciones especiales (*SOF*), *el adiestramiento de las fuerzas extranjeras ahora es una competencia central de las unidades regulares y reserva de todas las instituciones militares.*”⁸

Soluciones improvisadas para un problema permanente

Desafortunadamente, el Ejército—y el Gobierno de EUA en su conjunto—tiene un historial muy pobre en cuanto a hacer el énfasis adecuado a los equipos de asesoría que se integran a las fuerzas y ministerios de las naciones anfitrionas, tendiendo a adoptar una metodología improvisada. El esfuerzo de asesoría en Vietnam fue ampliamente criticado como “la Otra Guerra”, fallando en la prioridad asignada a la guerra de las fuerzas principales.



Ejército de EUA. Capitán Brian Moore

Un equipo policial de Transición de EUA realiza adiestramiento de tiro a corta distancia con la Policía Nacional de Irak, integrantes del 3^{er} Batallón de la 8^a Brigada de Policía Nacional, 18 de febrero de 2006, distrito de Al Dora, Bagdad, Irak.

Tanto Peter Dawkins como Andrew Krepinevich han subrayado la frecuente baja calidad de los asesores del Ejército en Vietnam y la naturaleza desordenada del adiestramiento que recibieron antes de desplegarse a ese país.⁹ Un oficial del Ejército de ese entonces concuerda que el esfuerzo de asesoría fue lesionado por la incapacidad del Ejército de adaptarse a lo que debiera haber sido su esfuerzo principal en esa guerra: “Nuestra institución armada parece estar limitada por su propia rigidez doctrinal de entender la naturaleza de esta guerra y de efectuar las modificaciones necesarias para poner en práctica su poder en una manera más inteligente, económica y, sobre todo, relevante.”¹⁰

Algunos han sostenido que el Ejército y el Cuerpo de Infantería de Marina han cometido muchos de los mismos errores que ocurrieron en Vietnam, en la implementación de los esfuerzos de asesoría de combate en Irak y Afganistán en los últimos seis años.¹¹ Inicialmente, se seleccionaron los equipos de la Guardia Nacional, el Componente de Reserva del Ejército y de las fuerzas activas de manera improvisada, mientras que la calidad de adiestramiento que recibieron, varió considerablemente en los distintos lugares geográficos. La doctrina de misión apenas se está escribiendo.¹² Incluso el tamaño y composición de los equipos destinados a Irak y Afganistán varían significativamente; la mayoría de los equipos en Afganistán están conformados por 16 soldados sin médico, mientras que los equipos en Irak consisten en 11 soldados con un médico. Todos los estudios internos y externos de los que ahora son denominados “equipos de transición” en esta guerra, han concluido que los equipos son demasiado pequeños para las tareas que les han sido asignadas. Nuevamente, muchos de estos equipos improvisados deben ser reforzados en el teatro de operaciones por fuerzas de seguridad adicionales, de forma improvisada.¹³

El primero paso para resolver los problemas es reconocerlos y, por eso, la creciente institucionalización de la misión de asesoría del Ejército constituye un ejemplo de aprendizaje organizacional embrionario. Por ejemplo, en el año 2006, el Ejército decidió centralizar el adiestramiento de los equipos de transición en el Fuerte Riley, Kansas, dando inicialmente la misión de adiestramiento a dos equipos de combate de

brigada (*BCT*). Luego, la misión de adiestramiento fue consolidada como una responsabilidad de una sola brigada, la 1ª Brigada de la 1ª División de Infantería. Esta unidad estableció un patrón de adiestramiento de 60 días que considera tanto las habilidades de asesoría como las de supervivencia en el combate.¹⁴ A pesar de que muy pocos de los oficiales habían sido asesores y tuvieron dificultades al principio del adiestramiento, esta situación está mejorando. Uno de los cuatro batallones que realizaron el adiestramiento actualmente tiene 13 ex asesores entre los 96 soldados, la mayoría de estos en cargos claves, tales como jefes de compañía y sargentos primeros.

La reciente decisión del General Casey de incrementar los incentivos profesionales para aquéllos que sirven como parte de un equipo de asesoría es otro gran paso en dirección correcta. Los Mayores que lideran un equipo de transición en la actualidad recibirán crédito profesional; los Teniente Coroneles y Coroneles que lideran un equipo serán seleccionados centralmente, como se hace actualmente con los cargos de comandante de batallón y brigada, y recibirán un crédito similar en reconocimiento a la importancia y dificultad de sus misiones. Según Casey, “las tareas relacionadas con los equipos de transición constituirán una parte importante en las operaciones de espectro total en los teatros de interés hoy y en el futuro previsible. Quiero asegurar que los oficiales que lideran estos equipos sean reconocidos y reciban el crédito que se merecen.”¹⁵

Aunque la ejecución de la misión de asesoría ha mejorado (y la decisión del General Casey ayudará aún más, tanto en el adiestramiento como en la ejecución), dada la importancia de la misión, todavía hay mucho que hacer. Es poco probable que la necesidad de asesores de combate bien adiestrados y profesionales disminuya en el futuro inmediato. El *FM 3-24* establece que “los contrainsurgentes deben prepararse para un compromiso a largo plazo.” Una campaña de contrainsurgencia en el siglo XX tomó como promedio nueve años para llegar a su fin; es probable que las campañas en Irak y Afganistán duren más de lo indicado como tiempo promedio en el marco de la contrainsurgencia. Mucho después que haya regresado gran parte de los equipos de combate de brigada convencionales de EUA, la mayoría de los norteamericanos comprometidos

en esas guerras serán los equipos de asesoría establecidos. Hace mucho tiempo que el Ejército debió haber institucionalizado y profesionalizado la asignación de personal y el adiestramiento de asesores de combate en su estructura permanente. Lo más importante para esta misión es contar con un individuo encargado de esta prioridad a nivel nacional, y este individuo debe tener el rango de general.

Desarrollar un comando de asesoría

El Departamento [de Defensa] ha reconocido que las operaciones de estabilidad, incluso la formación de fuerzas de seguridad nativas tales como las Fuerzas de Seguridad iraquíes, son una misión central de las Fuerzas Armadas de EUA. No obstante, las instituciones armadas carecen de una capacidad permanente de asesoría, suficiente para atender los requerimientos actuales y potenciales de esta misión.

—Subcomité de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes para la Supervisión e Investigación, 2007

Una solución para el problema de la insuficiencia de capacidades de asesoría, ahora y en el futuro

es el establecimiento de un comando de asesoría del Ejército de EUA, liderado por un Teniente General. Ese comando sería el responsable de todos los aspectos de la misión de asesoría: doctrina, organización, adiestramiento, material de guerra, formación de líderes, personal e instalaciones. Supervisaría el adiestramiento y despliegue de los equipos de asesoría de 25 soldados que se organizan en tres divisiones de asesoría, cada una compuesta de 200 equipos, que serían comandadas por Generales de División, quienes se desplegarían con sus equipos en las misiones de asesoría de un año de duración. Esta cadena de mando simplificaría las relaciones de mando con las fuerzas convencionales en el teatro de operaciones, las que han limitado la eficacia de los equipos de asesoría que operan actualmente en Irak y Afganistán.¹⁶

El Teniente General que encabece el comando de asesoría tendría la responsabilidad general de todo el adiestramiento y empleo de los asesores de combate en el Ejército de EUA—un rol de “proveedor de fuerzas” conforme con el Título 10 del Código de EUA, que trata sobre las fuerzas armadas. Comandaría un estado mayor y una escuela que desarrollaría la doctrina para los asesores de

combate, adiestrándolos para el empleo operativo. También tendría el rol de asesoría con los comandantes de combate, a través de sus asesores de combate y podría desplegarse en el teatro de operaciones para servir como el asesor superior de un ministerio de defensa extranjero (rol que actualmente juega el Comando Multinacional de Transición de Seguridad–Irak, otra organización improvisada). De mayor importancia, él o ella podría ser el tutor de todos los aspectos de la misión de asesoría en el Ejército institucional.

El libro *Winning the Next War* por Stephen Peter Rosen, muestra que

Comandante y Estado Mayor del Comando de Asesoría

- Teniente General, Comandante
- Incluye responsabilidades para la Escuela de Asesoría de Combate y el Desarrollo de Doctrina

Comandante y Estado Mayor de División

(3 por Cuerpo de Asesoría)

- General de División, Comandante
- Proporciona apoyo logístico a los equipos en el teatro

Equipo de Asesoría de División

(8 por División de Asesoría)

- Coronel, Comandante

Equipo de Asesoría de Brigada

(5 por Equipo de Asesoría de División)

- Teniente Coronel, Comandante

Equipo de Asesoría de Batallón

(5 por Equipo de Asesoría de Brigada)

- Mayor como jefe de equipo

Figura 1. Composición y organización del comando de asesoría sugerido.

la innovación sólo echa raíces cuando es parte de una transformación de la cultura organizacional, que considera una vía hacia el rango de general para quienes promueven la transformación. El desarrollo de los conceptos de bombardeo estratégico y apoyo aéreo cercano en la Fuerza Aérea de EUA, la guerra a base de submarinos y portaaviones en la Armada de EUA, así como la guerra de blindados en el Ejército de EUA, demuestran la importancia de tutores del grado de General en apoyo a los innovadores en los niveles inferiores.¹⁷ La creciente importancia de los asesores en el ambiente operativo actual es un cambio en la naturaleza de la guerra tan importante como lo fueron estas previas innovaciones; requiere un grado similar de apoyo institucional.

Como se muestra en la Figura 1, tres generales de división comandarían divisiones de asesoría de combate constituidas por 200 equipos de asesores. Tendría la responsabilidad de la preparación de combate de los equipos y se desplegarían con ellos en el campo de batalla. Estos generales y sus estados mayores desempeñarían el rol que actualmente juega el Grupo de Asesoría en Irak y el Comando Combinado de Transición de Seguridad–Afganistán (*CSTC–A*) en la Operación *Enduring Freedom*, dos formaciones *ad hoc* adicionales que actualmente juegan el importante papel de supervisar el despliegue y empleo de los equipos militares de transición en Irak y Afganistán.

Una división de asesores de combate incluiría ocho equipos de asesoría de división (*DAT*), cada una comandada por un Coronel. Algunos de estos *DAT* serían organizados para entrenar destrezas de combate y asesorar a las divisiones de combate; otros proporcionarían la asesoría a las unidades logísticas (las debilidades más importantes en los ejércitos de Irak y Afganistán). Servir como un Comandante de *DAT* sería equivalente al mando de una brigada para los coroneles y la posición sería una asignación clave de desarrollo, seleccionada centralizadamente.

Cada *DAT* estaría constituido por cinco equipos de asesoría de brigada (*BAT*), liderados por Teniente Coroneles seleccionados de manera centralizada. Algunos de los *BAT* serían organizados para entrenar destrezas de combate y asesorar a las divisiones de combate; otros proporcionarían la asesoría a las unidades logísticas. Cada *BAT*

Jefe de Equipo
Suboficial Mayor de Equipo
Ayudante de Equipo
Sargento de Administración
Oficial de Inteligencia
Sargento de Inteligencia
Especialista de Inteligencia
Oficial de Operaciones
Sargento de Operaciones
Oficial de Logística
Sargento de Logística
Oficial Médico
Sargento Médico
Mecánico de Vehículos Ligeros
Escuadra de Infantería (Destacamento de Seguridad Personal/Instructores de Infantería)

TOTAL DE EFECTIVOS: 25

Figura 2. Composición de un equipo de asesoría

estaría compuesto por cinco equipos de asesoría de batallón (*BnAT*), cada uno liderado por un Mayor quien ganaría crédito profesional por su servicio. Además del jefe y sargento del equipo, todos los equipos incluirían asesores en las áreas de personal, inteligencia, operaciones, logística, apoyo médico y el apoyo de mantenimiento para su propio equipo y para la unidad que tendrían la responsabilidad de asesorar.

Esta organización (ver la Figura 2) resolvería la gran mayoría de los problemas que afectan a los asesores de combate integrados—proporcionándoles la doctrina, el adiestramiento y una posición permanente. Los asesores se trasladarían al comando de asesoría para un periodo de servicio estandarizado de tres años. Durante su asignación, probablemente se desplegarían por un año y luego traspasarían la misión al siguiente grupo de asesores, facilitando el proceso de adiestramiento previo a la transferencia de responsabilidades y la consolidación de las lecciones aprendidas. Al término de sus períodos de servicio de combate, algunos de los asesores podrían quedarse en el comando de asesoría, desempeñando roles de instructores y formuladores de doctrina, mientras los demás podrían reintegrarse el Ejército

convencional, en posesión de su nuevo título de “asesor de combate”—que debería concederles una ventaja en sus carreras profesionales, en la medida que la misión de asesoría se convierta en el esfuerzo principal en Irak y Afganistán en los próximos años.

Una ventaja considerable de este plan es que las familias de los asesores de combate podrían crear un grupo de apoyo familiar compuesto por los miembros que vivan predominantemente en un área geográfica, en lugar de estar esparcidos por todo EUA, como es el caso actualmente. Hoy en día, este es un asunto de gran importancia para los integrantes de los equipos de transición desplegados; les preocupa esta situación cuando están desplegados y esto incide en el desempeño de sus misiones.

Establecer el comando de asesoría significaría que el Ejército requeriría crear cuatro equipos de combate de brigada menos de las que había planeado, lo que representaría una seria degradación de nuestras capacidades militares convencionales. No obstante, en lugar de concentrarse sólo en las guerras convencionales que pudiesen o no ocurrir en el futuro, el Ejército tal vez serviría mejor a la Nación desarrollando capacidades más eficaces

para lograr la victoria en las guerras que conduce actualmente. El número de asesores requeridos en Irak y Afganistán, sin mencionar otras importantes iniciativas de cooperación de seguridad que conlleva la Guerra Global contra el Terrorismo, sólo incrementará con el tiempo, en relación con el número de unidades de combate convencionales que desplegamos, sobrepasando la capacidad de las Fuerzas Especiales y sobrecargando las medidas improvisadas actuales. La práctica en curso consiste en distraer soldados de los equipos de combate de brigada y del Ejército institucional para crear equipos de asesoría improvisados, los que son menos eficaces de lo que podrían ser en el logro de aquello que será, en el futuro, el esfuerzo principal de nuestro Ejército en Irak y Afganistán. La alternativa es desarrollar el Ejército que nuestro país necesita ahora, y que necesitará aún más urgentemente en el futuro—un Ejército que incorpore un comando de asesoría, dedicado exclusivamente a la misión de formar, adiestrar, emplear y sostener a las fuerzas de seguridad de una nación anfitriona para defender la libertad en el extranjero. Como ha sostenido Andrew Krepinevich, “Su éxito determinará si vencemos esta guerra, a qué precio y cuán eficazmente.”¹⁸ **MR**

NOTAS

1. Robert M. Gates (comentarios expresados por el Secretario de Defensa Robert M. Gates en una reunión de la Asociación del Ejército de EUA en Washington, DC, 10 de octubre de 2007), www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1181.
2. Manual de Campaña del Ejército (*U.S. Army Field Manual - FM* 3-24, *Counterinsurgency* (Washington DC: Oficina de Imprenta Federal (Government Printing Office - GPO), 2006), pág. 6-1.
3. John A. Nagl, *Learning to Eat Soup with a Knife: Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam* (Chicago: University of Chicago Press, 2005), xiv.
4. *BBC News*, “NATO ‘needs more’ in Afghanistan”, 3 de junio de 2008, http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/7432700.stm.
5. “NATO says 6,000 troops urgently needed in Afghanistan,” *International Herald Tribune*, 23 de junio de 2008, www.ihf.com/articles/reuters/2008/06/23/europe/OUKWD-UK-AFGHAN-NATO-TROOPS.php.
6. Thom Shanker, “Gates Pushing Plan for Afghan Army,” *New York Times*, 8 de agosto de 2008, <http://www.nytimes.com/2008/08/08/world/asia/08military.html>.
7. Dustin Roberts, “Army Chief of Staff Visits Fort Riley,” *Fort Riley Post*, 17 de mayo de 2007, pág. 1.
8. *FM* 3-24, pág. 6-3. Énfasis del autor.
9. Andrew Krepinevich, *The Army and Vietnam* (Baltimore, Maryland: John Hopkins, 1986); Peter Dawkins, *The U.S. Army and the “Other War” in Vietnam* (Princeton, Nueva Jersey: Disertación de Doctorado en la Universidad de Princeton, 1979). Dawkins sirvió como asesor en Vietnam en uno de sus dos despliegues a ese país.
10. Un Oficial del Ejército de EUA en Vietnam, citado en Douglas Blaufarb, *The Counterinsurgency Era* (Nueva York: The Free Press, 1977), pág. 269.
11. Greg Jaffe, “Problems Afflict U.S. Army Program To Advise Iraqis,” *The Wall Street Journal*, 18 de octubre de 2006; Scott Cuomo, “It’s Time to Make ETTs our Main Effort in Afghanistan and Iraq,” *Marine Corps Gazette*, junio de 2006, págs. 63-67; Yochi Dreazen, “Training: Mission Unaccomplished,” *The Wall Street Journal*, 29 de febrero de 2008; Eric Navarro, *God Willing: My Wild Ride with the Iraqi Army* (Washington, DC: Potomac Books, 2008); Daniel Helmer, “Twelve Urgent Steps for the Advisor Mission in Afghanistan,” *Military Review* (julio-agosto de 2008): págs. 73-81.

12. Hasta la redacción del presente artículo en junio de 2008, no existe ninguna doctrina para las fuerzas de uso general del Ejército configuradas como equipos militares de transición, aunque el Capítulo 6 del *FM* 3-24 es útil en este sentido. El Centro Aéreo-Terrestre-Naval (*Air-Land-Sea Center*) pretende publicar *Multi-Service Tactics, Techniques, and Procedures for Training Security Force Advisor Teams* en noviembre de 2008. El Centro de Lecciones Aprendidas del Ejército de EUA publicó *The Combat Advisor Handbook* (Nro. 08-21) en abril de 2008; ese libro fue escrito por antiguos asesores de combate para los actuales y futuros asesores de combate y constituiría una buena base para un manual doctrinario autónomo.
13. La opinión de un Oficial del Componente de la Reserva del Cuerpo de Infantería de Marina destinado como integrante de equipo de apoyo de asesoría es que “El equipo de diez integrantes fue simplemente demasiado pequeño para trabajar con todos los líderes iraquíes necesarios al mismo tiempo. El número necesario de asesores era el doble del número de asesores asignados.” Véase Navarro, págs. 136 y 138. El análisis más detallado se halla en el Capítulo 7 de *Stand Up and Be Counted: The Continuing Challenge of Building the Iraqi Security Forces* (2007), del Subcomité de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes sobre Supervisión e Investigación.
14. Para descargar el Modelo de Adiestramiento, visite www.riley.army.mil/view/article.asp?id=775-2006-04-10-35086-69.
15. El General Casey, citado en Yochi Dreazen, “Army To Promote Training As Career Path,” *The Wall Street Journal*, 19 de junio de 2008, pág. 3.
16. Véase Greg Jaffe, “A Camp Divided,” *The Wall Street Journal*, 17 de junio de 2006, para una descripción de los problemas de la cadena de mando que han limitado la eficacia de los equipos de asesoría que son forzados a depender de unidades vecinas de EUA para el apoyo logístico. El Capítulo 6 de *The Combat Advisor Handbook* también subraya esos problemas, así como los relatos de los equipos de asesoría que sirven actualmente en Irak y Afganistán.
17. Stephen Peter Rosen, *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military* (Londres: Cornell University Press, 1991).
18. Andrew Krepinevich, “Send In The Advisers,” *The New York Times*, 11 de julio de 2006.



Desde el planeamiento táctico hasta el DISEÑO OPERATIVO

Mayor Ketti Davison, Ejército de EUA

La Mayor Ketti Davison, Ejército de EUA, actualmente sirve como Entrenadora de Observadores de Inteligencia en el Programa de Adiestramiento de Mando en Combate. Se replegó recientemente de un despliegue como planificadora de inteligencia para el Cuerpo Multinacional-Irak y se prepara para desplegarse al Grupo de Iniciativas del Comandante de la Fuerza Multinacional-Irak. Recibió su Maestría de la Universidad Estatal Tarleton en Stephenville, Texas, y otra de la Escuela de Estudios Militares Avanzados del Centro de Armas Combinadas en el Fuerte Leavenworth, Kansas.

PINTURA: Los mongoles fueron los maestros indiscutidos de la innovación operativa y se adaptaron fácilmente a las condiciones cambiantes. Su capacidad para concentrar las fuerzas alrededor de sus enemigos resultó abrumadora. (Ilustración de un manuscrito de principios del siglo XIV.)

EL MOTIVO DEL presente artículo es el de fomentar un diálogo que conduzca al desarrollo de un marco de referencia coherente para el diseño operativo, el cual nuestra doctrina requiere, pero de la que actualmente carece.¹ Contamos con un proceso de planeamiento comprobado y ampliamente aceptado por la organización militar. No existe ninguna razón convincente para reemplazarlo en el nivel táctico. No obstante, en el nivel operativo es necesario complementarlo con un diseño explícito. El planeamiento soluciona problemas; el diseño garantiza que los problemas que se resuelven sean los problemas correctos. En este artículo se analiza el proceso de planeamiento más vigente, el Proceso Militar para la Toma de Decisiones (*Military Decision-Making Process - MDMP*); las técnicas emergentes relacionadas con las “operaciones basadas en efectos” (comúnmente denominadas *EBO*); y una metodología que puede servir de base para la doctrina futura—el diseño operativo sistémico (*SOD*). Compararé los fundamentos conceptuales, los modelos para la toma de decisiones y las estructuras organizacionales aplicables a estas tres metodologías.

El pensamiento operativo se adapta y evoluciona constantemente para adecuarse al contexto en el que se aplica. La reciente evolución del pensamiento militar ha seguido estrechamente la evolución de la teoría de sistemas. Así como el entendimiento acerca de los sistemas continúa en desarrollo, lo mismo debe ocurrir con el pensamiento militar.

Los tres modelos representan los cambios sucesivos teóricos en el pensamiento sistémico. Reflejan una comprensión progresiva de los sistemas, comenzando con el concepto de los sistemas como una herramienta mecánica inconsciente, luego como un ser biológico de una sola mente (que es una entidad que toma decisiones unilaterales), y por último, como un sistema sociocultural de múltiples mentes.²

Los tres modelos militares para la toma de decisiones reflejan una progresión paralela con la evolución del pensamiento sistémico. Al principio, el proceso militar racional para la toma de decisiones ayudó a resolver problemas bien estructurados tales como aquéllos que se hallan en un sistema mecanicista. La toma de decisiones basada en el reconocimiento evolucionó posteriormente abordando problemas que ocurrían en ambientes naturales en los cuales el que toma las decisiones contaba con experiencia. Luego, emergió un proceso intuitivo de toma de decisiones para abordar las situaciones en las que quienes debían tomar

decisiones no contaban con experiencia previa.

Mediante el uso de estos modelos básicos, los avances en el pensamiento sistémico y las teorías de decisión han provocado continuos desarrollos en las estructuras organizacionales. El modelo jerárquico que permitió a los comandantes actuar decisivamente en el nivel operativo dio paso a una organización basada en redes que enfatizó el intercambio lateral de información. La organización basada en redes generó los cimientos para la transición a una organización de aprendizaje que actualiza constantemente su forma de pensar y posibilita la adaptación e innovación requerida para lograr los mejores resultados. El continuo desarrollo del pensamiento operativo es vital para ganar y mantener la iniciativa cognitiva y mantener la eficacia en el ambiente operativo en vertiginosa transformación.

El Proceso militar de toma de decisiones

El proceso de planeamiento vigente, el *MDMP*, equivale a una visión mecanicista de sistemas no inteligentes. La visión mecanicista del mundo que se desarrolló en Francia después del Renacimiento sostiene que el universo es una máquina que funciona con una regularidad establecida por su estructura interna y por las leyes causales de la naturaleza. Los elementos de los sistemas mecánicos están “ligados por la energía” reflejando la mecánica newtoniana; las leyes de la física clásica rigen las relaciones entre los elementos.³ Los conceptos basados en esta visión mecanicista saturan la doctrina militar actual, como queda evidenciado en términos tales como el centro de gravedad, masa y fricción. La perspectiva mecanicista se concentra en la lógica física y es completamente adecuada—en el nivel táctico. Sin embargo, es incompleta en el más conceptual nivel operativo, donde las metas políticas de la guerra son, como mínimo, tan importantes como la disposición física de las fuerzas.

El *MDMP* es un proceso racional de toma de decisiones. Se realiza con pasos bien ordenados ejecutados en una manera objetiva, racional y lógica. Un comandante debe expresar claramente el estado final que desea alcanzar al inicio del proceso de planeamiento. El estado mayor desarrolla una serie de cursos de acción alternativos para lograr el estado final deseado. El comandante

selecciona los medios más eficaces para lograr el estado final deseado de las alternativas que le fueron presentadas. Este tipo de pensamiento racional proporciona un método ordenado para resolver problemas claramente definidos. También ha producido logros importantes en las áreas de las ciencias y la tecnología.

Sin embargo, los problemas que enfrenta el comandante operativo raramente están bien definidos y son complicados por las presiones de tiempo, requerimientos vagamente entendidos y metas frecuentemente en conflicto. Las condiciones dinámicas que caracterizan el ambiente natural afectan a todos estos factores. Pocas veces hay tiempo o información suficiente para hacer que una metodología racional sistémica funcione fuera de un laboratorio.

El *MDMP* fue diseñado originalmente para emplearlo en una organización jerárquica. (La jerarquía se refiere a la distribución de autoridad con base en una posición organizacional, como el comandante de una unidad militar.)⁴ La autoridad y la comunicación vertical se combinan para permitir que los individuos en altas posiciones reciban informaciones de todos los individuos en los niveles inferiores. Los individuos en los altos niveles también están bien posicionados para ejercer el control sobre sus subalternos. No obstante, el control estricto relacionado con una estructura jerárquica es una de las más grandes desventajas en el nivel operativo. Los únicos individuos que tienen una visión total de la situación actual en la organización son aquéllos que están posicionados donde convergen todas las informaciones, en la cumbre. Como consecuencia, los que poseen el mayor grado de conocimiento suelen ser los que planean y no los que ejecutan. Las Fuerzas Armadas exhiben esta limitación cuando su patrón racional de toma de decisiones, el *MDMP*, fomenta la separación en la elaboración e implementación de los cursos de acción.⁵

Los comandantes superiores y los planificadores en los estados mayores establecen los cursos de acción, pero los comandantes subalternos los ponen en práctica. Los comandantes encargados de implementar un curso de acción no están al tanto de todos los factores que fueron considerados en su elaboración. Los planificadores responsables de elaborar un curso de acción no están muy familiarizados con las capacidades y fortalezas

de las unidades subordinadas como lo están los comandantes de estas unidades. Esta división de esfuerzos está atestada de problemas de comunicación que reducen considerablemente la probabilidad de que el curso de acción óptimo sea el que se desarrolle. Esta división también puede afectar el compromiso de los comandantes de implementar un plan en cuyo desarrollo no participaron. El modelo racional de toma de decisiones que se usa en la organización jerárquica de las Fuerzas Armadas descansa en un proceso de comunicaciones lineal que hace mayor énfasis en las ideas que provienen desde arriba hacia abajo que aquellas que se originan en los niveles inferiores. Cabe mencionar que en el ambiente operativo contemporáneo, aquéllos que poseen los datos más actualizados de la situación operativa son los que se encuentran en los niveles inferiores de la estructura jerárquica. El reconocimiento de estas debilidades conllevó al desarrollo de una nueva metodología operativa.

Planeamiento holístico, organizaciones basadas en redes y sistemas inteligentes

El pensamiento sistémico cónsonos con las operaciones conocidas como “operaciones basadas en efectos” reflejan la segunda etapa de la teoría de sistemas, una visión biológica de un sistema inteligente.⁶ El pensamiento biológico que condujo al concepto de una organización como un sistema inteligente emergió originalmente en Alemania y Gran Bretaña. Las diferentes partes de un sistema inteligente reaccionan en una manera predefinida hacia los eventos en su ambiente, mientras que un solo centro de mando, actuando como un cerebro, controla la operación del sistema en su conjunto. Los conceptos que se basan en este patrón biológico se plasman en las operaciones basadas en efectos, como se demostró en el proceso de efecto-nodo-acción-recursos que actúa en una parte del sistema para producir el cambio de comportamiento deseado del sistema en su totalidad. Las operaciones basadas en efectos ponen en práctica los elementos de poder nacional en contra de los sistemas políticos, militares, económicos, sociales, informacionales e infraestructurales de la amenaza para forzarla a comportarse en una forma predeterminada.⁷ La presunción de que estas partes reaccionarán a los

Este tipo de pensamiento “basado en efectos” depende completamente de la presunción de que las complejidades organizacionales son inteligentes. Sin embargo, la mayoría de las amenazas emergentes no son sistemas controlados centralmente, sino sistemas adaptables complejos.

eventos en su ambiente de una manera predecible es uno de los principios claves de las operaciones basadas en efectos. Este tipo de pensamiento “basado en efectos” depende completamente de la presunción de que las complejidades organizacionales son inteligentes. Sin embargo, la mayoría de las amenazas emergentes no son sistemas controlados centralmente, sino sistemas adaptables complejos.

Los sistemas adaptables complejos son sistemas que cuentan agentes o poblaciones que intentan adaptarse para mejorar su posición en el ambiente.⁸ Gran parte de los sistemas adaptables complejos exhiben características de interacción que no son aleatorias ni totalmente estructuradas.⁹ La meta de las operaciones basadas en efectos es la de explotar estas tendencias de interacción al identificar y actuar contra nodos claves, o las relaciones entre los nodos, para provocar el comportamiento deseado. El proceso de efecto-nodo-acción-recursos depende de la identificación de las relaciones de causa y efecto. No obstante, aún es difícil establecer las causas y efectos de corto plazo en un sistema adaptable complejo dada la naturaleza de sus interacciones. Un sistema resulta complejo cuando cuenta muchos agentes autónomos que interactúan entre sí en distintas maneras.¹⁰ Un sistema es adaptable cuando responde a las interacciones con su ambiente organizándose autónoma y espontáneamente e intenta transformar cualquier acontecimiento a su favor.¹¹ Los sistemas adaptables complejos operan en un estado de transformación continuo conforme se aprenden y asimilan nuevas informaciones. EL pensamiento sistémico similar a las operaciones basadas en efectos parece exigir lo imposible:



Adaptarse a los cambios significa emplear los medios operativos en formas a veces inesperadas. El reconocimiento de anomalías puede llevar a una redefinición de los problemas y diseñar soluciones en vuelo.

predecir el comportamiento futuro en un sistema que aprende, cambia y se adapta continuamente.

La predicción a largo plazo del comportamiento sistémico adaptable y complejo es complicada aún más por el aumento inevitable de propiedades emergentes. Las propiedades emergentes son las propiedades que tiene el sistema en su conjunto y que sus partes no poseen. La aparición ocurre a medida que los sistemas adaptables complejos responden a los cambios ambientales a través de una adaptación evolutiva. Las estructuras emergentes del sistema se ajustan y reajustan constantemente en respuesta a las entradas producidas desde el ambiente, puesto que son sistemas abiertos. Los analistas no pueden comprender las propiedades emergentes sólo examinando las distintas partes del sistema, entonces, en la práctica no es viable predecir cuales estructuras emergentes surgirán de las partes que interactúan en un sistema abierto que exhibe innovación y complejidad.

Tomar medidas para producir un “efecto” pronosticado ignora la dependencia potencialmente sensitiva del sistema adaptable complejo a las condiciones iniciales. Este es el mismo fenómeno

que imposibilita el pronóstico del tiempo a largo plazo.¹² La predicción requiere una capacidad para identificar los verdaderos y principales impulsores en el sistema, así como la forma en que estas fuerzas afectarán los resultados de interés. Lo que hace la predicción especialmente difícil es que las fuerzas que conforman el futuro no se calculan en una manera simple a escala de sistema. Más bien, sus efectos consideran interacciones no lineales entre los componentes del sistema. La combinación de un pequeño número de sucesos puede producir grandes efectos si sus repercusiones se multiplican en lugar de sumarse. El efecto de estos sucesos puede ser imprevisible si sus consecuencias se propagan en forma irregular en el sistema. En dicho ambiente, los eventos en desarrollo pueden cambiar radicalmente las probabilidades de muchos eventos futuros. Pequeños cambios en los sistemas complejos tienen consecuencias imprevisibles y de gran alcance que las operaciones basadas en efectos no pueden considerar. Esta deficiencia constituye el defecto que inhabilita las operaciones basadas en efectos.

No obstante, el pensamiento sistémico semejante a las operaciones basadas en efectos ofrece una fortaleza formidable para el planeamiento en el nivel operativo: el entendimiento holístico. Las operaciones basadas en efectos lideran el primer método sistémico, no sistemático, para examinar y entender las amenazas en sus ambientes y contextos. Las operaciones basadas en efectos consideran no sólo los distintos componentes del sistema de la amenaza, sino también las propiedades que surgen cuando las diferentes partes se unen. Considerar el sistema completo compensa una falla clave en la metodología reduccionista y sistemática del MDMP, que es “similar a intentar recomponer los fragmentos de un espejo quebrado para ver una imagen real.”¹³ Desde muy pequeño, la cultura occidental enseña a aprender mediante la separación de los problemas en partes (análisis) y fragmentando el mundo. Así como este proceso psicológico puede servir para hacer las tareas complejas más controlables, existe un gran precio oculto. Las relaciones entre las partes son, con frecuencia, subestimadas o se desvanecen en el análisis. Un entendimiento de cómo las consecuencias de las acciones locales afectan el todo también frecuentemente se desvanecen en el proceso

analítico. Las operaciones basadas en efectos intentan remediar este problema recolectando y compartiendo más conocimientos para entender mejor el sistema, así como sus componentes.

El pensamiento basado en efectos permite la toma de decisiones impulsada por el reconocimiento. Este tipo de toma de decisiones incorpora tanto la evaluación rápida de la situación como las evaluaciones mentales de los cursos de acción.¹⁴ El desarrollo de la toma de decisiones impulsada por el reconocimiento surgieron del estudio de campo sobre la manera en que el personal experimentado tomó decisiones en el contexto de la vida real. La investigación explica como la experiencia permitió a los encargados de tomar decisiones a reaccionar rápidamente y tomar decisiones válidas sin requerir comparar explícitamente otras opciones. Los que toman decisiones comienzan por reconocer la situación como una de cuyo tipo tienen alguna clase de experiencia en el pasado. Su experiencia previa les permite formarse un patrón mental abstracto o prototipo de la situación, establecer prioridades, determinar cuáles indicativos de información son los relevantes, averiguar lo que deben esperar y recurrir a distintas maneras de responder con éxito. La experiencia permite a los encargados de tomar de decisiones filtrar las informaciones innecesarias y concentrar sus esfuerzos en los elementos significativos. El ambiente colaborativo de informaciones en las operaciones basadas en efectos posibilita el acceso rápido a grandes cantidades de datos que con su experiencia, los que toman decisiones basado en el reconocimiento pueden usar para ponerlos en vigencia.

Los encargados de tomar decisiones basadas en reconocimiento desarrollan cursos de acción viables en un espacio de tiempo extremadamente corto. Para comprender una observación, un tomador de decisiones debe tener una idea de lo que puede ser observado y un marco de referencia en el cual las nuevas observaciones, tanto las que confirman como las que refutan, pueden ser entrelazadas.¹⁵ Este recurre al aprendizaje previo para estructurar sus nuevas percepciones y usa estas percepciones para mejorar el aprendizaje en la forma de construcción y modificación de teorías.¹⁶ La experiencia facilita al tomador de decisiones el entendimiento rápido de una situación y le permite desarrollar prototipos mentales apropiados al

contexto. Los tomadores de decisiones basadas en el reconocimiento implementan el primer curso de acción viable que desarrollan en lugar de generar y comparar múltiples cursos de acción. De hecho, la investigación demuestra que sólo los novatos necesitan desarrollar múltiples cursos de acción y compararlos para determinar cuál es la mejor opción.¹⁷ La toma de decisiones basado en reconocimiento hace uso extensivo de simulaciones mentales.¹⁸ La simulación mental, o los juegos de guerra mentales, ocurren en la evaluación inicial de la situación, cuando se están generando expectativas y evaluando los cursos de acción. Los cursos de acción son evaluados a través de un juego de guerra mental en el orden que son concebidos. Las simulaciones mentales ayudan a explicar las informaciones de entrada llegando a un contexto que las integra mejor. También posibilitan la evaluación de los cursos de acción visualizando de antemano cómo se comportará un curso de acción e identificando los potenciales obstáculos que deberá enfrentar. Una vez que un tomador de decisiones experimentado determina que un curso de acción es viable, no lo beneficiará mucho continuar elaborando otros cursos de acción. Al poner grandes cantidades de información a disposición de un tomador de decisiones, las operaciones basadas en efectos posibilitan la toma de decisiones basadas en el reconocimiento para las situaciones y amenazas conocidas y bien definidas.

El pensamiento basado en efectos avanza hacia una organización basada en redes, alejándose del enfoque en una estructura organizacional asentada en la jerarquía en el nivel operativo. Las unidades y agencias vinculadas unas con otras a través del ambiente de información colaborativo constituyen una organización basada en redes. Esta organización reemplaza las relaciones verticales de comunicación y control con relaciones laterales.¹⁹ Los nexos formales son menos importantes que las asociaciones informales. Las organizaciones basadas en redes incentivan el intercambio de informaciones e impulsan la innovación.²⁰ No obstante, existen varias dificultades significativas con las organizaciones basadas en redes. La enorme cantidad de informaciones a difundir en realidad puede dificultar el conocimiento situacional y la toma de decisiones a menos que existan los filtros adecuados. Los distintos

componentes en una organización de redes también pueden servir a sus propios intereses y agendas a costa de otros elementos en la red, especialmente si carecen de nexos jerárquicos, si están separados geográficamente, enfrentan prioridades opuestas y exhiben diversos niveles de urgencia. El cambio de las operaciones basadas en efectos hacia una estructura organizacional en redes reemplaza una serie de problemas de comunicación por otra. Afortunadamente, una nueva metodología está emergiendo.

Diseño operativo sistémico

El diseño operativo sistémico, que posiblemente influirá la futura doctrina, refleja la etapa más actualizada en la evolución de la teoría de sistemas: la visión sociocultural de un sistema inteligente múltiple. Las organizaciones sociales ejemplifican los sistemas inteligentes múltiples.²¹ Ni los modelos biológicos ni los mecánicos pueden explicar el funcionamiento de un sistema cuyas partes individuales muestra un nivel de autonomía. La variable crucial es la intención, o el motivo; una entidad es decidida si puede producir el mismo resultado en diferentes formas en un mismo ambiente, y diferentes resultados en el mismo ambiente o uno distinto. Los diferentes intereses de las partes decididas

(su intencionalidad) están constantemente realineándose en la relación de unos con otros y con respecto al todo.

Los sistemas inteligentes múltiples también están vinculados por la información; logran la orientación y el control por acuerdo, basado en una percepción común precedida por un contrato psicológico.²² Un ejemplo es andar a caballo en vez de manejar un carro. La identidad del jinete le interesa al caballo, y el jinete sólo tendrá un buen paseo después de intercambiar información con el caballo.²³ La influencia mutua representada en esta analogía representa una visión sociocultural que abarca todo el diseño operativo sistémico. La interacción social en el diseño operativo sistémico muestra un proceso en el que se inyecta energía a un sistema inteligente múltiple a través de acciones con el fin de aprender más sobre éste, o descubrir, su propósito. En lugar de depender de una presunción de entendimiento acertado o de informaciones completas, el diseño operativo sistémico reconoce que la incertidumbre es un atributo de los sistemas adaptables complejos y la enfrenta a través de una constante reevaluación. Mientras la metodología holística de las operaciones basadas en efectos se concentra en perturbar nodos y relaciones, el diseño operativo sistémico se enfoca en la transformación de las relaciones e interacciones entre las entidades de un sistema.

Esta variación de énfasis permite que el diseño operativo sistémico desarrolle un razonamiento para el comportamiento sistémico que facilite el avance del sistema conforme con el propósito de diseñador. El diseño operativo sistémico usa el término “operativo” para representar su énfasis en el vínculo entre la estrategia y la táctica. El diseño operativo sistémico desarrolla conceptos de operaciones cuya meta es perturbar sistemas enteros por medio del choque



Ejército de EUA, Especialista Derek Nicolson

Soldados de una compañía de operaciones psicológicas distribuyen banderas y etiquetas en Afganistán, 11 de febrero de 2008. Los materiales distribuidos ayudan a fomentar relaciones más estrechas entre las fuerzas de la coalición y el pueblo afgano.

sistémico. Asegura que las tácticas de empleo desarrolladas son consistentes con la lógica inherente en el objetivo estratégico.

El diseño operativo sistémico ocurre en el contexto de una organización en aprendizaje (adaptable a las informaciones emergentes) y está impulsado por el equipo de diseño. El comandante selecciona a los integrantes de su equipo de diseño basado en sus capacidades de contribuir a un dialogo riguroso y actualizar constantemente sus pensamientos manteniéndose abiertos a los cambios conceptuales. Los discursos emplean una metodología dialéctica que examina las diferencias entre el contexto amigo (tesis) y el contexto rival (antítesis), para desarrollar una síntesis—una comprensión conceptual del sistema. Luego, esta síntesis se transforma en el punto de partida para la próxima dialéctica. El diseño operativo sistémico consta de siete series de discurso estructurado: “enmarcar sistemas, rival como fundamento, comando como fundamento, logística como fundamento, enmarcar las operaciones, las condiciones operativas y las formas de función.”²⁴ Estos discursos proporcionan el marco para el aprendizaje y adaptación continuos. También posibilitan la rápida incorporación de nuevas informaciones asociadas al problema. Cada discurso apoya al siguiente en un proceso fluido que avanza desde uno amplio a uno estrecho y desde el abstracto hasta el concreto.²⁵ Se obtienen tres productos de estos discursos: un texto literario que explica la lógica del sistema, un borrador de la visualización que representa la lógica de la forma de maniobra y un mapa conceptual que comunica la impresión holística del conjunto de conocimientos logrado a través de la dialéctica.

El concepto de “diseño” para contribuir a la formulación de planes hace que el diseño operativo sistémico se aparte del proceso militar de toma de decisiones y del pensamiento basado en efectos. El diseño se centra en el aprendizaje; y el planeamiento en la acción. El equipo de diseño pone el problema en contexto, a través de preguntas críticas que conducen a un pensamiento riguroso. Luego, el planificador genera la acción adaptable para resolver el problema establecido por el diseñador. Ambas funciones son necesarias, pero ninguna, por sí sola, es suficiente. El diseño operativo sistémico no reemplaza el proceso de planeamiento; incorpora el elemento de diseño

para esclarecer el planeamiento, haciéndolo sensible a la naturaleza multi-inteligente del ambiente.

Las metodologías tradicionales del planeamiento operativo utilizan plantillas aprobadas ya existentes, como abstracciones, para resolver problemas concretos en desarrollo. Estas plantillas pierden validez cuando el sistema de amenaza se adapta y muestra propiedades emergentes nuevas. El diseño operativo sistémico crea iterativamente nuevas pautas que sintonizan la lógica única del contexto emergente, evitando así los peligros de depender de una abstracción arraigada, aun cuando irrelevante. Se adapta al ambiente operativo en transformación a través de su ciclo de diseñar, planear, actuar y aprender. El diseño operativo sistémico logra esto por medio de una serie de discursos que llevan a un diseño holístico de una operación que asegura la creación de un plan relevante para el contexto actual.

El diseño operativo sistémico usa la toma intuitiva de decisiones. La intuición es una extensión natural de la experiencia y preparación; la toma intuitiva de decisiones convierte esta experiencia en acción al hacer inferencias calculadas sobre similitudes empíricas del ambiente.²⁶ Donde las operaciones basadas en efectos aplican la toma de decisiones impulsada por el reconocimiento para identificar pautas conocidas derivadas de experiencias previas, el diseño operativo sistémico utiliza la toma intuitiva de decisiones para detectar anomalías fuera del marco de la experiencia y desarrolla inferencias sobre la acción apropiada. El diseño operativo sistémico quita el aspecto automático del pensamiento basado en efectos al reconocer y procesar rigurosamente la necesidad de adaptarse a las contingencias presentadas por las anomalías. Aprovecha la toma intuitiva de decisiones para identificar los puntos de divergencia de las experiencias previas. Los tomadores de decisiones que emplean el método intuitivo pueden reconocer cuando un contexto emergente no calza con su base de experiencias, y exige, ya sea, una nueva metodología o una redefinición del marco del problema. Detectan rápidamente las anomalías porque tienen una idea clara de lo que pueden anticipar y un sofisticado sentido sobre lo que constituye la norma.

La toma intuitiva de decisiones usa el proceso de reencuadramiento para explicar los desvíos en

los patrones previstos. Encuadrar un problema de nuevo permite que el tomador de decisiones intuitivas perciba el problema en forma diferente. Este cambio de perspectiva lleva a una nueva interpretación que explica las anomalías. La toma intuitiva de decisiones funciona mejor cuando los tomadores de decisiones buscan activamente las divergencias a los patrones previstos y las dificultades potenciales que estas divergencias pueden causar.²⁷ De acuerdo con el diseño operativo sistémico, buscan identificar la aparición de anomalías en el sistema. La toma intuitiva de decisiones cambia el enfoque de comparación de cursos de acción a una evaluación de la situación. Ello ocurre fuera del ambiente estéril de laboratorio y es usado extensivamente por expertos que ni siquiera están conscientes de que están tomando decisiones. En diversos estudios se demuestra que los planificadores militares emplean la toma intuitiva de decisiones en forma continua e implícita.²⁸ Se produce en ambientes caracterizados por presiones de tiempo, altos riesgos, tomadores de decisiones hábiles, informaciones insuficientes, metas y procedimientos mal definidos, aprendizaje por indicios, contexto, condiciones dinámicas y coordinación de equipos.²⁹ El diseño operativo sistémico aplica la toma intuitiva de decisiones para maximizar las capacidades y tendencias humanas innatas, mientras mitiga las equivocaciones humanas. El énfasis está puesto

en estar preparado para actuar en lugar de ser paralizado por la información, expectativas (dentro del marco analítico aceptado) y evaluaciones. Aprender a través de la acción permite al tomador de decisiones ganar experiencia aún cuando el contexto emergente tenga propiedades desconocidas. Ninguna otra metodología incorpora explícitamente el aprendizaje sobre los cambios en los patrones anticipados, y este es el punto exacto donde el aprendizaje es tan crucial.

El diseño operativo sistémico se diferencia de las metodologías anteriores al aprovechar el concepto de aparición de anomalías para impulsar el proceso de aprendizaje. Buscando activamente la aparición de estas anomalías, el diseño operativo sistémico proporciona a la organización un medio para adaptarse al ambiente operativo en estado constante de cambio. El diseño operativo sistémico considera el uso de la fuerza no sólo como un medio para influir en el ambiente operativo, sino también (y principalmente) como una herramienta para formular preguntas críticas, un instrumento para clarificar las ambigüedades, un medida para refutar hipótesis, un modo de investigación operativa y un mecanismo para el aprendizaje organizacional.³⁰ Puesto que el diseño operativo sistémico refleja los hitos más modernos en el desarrollo del pensamiento sistémico, presenta una metodología más adecuada para adaptarse e innovar en un ambiente caracterizado por la incertidumbre y el cambio. **MR**

NOTAS

1. Este artículo se basa en Ketti Davison, "Systemic Operational Design (SOD): Gaining and Maintaining the Cognitive Initiative", monografía (en la Escuela de Estudios Militares Avanzados, Promoción 05/06).
2. Jamshid Gharajedaghi, *Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity* (Butterworth Heinemann, 1999), pág. 10.
3. *Ibid.*, pág. 12.
4. Mary J. Hatch, *Organization Theory* (Oxford, 1997), págs. 164-65.
5. *Ibid.*, págs. 110-13.
6. Gharajedaghi, pág. 11.
7. Panfleto Nro. 7 del Centro de Conducción de Guerra Conjunta (*Joint Warfighting Center*), *Operational Implications of Effects-Based Operations* (Washington DC: Oficina de Imprenta Federal, 2004), pág. 9.
8. Robert Axelrod y Michael D. Cohen, *Harnessing Complexity* (The Free Press, 1999), pág. 7.
9. *Ibid.*, pág. 63.
10. Mitchell M. Waldrop, *Complexity* (Clearwater, Florida: Touchstone Books, 1992), pág. 11.
11. *Ibid.*
12. James Gleick, *Chaos: Making a New Science* (Nueva York: Penguin Books, 1987), pág. 253.
13. Peter M. Senge, *The Fifth Discipline* (Nueva York: Doubleday, 1990), pág. 3.
14. Gary Klein, *Sources of Power: How People Make Decisions* (Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1999), pág. 24.
15. Valerie Ahl y T. F. H. Allen, *Hierarchy Theory* (Nueva York: Columbia

University Press, 1996), pág. 13.

16. *Ibid.*
17. Klein, pág. 21.
18. *Ibid.*, pág. 89.
19. Hatch, pág. 191.
20. *Ibid.*, pág. 192.
21. Gharajedaghi, pág. 12.
22. *Ibid.*
23. *Ibid.*, pág. 13.
24. Shimon Naveh, "Questions of Operational Art", (Exposición de PowerPoint dada en la Escuela de Estudios Militares Avanzados, en el Fuerte Leavenworth, Kansas, 17 de enero de 2006), pág. 9.
25. William T. Sorrells y col., "Systemic Operational Design: An Introduction", monografía (Escuela de Estudios Militares Avanzados, Promoción 04/05), pág. 22.
26. Gary Klein, *The Power of Intuition* (Nueva York: Doubleday, 2003), pág. 4.
27. *Ibid.*, pág. 107.
28. *Ibid.*, pág. 99. Los investigadores que analizaron cinco horas consecutivas de una sesión de planeamiento del Programa de Adiestramiento de Mando en el Combate identificaron 27 puntos de decisión distintos. Los planificadores dieron muestras de comparar opciones en sólo uno de estos puntos.
29. *Ibid.*, pág. 4-5. "Cue Learning" (aprendizaje por indicios) se refiere a la necesidad de percibir patrones y hacer distinciones.
30. Naveh, pág. 14.



Influencia militar China en América Latina

Loro Horta

AL ANALIZAR LAS relaciones de China con América Latina, la mayoría de los observadores tienden a prestar poca atención a las dimensiones militares y de defensa de estas relaciones y se concentran principalmente en los asuntos económicos. Una investigación acerca de las publicaciones oficiales y académicas sobre la intervención de China en Latinoamérica mostró una mínima atención prestada al aspecto militar del fenómeno.¹

Muchos han señalado como un indicador claro de la insignificante posición militar de China en la región, el bajo nivel de ventas de armas a Latinoamérica. Sin embargo, el comercio de armas no es el único camino disponible para establecer una influencia militar en el exterior. La educación militar y de defensa, las visitas oficiales de militares y funcionarios de defensa de diversos niveles, la participación en ejercicios conjuntos, misiones de la ONU, exposiciones aeronáuticas y la prestación de servicios militares y no militares son medios que usa China para ampliar cada vez más su presencia en Latinoamérica. Los nexos militares Chinos con América Latina han sido esporádicos hasta poco tiempo atrás, considerando sólo algunas visitas oficiales entre largos intervalos y un nivel aún menor de ventas de equipamiento militar. No obstante, desde el año 2000, China ha seguido una estrategia diplomática paciente y amplia en Latinoamérica. La nueva ofensiva blanda del Ejército de Liberación Popular (ELP) está ganando una posición segura en forma lenta pero constante. Las iniciativas que van más allá de las ventas de armas están permitiendo gradualmente al ELP establecer los cimientos para una cooperación a largo plazo en un futuro no muy distante.

Existen dimensiones políticas, económicas y militares importantes para la mayoría de los procesos de comercio de armas. Con ello quiero decir que las grandes ventas de armas tienden a seguir o correr en paralelo con relaciones políticas y económicas estrechas y favorables. Por ejemplo, los clientes principales en la compra de armas a EUA, como Israel, son

Loro Horta es académico externo en el Centro de Estudios de Seguridad Internacional (CSIS) de la Universidad de Sídney, Australia. Es egresado de la Universidad de Defensa Nacional del Ejército de Liberación Popular y del Centro Asia-Pacífico para Estudios de Seguridad en el estado de Hawái.

aliados de Washington que gozan de una relación estrecha y privilegiada. Lo mismo ocurre con los miembros de la OTAN y los aliados de EUA en Asia y el Medio Oriente. Las ventas de armas se producen en un contexto político y diplomático más amplio. Existe un vínculo directo entre las grandes transferencias de armas y la naturaleza de las relaciones políticas y económicas.

Siguiendo esta línea de razonamiento, podemos concluir que es probable que las ventas de armas de China a América Latina se incrementen, en la medida que las relaciones políticas y económicas entre China y estas naciones avancen. La creciente influencia económica y política de Pekín en Latino América puede preparar el terreno para considerables ventas de armas chinas así como la consiguiente expansión de su influencia militar. La nueva y sofisticada diplomacia de defensa de China es la impulsora principal de este proceso.

La diplomacia militar china

La educación militar y la relacionada con la defensa son instrumentos cada vez más importantes de la política de defensa china, aun cuando inadvertidos. El adiestramiento de oficiales latinoamericanos en las academias del ELP ha estado creciendo notoriamente. No hace mucho tiempo, pocos oficiales latinoamericanos asistieron a las academias militares de China. Sin embargo, en los últimos años, más de 100 oficiales de las tres instituciones militares de 12 países de Latino América han egresado de las academias del ELP.

...la República Popular de China se considera como el socio más importante en estos intercambios y piensa que las Fuerzas Armadas latinoamericanas tienen mucho más que aprender de las tradiciones militares chinas que lo que el ELP tiene que aprender de los oficiales latinoamericanos, a quienes los chinos consideran indisciplinados y proclives a las fiestas.

China entrena oficiales en todos los niveles de mando y de todas las instituciones armadas. Por ejemplo, en la Escuela de Comando y Estado Mayor de la Armada del Ejército de Liberación Popular (AELP), oficiales subalternos y superiores de América Latina participan en diferentes niveles de educación durante el mismo año, permitiendo a los militares chinos conocer a oficiales de distintas generaciones y de todas las instituciones armadas.² Tal vez más importante es el adiestramiento Chino de los miembros de las fuerzas armadas latinoamericanas de mayor rango, en la renombrada universidad nacional de defensa (UDN) del ELP, en Pekín. Cada año, oficiales de habla hispana de alta jerarquía y de todas las instituciones armadas cursan un programa de gran estrategia de 4,5 meses de duración. Al invitar a estos oficiales, el ELP se asegura que los participantes sean aquéllos que ocuparán posiciones de poder en el futuro, los que posibilitarán relaciones más estrechas con China, aumentando así su influencia y prestigio con las fuerzas armadas latinoamericanas.³

Sorprendentemente, oficiales de países hostiles hacia EUA, tales como Cuba y Venezuela, ya no frecuentan estos cursos, mientras que países con relaciones tradicionalmente estrechas con EUA, tales como Colombia, Chile y Argentina sí los frecuentan. Además del componente académico, estos cursos incluyen una fuerte dosis de diplomacia de defensa y establecimiento de contactos personales. Los alumnos visitan lugares y monumentos históricos tales como la Gran Pared y participan en actividades atrayentes tales como cruceros en el río Yangtzé y río Perlas. En las palabras de un Coronel de la Fuerza Aérea de Uruguay, estas visitas buscan “socializar a los bárbaros con los esplendores de la civilización china.”⁴

Otras visitas y excursiones muestran la nueva riqueza y capacidad tecnológica de China. Las visitas a las principales empresas de armamentos tales como Industrias del Norte (*Northern Industries - Norinco*), Construcción Marina Estatal de China (*China State Shipbuilding - CSSC*), Corporación Industrial de Construcción Marina de China (*China Shipbuilding Industry Corporation - CSIC*) y otras empresas relacionadas a las fuerzas armadas figuran prominen-

temente en el programa. Otras visitas consideran la fábrica de aluminio *Baosteel* en Shanghái, plantas de ensamblaje de automóviles y centros de investigación aeronáutica. La visita a algunos de los edificios más modernos e innovadores en China da la oportunidad a los oficiales extranjeros de maravillarse con los logros arquitectónicos y de ingeniería del país. (Durante estas visitas, los anfitriones normalmente no mencionan los nombres de los arquitectos y empresas que en realidad hicieron la mayor parte de las obras.)

El ELP también ha enviado sus propios oficiales a cursos en Brasil, Chile, Argentina, Venezuela, Cuba y México. No obstante, el número de oficiales chinos que participa en cursos en Latinoamérica es menor a la cantidad de personal Sudamericano que cursa en las academias militares de China. En el año 2007, casi 40 oficiales de las Américas estudiaron en China, mientras sólo seis oficiales del ELP estudiaron en América Latina, principalmente cursos rápidos de idiomas y puestos de internos en las academias locales. La falta de fluidez en el idioma parece ser el motivo principal de que tan pocos oficiales chinos asistan a las instituciones de educación militar en Latinoamérica. La mayoría de los oficiales del ELP que tienen habilidades en español o portugués son jóvenes, tenientes recién graduados, demasiado jóvenes para asistir a los cursos de mando más altos. Además, la República Popular de China se considera como el socio más importante en estos intercambios y piensa que las Fuerzas Armadas latinoamericanas tienen mucho más que aprender de las tradiciones militares chinas que lo que el ELP tiene que aprender de los oficiales latinoamericanos, a quienes los chinos consideran indisciplinados y proclives a las fiestas.



Cartelera que promueve el Ejército de Liberación Popular de China exhibida en Pekín, 4 de marzo de 2008. China afirmó que en el año 2008 los gastos relacionados con sus fuerzas armadas aumentarían un 17,6% en relación con el 2007, el último de una serie de aumentos de dos dígitos en los incrementos de defensa.

Además de invitar a los oficiales latinoamericanos a estudiar en las escuelas del ELP, las Fuerzas Armadas de China también les ofrecen becas para asistir a las universidades civiles más prestigiosas de China. China también ha proporcionado fondos para la educación de algunos oficiales militares y funcionarios de defensa en la Universidad nacional de Pekín y el Instituto de Relaciones Internacionales en Shanghái. En el año 2007, oficiales de Ecuador, Uruguay, Bolivia y Venezuela participaron en cursos de idioma y cultura chinos en universidades civiles.

Visitas oficiales. Las visitas oficiales y otros intercambios se han transformado en aspectos importantes de las relaciones de defensa sino-latinas, a medida que Pekín ha intensificado su diplomacia de defensa con el hemisferio. Casi todos los jefes de las fuerzas de defensa y ministros de defensa de Latinoamérica han visitado China. En agosto de 2006, el Ministro de Defensa de Bolivia visitó China por una semana, y los Comandantes del Ejército y Armada de

Uruguay visitaron Pekín un mes después. En abril de 2007, el Jefe de las Fuerzas Armadas de Bolivia visitó a Pekín; los Jefes de las fuerzas de defensa de Chile, Perú y Ecuador hicieron lo mismo en mayo y junio de ese año. En agosto de 2007, el Ministro de Defensa argentino y el Jefe del Ejército de Brasil también visitaron China.

Las visitas a puertos chinos por las Armadas latinoamericanas están siendo más frecuentes. En los últimos años buques de la marina de Perú, México, Chile y Colombia han visitado los principales puertos chinos. La única visita de buques de guerra de la Armada china a Latinoamérica ocurrió en el año 2002, cuando un grupo de sus buques realizó un crucero alrededor del mundo. En esa ocasión, un destructor misilero y un buque de reabastecimiento visitaron Ecuador, Perú y Brasil.

La Armada china es cada vez más capaz de operar lejos de sus aguas regionales, por lo menos con el motivo de realizar ejercicios navales limitados. Ha demostrado esta capacidad en septiembre de 2007 con su participación en los ejercicios navales conjuntos con la Armada Real de Gran Bretaña en el Atlántico Norte y con la Armada Española y la de Francia en el mar Mediterráneo.⁵ No obstante, para prevenir tensiones con EUA, la Armada china evita aparecer con frecuencia en puertos latinoamericanos.

Entre enero de 2005 y junio de 2006, altos funcionarios chinos visitaron Latinoamérica, entre ellos, el Subjefe del Estado Mayor del ELP, el Comandante del Comando del Área Militar de Lanzhou, el Comandante de la Fuerza Aérea del ELP, el Comisario Político de Logística General, el Comisario Político de Armamentos Generales y el Subjefe del Departamento Político General.⁶ Además de éstos, varias delegaciones logísticas, comandos de áreas regionales, jefes de departamento y miembros de la Universidad Nacional de Defensa del ELP, de niveles subalternos, hicieron visitas informales a sus contrapartes en Sudamérica.

Eventos culturales. El ELP también aumentó su participación en eventos culturales en Latinoamérica como parte del conjunto de medidas diplomáticas de defensa China. Estas actividades incluyen equipos culturales y de entretenimiento, tales como la visita de la banda del ELP a Granada para la conmemoración de su 32º aniversario de

independencia. Las bandas y circos acrobáticos han visitado Perú, Ecuador, Guyana, Venezuela y Bolivia, mientras exposiciones de fotografía y películas han resaltado las contribuciones y mostrado la capacidad de combate del ELP en los países de América Latina.

Las unidades del ELP también participaron en exposiciones militares en América Latina. Aviones de caza y transportes estuvieron en exposiciones aeronáuticas en Chile, Argentina, Perú y Brasil; y empresas de defensa chinas han asistido a exposiciones de armamentos así como a conferencias y seminarios relacionados a la defensa en toda Latinoamérica. Los agregados militares de Pekín y el personal de apoyo del ELP han viajado a los 14 países que aceptan la política de una sola China [cuyo motivo es la exclusión de Taiwán] respaldada por Pekín. Los agregados militares observan ejercicios militares locales y participan en seminarios, eventos culturales y otras actividades organizadas por las academias de defensa de los países anfitriones.

Otra forma utilizada por las Fuerzas Armadas de China para apoyar a las fuerzas armadas locales es el despliegue de personal especializado a Latinoamérica tales como doctores, ingenieros, expertos de telecomunicaciones y otro personal altamente adiestrado. La carencia de este tipo de personal especializado en algunos países menos desarrollados de Latinoamérica lo hace un elemento valioso y caro. China ha desplegado equipos médicos a hospitales militares en Ecuador, Perú y Venezuela, e ingenieros chinos han ido a Ecuador y Bolivia.⁷

Regalos y pruebas de amistad. El hecho de que las ventas de armamentos al hemisferio sur han sido marginales ha causado que muchos observadores subestimen el rol de los armamentos chinos para fomentar nexos de defensa más estrechos. Por ejemplo, mientras las ventas de armas chinas a Bolivia han sido insignificantes, ese no es el caso con las donaciones de materiales de guerra. Desde el momento que el Presidente Evo Morales asumió el poder en el año 2006, China ha proporcionado a las Fuerzas Armadas de Bolivia grandes cantidades de equipamiento militar y material no letal, como camiones de transporte, *jeeps* y equipamiento de ingeniería y logística. El 11 de septiembre de 2007, en una ceremonia de gran ostentación, altos funcionarios

bolivianos incluyendo el Presidente Evo Morales, el Ministro de Defensa y el Jefe de las Fuerzas Armadas de Bolivia aceptaron la entrega de 43 vehículos militares de transporte fabricados en China para las FF.AA. bolivianas. Un acuerdo de cooperación militar firmado por el Ministro de Defensa de Bolivia durante una visita a la RPC en agosto de 2006 concedió a las FF.AA. bolivianas US\$ 1,2 millones en ayuda el año 2007 y US\$ 2 millones el 2008.⁸ Más aún, China ha suministrado a las FF.AA. bolivianas equipamiento de combate tales como piezas de artillería de calibre mediano, morteros, ametralladoras pesadas, fusiles de asalto, y ha donado lanchas patrulleras fluviales armadas con cañones de pequeño calibre y ametralladoras.⁹ Es probable que China reemplace los 38 misiles antiaéreos portátiles de tierra a aire de tipo *HN5* que la CIA sacó del país en el año 2005. Los *HN5* causaron preocupación en las FF.AA. norteamericanas porque esta arma acabó en las manos de los narco-guerrilleros de las FARC en Colombia, el brazo armado del Partido Comunista Colombiano. Las FARC emplearon

los *HN5* contra helicópteros de fabricación norteamericana en servicio en las fuerzas del Ejército de Colombia. Los misiles chinos fueron eficaces para superar las contramedidas defensivas a bordo de los helicópteros de fabricación norteamericana. Por eso, la operación de la CIA los quitó de Bolivia después que el gobierno anti-EUA asumió el poder.¹⁰

China ha proporcionado ítems militares no letales a otros países latinoamericanos. Las FF.AA. de Guyana y otra naciones caribeñas han recibido uniformes, carpas y cocinas de campaña, vehículos y equipamiento de ingeniería. Las fuerzas policíacas y paramilitares han recibido pistolas, equipamiento antidisturbios, equipos de radio y vehículos. China ayudó a la fuerza de defensa de Guyana a construir instalaciones deportivas y recreativas para su personal y donó instrumentos musicales y materiales didácticos.¹¹

Empresas vinculadas al ELP. Un gran número de empresas y negocios vinculados con el ELP operan en todo el mundo, siendo un componente raramente reconocido de la diplomacia de defensa



El presidente venezolano Hugo Chávez acompaña al presidente chino Hu Jintao durante una revista de la guardia de honor en la ceremonia de bienvenida en Pekín, 24 de agosto de 2006.

AFP, Frederic J. Brown

...esta venta de armas a “precios favorables” permitió a China entrar en un nuevo mercado y fortalecer la buena voluntad entre las FF.AA. de América Latina.

China. La mayoría de estas empresas se organizan bajo el Departamento General de Logística. La empresa *China Northern Industries* tiene grandes inversiones en Latinoamérica en áreas tales como la construcción y mantenimiento de caminos, puentes y plantas de energía eléctrica; navieras; y fábricas de automóviles en Brasil, Argentina, Colombia, Perú y Ecuador. Otra empresa, *China South Industries Group*, ha invertido en ensamblaje de automóviles en Argentina y en la fabricación de autobuses y motocicletas en Colombia. Las empresas logísticas Chinas han obtenido ganancias al suministrar uniformes, botas, guantes, cascos, remolques, materiales de construcción, refrigeradores y acondicionadores de aire al sector privado.

Las grandes empresas navales de China también han obtenido contratos lucrativos. En mayo de 2006, Venezuela firmó un contrato de US\$ 1,3 billones con las dos empresas de construcción naval más importantes de China, para la fabricación de 18 buque-cisternas para incrementar las exportaciones petroleras.¹² La *Harbin Aircraft Manufacturing Corporation* vendió 10 aeronaves *Y-12* de uso civil a Argentina, Cuba, Paraguay y Bolivia. Además, la industria de helicópteros en plena expansión atiende los intereses de los clientes civiles en Argentina, Perú, Ecuador, Bolivia y el Caribe.

Diplomacia de defensa y venta de armas. Dada la diplomacia de defensa paciente y persistente de China, el ELP avanza a paso firme en la expansión de sus nexos con Latinoamérica. Aunque la presencia militar de China en las Américas ha sido insignificante en comparación con la de EUA, China esta emergiendo rápidamente como un actor militar en una región donde su presencia fue una vez casi inexistente. Las FF.AA. chinas han preparado cuidadosamente una estrategia diplomática de defensa sofisticada

y multidimensional con el fin de crear un ambiente político para iniciativas más ambiciosas a mediano y largo plazo. Como se ha sostenido anteriormente, las grandes ventas de armas suelen ocurrir en el contexto de relaciones políticas y económicas más amplias y no en un vacío. Estas sirven como una oportunidad ya sea para obtener ganancias económicas como para consolidar alianzas políticas y diplomáticas.

Ventas de armas

El auge de China en el escenario internacional la ha hecho un actor económico significativo en Latinoamérica. En el año 2006, su comercio alcanzó unos US\$ 50 billones y, como consecuencia, su nuevo poder económico en las Américas aumentó su poder político. China esta conduciendo sus relaciones de defensa con Latinoamérica en un contexto político y económico que puede preparar el terreno para grandes ventas de armas. Aunque es difícil obtener informaciones referentes a las ventas de armas chinas a países con regímenes considerados hostiles por el Occidente, informaciones de fuentes abiertas y otros medios analíticos indican que las ventas de armas chinas a Latinoamérica son pocas pero se incrementan en forma continuada. En el año 2005, China firmó un contrato con Venezuela para proporcionar tres radares tipo *JVL-1*, un sistema completo de mando y control, repuestos, entrenamiento, asistencia técnica y derechos de arrendamiento de comunicaciones satelitales por un monto de US\$ 150 millones.¹³ Aunque esta fue una gran venta de armas en comparación con las ventas previas de China a Latinoamérica, la obtención de ganancias no fue el motivo principal de Pekín. De hecho, aún para los sistemas chinos de bajo costo, el negocio fue ventajoso; comprar este tipo de sistema y los equipos auxiliares en Occidente costaría por lo menos dos o tres veces más. Mientras obtenía poca o ninguna ganancia, esta venta de armas a “precios favorables” permitió a China entrar en un nuevo mercado y fortalecer la buena voluntad entre las FF.AA. de América Latina.

Esta estrategia parece pagar beneficios poco a poco. Venezuela compró 24 aeronaves a la empresa estatal china *Nanchang Aircraft Manufacturing Company* y otras 10 a *Harbin Aircraft Manufacturing Corporation*. Según el periódico *Janes Defence Weekly*. Esta venta

incluyó 24 aviones de entrenamiento y de ataque terrestre tipo *K-8* y 10 aeronaves de transporte tipo *Y-12* bimotores turbohélices, de despegue y aterrizaje corto para uso general.¹⁴ Empresas chinas han vendido puentes, pontones, excavadoras de gran tamaño y concinas de campaña a las FF.AA. venezolanas y el gobierno de Chávez ha demostrado bastante interés en los misiles y equipamiento de guerra electrónica chinos. Sin embargo, Pekín se muestra reacio a transferir determinados sistemas al caprichoso Chávez, debido a las posibles consecuencias negativas en las relaciones entre EUA y China.

Las empresas de aviación militar Chinas han hecho avances en Perú, Bolivia y Uruguay. En octubre de 2007, la Fuerza Aérea de Bolivia recibió dos aeronaves tipo *M60* después de obtener una línea de crédito de US\$ 35 millones de Pekín.¹⁵ Al ofrecer condiciones de pago tan favorables, las industrias de defensa chinas esperan acostumar gradualmente a las fuerzas armadas latinoamericanas a sus productos y crear una clientela leal en esta región. Esta estrategia

parece funcionar en Bolivia. La Fuerza Aérea de Bolivia considera reemplazar sus antiguas aeronaves *A-7* con el caza tipo *J-7*, equivalente chino del *MiG-21* de fabricación rusa.

Bolivia, escaso de dinero, ha observado a sus vecinos adquiriendo modernos aviones caza de Occidente. Chile tiene aeronaves *F-16*; Argentina, las *Mirage 2000*; y Perú tiene cazas rusos avanzados como los *MiG-29* y *Su-30*. Es una cuestión de mucha urgencia para el Gobierno de Bolivia adquirir aviones de caza modernos a precios razonables; algunos oficiales de la Fuerza Aérea de Bolivia sostienen que su institución está unos 30 años atrás de las de sus vecinos con respecto a equipamiento moderno.¹⁶ Las líneas de crédito de China y condiciones de pago flexibles han hecho del *J-7* una adquisición atrayente.

La Fuerza Aérea de Uruguay puede reemplazar también sus antiguas aeronaves *A-7* con las *J-7* adquiriéndolas a través de créditos o la condonación de su deuda externa por parte de China.¹⁷ Ecuador ha adquirido artillería antiaérea, ametralladoras pesadas y puentes militares, y



Foto AP. Eraldo Peres

El principal legislador de China Wu Bangguo, izq., y Ernesto Heinzelmann, representante do Conselho Empresarial Brasil-China, participan en una reunión de esta organización en el Palacio Itamaraty en Brasilia, Brasil, 31 de agosto de 2006.

Guyana compró una sola aeronave *Y-12* para su pequeña fuerza aérea y lanchas patrulleras para reforzar su modesto inventario naval.

Para “ayudar al país a defenderse”, Colombia tal vez compre vehículos blindados de transporte, artillería, lanzacohetes *RPG*, morteros de 81mm, fusiles de asalto, equipamiento logístico, pistolas y subametralladoras para las fuerzas policíacas y de seguridad.¹⁸

Es posible que Argentina compre helicópteros y aviones de transporte, radares, artillería pesada y misiles antitanques. En agosto de 2007, fuentes de defensa en Latinoamérica divulgaron que Argentina estaba probando el helicóptero *Z-11*, una versión china del *Ecureuil AS 350 B2*, fabricado por *Eurocopter*. Argentina tiene planes de inversión por US\$ 80 millones para adquirir el *Z-11* para la aviación del ejército. Sin embargo, un representante de *Eurocopter* desafió la legalidad de la venta, declarando a la prensa que, “[China no] tiene ninguna licencia para producir este helicóptero. Su helicóptero es una copia mal hecha de nuestro *Ecureuil*; compraron un modelo de segunda mano y lo copiaron.”¹⁹ El comandante del Ejército Argentino respondió, “La incorporación de esta máquina moderna en nuestra fuerza incrementará en forma significativa la capacidad operativa de la aviación del Ejército.”²⁰

Un importante acuerdo de cooperación militar del año 2007 podría llevar a Argentina a comprar algunos sistemas chinos y a producirlos bajo licencia. Además del *Z-11*, la RPC también transferirá tecnología de radares móviles, de misiles antitanques, así como sistemas de defensa antiaérea a Argentina.²¹ Otros acuerdos de producción bajo licencia incluyen equipos no letales tales como camiones de transporte, *jeeps* y vehículos de ingenieros. Además de los precios razonables y favorables condiciones de pago, China está dispuesta a transferir tecnología confidencial a las

industrias militares en Latinoamérica y eso hace que sus productos sean una opción irresistible. El Gobierno de Argentina describe el acuerdo con Pekín como “crucial y estratégico para el futuro de Argentina.”²²

Es probable que las transferencias de tecnología lleguen a ser un factor importante en las decisiones sobre futuras adquisiciones para Argentina, Chile y Brasil, países tecnológicamente avanzados, que han estado desarrollando industrias militares por 20 años. Chile ha expresado interés en equipamiento de comunicaciones avanzadas y aviación de transporte y ha comprado misiles antitanques *Red Arrow* y helicópteros polivalentes *Z-9*. No obstante, China enfrenta una fuerte competencia de empresas occidentales y rusas que han suministrado armas a la Fuerza Aérea de Chile por décadas y que han mantenido nexos estrechos con las autoridades locales.²³ La adquisición del *Z-9* sin duda alguna generará polémica puesto que la aeronave es una copia autorizada del *Eurocopter* francés, el *AS 365N Dauphin II*.²⁴

Durante el gobierno de Alberto Fujimori en la década de los 90, Perú adquirió armas chinas por decretos presidenciales secretos fuera del control del parlamento peruano. Perú compró armas a empresas privadas chinas y a través de individuos que actuaron como intermediarios para evitar cualquier conexión directa que podría incriminar al gobierno. Una investigación del Senado de Perú determinó que seis empresas chinas habían vendido casi US\$ 148 millones en equipos militares al régimen de Fujimori entre el año 1990 y 2000.²⁵ Las ventas incluyeron seis *Y-12* aviones de transporte, artillería, equipamiento de transporte, municiones y repuestos.²⁶

La caída del régimen de Fujimori en el año 2003 redujo las ventas militares chinas, pero China continuó proporcionando repuestos a Perú y servicios de mantenimiento de equipos de fabricación china. China sigue siendo un importante proveedor de equipos no letales tales como uniformes y equipamiento logístico, así como empresas vinculadas con el ELP actúan en distintas áreas del sector económico peruano. No obstante, por ahora, aún es improbable que las ventas de armas chinas al país sean tan boyantes como fueron en la década de los años 90.

En junio de 2001, el periódico *Washington Times* reportó que tres buques mercantes

**A pesar de su retórica anti-EUA,
La Habana está muy consciente
de los riesgos de provocar a
Washington dado que Cuba
ya no goza de la protección
de una superpotencia.**

chinos que transportaban armas y explosivos arribaron al puerto cubano de Mariel. China mantiene nexos militares estrechos con Cuba y tiene una base militar en Bejucal, al sur de La Habana. Antes de que el empobrecido gobierno ruso la abandonara en el año 2000, la base fue una de sus instalaciones más importantes de interceptación de transmisiones en el trópico. La RPC asumió el control de la instalación un año después y la opera bajo el más absoluto secreto. Desde la base, se puede interceptar las comunicaciones de telefonía y de fax que entran y salen de EUA.²⁷ Moscú ya no da ningún privilegio especial a Cuba con respecto a la adquisición de armas. Las armas y equipamiento chinos están basados en la tecnología rusa, haciéndolos fáciles de integrar en el inventario cubano, sin la necesidad de adiestramiento adicional para su utilización. Además, las empresas chinas son una fuente ideal para repuestos, servicios de mantenimiento y actualizaciones.

Una última ventaja en la opción china es el bajo precio de sus armamentos. La mayoría de los sistemas de armas son por lo menos dos veces más barato que los de sus competidores. El costo de una caza *SU-30* y un *F-16* es casi igual, entonces, las aeronaves y asistencia técnica chinas son opciones atractivas. Además de sistemas de bajo costo, China proporciona condiciones de pago flexible y favorable. Por ejemplo, en los años 80 y 90, la RPC vendió a las Fuerzas Armadas de Tailandia centenares de vehículos blindados de transporte, vehículos de combate para la infantería, piezas de artillería y lanchas navales por un 10% del precio normal, dándole a Tailandia un plazo de 10 años de “buena voluntad” antes de exigir el comienzo del pago. Pekín pretende formular una estrategia similar, aunque por ahora más limitada, en Latinoamérica.

El caso especial de Cuba. Cuba ha dependido crecientemente de la asistencia china para sus Fuerzas Armadas, debido a condiciones generosas. China ayudó a Cuba a actualizar su sistema de defensa antiaérea al proporcionarles equipos de comunicación más avanzados, mejorar su integración y control centralizado y apoyar con servicios de mantenimiento y repuestos.²⁸ China también ha ayudado a la Fuerza Aérea a mantener su antigua flota de aviones de la era soviética

y actualizar algunos de sus cazas *MiG-21*. La empresa *Northern Industries* proporcionó a las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) vehículos blindados, vehículos de transporte y equipamiento logístico. Sin embargo, es poco probable que Cuba efectúe una compra importante de armas a la RPC o que China esté dispuesta a suministrarla. Por lo tanto, es improbable que los sistemas avanzados que podrían incrementar en forma significativa las capacidades de proyección de poder de Cuba—tales como misiles, aviones de caza serie *J*, sistemas de radar y de mando y control más poderosos, así como medios navales equipados con misiles cruceros—vengan de China.

Es dudoso que Cuba adquiera tales sistemas por tres motivos. En primer lugar, su doctrina no prevé ninguna capacidad de proyección de poder. El hacerlo sería inútil dada la proximidad y tremendo poder de EUA. A pesar de su retórica anti-EUA, La Habana está muy consciente de los riesgos de provocar a Washington dado que Cuba ya no goza de la protección de una superpotencia. Segundo, la economía anómala y estancada de Cuba no le permite comprar estos sistemas, aún a los precios chinos. Tercero, varios oficiales cubanos y otros en Latinoamérica representan que las FAR no están satisfechas con la calidad de las armas chinas. (Un coronel tailandés que sirvió por más de una década como oficial de blindados operando tanques chinos y norteamericanos dijo, “El equipo chino es bastante bueno en los primeros dos a tres años. Después de eso, se oxidan. Prefiero usar un *M-11* norteamericano de 15 años en lugar de un vehículo blindado de transporte chino de 4 años.”)²⁹

Por su parte, China piensa que armar a Cuba con sistemas de armas avanzadas pone en peligro sus relaciones con EUA. Desafiar a EUA desde un país vecino que provoca fuertes emociones en Washington puede costar más caro a China que cualquier beneficio que pueda obtener. Por lo tanto, Pekín es cauteloso al negociar con La Habana. El Profesor Guo Shuyong, un experto de relaciones internacionales en la Universidad de Jiao Tong en Shanghái, señala “Recordamos la Doctrina Monroe y respetamos la influencia de EUA en América Latina. China no es como la Unión Soviética hace 50 años. No habrá ninguna crisis de misiles en Cuba.”³⁰

Durante una visita a Latinoamérica el año 2004, el Presidente chino Hu Jintao pasó un breve período en Cuba y mientras que estuvo allá, evitó hacer comentarios que dieran la impresión de que la RPC intentaba formar una alianza con Fidel Castro. Desde entonces, el comercio e inversiones de China han sido bastante insignificantes en comparación con sus actividades en otros países de Sudamérica, tales como Brasil y Argentina.

Énfasis en Brasil. Es posible que Brasil sea la relación más importante de China en Latinoamérica. El comercio bilateral entre Brasil y China alcanzó una abrumadora cantidad de US\$ 20 billones a principios del año 2007. China y Brasil han intensificado sus nexos militares y de defensa y han lanzado satélites desarrollados en conjunto, donde la RPC ha proporcionando un 70% de los fondos. Al cooperar con la RPC, Brasil tal vez adquiera la tecnología de cohetes de China a cambio de su avanzada tecnología óptica digital.³¹ Las tecnologías de cohetes de China posibilitan la autosuficiencia del programa espacial de Brasil y el avance de su programa secreto de misiles.

De hecho, informes emitidos por fuentes de inteligencia de EUA sostienen que China y Brasil han cooperado en tecnología militar secreta para misiles balísticos y comunicaciones avanzadas. No debemos descartar esta posibilidad dado el estado avanzado de los complejos militares-industriales de ambas naciones y la renuencia del Occidente de proporcionar tecnología secreta a potencias emergentes.³² Dada la naturaleza dual en el uso de las tecnologías en cuestión, la cooperación sino-brasileña en los campos tales como las comunicaciones civiles y la aviación concede credibilidad a este escenario. La principal empresa brasileña de fabricación de armas y aviación y la *China Aviation Industry Corporation II* han desarrollado en conjunto un avión de transporte turboreactor, una aeronave de 30 a 50 asientos con alcance de vuelo de 3.000 km. a una altura máxima de 11.000 metros. Vendieron 20 aviones a aerolíneas chinas, y tal vez China compre otras 90.³³

Otra área de creciente cooperación entre las dos fuerzas de defensa es la educación y adiestramiento de oficiales a niveles intermedio y alto. Coroneles brasileños han egresado de la prestigiosa Universidad de Defensa del ELP.

La mayoría de los oficiales brasileños asisten al curso principal de esta universidad, un curso de defensa y estrategia que dura un año para oficiales superiores, así como cursos sobre áreas específicas, como el curso de un mes para generales y civiles equivalentes, para el Caribe y América Latina.

Oficiales subalternos brasileños han asistido a escuelas especializadas del ELP en áreas de logística, artillería, fuerzas especiales e inteligencia, así como la de comando y estado mayor además de cursos de idioma chino en las escuelas del ELP y algunas universidades civiles. Sin embargo, pocos oficiales chinos viajan a Brasil para recibir educación militar porque sólo un número pequeño habla lo suficientemente bien el portugués como para entender los cursos a nivel estratégico y de estado mayor. El ELP también puede estar reacio a exponer a sus oficiales a un ambiente en el extranjero por un período largo, especialmente a jóvenes oficiales que son vulnerables a influencias culturales.

También se realizan en forma frecuente visitas de alto nivel por oficiales militares y funcionarios de defensa. Oficiales superiores y funcionarios de defensa han visitado la RPC en varias áreas de interés y Brasil ha ampliado su presencia en la sección de agregaduría militar en Pekín para lidiar con el aumento en la cooperación de defensa.³⁴

Conclusión

Examinar las relaciones militares y de defensa de China con América Latina sólo desde el punto de vista de la venta de armamentos, diluye el verdadero nivel de influencia de China en las Américas. Sin embargo, si se considera la educación militar y de defensa, las visitas e intercambios de personal y equipamiento, así como la donación y ventas a “precios favorables”, se hace evidente que las relaciones de defensa de China con Latinoamérica han ido en aumento. Aunque estas ventas son pequeñas en comparación con las compras que hace Latinoamérica a sus principales proveedores de armamentos tales como EUA, Alemania, Rusia, Francia, España y Brasil, se debe considerar cuán rápido han crecido. El creciente poder político y económico de China y la sofisticada diplomacia de defensa le han permitido establecer los cimientos necesarios para ejercer más influencia en el futuro. La fuerte

presencia económica y política en la región ha creado el escenario adecuado para el desarrollo de nexos militares y de defensa. Por ende, se puede avizorar un crecimiento en la influencia militar y venta de armas por parte de China en América Latina. Sin embargo, la RPC enfrenta desafíos considerables. EUA disfruta una relación de defensa más antigua y profunda con Latinoamérica y sigue siendo el exportador principal de armas a la región. China también enfrenta competencia de otras naciones occidentales y poderes regionales

como el de Brasil. Las armas chinas tienen una reputación de baja calidad y las fuerzas armadas de América Latina han usado equipamientos occidentales por décadas. No obstante, China está en marcha en América Latina. Ha hecho avances significativos en un período relativamente corto y sus relaciones de defensa con Latinoamérica son multidimensionales y sofisticadas, reflejando el creciente nivel de perfeccionamiento y profesionalismo del ELP y de la burocracia estatal de China. **MR**

NOTAS

1. Véase la declaración de Charles S. Shapiro, asistente principal del Secretario de Estado para Asunto del Hemisferio Occidental, ante el Subcomité del Senado sobre Asuntos del Hemisferio Occidental, el *Peace Corps* y Asuntos sobre Narcóticos, disponible en: <http://usinfo.state.gov/leap/Archive/2005/Sep/22-56242.html>; Kerry Dambaugh y Mark P. Sullivan, "China's Growing Interest in Latin America," *Congressional Research Service (CRS) Report for Congress*, 20 de abril de 2005; Alejandro Kenny, "La Presencia de China en América Latina: Una Visión sobre la Seguridad desde el Cono Sur", edición hispanoamericana de *Military Review* (mayo-junio de 2006).
2. El autor visitó la Escuela de Comando y Estado Mayor de la Armada del Ejército de Liberación Popular en octubre de 2006 y la Universidad Técnica de la Armada en mayo de 2007.
3. Loro Horta, *Defense and Military Education: A Dimension of Chinese Power*, 29 de septiembre de 2006.
4. Comentario hecho por un coronel de la Fuerza Aérea de Uruguay durante una de las visitas.
5. "Chinese warships arrive in Spain to conduct joint military exercise," *People's Daily*, 14 de septiembre de 2007; "Chinese warships arrive in Spain to conduct joint military exercise," *People's Daily*, 17 de septiembre de 2007.
6. *China's National Defense 2006*, Libro Blanco de Defensa, Oficina de Información del Consejo Estatal de la República Popular de China, 29 de diciembre de 2006. Véase también *People's Daily* en archivos en la Internet en: <http://english.people.com.cn/90833/90836/review>.
7. El autor conoció a algunos oficiales del ELP que habían servido en países latinoamericanos en varias áreas.
8. Agencia de Noticias del Ejército de Bolivia, 10 de septiembre de 2007.
9. Entrevista a un oficial naval de alta jerarquía de Bolivia, efectuada por el autor, Pekín, abril de 2006.
10. Bill Gertz, "China proposes missile replacement for Bolivia," *The Washington Times*, 27 de febrero de 2006.
11. Teniente Coronel Jawahar Persaud, Fuerza de Defensa da Guyana, entrevistado por el autor, diciembre de 2007.
12. "China to Build 18 Oil Ships for Venezuela," *Xinhua News Agency*, 4 de septiembre de 2006.
13. "Venezuela cuenta con primer radar," Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información, 7 de julio de 2007.
14. "Venezuela evaluates Chinese air package," *Jane's Defence Weekly*, 10 de octubre de 2001.
15. "Bolivia comprará dos aviones de tecnología avanzada con crédito de China," *Los Tiempos*, La Paz, Bolivia, 8 de agosto de 2007.
16. El asunto es discutido abiertamente en varios canales relacionados con las fuerzas militares en toda América Latina. El *Mundo Historia*, basada en Perú, se enfoca en asuntos de historia militar y de defensa y está disponible en: <http://historia.mforos.com>. Durante una conversación con el autor, el Teniente Coronel Omar Zivero de la Fuerza Aérea de Bolivia también confirmó el interés de su país en el caza chino.
17. Entrevista al Coronel Álvaro Moreno de la Fuerza Aérea de Uruguay, Pekín, mayo de 2007.
18. "Uribe anuncia que comprará armas de China," *El Universal*, edición cibernética, Caracas, Venezuela, 23 de mayo de 2007.
19. "Alerta francesa por helicópteros chinos que comprara el Ejército," *El País*, agosto de 2007.
20. "El Ejército probó y está cerca de comprar un lote de helicópteros chinos," *El País*, 12 de julio de 2007.
21. "Argentina evalúa plantas para producir equipos militares chinos," *La*

Nación, 22 de agosto de 2007. Véase también "Argentina y China firmaron acuerdo de cooperación militar," Ministerio de Defensa de Argentina, comunicado de prensa, 16 de mayo de 2007, disponible en: www.mindef.gov.ar/info.asp?Id=1155&bus=3.

22. "Negocia la Argentina comprar helicópteros militares a China," *La Nación*, 17 de mayo de 2007; "Firmaron un acuerdo militar con China," *El País*, 17 de mayo de 2007; "Argentina estudia producir equipos militares chinos, dice Ministra de Defensa," *Los Tiempos*, 22 de agosto de 2007.

23. "Fuerza Aérea de Chile evalúa compra de nuevos helicópteros," *La Nación*, 9 de marzo de 2007.

24. "Z-9 Utility Helicopter," *Sinodefence.com*, disponible en: www.sinodefence.com/airforce/helicopter/z9.asp.

25. Comisión Investigadora de la Deuda Pública Externa 1990-2000, INFORME Nro. 00-2-2001-CIDPE, Lima, Perú, 5 de diciembre de 2001.

26. *SIPRI Yearbook, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, 1988 a 1995.

27. Albert Santoli, "China's Strategic Reach into Latin America," testimonio before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, Washington, DC, 21-22 de julio de 2005, disponible en: www.uscc.gov/hearings/2005hearings/written_testimonies/05_07_21_22wrts/santoli_albert_wrts.htm. Véase también William Ratliff, "Mirroring Taiwan: Cuba and China," *The China Brief*, Volumen 6 Edición 10, mayo de 2006.

28. A pesar de las denuncias permanentes, Pekín y La Habana negaron vehementemente la existencia de cualquier venta de armas entre los dos países. No obstante, oficiales militares superiores de América Latina y de EUA entrevistados por el autor han sugerido que había muchas probabilidades de que de hecho, se haya vendido a Cuba una cantidad significativa de equipamiento letal y no letal. Entre los oficiales entrevistados estaba un funcionario superior norteamericano encargado de la sección china en una agencia de defensa a nivel nacional. El autor entrevistó a este funcionario a fines del año 2004, durante un curso de tres meses, al cual asistió en una escuela del Departamento de Defensa en el estado de Hawái.

29. El autor visitó Tailandia seis veces desde el año de 2005 y entrevistó varios oficiales del Ejército de Tailandia. Dada la intimidad de las relaciones sino-tailandesas, sería impropio identificarlos. El oficial de blindados tailandés citado es amigo íntimo del autor y colega de un curso de defensa en EUA.

30. Citado en Mark Magnier, "U.S. watching China's Latin American moves," *Los Angeles Times*, 15 de abril de 2006.

31. S. Johnson, "Balancing China's influence in Latin America," Background #1888, *The Heritage Foundation*, 24 de octubre de 2005, disponible en: www.heritage.org/Research/LatinAmerica/bg1888.cfm; "Brazil: Launch Capabilities," *The James Martin Center for Nonproliferation Studies (CNS)*, disponible en: www.heritage.org/Research/LatinAmerica/bg1888.cfm, disponible en: <http://cns.miis.edu/research/space/brazil/launch.htm>; T. Saucen, "The China-Brazil Earth Resources Satellites (CBERS)," *International Society for Photogrammetry Research and Remote Sensing*, junio de 2001.

32. Joseph Cirincione, *Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2002), págs. 352-55.

33. "China-Brazil Joint Venture to Produce New Turbo-Fan Regional Airliner," *People's Daily*, 3 de noviembre de 2002.

34. *China's National Defense 2006*, Libro Blanco de Defensa, Oficina de Información del Consejo Estatal de la República Popular de China, 29 de diciembre de 2006. Para reportaje sobre estas visitas, véase también los archivos de Internet del periódico *People's Daily*, disponible en: <http://english.people.com.cn/90833/90836/review>.



La problemática del mantenimiento de la paz mundial, los esfuerzos de la ONU y el rol del consejo de seguridad

Coronel (R) Pedro Pablo Bustos V., Ejército de Chile

Tomado de la revista Memorial del Ejército de Chile, número 481 de diciembre de 2008

El Coronel (Retirado) PEDRO PABLO BUSTOS V., Ejército de Chile, es licenciado en Ciencias Militares, Oficial de Estado Mayor, Magíster en Planificación y Gestión Estratégica y Magíster (C) en Política de Defensa ACAGUE, Diplomado en Estudios Políticos del Inst. Ciencia de Política UCH; menciones "Poder y política en el sistema político chileno" y "Actores y procesos en la política mundial contemporánea"; Diplomado en Liderazgo y Gestión de RR.HH. de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la UCH y Profesor de Historia Militar y Estrategia. Integró como Agregado Militar adjunto, la Misión de Chile ante la ONU en Nueva York los años 2003 y 2004, durante la permanencia de Chile en el Consejo de Seguridad. Actualmente se desempeña como Asesor del Departamento Comunicacional del Ejército.

PARA NADIE ES desconocido que la Segunda Guerra Mundial marcó un hito en cuanto al empleo de la guerra para la obtención de territorios, poder, influencia, dominación y riquezas por parte de los Estados y la defensa de estos mismos, por la cantidad de medios involucrados y los graves daños causados. Pero esta conflagración mundial a su vez quedó marcada en la historia como la ocasión en que se perdió la mayor cantidad de vidas humanas. Este hito, por lo tanto, también se relaciona con el aprendizaje de grandes lecciones de todo orden, entre las que resalta el entendimiento y comprensión mundial, teniendo como objetivo primordial la necesidad imperiosa de mantener la paz para evitar la repetición de hechos tan costosos y dolorosos para toda la humanidad. Sin embargo, y pese a los grandes esfuerzos realizados, los conflictos y la inestabilidad entre Estados, y también dentro de los mismos, han continuado y pareciera, a la luz de lo que sucede en distintos continentes, que a lo menos en el corto plazo no terminarán.

Tras el fin de la Guerra Fría se creyó que ahora sí los conflictos disminuirían y que sería más fácil llegar a entendimientos para la solución de ellos. Los acontecimientos de las últimas dos décadas nos demuestran que no ha sido así y que en el mundo subsisten graves amenazas a la seguridad de las naciones, ya sea por conflictos interestatales y, principalmente, en los países en desarrollo por la existencia de numerosos conflictos internos. Por otra parte ha surgido pos 11 de septiembre del 2001, la evidencia de nuevas amenazas que se identificaron teóricamente en la década de los noventa y que con el atentado a las Torres Gemelas de Nueva York, los atentados en los transportes públicos de Madrid y Londres y la masacre en la escuela de Beslam, en Osetia del Sur (Rusia), demostraron que eran una realidad y que pueden afectar a cualquier parte del mundo por las acciones del terrorismo internacional y por la proliferación de las armas de destrucción masiva, entre otras.

Es así como los ojos de los habitantes del mundo se posan en los organismos multilaterales existentes para pedirles, o mejor dicho exigirles, que cumplan un activo rol en la solución de los conflictos, ya sea por la

pacificación, mediación, aplicación de justicia o incluso imposición de la paz, para evitar derramamientos de sangre y pérdidas de vidas humanas como un fin prioritario. Destaca entre estos organismos internacionales como el más grande, importante y efectivo, la Organización de Naciones Unidas, la que a través de su historia ha desarrollado ingentes esfuerzos para lograr su cometido de paz.

Surgen, entonces, entre otras acciones que desarrolla la ONU, las operaciones de paz como uno de los medios utilizados por ella para mantener la paz y la seguridad internacionales. En dichas actividades están involucradas las fuerzas internacionales bajo el mando de Naciones Unidas y que contribuyan a apoyar la vigilancia y resolver conflictos entre países hostiles y/o entre comunidades enemigas dentro de un mismo país. Esta técnica innovadora del mantenimiento de la paz acuñada por el organismo multilateral, se basa en el concepto de que *“un soldado es un catalizador de la paz y no un instrumento de guerra”*.

La organización de la ONU y la paz mundial

La Carta de Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945 en la ciudad de San Francisco, al concluir la Conferencia de Naciones Unidas sobre organización internacional y que entró en vigor el 24 de octubre del mismo año, establece como el principal propósito de esta organización el *“mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”*.¹ Sin embargo, y pese a las loables intenciones reflejadas en este primer artículo, propiciando un gran acuerdo al que en la actualidad se encuentran suscritos 192 Estados del mundo, no ha sido posible evitar los conflictos internacionales o intraestatales y por ello la organización está desarrollando y ha dedicado grandes esfuerzos para mejorar esta situación.

Hay que comprender que en el nuevo contexto global del siglo XXI, una de las grandes tareas que

deberá enfrentar la comunidad internacional será reforzar y mejorar el papel de Naciones Unidas de cara a la consecución de la paz y la seguridad en el mundo.

Reforzar el papel de la ONU en esta materia, se sabe que no es tarea fácil y requerirá de un gran esfuerzo colectivo por parte de todos y cada uno de los Estados miembros, de los organismos regionales y de la sociedad civil en su conjunto. En consecuencia con ello, a la fecha se han hecho una serie de propuestas entre las que destacan las siguientes:

- Reafirmar el papel central que recae en la Asamblea General—en su calidad de principal órgano de deliberación, de adopción de políticas y de representación de Naciones Unidas—y capacitarla para que pueda desempeñar ese papel con eficacia.

- Redoblar los esfuerzos para lograr la reforma del Consejo de Seguridad en sus principales aspectos.

- Fortalecer la Corte Internacional de Justicia, a fin de que prevalezca el imperio del derecho en los asuntos internacionales.

- Fomentar la coordinación y las consultas periódicas entre los órganos principales de Naciones Unidas en el desempeño de sus funciones.

- Velar porque la organización cuente, de forma oportuna y previsible, con los recursos que necesita para cumplir con su mandato.

Las propuestas enunciadas, y en varias de las cuales aún se está trabajando sin llegar a acuerdos definitivos, estimo no serán fácilmente alcanzables, ya sea por los conflictos de intereses entre los Estados o grupos de Estados que naturalmente van a surgir con las proposiciones que se presenten, o por la intención de algunos de mantener el estatus vigente y que de modificarse le representaría una pérdida de influencia en el contexto de la política mundial.

Pese a lo expuesto y con la intención de mejorar en la paz y seguridad del mundo, en la reforma de Naciones Unidas planteada en la Cumbre del Milenio,² se propusieron una serie de medidas para que la ONU logre en la medida de lo posible abolir las guerras, usando para ello medios prácticos como la prevención y el empleo de mediadores profesionalmente capacitados; restablecer y mantener la paz luego de iniciado

un conflicto y evitar que las fuerzas en disputa lleguen al enfrentamiento, a través de una posible fuerza de paz; y lograr la abolición de las armas de destrucción masiva y del armamento nuclear, entre otras importantes medidas acordadas.

Cuando hablamos de prevención nos referimos al importante recurso que tiene la ONU para resolver las controversias antes de que estalle un conflicto y que no es otro que la llamada “diplomacia preventiva”. Al respecto, Boutros Boutros-Ghali, como Secretario General de la ONU,³ en su documento “Un programa de paz”, trató ampliamente el tema y la interpretó como el conjunto de medidas destinadas a evitar la proliferación de controversias entre dos o más partes, e impedir que dichas controversias se transformen en enfrentamientos, y a prevenir que una vez producida la confrontación, esta se extienda.

Ahora bien, la diplomacia preventiva, como una estrategia, como una táctica o como una forma de actuar frente a los conflictos va indisolublemente ligada a otros mecanismos, tales como: el establecimiento, el mantenimiento y la consolidación de la paz, sin los cuales no tendría consistencia.

Cada una de estas fases, aunque cumplen su propia y determinada función, son absolutamente complementarias con las demás y debemos comprenderlas como lo siguiente:

- El “**establecimiento de la paz**”: Son aquellas medidas destinadas a lograr que las partes enfrentadas lleguen a un acuerdo, el que de ser posible, e idealmente, debería alcanzarse por la vía pacífica.

- El “**mantenimiento de la paz**”: Se entiende como el despliegue de las fuerzas de paz de Naciones Unidas en el terreno—incluyendo personal militar, policial y civil—la que cuenta con el consentimiento de todas las partes implicadas. Esta ha demostrado ser una técnica eficaz para aumentar la prevención de conflictos y mantener zonas en que reinó el enfrentamiento en niveles satisfactorios de paz.

- El término “**consolidación de la paz**”: Significa el conjunto de medidas destinadas a definir y fortalecer aquellas estructuras que tiendan a reforzar la paz y eviten la reanudación del conflicto. En el caso de los conflictos intraestatales, en esta fase debe consolidarse

toda la infraestructura política institucional que normalmente resulta dañada, destruida o no confiable para los ciudadanos de ese Estado.

Asimismo podríamos señalar que intentando darle un ordenamiento lógico y comprensivo a las acciones de prevención y a las de mantenimiento de la paz que como dijimos son complementarias, estas seguirán su propia secuencia según este orden para su correcta y exitosa concreción: la diplomacia preventiva entra en juego antes de que haya estallado el conflicto, luego y en caso que se haya producido la confrontación—lo que nos indicaría que no fue efectiva en su totalidad esta diplomacia preventiva—actuaría la misión de mantenimiento de paz para frenarla y pacificar el territorio; finalmente, y para detectar las deficiencias, localizar los problemas y evitar la reanudación del conflicto, actuaría una misión de consolidación de la paz.

Hoy en día, en que han pasado más de 62 años de la creación de la Organización de Naciones Unidas, el trabajo de mantener la paz en el mundo se ha dificultado enormemente y en muchas ocasiones se está convirtiendo en una tarea casi imposible. Conflictos como los de Katanga, en el Congo en 1961; la terrible matanza de civiles ancianos, mujeres y niños de Ruanda en 1994, los conflictos intraestatales de Somalia y Bosnia-Herzegovina, entre 1992-1995; el de Timor Oriental el 2000-2001, o más recientemente los de Darfur en la región occidental de Sudán; el del Líbano en su frontera sur con Israel y el actual conflicto en la República Democrática del Congo, delatan la limitación e impotencia de las operaciones de paz cuando las partes en conflicto no buscan abiertamente la concordia, y es ahí cuando se plantean los dilemas ético-morales y funcionales de la combinación del mantenimiento de la paz con el uso de la fuerza, como elemento disuasorio. Tal controversia desaparece cuando las partes en conflicto demuestran su compromiso para la consecución de la paz, respetan los acuerdos adquiridos y permiten a las fuerzas de mantenimiento de paz ejercer su verdadero rol de pacificadores, estas fuerzas que actúan con un poder que emana de la autoridad moral y de la legitimidad conferida por la comunidad internacional cuando se actúa con imparcialidad.

La vocación pacificadora que protagoniza y caracteriza a la Organización de Naciones Unidas

desde su fundación, a juicio de la comunidad internacional, debe ser reforzada y legitimada. Esto debería concretarse principalmente en su papel de guardián de la seguridad internacional, no sólo en su sentido tradicional, sino también de cara a los nuevos retos que plantea el siglo XXI. Con este fin y entendiendo, como ya se ha dicho, que cada día el desafío de mantener la paz es mayor y más difícil de concretar, el anterior Secretario General de la ONU, Kofi Annan,⁴ en marzo de 2000 pidió a un grupo de expertos de alto nivel, encabezados por su asesor de larga data Lakhdar Brahimi—un antiguo Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia—que estudiara, investigara y examinara las operaciones de paz de Naciones Unidas y determinara cómo, dónde y cuándo podían ser más eficaces y a su vez cómo podrían mejorarse.

Informe Brahimi: una esperanza de mejorar en el mantenimiento de la paz

Bajo la dirección de Lakhdar Brahimi, el Grupo sobre las misiones de paz de Naciones Unidas conformado además por otras nueve eminentes personalidades de todo el mundo, provenientes de la esferas diplomáticas, políticas y militares, con amplia experiencia en las materias y acciones del mantenimiento de la paz, su consolidación y desarrollo y la asistencia humanitaria, elaboró en cuatro meses un informe conocido mundialmente como el “Informe Brahimi”. Este tuvo por objeto presentar una serie de recomendaciones sobre cómo mejorar todas las actividades de la organización en materia de paz y seguridad. Es decir, su amplitud era tal, que involucró variados aspectos, pero todos encaminados a mejorar la situación de seguridad y paz de los Estados miembros de la organización.

El grupo de alto nivel trabajó partiendo de la premisa de que durante la última década del siglo XX, la ONU no había logrado superar con eficacia el reto de proteger a los pueblos del flagelo de la guerra y efectuó una crítica franca que fue el reflejo de la experiencia colectiva del grupo y de las entrevistas directas u observaciones escritas de más de 200 personas. Se consultó a las misiones permanentes de los Estados miembros, a los miembros del Consejo de Seguridad, al Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, al personal de la Secretaría General que se

ocupa de los asuntos y trabaja en los departamentos relacionados con el mantenimiento de la paz en las sedes de Nueva York y Ginebra y a los altos comisionados para los derechos humanos y también al de los refugiados. Finalmente, se entrevistó a las autoridades y personal que participaban actualmente en las misiones en desarrollo.

Con todos estos antecedentes se elaboró un informe que fue presentado al Secretario General y este a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad, el que propuso una serie de herramientas claves para hacer más operativas a las fuerzas de mantenimiento de paz, y así cumplir eficazmente con los mandatos que autorizaban su despliegue. El objetivo que se trataba de lograr era el de dotar de medios y respaldo a las misiones de paz, a fin de mejorar principalmente su operatividad y los resultados en cuanto a lo establecido en su mandato por la resolución correspondiente del Consejo de Seguridad.

La plena puesta en marcha de las reformas relativas a las operaciones de paz de la ONU consideradas en el Informe Brahimi, implicaban la adopción y cumplimiento de compromisos políticos, el establecimiento y aprobación de dotaciones presupuestarias inmediatas y la adopción de procedimientos operacionales más ágiles y eficaces. Esto pudo llevarse a cabo con el firme apoyo de los Estados miembros de la organización, evitando que quedara sólo como un texto y un estudio más sin aplicación.

Las reformas propuestas por el Informe Brahimi tendían a mejorar la efectividad de la operación de mantenimiento de la paz, y fueron aprobadas en la ONU el 4 de diciembre de 2000, por el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y destacan entre otras las siguientes:

- Poner en marcha una amplia reestructuración del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz;
- Establecer una nueva Unidad de Información y Análisis Estratégico a disposición de todos los departamentos de la ONU implicados en asuntos de paz y seguridad;
- Crear en la sede de la ONU un grupo de trabajo integrado para planificar, desde su inicio, cada una de las misiones de mantenimiento de la paz;
- Exigir al Consejo de Seguridad la elaboración de mandatos claros y viables;

- Solicitar al Consejo de Seguridad que se oponga a la autorización de una misión de paz, hasta que los Estados miembros no comprometan los recursos financieros y las tropas necesarias;
- Considerar las operaciones de mantenimiento de la paz como una actividad central de la ONU y que el financiamiento de las mismas se integre al presupuesto regular de la organización;
- Los soldados de mantenimiento de la paz deben tener la capacidad de defenderse para cumplir con su mandato;
- Establecer reglas de combate sólidas para que los efectivos puedan enfrentarse a quienes se niegan a cumplir con los compromisos;
- Lograr que las operaciones de paz puedan ser desplegadas en un plazo máximo de 30 días;
- Establecer, en lugares estratégicos de todos los continentes, brigadas listas para desplegarse y actuar eficazmente—conformadas por 100 militares, 100 policías y expertos—con tan sólo 7 días de preaviso;
- Tener disponible de forma permanente equipos listos para poder usarse de inmediato en la base logística de Naciones Unidas de Brindisi (Italia);
- Lograr que se cumplan eficazmente las sanciones establecidas por el Consejo de Seguridad y que no se infrinjan penurias innecesarias a personas inocentes.

Estas medidas fueron alabadas por la mayor parte de los Estados miembros. Es así como el Grupo de Río, organismo multilateral del que nuestro país es parte, se refirió a ellas a través de las palabras del entonces embajador de Chile ante la ONU, señor Juan Gabriel Valdés S.,⁵ quien en su discurso en la sesión en que se analizaba el informe del Secretario General sobre la implementación de las medidas propuestas por el grupo que dirigió L. Brahimi, en octubre de 2000, señaló que los aspectos que aparecían como de mayor importancia eran los referentes al despliegue rápido, enfatizando la importancia de poder contar con fuerzas stand-by, la conformación de las listas de reserva y la participación del personal civil a través de equipos integrados listos para el despliegue y así tener una acción rápida y oportuna.

Por otra parte, también valoró la conformación de la unidad de análisis y políticas al interior del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, lo

que mejoraría la calidad y la disponibilidad de la información para garantizar el éxito de una operación de mantenimiento de la paz.

También destacó la modificación de la estructura orgánica y el fortalecimiento del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y la interacción que se produciría con los países contribuyentes de tropas.

A la fecha, lamentablemente no se han implementado todas las medidas propuestas, pero sí se puede afirmar que, como resultado del informe, Naciones Unidas y los Estados miembros adoptaron muchas de ellas para mejorar las operaciones de mantenimiento de la paz.

Entre las medidas adoptadas, y que han tenido éxito en su implementación, se puede destacar el aumento del personal del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la sede en Nueva York, dedicado al apoyo de las misiones en terreno. Asimismo, se creó una oficina de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz para analizar la experiencia adquirida y asesorar a las misiones en cuestiones de género, conducta del personal, planificación de programas de desarme, desmovilización y reintegración y otros asuntos.

En cuanto a la disponibilidad de recursos para implementar una operación se estableció un mecanismo de financiación anterior al establecimiento del mandato, para garantizar que se contará con un presupuesto para el inicio de una nueva misión, y se creó la base logística del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Brindisi (Italia), la que recibió fondos para adquirir existencias que son mantenidas en stock para facilitar el despliegue estratégico. Simultáneamente se fortaleció el adiestramiento permanente para aumentar la capacidad de respuesta rápida.

Como otra medida el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz reorganizó el sistema relativo a las fuerzas de reserva de la ONU, teniendo una enumeración de los recursos concretos de los Estados miembros, que incluye al personal militar y civil especializado, así como también el material y equipo disponible para las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. En el nuevo sistema relativo a las fuerzas de reserva se dispuso que, para el establecimiento de una nueva operación, estas fuerzas deberían

poder facilitarse en un período de 30 a 90 días. Por su parte, y como algo destacado por la importancia que reviste, cabe mencionar que otro aspecto en el que también se ha avanzado, es en la labor relacionada con el establecimiento de mandatos claros y realistas por parte del Consejo de Seguridad.

El consejo de seguridad y su rol en las operaciones de paz

El mandato primordial encomendado a Naciones Unidas desde su creación fue precisamente el de velar por el desarrollo de la paz y la seguridad en el mundo, para lo que existe dentro de ella un organismo cuyo rol específico será velar por esa paz y seguridad universales como su actividad prioritaria.

Para comprender en mejor medida dónde radica esta responsabilidad, primero es necesario recordar que son seis los órganos principales de la ONU, los que desde su creación han cambiado en la cantidad de sus miembros integrantes y, en menor medida, en sus roles y actividades. Es así como desde esa época existen: la Secretaría General, la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, la Corte Internacional de Justicia y el Consejo de Administración Fiduciaria.⁶ El velar por la paz y seguridad internacionales es una *responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad*. Para ello los miembros de la comunidad internacional agrupados en esta organización mundial confirieron a este consejo la responsabilidad de actuar en su nombre, para asegurar la rápida y eficaz acción en este cometido.⁷

Para ordenar y disponer las medidas acordadas por sus miembros en el campo de la paz y seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad emite las resoluciones que sean del caso, las que deberán aprobarse con nueve votos afirmativos de sus integrantes y sin ningún voto negativo de alguno de los cinco miembros permanentes.⁸ Estas resoluciones tienen el carácter de vinculantes, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 25 de la Carta, en donde todos los miembros de Naciones Unidas se comprometen a cumplir las resoluciones que emanen del Consejo de Seguridad.

Como una forma de conocer cómo una situación de conflicto en una determinada parte del mundo se trabaja en el Consejo de Seguridad, me permitiré

señalar el derrotero que siguen estas situaciones desde el conocimiento de las mismas, hasta que llegan a transformarse en una acción propia de los roles del consejo que deberá cumplir una fuerza de paz como integrante de una operación de estas características.

La secuencia abreviada de hechos o acontecimientos que presentaré a continuación está basada en la experiencia personal vivida en los dos años de trabajo como participante de la Misión Permanente de nuestro país ante la ONU,⁹ cuando integré el Consejo de Seguridad como miembro no permanente por un período de dos años entre 2003 y 2004. Esta secuencia no necesariamente es igual en cada caso analizado en el consejo, sin embargo, representa una sucesión de hechos que llevan a que la paz sea restablecida o mantenida en una situación de conflicto inter- o intraestatal.

Lo primero que ocurre es la presentación al consejo de la situación de conflicto entre dos Estados o en una región determinada, donde se visualiza que no hay una forma institucionalizada de lograr y mantener la paz. También puede ser una situación en la que de acuerdo a las informaciones obtenidas de diversas fuentes objetivas, se prevé que se producirá una grave alteración de la paz entre facciones contrarias de un Estado, con el riesgo de causar grave daño a la población, lo que hace aconsejable actuar antes de que se produzca un deterioro mayor. Esta presentación o solicitud de atención en un caso determinado la puede efectuar un Estado miembro de la ONU, un grupo de Estados miembros, o la puede proponer el Secretario General o aun más, puede ser una iniciativa que emerja del mismo Consejo de Seguridad.

Planteadas la situación conflictiva y analizada en consultas informales o en reuniones de consultas de los miembros del consejo, puede surgir, si el caso así lo aconseja, la necesidad de pedirle al *Secretario General que envíe un representante suyo*, el que normalmente es una personalidad que brinda confianza a ambas partes en conflicto, para que con autorización de las partes se traslade al país afectado y evalúe *la situación en la zona y elabore un informe*. Dependiendo de la gravedad o urgencia de la situación, será el mayor o menor tiempo para realizarlo. De cualquier forma, este debe ser lo más completo posible y trabajado con la mayor objetividad y cantidad de antecedentes,

de manera que permita al Consejo de Seguridad la adopción de las resoluciones que sean del caso.

Cumplido el plazo que se le haya otorgado a esta comisión que organizó el Secretario General, el *informe es presentado al Consejo de Seguridad*, el que reunido para estos efectos debate sobre las probables medidas que se deben adoptar. Generalmente lo presenta el propio delegado que haya designado el Secretario General o alguno de los integrantes del Grupo Superior de Gestión de la Secretaría General, como puede ser el Subsecretario General del Departamento para Asuntos Políticos o el Subsecretario General del Departamento de Operaciones de Paz.

En esta parte del proceso normalmente ya se ha adelantado algún *borrador de resolución*, propuesto por algún miembro del consejo, que generalmente es aquel que tiene un interés especial de ayuda o apoyo en la zona o en los Estados en conflicto, o también podría ser el país de un determinado grupo regional, que está como miembro no permanente del Consejo de Seguridad.

Las negociaciones para consensuar una resolución del consejo se llevan a cabo con la premura que la situación aconseje; sin embargo, habrá ocasiones en que en un primer momento se resuelva sobre lo más urgente—establecimiento de la paz—y en una resolución posterior que se trabaje con más tiempo, se adoptan otras medidas de menor urgencia, pero de gran importancia, como puede ser el establecimiento de una fuerza de paz mayor, el ayudar con los procesos políticos institucionales o medidas para apoyar el desarrollo de un país.

Lo normal será que en la primera resolución relativa al caso se adopten las medidas para proteger a la población y restaurar la paz. Para estos propósitos incluso se autoriza la participación de fuerzas multilaterales internacionales de carácter provisional, las que actúan bajo autorización de Naciones Unidas, sin constituirse en una misión de paz propiamente tal, pero que tienen la ventaja que, junto con restablecer en forma inmediata la seguridad, otorgan el tiempo necesario y permiten la organización de una misión de paz, hecho que toma más tiempo que el emplear en forma inmediata unidades ya estructuradas, equipadas y organizadas de las FF.AA. de un país determinado.

Un ejemplo de la situación antes descrita lo representa lo vivido en relación a Haití en el año 2004, cuando el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una Fuerza Multinacional Provisional para restablecer la paz y la seguridad a través de la Resolución 1.529 de 29 de febrero de 2004, y luego, tres meses después, se desplegó la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), hecho este último que se resolvió con una resolución de fecha posterior a la inicial y que fue la 1.542 de 30 de abril de 2004.

Junto con la resolución en donde se autorice el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz, se debe establecer el *financiamiento de la misma*, lo que constituye un nuevo desafío para la ONU, ya que cada vez son más las fuerzas empleadas, y por ende, mayores los costos que se deberán solventar. Hay que recordar que después del Informe Brahimi existen algunos fondos disponibles para iniciar los despliegues, pero también hay que asumir que cada misión de paz antes de ponerse en ejecución debe estar financiada y ello implica una cuota para cada país integrante de Naciones Unidas en este aspecto.

Establecida la cantidad de fuerzas de una operación, ha llegado el turno de analizar y consultar a los *países que estarían dispuestos a aportar fuerzas para integrarla*. Esto es una misión que asume principalmente el Departamento de Operaciones de Paz de la ONU, el que se puede decir que, en términos generales, debe negociar con cada país contribuyente las condiciones y términos en que se emplearán estas fuerzas. Existe paralelamente una reunión que se denomina de los “TCC” por su sigla en inglés y que significa “Troop-Contributing Countries”, o sea los que ofrecen aportar contingentes y medios para cada misión.

Simultáneamente con la búsqueda de las fuerzas que podrían integrar la misión de paz, la Secretaría General se debe abocar a buscar el nombre de una persona que asuma su jefatura, el que una vez aprobado por el Consejo de Seguridad, será la máxima autoridad de esta y que recibe el nombramiento como *Representante Especial del Secretario General*. Esta autoridad será el jefe de la misión de paz, la que tiene por decirlo así dos ramas: una política y una militar, siendo la



El Consejo de Seguridad de la ONU votando una resolución relativa a operaciones de paz bajo la presidencia de Chile en enero de 2004.

primera de ellas en donde se agrupan todos los componentes de apoyo al desarrollo económico y civil, político institucional o de protección y ayuda a la población. La vertiente militar será la encargada del orden y la seguridad y tendrá un *Comandante de la Fuerza* (Force Commander), autoridad que será responsable ante el Secretario General de la ONU, a través de su representante especial, de la administración, planificación y empleo de los recursos humanos y materiales de la Fuerza de Paz, el que también es elegido y propuesto por la Secretaría General y aprobado por el Consejo de Seguridad.

Junto con el despliegue de las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz, en cada situación de conflicto actúan en la zona una serie de *organismos y agencias internacionales dependientes de Naciones Unidas o independientes de ella*, pero que deben coordinarse con la fuerza de paz para su protección o para el apoyo de su labor humanitaria, sanitaria o de reparto de alimentos y medicinas, entre otras. Esto, que a simple vista podría considerarse algo sencillo, no lo es tal, ya que son blancos fáciles para los grupos en disputa,

los que eventualmente actúan en contra de ellos para lograr distintos fines, tales como obtener efectos de control de la situación, causar temor a sectores de la población o incluso tomarlos como rehenes para canjear prisioneros.

Una vez en funcionamiento la misión de paz, hecho del cual y por la extensión de este artículo no es factible explayarse, se produce un *seguimiento de la situación de conflicto* del país o zona afectada por él y la forma como esta evoluciona, lo que se concreta a través del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Asuntos Políticos, principalmente. Lo normal será que periódicamente, y tal como queda establecido en la resolución, concurra el representante Especial del Secretario General para esa misión de paz, a sesión privada o pública del Consejo de Seguridad e informe a este organismo acerca de la evolución de la situación y el cumplimiento de las metas que ella tiene. Sobre este informe se trabajan y se debaten, por parte de los miembros del Consejo de Seguridad, *nuevas medidas que sea necesario adoptar*, entre las que se puede considerar la prolongación o término del mandato de una misión

de paz, la necesidad de incrementar o disminuir fuerzas, la necesidad de nuevos financiamientos o el itinerario de procesos político-institucionales del país en conflicto.

El resultado exitoso de una misión de paz, la que se puede prolongar por un par de años, significará el término de esta operación derivado del fin de la situación de conflicto entre las partes, hecho que si bien es difícil de lograr, ya existen varios procesos que han culminado de esta forma. También es algo normal que al fin de una operación de mantenimiento de la paz continúe en su reemplazo, una *Misión de Asistencia Política o una Misión de Consolidación de la Paz*, de manera de reafirmar los procesos, y como una forma de demostrar también, la continuación del compromiso de la comunidad internacional para ayudar a superar las situaciones de conflicto interno o internacional vividos.

Algunos datos estadísticos de las misiones de paz

Entre los años 1948 y 2008, 63 operaciones de mantenimiento de la paz se han desplegado en cinco continentes, bajo la bandera de la Organización de Naciones Unidas (ONU), a un costo superior a los cincuenta y cuatro mil millones de dólares (US\$ 54.000.000.000), en las que han participado más de 1.150.000 hombres y mujeres uniformados y civiles de los países miembros de esta organización mundial, 2.518 de los cuales han entregado su vida en el cumplimiento de su deber y en el aporte a la paz del mundo.

En la actualidad, 16 misiones de mantenimiento de la paz se encuentran desplegadas y 109.107 personas participan en ellas, provenientes de 119 países diferentes. El costo financiero aproximado para el desarrollo de las misiones en curso, hasta el 30 de junio de 2009, se estructura en siete mil cien millones de dólares (US\$ 7.100.000.000).¹⁰ A esto se le suman 11 misiones políticas y de construcción de la paz, dirigidas en su mayoría por el Departamento de Asuntos Políticos de la ONU,¹¹ en las que trabajan 3.827 personas civiles y militares, desplegadas en igual número de países de África y Asia.

Dos de las operaciones de mantenimiento de la paz son financiadas con cargo al presupuesto regular de la Organización de Naciones Unidas,¹² mientras las restantes son solventadas a través de cuentas independientes, basadas en las cuotas legales que

se le formulan a todos los Estados miembros de la organización. A su vez, como los mandatos de la mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz se renuevan periódicamente, o son sujetos de revisión, los datos de la fuerza de personal, los que incluyen a civiles, militares y personal policial, varían mes a mes como consecuencia de la rotación y relevos del personal, hecho que también influye en la variación en los fondos necesarios y anteriormente presupuestados para el funcionamiento.

Un breve y rápido análisis de estos datos mencionados como un complemento de información sobre las operaciones de paz, permite concluir que, tanto el funcionamiento como el financiamiento de ellas son un desafío de gran magnitud para la ONU, para el Consejo de Seguridad en particular y para la comunidad internacional en su conjunto. Muchos son los esfuerzos que se han efectuado tendientes a mejorar las actividades de la organización en materia de paz y seguridad. Sin embargo, aún no se llega al óptimo, así como tampoco se puede decir que la paz mundial está absolutamente asegurada, ya que a diario esta organización debe enfrentar diferentes situaciones de conflicto y tomar las medidas pertinentes para cada caso en particular.

Reflexiones finales

En 1989, con la caída del muro de Berlín, y 1991, con el colapso de la Unión Soviética, fechas que marcaron el fin de la Guerra Fría y del orden bipolar que había sido la base del sistema mundial y de las relaciones internacionales, se entró en lo que se ha denominado la Posguerra Fría, etapa en la que se intenta establecer un orden mundial basado en un sistema multipolar, en el que se pensaba no existirían más conflictos o que estos podrían ser fácilmente controlados.

La comunidad internacional se sintió invadida por el optimismo y la ilusión de un mundo de entendimiento y bienestar que pronto comenzó a truncarse. Los conflictos latentes durante la época de la bipolaridad que afloraron en el comienzo de los años 90, la llevaron de nuevo frente a los horrores de la guerra y es así como, sólo entre 1989 y 1996, se produjeron 101 conflictos de diversa intensidad en 68 zonas del mundo.

Por otra parte, los brutales atentados terroristas apenas despuntaba el nuevo milenio, en distintas ciudades del mundo como Nueva York, Londres,

Madrid y Beslam, entre otras, agravaron esta situación, alterando definitivamente los planteamientos para el establecimiento del nuevo orden mundial que, siguiendo el dictado de la historia, debía surgir tras la Guerra Fría. La realidad indicó que los conflictos continuarán y que el futuro seguiría siendo incierto y que, con toda probabilidad, el mundo estaría lleno de conflictividad. De allí que la importancia de los organismos multilaterales para la prevención, control o término de ellos sería igual o mayor a la vivida hasta la fecha.

A la luz de esta realidad, Naciones Unidas han definido sus principios básicos y uno de ellos es que *“la utilización de las armas no es la mejor fórmula para arreglar una controversia”* y entiende que las operaciones de mantenimiento de la paz son especialmente útiles para recordar a las partes en conflicto que la comunidad internacional está pendiente de sus actos y de la legalidad por la que se deben regir en cada uno de ellos.

Por otra parte, las operaciones de mantenimiento de la paz resueltas por el Consejo de Seguridad de la ONU e implementadas con fuerzas que actúan imparcialmente, constituyen uno de los mejores instrumentos de la política internacional para restablecer o mantener la paz, y por ende han salvado millones de vidas. A su vez, han servido para crear las condiciones propicias para el arreglo pacífico de controversias o para vigilar y respetar los acuerdos suscritos entre las partes enfrentadas.

Para que una operación de mantenimiento de la paz culmine exitosamente necesita de un mandato claro y factible y también de un mandato eficaz en

la sede y sobre el terreno, responsabilidades ambas del Consejo de Seguridad. Además, se requiere un permanente apoyo político y financiero por parte de los Estados miembros, y lo que es más importante, de la continua cooperación de las partes en el conflicto.

Al concluir este artículo, es importante señalar que aunque existan críticas de parte de algunos detractores sobre la forma de actuar del Consejo de Seguridad y de la ONU en su conjunto, para mantener la paz y seguridad en el mundo, resulta fácil revertir esa argumentación y *demostrar que la acción del Consejo de Seguridad, en coordinación con otros estamentos de la ONU, son fundamentales para la superación de las innumerables situaciones de conflictos* que han existido y que existen en el mundo actual.

A su vez, se puede argumentar con muchos antecedentes, que las fuerzas de paz han protegido y ayudado a millones de víctimas inocentes de las disputas inter o intraestatales. Asimismo, han acercado a las partes en conflicto y logrado, a través del entendimiento, a que superen sus controversias. Quien conoce detalladamente el accionar de la ONU, el trabajo del Consejo de Seguridad y el desarrollo y aporte a la paz y seguridad mundial de las misiones de mantenimiento de la paz, sabe que muchas vidas se han salvado, mucho sufrimiento se ha evitado y muchas controversias se han solucionado a través del trabajo normalmente anónimo de los miles de hombres y mujeres que han entregado parte de sus vidas integrando orgullosamente las operaciones de paz de la ONU. **MR**

NOTAS

1. Artículo 1º de la Carta de Naciones Unidas. Departamento de Información Pública de Naciones Unidas. Nueva York.

2. El 15 de marzo de 2000, la Asamblea General aprobó la Resolución 54/254 mediante la que se decidió efectuar una Cumbre del Milenio, la que se llevó a cabo del 6 al 8 de septiembre de 2000, para tratar el tema de “La función de Naciones Unidas en el siglo XXI”.

3. El egipcio Boutros Boutros-Ghali se desempeñó como Secretario General de la ONU entre 1992-1996, es el sexto en ocupar este cargo y el único a la fecha que no ha sido reelecto para un segundo período, por la oposición de EE.UU. a su nominación en el seno del Consejo de Seguridad.

4. Kofi Annan fue el séptimo Secretario General de la ONU y ocupó el cargo por dos períodos consecutivos, entre 1997 y 2006. Fue galardonado, con la ONU, con el Premio Nobel de la Paz el año 2001.

5. Intervención del representante permanente de Chile ante Naciones Unidas, embajador Juan Gabriel Valdés, en Nueva York, en sesión del Consejo de Seguridad el 18 junio de 2001 a nombre del Grupo de Río.

6. El Consejo de Administración Fiduciaria al cumplir la totalidad de sus cometidos en noviembre de 1994, puso fin al Acuerdo de Administración Fiduciaria correspondiente al último de los 11 territorios en fideicomiso originales que figuraban en su programa: el Territorio en Fideicomiso de las islas del Pacífico (Palau), administrado por Estados Unidos. Derivado de ello modificó su reglamento

y composición, siendo los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad los que lo integran y se reunirán solamente cuando sea necesario. En síntesis es un organismo en receso.

7. Esta función queda de manifiesto en el Artículo 24 de la Carta de Naciones Unidas.

8. Esto es lo que se conoce como el derecho a veto de los cinco miembros permanentes (China, Francia, Federación Rusa, Reino Unido y Estados Unidos), ya que en caso de haber un voto negativo de ellos la resolución no se puede aprobar, aunque tenga los nueve votos que se exigen como mínimo para aprobar una resolución.

9. Se denominan misiones permanentes o solamente misiones a las embajadas de nuestro país ante los organismos multilaterales como la ONU, la OEA u otros del mismo nivel.

10. Información oficial de la ONU vigente al 30 de septiembre de 2008.

11. Las excepciones están dadas por la UNAMA en Afganistán, la BINUB en Burundi y la UNIOSIL en Sierra Leona, que son dirigidas por el Departamento de Operaciones de Paz.

12. La “United Nations Truce Supervision Organisation” (UNTSO) y la “United Nations Military Observer Group in India and Pakistan” (UNMOGIP), son financiadas por el presupuesto regular según los antecedentes proporcionados por el United Nations Handbook, del New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade. Edición 2007.



Contrainsurgencia en ARGELIA: UN PUNTO DE VISTA FRANCÉS

Teniente Coronel Philippe François,
Infantería de Marina Francesa

En 1962 el Frente de Liberación Nacional (FLN) estimó que los casi 8 años de revolución habían producido 300000 bajas por causas relacionadas con la guerra. Más tarde, fuentes argelinas calcularon una cifra de aproximadamente 1.5 millones de muertos, mientras que las autoridades francesas las estimaron en 350000. Las autoridades militares francesas calcularon sus pérdidas cerca de 18000 muertos (6000 no combatientes) y 65000 heridos. Las bajas de civiles europeos sobrepasaron los 10000 (incluyendo 3000 muertos) en los 42000 ataques terroristas registrados. Según las cifras francesas, las fuerzas de seguridad dieron muerte a 141000 combatientes rebeldes y más de 12000 argelinos murieron en las purgas internas del FLN durante la guerra. Se registraron otras 5000 muertes en las “guerras de los Cafés” en Francia, entre el FLN y los grupos rivales argelinos. Además, fuentes francesas estimaron que hubo 70000 civiles musulmanes asesinados o secuestrados y presumidamente asesinados, por el FLN.¹

—Biblioteca del Congreso, Estudio del país Argelia

El Teniente Coronel Philippe François, Infantería de Marina Francesa, es el Director de la Oficina de Implementación de Lecciones Aprendidas en el Centro de Doctrina y Lecciones Aprendidas de Francia. Es egresado de la Academia Saint-Cyr y de la Escuela de Estado Mayor Francés. Ha participado en muchas operaciones con los marines franceses.

Foto: Tropas francesas bloquean la alcazaba (casbah), un barrio árabe sobre poblado de 400 años de antigüedad, el 27 de mayo de 1956 en Argelia, previo al sorpresivo ataque de 18 horas que reveló una tienda con equipamiento militar. Las tropas empleadas fueron 7500 soldados, incluyendo 1500 hombres de la fuerza especial de la policía, los que detuvieron a 4480 árabes, de los cuales se arrestaron 522 en calidad de “super sospechosos”.

(Foto AP)

UNO DE LOS periodos internos más conflictivos en la historia francesa reciente ocurrió cuando Francia entabló guerra (1954-1962) para retener la soberanía sobre su territorio en Argelia. La guerra Franco-Argelina nos ofrece un caso de estudio poco común de insurgencia, la que contiene lecciones valiosas en la dinámica de la contrainsurgencia y los conflictos internacionales surgidos a raíz del descontento ideológico, político y cultural.

Hacer comparaciones entre la guerra Franco-Argelina y el conflicto en Irak resulta tentador desde el punto de vista de la contrainsurgencia (COIN), pero debemos ser cautelosos. El llevar a cabo una campaña de contrainsurgencia no es como cocinar; las lecciones aprendidas de un conflicto no se traducen automáticamente en recetas para resolver otro. Muchos en las Fuerzas Armadas francesas perciben la guerra en Argelia como un éxito operacional y táctico brillante —y un gran fracaso estratégico y político, de hecho, una derrota que tuvo consecuencias devastadoras para Francia a corto plazo y efectos negativos perdurables en las Fuerzas Armadas francesas.

Antecedentes y Contexto General de la Guerra

Resulta difícil describir adecuadamente los profundos sentimientos que los franceses tenían hacia la Argelia colonial. La relación que existía entre Francia y Argelia colonial era singular. Situada sólo al otro lado del Mar Mediterráneo desde Francia, Argelia constituía la parte no continental más cercana al Imperio Francés. Las comunicaciones y viajes eran mucho más fáciles y frecuentes que con los demás puestos avanzados coloniales. Francia y Argelia mantenían una gran interdependencia económica y algunos de los sectores argelinos se identificaban con ella política y culturalmente. Argelia era más que una colonia para los franceses. En realidad era territorio francés, no sólo una alternativa de explotación económica. Cerca de un millón de ciudadanos franceses-europeos autóctonos vivían en Argelia. Uno de cada nueve argelinos era descendiente de colonizadores franceses y consideraban a Argelia como parte de Francia y un hogar ancestral. La mayoría de los franceses que vivían en Argelia la consideraban de la misma manera que los ciudadanos norteamericanos radicados en lugares como Puerto Rico, Guam, (o Alaska y Hawái, antes de la Unión) percibían dichos lugares—como territorios nacionales legítimos.

Antes de que llegaran los franceses, no había ningún lugar como Argelia en el norte de África. Los franceses crearon Argelia incorporando una serie de ciudades-estados independientes, comunidades costeras comerciales y zonas tribales en una entidad económica política única. De hecho, la guerra franco-argelina dio surgimiento al país de Argelia, de la misma manera que la guerra Revolucionaria Norteamericana dio surgimiento a los Estados Unidos.

El origen de Argelia y la índole de su relación con Francia hicieron que el conflicto de 1954-1962, distorsionara la consciencia nacional francesa. La guerra argelina marcó profundamente a la población autóctona de África del norte quienes peleaban por independizarse de Francia contra el francés-argelino obstinado y determinado a evitar dicha independencia. Los franceses se retiraron de Argelia bajo circunstancias que los militares consideraron humillantes, degradantes e innecesarias.

La guerra provocó divisiones nacionales y disturbios civiles en Francia, y hasta hoy el resultado de la guerra todavía, de vez en cuando, es motivo de tensión. El resentimiento aún persiste sobre lo que algunos franceses percibieron como la innecesaria pérdida del territorio francés legítimo y el conflicto sigue incidiendo en la relación que existe entre Francia y Argelia.

Parte de esta herencia trágica proviene de la manera en que las Fuerzas Armadas francesas eligió enfrentar la insurrección argelina emergente. Al creer que no tenían otra alternativa, el ejército francés recurrió a medidas draconianas—algunas de las cuales, en retrospectiva, parecieron innecesariamente brutales. Además, los oficiales militares franceses de alto nivel jerárquico se rebelaron abiertamente en contra de sus líderes civiles, y al hacerlo, mancillaron el honor de las Fuerzas Armadas francesas.

El desafío de las Fuerzas Armadas francesas ante la autoridad civil se dio luego de una sangrienta y larga lucha en Argelia, ya que muchos militares creyeron que Francia había ganado a un precio alto en bajas. Muchos militares mostraron sorpresa, repulsión e indignación ante la decisión de concederle a Argelia la independencia después de que Francia había aplacado exitosamente la rebelión de los insurgentes. Algunos consideraron dicha decisión como una traición nacional. La decisión trajo consigo consecuencias devastadoras para los ciudadanos franceses quienes habían depositado su confianza tanto en el gobierno como en las Fuerzas Armadas. Más de un millón de refugiados franceses-argelinos fueron despojados de sus hogares y obligados a emigrar hacia Francia después de otorgársele la independencia a Argelia.

El descontento alimentado por dichos acontecimientos conllevó al intento de asesinato de un Presidente francés y dos intentos de golpe de estado contra un gobierno que, algunos en las Fuerzas Armadas, consideraron anti francés e ilegítimo. Irónicamente, los militares y líderes civiles franceses pudieron haber aprendido muchas lecciones útiles del conflicto, pero ese no fue el caso. Lamentable pero comprensivamente, las Fuerzas Armadas francesas optaron por la

amnesia colectiva respecto a Argelia durante 40 años y cabe mencionar que el número de personas dedicadas a estudiar la participación de Francia en Argelia disminuyó de manera significativa.

Con el transcurrir del tiempo, la necesidad de poner en práctica técnicas eficaces de contrainsurgencia en Irak y Afganistán, África,

En 1954 había un millón de europeos franceses argelinos viviendo en Argelia junto con 8.4 millones de “medio ciudadanos” que resentían dicha situación.

la región central de Asia y el Lejano Oriente despertó un interés renovado en las lecciones de las pasadas insurgencias. Algunas agencias norteamericanas han estudiado y analizado la guerra Franco-Argelina, pero la aportación mínima francesa en cuanto a los comentarios en dicho tema, sigue dificultando las iniciativas para recopilar las lecciones aprendidas a través de la experiencia.

Francia en el norte de África. Luego de que Roma destruyera Cartago el año 146 A.C., los romanos fueron uno de los primeros europeos en tener contacto con los bereberes, quienes habitaban lo que hoy en día se conoce como Argelia. Los romanos hicieron que los bereberes se trasladaran a las regiones del interior de África para dar cabida a la colonización romana en las costas del norte de África. El cristianismo llegó a la región en el siglo II A.D., y hacia fines del siglo IV, gran parte de los bereberes se habían convertido a la religión cristiana. En el siglo V, los vándalos conquistaron el lugar y se establecieron en la misma región costera. La influencia que ejerció el cristianismo entre los bereberes duró relativamente poco tiempo. En el siglo VII, las expediciones militares árabes arrasaron con la región, introduciendo la religión islámica y el árabe como lengua. Con el transcurrir del tiempo, a la región se le conoció como los Estados de Berbería. Su población vivió en centros comerciales urbanos, zonas tribales en el interior de África y en los enclaves controlados por piratas y corsarios los que vivían de las incursiones contra los comerciantes marinos que viajaban por el Mediterráneo.

Las fronteras modernas de Argelia empezaron a tomar forma en 1830 cuando el gobierno francés comenzó a ejercer su autoridad política sobre los puestos avanzados militares y comerciales, y sobre una región de firme crecimiento colonizada por los franceses-europeos *pie noirs* (pies negros), denominados de esa manera debido a sus destrezas en la agricultura y experiencia comercial. A fin de apoyar el crecimiento de la agricultura y el comercio, Francia organizó dentro de la estructura de su gobierno “departamentos en el extranjero” donde Argelia del norte, estaba prominentemente representada en la Asamblea Nacional Francesa.

Ya para 1848, Francia había supeditado a su control político y económico a casi toda Argelia del norte. Posteriormente, la Segunda República (bajo el dominio de Louis-Napoleón) declaró las tierras colonizadas parte de la misma Francia. Conforme a esta declaración, convirtió a Argel, Orán y Constantina territorios civiles franceses y unidades administrativas supeditadas a un gobierno civil. Durante dicho proceso, se marginó o eliminó a los líderes autóctonos y se abolió el sistema educativo.

La administración francesa de la Segunda República sostuvo que los musulmanes y judíos oriundos de Argelia eran nacionales franceses, pero no ciudadanos. Durante el tercer periodo del Imperio Francés, a los judíos que vivían en Argelia, quienes habían sido partidarios de la colonización francesa, se les concedió la plena ciudadanía. En 1865, Napoleón III ofreció también la completa ciudadanía francesa a los musulmanes nacionales, siempre y cuando renunciaran a la ley islámica del *sharia*. En vista de que la mayoría de los 8.4 millones de bereberes y árabes musulmanes que vivían en la región consideraron tal requisito una apostasía, muy pocos se acogieron a ésta.

El resultado práctico de esto fue un descontento general sobre lo que la mayoría de la población musulmana llegó a concebir como una ocupación francesa ilegítima. Irónicamente, este descontento creció con la exposición a la cultura y educación francesa, la que popularizó los ideales de igualdad humana y libertad natural. Junto con las humillaciones cotidianas de privación de los derechos civiles y franquicias, dicho periodo estuvo marcado por una gran expansión económica, desarrollo de infraestructura y el

nacimiento de nuevas clases sociales musulmanas generadas, en parte, por las ideas francesas que defendían los derechos humanos universales y la independencia política. Dicha disonancia contribuyó a dar forma a una identidad nacional argelina separatista.

Durante las primeras décadas del siglo XX, la administración francesa respondió a las protestas políticas musulmanas y al sentimiento nacionalista argelino emitiendo leyes que restringían las protestas y la libertad de expresión. Dicha medida tuvo efectos profundamente contraproducentes y totalmente contrarios a la intención de los franceses. Sin embargo, al comenzar la Segunda Guerra Mundial, muchos de los argelinos musulmanes se unieron a la causa francesa.

En marzo de 1943, el líder musulmán Ferhat Abbas aprovechó la lealtad que los musulmanes mostraron hacia Francia durante la guerra para insistir en los derechos políticos. En su “Manifiesto del pueblo argelino” exigía que la constitución argelina garantizara la igualdad a los musulmanes bajo la ley y el derecho a participar en el proceso político argelino.

En 1944 el gobierno francés respondió al manifiesto con una oferta de reforma que ofrecía la plena ciudadanía francesa a ciertos musulmanes, con base en un sistema de mérito. La comunidad musulmana encontró dicha oferta una burla por distintos motivos, no siendo de menor importancia el que sólo permitiera a un número relativamente pequeño de musulmanes calificar a ésta inmediatamente. El 8 de mayo de 1945, cuando una manifestación pro independencia se tornó violenta, los militares y las fuerzas de seguridad francesas respondieron con mano fuerte para restaurar el orden, arrestando a los cabecillas de la manifestación y cerrando los centros utilizados para la organización de protestas. Durante estas y otras acciones relacionadas murieron aproximadamente 100 europeos y 15000 musulmanes autóctonos activistas.

Si bien el resultado sangriento de las protestas produjo un hiato perturbador durante nueve años de lucha abierta y organizada por parte del gobierno, también marcó una división significativa en las actitudes de muchos activistas musulmanes. Ya no creían que las manifestaciones y protestas pacíficas tendrían algún efecto para cambiar las leyes francesas. Más aún, los franceses no

tomaron medidas para cambiar la situación de ciudadanía de los musulmanes argelinos.

El gobierno francés agravó el problema al concentrarse en la reconstrucción de Francia continental afectada por la devastación y desorganización producida por la Segunda Guerra Mundial, en un proceso de modernización que había sido pospuesto por décadas. La Cuarta República de Francia, un régimen político inestable, lanzó exitosamente proyectos de modernización pero no pudo manejar eficazmente situaciones de emergencia como las crisis coloniales. La debilidad gubernamental se complicó con el retorno de los soldados franceses de Indochina donde acababan de sufrir la derrota. Conscientes de que habían abandonado a un gran número de leales vietnamitas al sufrimiento de castigos severos o a la muerte a manos del Viet Minh, los soldados franceses vieron el repliegue de tropas de Vietnam como una mancha en su honor. Los oficiales y suboficiales franceses resentidos por la derrota, proclamaron que el antiguo imperio colonial jamás volvería a pasar por una experiencia de ese tipo mientras ellos vivieran.

Sin embargo, el pueblo francés no compartió esta profunda resolución. La Segunda Guerra Mundial y la derrota sufrida en Indochina los hicieron indiferentes a la situación que se daba en Argelia. El enviar reclutas a luchar y a morir en lo que la mayoría consideraba como otra infructuosa guerra extranjera levantó protestas entre ellos. La falta de entusiasmo popular para llevar a cabo las operaciones militares a fin de retener las colonias extranjeras, era cónsona con el resto del mundo; la colonización no contaba con el respaldo internacional. La comunidad internacional se unificó para ejercer presión contra los países que buscaban mantener sus ex colonias. Los poderes mundiales principales que habían emergido de la Segunda Guerra Mundial—los Estados Unidos y la antigua Unión Soviética—estaban promoviendo la descolonización y los movimientos independentistas, si bien lo hacían por razones estratégicas distintas.

La soberanía francesa sobre Argelia se tornó más problemática cuando los estados vecinos de Argelia, Marruecos y Túnez lograron su independencia. El ejemplo de los vecinos, recientemente independizados, proveyó un

estímulo adicional a Argelia para lograr la independencia por cualquier medio necesario, incluso la insurgencia organizada y el terrorismo. En 1954 había un millón de europeos franceses argelinos viviendo en Argelia junto con 8.4 millones de “medio ciudadanos” que resentían dicha situación. Esta serie de circunstancias sentaron las pautas que originó una guerra abierta.

Frente de Liberación Nacional y Ejército de Liberación Nacional

Grupos de oposición autóctonos emergieron en respuesta a la intransigencia de los franceses para otorgar la ciudadanía a los musulmanes. Al principio estaban relativamente desorganizados y sus iniciativas fueron ineficaces, hasta tanto se fundó una “organización paraguas” denominada Frente de Liberación Nacional (FLN), el 1 de noviembre de 1954. El FLN reunió a la mayoría de los insurgentes y grupos activistas en una sola organización unificada para protestar por las inequidades sociales y políticas, las condiciones económicas desventajosas para los musulmanes, la administración ineficaz y falta de servicios sociales y la indiferencia hacia la religión como una característica de identidad y de gobierno.²

El FLN se creó como una organización secreta influenciada por un movimiento de campaña de independencia anticolonial. Si bien no era una organización comunista, el NLF extrajo exitosamente las lecciones aprendidas del Viet Minh. Aún cuando capitalizó con la experiencia de los veteranos musulmanes argelinos que habían servido en el Ejército Francés en Indochina, el FLN constituía un movimiento nacionalista influenciado, en gran medida, por el presidente egipcio Gamal Abdel Nasser, la figura política más importante de esa época en África del norte.

Sin embargo, la popularidad del FLN era limitada debido a la brutalidad con que perseguía su objetivo. Los perseguidos y los pobres, quienes más sufrieron sus ataques terroristas, algunas veces indiscriminados, detestaban al FLN. Además, este empleó a muchos criminales comunes reclutados por su capacidad para llevar a cabo misiones secretas. Su falta de honradez y brutalidad mancharon la reputación del FLN. No obstante, en última instancia, el FLN orquestó la mayoría de las actividades insurgentes más políticas y coercitivas.

A fin de administrar el movimiento, el FLN organizó un gobierno provisional que consistía en un comité conformado por cinco ejecutivos y un cuerpo legislativo. El FLN tenía dos objetivos establecidos—independencia para Argelia e igualdad para todos. Dicha organización dividió a Argelia en 8 regiones (*wilayas*), organizó la resistencia y estableció la base para una administración poscolonial futura. Su línea estratégica principal de operación tomaba medidas para atraer la atención mundial, a fin de ganar el respaldo internacional a su causa y presionar al gobierno francés. El FLN imprimió panfletos, publicó artículos en el periódico, transmitió propaganda en la radio gratuita y utilizó operaciones psicológicas (*PSYOP*) para controlar a la población; llevó a cabo actividades de guerrilla para controlar las zonas rurales; y condujo actos terroristas para hacer que, por temor, la población cooperara y de esa manera mermar la confianza en las leyes francesas. Se infiltraron clandestinamente en partidos democráticos para ampliar su control sobre la población. Las autoridades subestimaron su influencia.

El FLN creó una ala armada denominada Ejército de Liberación Nacional (ELN) para llevar a cabo operaciones militares terroristas y mantener un control político estricto sobre los dos componentes del ELN: unidades de guerrilla y organizaciones uniformadas. Las unidades con un estilo más convencional funcionaban desde refugios en países árabes vecinos. Si bien ambos componentes estaban equipados con armas ligeras, no se igualaban a las armas de los franceses.

El FLN organizó sus alas políticas y militares en células compartimentadas, cuyos integrantes, salvo los jefes de célula, desconocían las actividades e identidades de unos y otros. Los jefes servían de vínculos entre dos células contiguas para coordinar actividades. La célula típica de “tres” incluía al defensor, a cargo de una célula responsable de los actos de violencia, la distribución de panfletos y el establecimiento de contactos; el recaudador, a cargo de una célula responsable de recolectar los impuestos para la causa revolucionaria establecidos por el jefe; y el jefe, la única persona que se comunicaba con otros cabecillas de célula, el cual recibía órdenes directas de autoridades superiores y organizaba la ejecución de la misión.

El FLN organizó más de 30000 combatientes en unidades que se asemejaban a las formaciones del ejército y los ubicó en refugios marroquíes y tunecinos. Miles de voluntarios temporales llenaron sus filas. Cuando estalló la guerra en 1954, los franceses se enfrentaron a una organización preparada y lista para combatir. Ya para el año 1957, el FLN constituía una fuerza de combate disciplinada que constituía de 40000 soldados.

Las cuatro fases de la guerra. Una serie de ataques terroristas sobre blancos gubernamentales durante la celebración del Día de todos los Santos de Argelia, (conocido como el levantamiento de Todos los Santos), el 1 de noviembre de 1954, inició la guerra.

El conflicto evolucionó en cuatro etapas, a saber:

- 1ª Etapa (1954-55), se observó la expansión y crecimiento del FLN.
- 2ª Etapa (1955-58), se observó el levantamiento del FLN para socavar el estatus gubernamental, mientras expandía exitosamente su influencia y control mediante

una combinación de ataques terroristas y tácticas de guerrilla, aún cuando Francia socavó los logros del FLN durante la guerra brutal de contrainsurgencia.

- 3ª Etapa (1958-61), se observó cómo las fuerzas armadas francesas destruían, casi completamente, al ELN en Argelia. Sin embargo, mientras se lograba la victoria militar, Francia inició negociaciones secretas para otorgar la independencia a Argelia. El ELN se internó en refugios esperando el resultado de las negociaciones, mientras que el FLN se exilió voluntariamente para operar desde Túnez.

- 4ª Etapa (1961-62), se observó la proclamación de independencia de Argelia y el estallido de una guerra civil entre las fuerzas gubernamentales que respaldaban al FLN y los franceses-argelinos pro colonizadores. Además, en dicha etapa se observó un éxodo masivo de colonos, la masacre de argelinos autóctonos que habían peleado previamente en el bando de los franceses y el inicio de una tensión perdurable en la relación entre los dos países.



Foto AP

Un estimado de 40000 personas exhibiendo banderas francesas y letreros que leían: "Argelia Francesa," "De Gaulle al Poder," y "Larga vida para Salan y el Ejército" atestaron el foro frente a la Casa Gubernamental en Argelia, el 16 de mayo de 1958. El general Raoun Salan era el comandante militar francés en Argelia.

Líneas de operaciones

Tres líneas de operaciones fueron básicamente esenciales desde la siguiente perspectiva de lecciones aprendidas de contrainsurgencia:

- Mantener la voluntad política para apoyar el conflicto.
- Mantener el control de la población (el centro de gravedad de ambo lados).
- Destruir la estructura política y militar del enemigo en cada etapa del conflicto.

Mantener la voluntad política para apoyar el conflicto. Una lección que se aprendió claramente en la guerra fue que un país puede ganar militarmente una guerra y estratégicamente perderla. Francia logró una victoria operacional pero sufrió una derrota estratégica. Si la meta de toda guerra es la de lograr un objetivo político, no sólo vencer a un adversario armado en el campo de batalla, entonces el objetivo deseado proporciona el marco de referencia para cada uno de los aspectos de la guerra. El objetivo claramente definido y alcanzable provee una unidad de finalidad y acción unitaria que da sentido a las iniciativas logísticas, administrativas y diplomáticas indispensables para emprender la guerra. Un objetivo indefinido, poco claro o cambiante produce confusión y discordia, haciendo improbable cualquier tipo de éxito.

El objetivo deseado de Francia cambió tres veces en menos de una década. Este cambió desde intentar mantener una sociedad de doble nivel dominada por europeos franceses autóctonos (establecida desde 1848), garantizar la ciudadanía francesa a los musulmanes en 1958 para ganar su apoyo en cuanto a la iniciativa de Francia de mantener a Argelia como territorio francés, hasta ofrecer la autodeterminación a los musulmanes, en 1960. El cambio de propósito sembró la discordia interna y provocó un caos mayor. “Cómo perder una victoria militar por falta de un objetivo político claro y estable,” podría resumir la experiencia global de la guerra Francesa-Argelina.

El primer paso a seguir para mantener la voluntad política es definir—y luego mantener—un objetivo político asequible que provea esperanza a la población y que socave la legitimidad insurgente. Si la población no “acoge” el proyecto político, la guerra se hará perdido desde el principio.

La obtención de un objetivo político claro y estable requirió mantener la voluntad política tanto del gobierno francés como del pueblo y desplazarse rápidamente para implementar la ley y el orden en Argelia. De ahí que, las iniciativas paralelas de alta prioridad intentaron ganar la opinión favorable tanto doméstica como internacional.

El conflicto argelino demostró que un objetivo estable no puede provenir de una entidad política inestable. La inestabilidad política paralizó a Francia durante el conflicto argelino. Dado que Francia consideró a Argelia como territorio francés, el gobierno, inicialmente, intentó tratar el conflicto como un asunto de orden público, pero lo que comenzó como una operación de implementación de la ley degeneró, rápidamente, en una guerra de gran escala para la cual la Cuarta República no estaba preparada. Argelia sacudió tan vehementemente a la Cuarta República que ocasionó el desplome de su gobierno.

La reacción tardía de Francia ante el conflicto enajenó al pueblo argelino mientras el conflicto se expandía y aquellos que no estaban comprometidos inicialmente, luego se unieron con los que deseaban la independencia. Por consiguiente, el gobierno francés aisló a los que ofrecían la mejor esperanza de terminar el conflicto en términos más favorables para Francia. Mientras tanto, el pueblo francés no decidía si era mejor regresar a Argelia al *estatus quo* de preguerra, negociar un estatus de mancomunidad o apoyar el otorgamiento de independencia absoluta. La inestabilidad política inherente del parlamento francés condujo a un cambio de régimen en la misma Francia en 1958.

El desplome de la Cuarta República preparó el terreno para un nuevo cambio en el objetivo deseado. El general Charles De Gaulle regresó al poder en mayo de 1958 y puso fin al estancamiento político que surgió después del golpe de estado militar francés en Argelia. Enfurecido por el mal manejo de la guerra, el golpe intentó obligar al gobierno a mantener a Argelia como territorio francés. El Ejército asumió que De Gaulle estaba empeñado en mantener a Argelia como territorio Francés y que contaba con un mandato implícito, aunque ambigüo, para preservar a Argelia francesa, pero se comprobó que este no era el caso.

En retrospectiva, podemos ver que la Cuarta República cometió un suicidio político al

concederle autonomía total a De Gaulle. Luego de que el General asumiera el poder, se escribió una nueva constitución la cual le otorgaba un poder ejecutivo arrollador para manejar el conflicto y él creyó que la independencia de Argelia era inevitable dada la opinión mundial y popular anticolonialista. El general De Gaulle inició las negociaciones con el FLN que condujeron a los acuerdos de Evian, en marzo de 1962. Sin embargo, el movimiento de De Gaulle hacia las negociaciones no procedió sin oposición. Si bien las negociaciones se iniciaron en secreto, los elementos del ala derecha del Ejército Francés y los colonialistas se enteraron rápidamente de las mismas y reaccionaron violentamente. En abril de 1961, los Generales franceses que se oponían a las negociaciones intentaron dar un golpe militar. Poco después de concluidas las negociaciones, los opositores organizaron una campaña de bombardeo en Argelia con la intención de bloquear la puesta en práctica de los acuerdos.

En resumida cuenta, Francia quedó paralizada por la situación en Argelia. Ninguna de las ramas del gobierno contaba con el poder para manejar la guerra de manera eficaz o de replegarse de la misma en términos honorables. La popularidad de De Gaulle lo convirtió en el único político con suficiente influencia pública y política para terminar la guerra en contra de la voluntad de militares y colonos, no obstante, hasta De Gaulle tuvo que tomar una serie de pasos para lograr su meta.

Salir de la situación precaria que se daba en Argelia constituyó para Francia un pre requisito a fin de consumir la reconstrucción europea, la modernización francesa y la integración a la OTAN, pero aparentemente, De Gaulle creyó firmemente que el FLN tenía que ser derrotado en forma contundente antes de que se pudiera iniciar las negociaciones para la independencia en términos ventajosos para Francia. Como la situación degeneraba en una guerra abierta, a algunos Generales en Argelia (incluso el general Jacques Massu) se les dió prácticamente rienda suelta para lidiar con los insurgentes (como se constató en la Batalla de Argel cuando el Ejército comenzó a allanar viviendas y a tomar prisioneros a los civiles). La urgencia de la situación inclinó a las fuerzas armadas, bajo el mando de Massu, a asumir tareas de imposición de la ley. Sin

entrenamiento en el empleo de tácticas policiales, el Ejército utilizó métodos excesivamente severos, provocando que la opinión pública se volcara contra los franceses.

El promover apoyo para el conflicto fue una tarea difícil. Dicho conflicto contaba con un interés inmediato mucho mayor que la guerra de los colonos en Indochina. Un millón de ciudadanos franceses vivían en Argelia, muchos con vínculos cercanos de amigos y parientes en Francia, y Argelia se encontraba muy cerca de la misma. La población francesa estaba mucho más involucrada con Argelia y prestaba mucha atención a la situación que se desarrollaba allí. Un ejército de voluntarios fue el que peleó la guerra de Indochina, pero dos millones de conscriptos pelearon la guerra de Argelia. Dichos factores socavaron rápidamente el apoyo civil hacia la guerra.

Además, el partido comunista, los movimientos izquierdistas extremos, los periodistas e intelectuales (tales como el filósofo Jean Paul Sartre) cuestionaron la legitimidad de la guerra y su conducción. El uso irrefutable de técnicas de tortura fue denunciada consistentemente y se convirtió en un asunto clave para debilitar la confianza pública.

Tanto los activistas comunistas internacionales que percibieron la guerra como imperialista y los norteamericanos, quienes percibieron la lucha como jugar en las manos de los comunistas, se opusieron a la guerra. Sus críticas convergieron para erosionar la opinión pública de los franceses e incitaron la opinión pública mundial contra la guerra. Los medios de comunicación desempeñaron un papel fundamental en dicho proceso. Las polémicas fotografías llevaron a cuestionar la legitimidad de las acciones francesas.

Los franceses emplearon las técnicas de *PSYOP* elaboradas y formalizadas durante la Segunda Guerra Mundial para influenciar a las poblaciones musulmanas dominantes. Sin embargo, la *PSYOP* socavó sus propios objetivos en el mundo de las ideas. Puesto que la gente intelectualmente apasionada que concibe las *PSYOP*, está a menudo apegada a ideologías y prejuicios, las operaciones formuladas durante emergencias caóticas, puede fácil e inapropiadamente impedir identificar la diferencia entre la actividad militar legítima y la defensa política partidaria. El uso

de la *PSYOP* relativamente sin supervisión, por parte de los militares franceses, sirvió para polarizar políticamente a muchos oficiales franceses respetados en el pasado, cuya oposición podría haber servido para influenciar a sus líderes civiles. En la posguerra, las *PSYOP* se convirtieron en tabú por un largo periodo en la institución castrense francesa. La lección aprendida fue la siguiente: los líderes militares de mayor antigüedad y sus expertos civiles tienen que circunscribir cuidadosamente las *PSYOP* y garantizar una adecuada supervisión civil de dichas actividades.

Mantener el control de la población. Los franceses tenían que convencer a los argelinos musulmanes, el centro de gravedad principal en el conflicto, de que el control francés de Argelia garantizaba su seguridad, que la modernización política y económica estaba en camino y que los musulmanes que representaban sus intereses autóctonos y nacionales podrían ganar influencia política. Lamentablemente, los franceses no entendieron completamente la importancia de estos imperativos hasta que fue demasiado tarde para evitar el caos y la guerra.

Francia, eventualmente, logró el control de los musulmanes argelinos; mayormente por la fuerza, pero la soberanía francesa sobre Argelia a esa altura era una causa perdida. Comparado con otras contrainsurgencias, el ratio de fortaleza de la guerra Franco-Argelina fue extraordinariamente favorable para los franceses. Por cada ocho musulmanes había un ciudadano francés determinado a mantener a Argelia como territorio francés y dispuesto a unirse o cooperar con las fuerzas francesas (unidades de Zouave integradas por colonos). Además, en un principio muchos musulmanes favorecían la idea de seguir rigiéndose por las leyes francesas si de esa manera podían obtener su ciudadanía. Este grupo parecía ir en aumento hasta 1958, declinando sólo cuando se llevó a cabo el acuerdo de autodeterminación.

Las medidas previstas de los colonos orientadas a retardar la modernización política y económica que favoreciera las aspiraciones de los musulmanes para obtener la ciudadanía, destruyeron cualquier ventaja demográfica que los franceses hubiesen podido obtener al conceder igualdad de derechos a los musulmanes. Por ejemplo, en 1954 Francia no pudo poner en práctica un ambicioso plan de

modernización, concebido para ganar el apoyo de los argelinos musulmanes, a causa de la oposición parlamentaria motivada, principalmente, por el interés de los colonos. Mas aun, el gobierno no hizo casi nada para reducir o determinar responsabilidades por las represalias brutales del terrorismo del FLN contra los musulmanes. El hecho de que muchos de esos ataques jamás fueran investigados, o denunciados, convenció a numerosos musulmanes de que el sistema de justicia francés jamás funcionaría equitativamente para ellos, cualquiera que fuese su ciudadanía, y que su lealtad no les permitiría ganar nada en términos sociales, políticos o económicos.

A fin de asegurar el control sobre la población, los franceses, metódicamente, establecieron puestos de seguridad en cada una de las villas, intentando convencer al pueblo de que, de esta manera, eliminarían por completo a los insurgentes. Los franceses pusieron en práctica un plan para destruir a los rebeldes en todo el país. Dicha iniciativa produjo el restablecimiento de la seguridad, la ley y el orden durante el año 1958, a medida que las fuerzas francesas desmantelaban los cuadros del FLN y negaban a los insurgentes el control tanto del terreno físico como moral en los pueblos y zonas rurales. La estrategia de expandir la influencia y control requería el conocimiento de las relaciones y paraderos de, prácticamente, todos los habitantes del país.

A fin de lograrlo, los franceses iniciaron un programa de protección urbana parecido a un “totalitarismo” concebido y auspiciado por el Coronel Roger Trinquier, en el que se identificaban las relaciones familiares a través de un censo cuidadoso y detallado vinculado a una política de imposición de seguridad a través de la responsabilidad de familia. Bajo dicho programa, las cabezas tradicionales de cada familia eran responsables de los movimientos y paraderos de sus miembros. Los integrantes de las familias eran catalogados en grupos nucleares pequeños enumerados por casas y luego por relaciones de parentesco por cuadras, distritos y regiones de la ciudad. En cada nivel, los franceses implementaron una oficina de seguridad haciendo responsables a los cabezas de familia por el paradero de cada uno de sus integrantes.

Los líderes franceses también entendieron la importancia del control de la población. Dado que

el conflicto ocasionó destrucción y el desplome económico que agravó la pobreza y empeoró las condiciones de vida, el FLN comenzó a aliviar tales injusticias y sufrimiento para aumentar su popularidad ante el pueblo. Su gobierno fantasma en expansión fue muy exitoso en proveer servicios a las zonas que se encontraban bajo su control de facto.

Cuando los franceses comenzaron a allanar y a destruir los cuadros y combatientes del FLN, se agudizaron los problemas sociales. A fin de solucionarlos, los franceses desarrollaron y desplegaron Secciones Administrativas Especiales (SAE), las que se emplazaron en unidades territoriales desde 1958. Estas SAE dividieron las zonas rurales en cuadrículas y sectores donde el gobierno había descuidado los servicios esenciales y ayudaron a proveer asistencia y servicio, lo que llenó el vacío que quedó cuando se destruyeron las estructuras del FLN. Los programas de modernización mostraron un éxito local significativo y ayudaron a establecer el orden y control de la población, sin embargo, ya era demasiado tarde para cambiar el curso del conflicto.

Los franceses aprendieron algunas lecciones importantes de dicho fracaso, las principales según su importancia fueron las siguientes:

- Determinar qué alimentó el apoyo popular a la insurgencia (a menudo, frustración sobre las limitaciones económicas o la carencia de servicios públicos ineficazmente administrados).
- Desplegar elementos similares a las SAE, tan pronto sea posible en el conflicto (mientras la población se mantiene neutral hacia la insurgencia).
- Lograr un equilibrio entre el fomento oportuno de la disensión y restauración del orden a través de la reconciliación entre los grupos autóctonos.

La población musulmana argelina tenía numerosas fallas, por ejemplo: bereberes contra los árabes, áreas urbanas contra zonas rurales, la clase media en crecimiento contra los campesinos pobres y la pugna entre insurgentes y los autóctonos denominados, *harkis* (colaboradores) que peleaban en el Ejército Francés. Las divisiones que los franceses habían fomentado intencionalmente eran tan profundas que no cupo reconciliación alguna, una vez que se inició la

guerra civil en 1962. Entre las consecuencias producidas se encuentra el éxodo masivo de colonos a Francia y la matanza de millares de *harkis* (abandonados completamente por Francia y considerados traidores por el FLN).

Entre otra de las lecciones aprendidas se encuentra la siguiente: la delegación oportuna de responsabilidades a la élite dirigente ayudó a generar un sentido de esperanza en el futuro entre el pueblo. Sin embargo, Francia esperó demasiado para incluir a la élite musulmana en el proceso político. Francia perdió la oportunidad de hacerlo en 1945 cuando encarceló a los miembros de partidos moderados, en lugar de implementar un sistema que proporcionara a los musulmanes un camino para obtener la ciudadanía francesa. Cuando Francia finalmente ofreció la ciudadanía a los musulmanes en 1958, ya era casi demasiado tarde. La élite musulmana más proclive a adoptar la ciudadanía francesa, en su mayor parte, habían sido masacrados por el FLN o habían desechado la opción. La falta de toma de decisiones oportunas por parte de Francia creó un vacío político el cual llenó rápidamente el FLN y sus seguidores.

Destruir la estructura política y militar de los insurgentes. La destrucción completa de las unidades militares insurgentes y el desarraigo de sus estructuras políticas constituyeron pasos intermedios esenciales para controlar permanentemente a la población. La estructura organizacional militar, la administración de inteligencia y el uso estricto de los principios COIN de la guerra de Indochina, constituyeron factores claves en la destrucción del aparato político y militar de la insurgencia.

La estructura de mando y control francés en Argelia en ese periodo, resultó propicio para la contra-insurgencia. Duplicó el sistema francés de administración civil existente para ayudar a garantizar la unidad de mando en apoyo a las operaciones. Los tres sectores principales de Argelia (*igamies*) correspondían a los tres cuerpos de Ejército francés, sus 15 departamentos correspondientes a las 15 divisiones francesas y sus 72 distritos (*arrondissementes*) para 72 regimientos.

Las unidades militares en Argelia estaban constituidas en un 90% por infantería móvil y ligera, capaces de adaptarse para combatir a los insurgentes equipados con armas livianas.

Un cuerpo de ejército constituía la reserva y los apoyaba ante requerimientos, en el nivel operacional. Las formaciones de tropas autóctonas reforzaban cada nivel organizacional en las operaciones de inteligencia, de búsqueda y rescate. Algunas unidades tipo comandos estaban constituidas en un 100% por musulmanes. Al FLN le preocupaba especialmente dichas unidades. Después de la guerra muchos de los que permanecieron leales a Francia lo pagaron con sus vidas.

La estructura de fuerza de la época moderna se vio obligada a adaptarse a la índole de la guerra de guerrilla. La aviación del ejército empleó las lecciones aprendidas en Indochina. Las unidades terrestres se tornaron fuertemente dependientes de los recursos aéreos para la movilidad operacional y el apoyo aéreo cercano. Se reintegraron al servicio los aviones bimotores para proveer apoyo, en vista de que se comprobó que los aviones de propulsión a chorro eran demasiado rápidos y difíciles de maniobrar para ser eficaces.

Algunos pilotos adiestrados en los aviones de propulsión a chorro tuvieron que aprender nuevamente a volar los aviones más viejos. Las fuerzas terrestres se reorganizaron en unidades más pequeñas y flexibles con potencia de fuego comparable a los regimientos antiguos.

Ambos bandos identificaron a la población como el centro de gravedad en la guerra. Gran parte de la lucha ocurrió entre la población, en donde los insurgentes y elementos terroristas se mezclaban libremente y era muy difícil identificarlos. Una vez que las fuerzas francesas destruyeron a las fuerzas enemigas, tuvieron que mantener y administrar las zonas habitadas que controlaba anteriormente el enemigo, no sencillamente abandonarlas. Las zonas abandonadas rápidamente caían en manos del enemigo. Cualquier persona que hubiese apoyado a los franceses o que hubiese permanecido neutral sufría la violencia del FLN. Las matanzas por venganza aterrorizaron y sometieron al resto de los habitantes y se negaban a cooperar con las fuerzas francesas.

Sin embargo, el control del terreno constituyó un factor importante. La política de reunir a las poblaciones en aldeas estratégicas dejó desalojadas zonas donde los guerrilleros podían merodear libremente. Las fuerzas francesas

sometieron dichas zonas a operaciones de búsqueda y destrucción intensiva. Los comandos *Harki* que hablaban las distintas lenguas y estaban familiarizados con la cultura y el terreno persiguieron a los insurgentes.

La victoria también exigió destruir al gobierno sombra insurgente. Una vez eliminadas las estructuras militares y políticas del FLN en una aldea, se creaban gobiernos de aldeas pro franceses y llevaban a cabo programas para adiestrar fuerzas en la autodefensa a fin de ayudarlos a proporcionar seguridad a la población.

Recolección de datos de inteligencia. La recolección de datos de inteligencia presenta obstáculos especiales. En circunstancias convencionales, generalmente involucra la interrogación de enemigos uniformados, bajo las leyes de guerra terrestre, según la codificación dada por los tratados internacionales. Sin embargo, las insurgencias generalmente involucran actividades terroristas y criminales. Resulta difícil identificar a los enemigos, en ropas civiles que se mezclan con la población o entre los refugiados. Aún más difícil resulta separar a los criminales de los combatientes legítimos. La condición jurídica de los terroristas amparados por la ley es distinta de aquella que atañe a los combatientes legítimos (incluso las fuerzas no uniformadas que portan armas abiertamente y no están involucradas en prácticas prohibidas). Dicha distinción en la condición jurídica brinda una excusa adicional para justificar métodos ilegales.

Los franceses utilizaron dos métodos de interrogación para recolectar datos de inteligencia, a saber: la tortura, si necesitaban información rápidamente y la interrogación estándar, si éste no era el caso. La policía se encontraba completamente abrumada y la situación estaba fuera de control. La presión para obtener información oportuna creada por la campaña de bombardeo intensivo por parte de los terroristas, apremió al general Massu a autorizar el uso oportuno de métodos eficaces de tortura. Los métodos de tortura no se utilizaban en cada una de las unidades. Algunas de ellas se rehusaron a usarla. Algunos que habían sido torturados por la Gestapo lo aceptaron como algo inevitable, mientras que otros, que habían sido víctimas de las mismas macabras experiencias, no las aceptaron.

Las autoridades políticas francesas respaldaron secretamente la decisión de utilizar métodos de tortura.

El torturar a las personas producía buenos resultados a corto plazo. Posterior a las sesiones de tortura y mediante un análisis cuidadoso e implacable, se descubría cada una de las células de las organizaciones del FLN/ELN las que, a su vez, eran sistemáticamente eliminadas. La tortura de sospechosos comprobó ser útil para el éxito militar a corto plazo y contribuyó a destruir al FLN. Sin embargo, las declaraciones públicas de que los franceses habían utilizado métodos de tortura tuvieron consecuencias estratégicas catastróficas. El método de tortura, desde el punto de vista COIN, no fue estratégicamente eficiente. Originó efectos morales y psicológicos negativos de larga duración en la población involucrada y en los propios soldados y ciudadanos franceses. En la práctica, la erosión moral probó ser poco constructiva.

En resumen, la recolección de datos de inteligencia en Argelia fue la técnica más importante para el control eficaz de la población. Esto exigió lo siguiente:

- Un censo eficaz.
- El empleo de personal autóctono para infiltrarse en las células.
- Métodos eficaces de interrogación que incluyó el uso de tortura, de ser necesario.

Sin embargo, estratégicamente hablando, los métodos de interrogación traspasaron los límites al ejecutar acciones desdeñables tanto en lo moral como en lo estratégico que comprobaron ser perjudiciales a largo plazo. No obstante, las medidas originadas de tales métodos de recolección de inteligencia fueron sumamente exitosas a corto plazo porque forzaron a la población musulmana a la obediencia.

Los ingenieros del servicio especial francés fueron capaces de provocar salvajes matanzas domésticas dentro del mismo FLN. Lo hicieron mediante la manipulación de información introducida por agentes que se habían infiltrado exitosamente en las células.

Francia venció las formaciones militares del FLN mediante el uso de las siguientes líneas secundarias de operaciones:

- Interrupción del apoyo proveniente de países vecinos.

- Dominar la guerra urbana lo cual produjo la pérdida de control de las ciudades por parte del FLN.

- Dominar en las zonas rurales, en parte fomentando las organizaciones civiles de defensa en las aldeas alejadas.

- Uso exitoso de técnicas de búsqueda y destrucción en los barridos de las zonas de refugiados.

Las formaciones convencionales del ELN dependían de Túnez y Marruecos para refugiarse. Túnez también albergó bases para los ataques fronterizos y la preparación de misiones de abastecimiento para apoyar la guerrilla urbana. A fin de cortar las rutas de comunicación y abastecimiento, los franceses construyeron la línea Morice, una barrera de 200 millas de extensión a lo largo de la frontera entre Argelia y Túnez que combinaba una cerca y unidades mecanizadas de búsqueda y destrucción móvil apoyadas por artillería y complementada con misiones de búsqueda de armas en los puertos y aeródromos.

Estas medidas enseñaron a los franceses posteriormente a usar medidas clandestinas, cuando fuera posible, contra los países que apoyaban a las insurgencias o a los grupos terroristas. Tales medidas contribuyeron a minimizar la crítica externa y la presión política. Los franceses usaron operaciones encubiertas para destruir los envíos marítimos de armamento y neutralizar el apoyo al FLN.

En Argelia, el control de las zonas rurales representó legitimidad. En búsqueda de dicha legitimidad, el FLN ejerció el control administrativo sobre centros urbanos mientras simultáneamente debilitaba la autoridad gubernamental mediante la interrupción de los servicios básicos y la seguridad. A fin de derrotar al FLN, el gobierno francés tuvo que perseguir y controlar dichas zonas mientras simultáneamente derrotaba al gobierno sombra del FLN.

El general Massu asumió el mando de una fuerza de policía y de las fuerzas armadas *in extremis* y se le otorgó autoridad para imponer la ley interna con el fin de garantizar la unidad de mando. Una vez organizada, la fuerza comenzó a utilizar datos recolectados previamente de los censos para ayudar a formular un plan de acción contra los insurgentes. Comenzaron las dos batallas por Argel.



Foto AP

Mujeres y hombres musulmanes exhibiendo la nueva bandera del país mientras celebraban en las calles de Oran, Argelia, el 3 de julio de 1962, en un desfile de liberación luego de 132 años del dominio francés.

Las Batallas de Argel

En respuesta a la amenaza de una huelga general el 7 de enero de 1957, el prefecto de Argel dio a las fuerzas de Massu poderes policiales los que, por lo general, se mantenían bajo el control de autoridades civiles.

En la primera batalla de Argel, los franceses rompieron la huelga organizada por el FLN, iniciaron medidas para controlar a la población y participaron en combates de tierra mediante el empleo de patrullas, operaciones de cerco y búsqueda y puestos de control respaldados por desertores del FLN. Mientras tanto, operativos secretos destruyeron las redes enemigas en forma simultánea.

En pocas semanas, Francia destruyó las estructuras políticas y militares del FLN, desmanteló su red de bombas y aniquiló o neutralizó a 1827 *fellaghas* (proscritos), incluso 253 asesinos y aproximadamente 200 terroristas. Durante estas medidas de estabilización, las fuerzas francesas sufrieron únicamente dos bajas y cinco heridos—una resonante victoria para ellos. Los factores claves para el éxito militar en la batalla fueron los siguientes:

- Declaración de un estado de emergencia que le otorgó a Massu la autoridad policial para catear viviendas y detener a los sospechosos.
- Unidad y libertad de acción de las fuerzas armadas, la administración, la policía y todos los servicios, incluso aquellos que eran secretos.
- Control de la población mediante censos.
- Recolección eficaz de datos de inteligencia obtenidos a través de la infiltración.
- Destrucción de las redes terroristas.
- Uso de técnicas de interrogación en masa.
- Uso de cuadrículas que cortaron la alcazaba (*casbah*) como pastel.

Desafortunadamente, el éxito que los franceses tuvieron en el control de la población no perduró. El FLN volvió a levantar rápidamente su organización, lo que requirió que Francia trabara una segunda batalla de Argel para erradicar nuevamente al enemigo.

La segunda batalla fue más bien una operación policiaca; requirió solamente del apoyo de un regimiento aerotransportado. Obtuvieron el éxito, en gran parte, debido a la campaña de desinformación concebida y promovida por el capitán Paul-Alain Leger que envió a sus agentes a infiltrarse en el FLN, e iniciar rumores, lo que

provocó una marea de sospechas destructivas y violencia interna en las redes secretas del FLN. La campaña de desinformación convenció a los cabecillas del FLN ejecutar a un gran número de sospechosos por traición dentro de sus filas.

Los franceses usaron medidas severas para proveer seguridad a Argel y demás centros urbanos, pero este éxito táctico tuvo un alto costo tanto estratégico como moral. Algunas de las tácticas usadas para conducir la batalla transformaron la victoria en un desastre moral con consecuencias negativas a largo plazo en lo que se refiere al apoyo civil.

Conclusión

El estudio de la guerra Franco-Argelina resulta útil para los estudiantes de la contraguerrilla y de las guerras revolucionarias contemporáneas. Su historia nos revela muchas de las mismas razones fundamentales de conflicto y las mismas complejidades que se observan actualmente en la situación de seguridad mundial. Las tradiciones, expectativas y reglas de un poder colonial del pasado fueron la fuente del conflicto. ¿Se hubiese podido ganar la guerra si Francia hubiera manejado los asuntos de una manera más realista, desde un punto de vista político?

Una lección significativa que emerge del conflicto es que, resulta esencial contar con un objetivo político claro para moldear todos los aspectos involucrados en la conducción de este tipo de guerra: A menudo, si el objetivo es confuso, el uso de fuerza resulta frecuentemente antieconómico, en el mejor de los casos, y en el peor, perjudicial. Además, el conflicto destacó la necesidad de encontrar un equilibrio entre el uso de fuerza y las medidas dirigidas a ganar el corazón y la mente de la población. Finalmente, Francia logró el control de la población, pero en realidad jamás ganó completamente el apoyo para su causa. Las fuerzas francesas hicieron mucho para aliviar el sufrimiento infligido a la población civil durante las operaciones de búsqueda y destrucción, sin embargo, el uso de métodos brutales para obtener datos de inteligencia (es decir, métodos de tortura o amenazas de violencia), sólo traumatizó a la población musulmana y la sometió a la obediencia, aislándola finalmente de Francia. Los problemas de tipo moral y técnicos de la

interrogación masiva estropearon la conducción de la guerra y permanecen de muchas maneras sin resolver.

Una última lección aprendida de la guerra es que en cualquier ambiente COIN, es probable que el antiguo orden sea irre recuperable; el conflicto representa el nacimiento de un nuevo orden, no una oportunidad para regresar al orden previo; el éxito depende de aceptar, adaptar y moldear, no de intentar dar vuelta atrás al reloj.

Los principios claves aprendidos del conflicto, aun hoy en día, dan forma a las operaciones del Ejército Francés. Estos incluyen el reconocimiento de las siguientes necesidades:

- Otorgar un alto nivel de autonomía operacional a las unidades que funcionan en dicho ambiente.
- Exigir que las unidades mantengan un contacto estrecho con la población para fomentar el entendimiento y evitar el aislamiento y la pérdida de enfoque en el objetivo.
- Adiestrar a las tropas autóctonas para garantizar lealtad a la causa y libertad de acción de las fuerzas.

Francia continúa poniendo en práctica las lecciones aprendidas de la experiencia de la guerra Franco-Argelina en toda África y en otros lugares cuatro décadas después del conflicto de donde las aprendieron.

La guerra Argelina dejó un legado mixto en el Ejército Francés. Implicó dos golpes militares, métodos brutales de recolección de datos de inteligencia y ocasionó malos entendidos entre los políticos y determinados segmentos de las filas militares ocasionados por agendas divergentes durante la ejecución de la guerra.

Por último, dado que Argelia obtuvo su independencia en medio de una guerra civil que tomó muchos años conciliar, ha tenido una relación muy compleja y caótica con Francia, una de odio y de amor. La situación está cambiando ahora hacia una dirección positiva para el futuro de Francia y de Argelia. **MR**

NOTAS

1. Biblioteca del Congreso, estudio del país Argelia.
2. El componente islámico de la insurrección argelina no se puede confundir con los movimientos islámicos fundamentalistas que reclaman doctrinas islámicas a los gobiernos que existen hoy en día y en contra los cuales la organización moderna del FLN también peleó ferozmente en los años 90.

Cómo ganar la batalla, pero perder la guerra:

Tres maneras distintas de cómo el éxito en el combate promueve el fracaso en la paz

Dr. Christopher E. Housenick

LAS DIFICULTADES RECIENTES en los esfuerzos de estabilización y reconstrucción pos conflicto tanto en Afganistán como en Irak contrastan enormemente con los éxitos de sus respectivas operaciones de maniobra de combate. Aunque hay muchas razones para el surgimiento de estos problemas, un motivo aún es menos estudiado—los métodos utilizados en la conducción de operaciones de combate directo. Estos problemas sólo pueden ser aliviados con cambios fundamentales en la doctrina militar de EUA, aumentando así la probabilidad de lograr el éxito en la estabilización de Estados en el período de pos intervención,

Aunque las Fuerzas Armadas (FF.AA.) de EUA siempre han desempeñado un papel en las operaciones de reconstrucción pos conflicto de la Fase IV, los actuales esfuerzos de reconstrucción en tanto Irak como Afganistán han sido paralizados por la inestabilidad. El resurgimiento del Talibán en el sur de Afganistán y el incremento en la producción de opio evocan preguntas sobre la eficacia de los esfuerzos de reconstrucción por parte de EUA y la OTAN en ese país. Los esfuerzos de reconstrucción en Irak fueron interrumpidos muchas veces dado el ambiente de seguridad peligroso e impredecible; la violencia perpetrada por insurgentes, milicias, sectas, terroristas extranjeros y especuladores criminales han hecho insostenible la situación de seguridad en Irak. En un momento dado, el ambiente de seguridad del país se deterioró al punto que más de dos millones de iraquíes huyeron de sus casas y entraron en naciones limítrofes.¹

Estos gigantescos desafíos de la fase pos conflicto contrastan mucho con los éxitos obtenidos en las operaciones de maniobra (las operaciones de Fase III) en estas dos guerras. Cuando las fuerzas militares convencionales de EUA comenzaron su campaña en Afganistán en octubre de 2001, el capital del país, Kabul, capituló en sólo dos meses, y la mayoría de las ciudades principales en el país cayeron a fines de año. En la invasión de Irak en el año 2003, el avance y captura de Bagdad se lograron en seis semanas. Las operaciones de maniobra en ambos conflictos eran poderosas, rápidas y decisivas.

Christopher Housenick es profesor adjunto de la Universidad American en Washington, D.C. Su interés en la política militar norteamericana comenzó mucho antes de recibir su Doctorado de la Universidad Estatal de Pensilvania en el año 2005. De 1992 a 1996, fue soldado de infantería de la 82ª División Aerotransportada (1/325AIR), donde alcanzó el grado de cabo.

FOTO: Un vehículo utilizado por combatientes de Al-Qaeda en Irak es destruido por soldados del 1er Batallón de Tropas Especiales, 1er Equipo de Combate de Brigada de la 101ª División Aerotransportada, después que combatientes enemigos atacaron las fuerzas de la coalición al detonar un chaleco suicida, 23 de febrero de 2008.

(Departamento de Defensa)

No faltan opiniones sobre el porqué la reconstrucción era mucho más difícil que el esperado en Irak y en Afganistán. Algunos críticos señalan las fallas de inteligencia antes de que comenzaran las guerras y durante los esfuerzos de reconstrucción; otros citan las metodologías subdesarrolladas e improvisadas del planeamiento de la reconstrucción pos conflicto, mientras que aún otros culpan a los líderes superiores en los esfuerzos de reconstrucción.²

Una posible explicación es raramente discutida: la conducción de las operaciones de combate antes del comienzo de la reconstrucción. A menudo, las discusiones sobre las operaciones de las Fases III y IV ocurren en forma relativamente aislada, y suponemos que estas operaciones se realizan independientemente. Sin embargo, estos dos componentes de las acciones militares están entrelazados e interconectados. ¿Es posible que la manera en que las Fuerzas Armadas de EUA conducen la guerra dificulte el logro de resultados pacíficos duraderos?

Pienso que el “modo de guerra norteamericano”, o sea, la doctrina seguida y táctica empleada en las operaciones de la Fase III, crean grandes dificultades y problemas con los que tendríamos lidiar en la Fase IV. Los métodos que son exitosos en la fase de maniobra del conflicto contribuyen directamente a los esfuerzos de reconstrucción cada vez más difíciles.

Causa y efecto

No podemos esperar operaciones fáciles de estabilización en nuestra operaciones militares actuales, en consideración de tres condiciones que, ya sea, estimulábamos o no controlábamos. El uso abrumador de fuerza respaldado por la Doctrina Powell, la selección de la infraestructura estatal como blanco y la presencia de un creciente número de extranjeros crean problemas que continúan y estorban los esfuerzos de reconstrucción. A continuación discutiré cada una de estas consideraciones a su vez.

El uso abrumador de la fuerza militar. Uno de los axiomas más comunes relacionado con la acción militar es usar la fuerza abrumadora para derrotar a un adversario.³ Una directriz generalmente aceptada en el planeamiento de una operación ofensiva es contar con una ventaja

a razón de 3 a 1 con respecto a personal en las operaciones de combate y una superioridad numérica aún más alta en las operaciones militares que se realizan en terreno urbano.⁴ Sin embargo, en la práctica, las FF.AA. de EUA casi siempre comienzan sus ataques con una razón inferior. Al emplear la tecnología avanzada, tales como medios de ataque aéreo de próxima generación y vehículos blindados avanzados, EUA frecuentemente puede compensar por las diferencias en el número de fuerzas.

Esta metodología ha logrado gran éxito en el reciente pasado. Aunque las fuerzas de la coalición sólo fueron ligeramente mayores que las fuerzas militares iraquíes en el año 1991, EUA y sus aliados completamente derrotaron a un Ejército iraquí atrincherado con una campaña aérea de cinco semanas de duración y una ofensiva terrestre de 100 horas. En el año 2003, una coalición invasora compuesta predominantemente por fuerzas norteamericanas y británicas de 263.000 soldados atacó y derrotó a un Ejército iraquí de aproximadamente 375.000 soldados, tomando control de Bagdad en seis semanas. El uso de fuerza abrumadora posibilitó estas difíciles maniobras militares aunque la coalición tenía una clara desventaja numérica.

Aunque derrotas militares espectaculares mediante el uso de enormes cantidades de fuerza son importantes para el éxito de las operaciones de la Fase III así como para la protección de la fuerza, estos tipos de derrotas devastadoras de los adversarios de EUA pueden llevar consecuencias inoportunas y problemáticas una vez que comiencen las operaciones de la Fase

¿Es posible que la manera en que las Fuerzas Armadas de EUA conducen la guerra dificulte el logro de resultados pacíficos duraderos?

IV. El uso aplastante de fuerza puede generar el deseo de venganza o retribución en los adversarios derrotados.⁵ Hay diversos casos en que la derrota humillante en una guerra sembró las semillas para futuras guerras. Según Robert Harkavy:

*El grado o profundidad de la derrota puede ser muy importante para determinar el nivel de humillación resultante. Los árabes en el año 1967 y los iraquíes en 1991 sufrieron derrotas aplastantes y humillantes que causaron la vergüenza duradera. En ambos casos, la fanfarronería antes de la guerra (los enemigos se iban a ahogar en su propia sangre) era seguida por el rendimiento militar parecido a una ópera cómica, extensamente interpretado en todo el mundo como algo equivalente a cobardía que, luego, provocó grandes bochornos.*⁶

Esta forma de relación no se limite al Medio Oriente. Las relaciones contenciosas entre Alemania y Francia durante la era del equilibrio de poder a fines del siglo XIX y las numerosas guerras entre la India y Pakistán demuestran que la derrota en una guerra siembra las semillas del próximo conflicto en términos directos y explícitos, una necesidad psicológica de la restauración de honor del Estado por medio de poderío militar.

Con frecuencia, antiguos enemigos identifican un indicador significativo cuando discuten los daños ocasionados y la pérdida de su honor y respeto—inmensas diferencias en el número de bajas con relación a sus oponentes. Cuando una parte sufre un nivel desproporcional de bajas, a menudo sienten que sus vidas son consideradas menos valiosas e importantes que las vidas de sus adversarios, incrementando así la necesidad de venganza y retribución. Este razonamiento es muy común en las polémicas sobre los conflictos y guerras entre Israel y Palestina.⁷ El coraje causado por las grandes diferencias entre los números de bajas ha surgido en las actividades militares de EUA. En la guerra del golfo Pérsico del año 1991, murieron más de 25.000 soldados iraquíes, en comparación con sólo 268 soldados norteamericanos. En la Operación *Restore Hope* en Somalia, murieron 18 soldados en la batalla de Mogadiscio en octubre de 1993, mientras que más de 1.000 somalíes murieron en el combate.⁸ Estas estadísticas ilustran claramente la gran diferencia que existe entre el número de soldados muertos de EUA y los números de adversarios muertos, y en ambos casos, estas batallas crearon niveles marcados y considerables de hostilidad.

La selección de la infraestructura como blanco en las operaciones de combate. La

infraestructura siempre ha sido un componente crucial de las operaciones militares y de seguridad. El Imperio Romano podía mantener el control sobre grandes extensiones de territorio debido a la red vial que había construido en todas partes de Europa y Asia occidental. Los cruceros estratégicos en la ciudad de Gettysburg hicieron la batalla en este lugar un punto crucial de la Guerra Civil de EUA porque el ejército que controlara estos cruceros tuviese mucho más libertad de maniobra en todo el país. En la IIGM los puertos, vías férreas y puentes fueron bombardeados para restringir y cortar las líneas de reabastecimiento y refuerzos de tropas. En la guerra del golfo Pérsico en el año 1991, los aviones de guerra de EUA atacaron los nodos y carreteras principales para que los ejércitos de Saddam Hussein no pudieran coordinar y planificar una campaña defensiva coherente, ni efectuar una retirada, aislándolos, sin orientación alguna y más vulnerables a los ataques por las fuerzas de la coalición.

Aunque es una consideración militar importante y viable de seleccionar, dañar y destruir estos sistemas en las operaciones en la Fase III de un conflicto, estas mismas redes de infraestructura son sistemas cruciales que se necesitan en el estado ocupado en las secuelas de una invasión. Una estación telefónica, que puede ser utilizada para pasar órdenes e informaciones al intentar parar el avance u invasión norteamericano, también puede ser usada para pasar informaciones y órdenes en tiempo de paz desde un gobierno central hasta zonas lejanas de un estado. Un puente que se usa para desplegar tanques también puede ser usado para movilizar camiones cargados con alimentos y otros bienes comerciales en la reconstrucción pos conflicto y en tiempo de paz. Seleccionar estos sistemas como blancos en la guerra priva a todos del uso de los mismos en tiempo de paz.

El problema de fijar como objetivo la infraestructura se destaca en los Balcanes. Cuando la OTAN autorizó e implementó una campaña aérea en contra de Serbia en el año 1995 y luego contra Kosovo en 1999, uno de los blancos principales de estas campañas era la infraestructura de dichos estados. La lógica de estos golpes era interrumpir el flujo de tropas,

armas y órdenes para Serbia y Kosovo, así disminuyendo y potencialmente poniendo fin a la limpieza étnica en estas regiones.⁹ El coste de seleccionar como blanco la infraestructura en estos países aún se está pagando, casi una década después del fin de los conflictos. Numerosos puentes, caminos y túneles aún no han sido reconstruidos, dejando fragmentada la estructura de estos países y el proceso largo de reconstrucción de la infraestructura prolonga la presencia de EUA en la región.

Agravando estos problemas se encuentra el estado disminuido y mermado, en términos generales, de los sistemas en muchos de los países destrozados por el conflicto. Si se desintegra y el enfoque principal del gobierno central es la supervivencia estatal, los fondos y esfuerzos para mantener o construir la infraestructura llegan a ser casi inexistentes. Este problema es más agudo en los estados que habían sido sometidos a guerras civiles a largo plazo, tales como Haití, Liberia, Sierra Leona, Somalia y Sudán. Como mínimo, la infraestructura en estos estados está descuidada, siendo mucho más común que estos sistemas importantes sean completamente desatendidos por un largo período (tal vez por décadas).

La reconstrucción de la Fase IV será mucho más difícil y costosa sin estos sistemas de infraestructura, ya sea si fueron destruidos por las operaciones de combate o por años de negligencia del gobierno. La distribución de materiales en áreas remotas sin caminos o puentes con frecuencia se necesita el uso de helicópteros o lanzamientos desde el aire, cuya operación es más costosa que la de convoyes de camiones. La pérdida de agua potable debido a las operaciones de combate a menudo significa que sistemas costosos de agua necesitan ser entregados a las zonas de reconstrucción, nuevamente requiriendo mucho tiempo y fondos. Coordinar las operaciones de la Fase IV en todo el país sin contar con un sistema telefónico utilizable será considerablemente más difícil de que si hubiera un sistema vigente. Reconstruir una infraestructura destruida exige muchos fondos que podrían ser mejor invertidos en otros sectores, y prolonga de forma considerable la participación de EUA en la reconstrucción pos conflicto.

Combatientes no nativos en las zonas de conflicto. La presencia de combatientes

y personal de apoyo extranjeros operando contra EUA en las zonas de combate debe ser una preocupación creciente tanto para los planificadores militares como los formuladores de políticas. Muchas veces, presumimos que la fuerza invasora combatirá y pacificará los nativos del estado donde está “estacionada”, y sólo tendrá que lidiar con los ciudadanos de este país, pero es peligroso presumir que la población y fuerzas militares de un país objetivo consiste en sola una nacionalidad. Actualmente, hay un mayor número de extranjeros en estados donde se planean intervenciones militares. En términos generales, existen dos tipos de extranjeros cuyo número incrementa y que podrían ser participantes en las operaciones de combate directas en contra de EUA: combatientes extranjeros y empleados de empresas militares privadas (EMP).

En cualquier conflicto internacional, el ruido de la guerra atrae un número de extranjeros. Sean mercenarios en búsqueda de lucro o belicistas que buscan el combate por la sed de sangre, cuando surgen conflictos y guerras existe un encanto



(Departamento de Defensa)

La fachada y pórtico dañados del cuartel general del Partido Baaz tras bombardeos en la Zona Internacional, Bagdad, Irak, 23 de noviembre de 2003.

apreciable al combate por algunos extranjeros para actuar como soldados y combatientes. Esta tendencia ha sido más obvia y prevaleciente en varios conflictos en el Medio Oriente en las últimas tres décadas. Cuando la Unión Soviética invadió a Afganistán en el año 1980, había una gran afluencia de combatientes extranjeros a las filas de los mujahedines afganos. Cuando estalló la guerra civil en el Líbano en el año 1983, muchos combatientes extranjeros entraron en tropel en este estado para luchar contra cualquier parte que consideraron desagradables, y continúan esta tendencia hasta la actualidad. Este mismo problema se ha presentado en Irak. Extranjeros de Afganistán, Egipto, Irán, Irak, Pakistán, Arabia Saudita y Siria han entrado las zonas de combate en estos tres conflictos. Esta tendencia no es fenómeno aislado en el Medio Oriente; también es prevaleciente en el escenario mundial. En las guerras civiles e interestatales en África Occidental, guerrilleros de la República Democrática del Congo, Ruanda y Uganda se entremezclaron y operaron fuera de sus respectivas fronteras nacionales.

Aunque los extranjeros constituyen una fuente de problemas, no son la única presencia extranjera en los actuales campos de batalla que pueden complicar las operaciones militares. Las empresas militares privadas también son

cada vez más empleadas por todos los Estados en el sistema internacional. Más de 160 países contrataron alguna forma de empresa militar privada para ayudar a proporcionar servicios para promover la seguridad estatal.¹⁰ Muchas de estas empresas no tienen bases ni sedes en EUA, y algunas operan simultáneamente en múltiples países. El aumento internacional en el empleo de estas empresas eleva la probabilidad de que las fuerzas de intervención de EUA u otras encontrarían los ciudadanos de un tercer estado en tiempo de guerra.¹¹

Los combatientes extranjeros de cualquier origen crean desafíos adicionales para cualquier fuerza militar en las operaciones tanto de la Fase III como la Fase IV. Estos combatientes frecuentemente operan fuera de una cadena estandarizada que se halla en una fuerza militar oficial. Puesto que estas tropas operan fuera de una estructura formal de mando, es mucho más difícil (casi imposible) poner fin a sus actividades violentas cuando se hace o establece un cese de fuego o acuerdo de paz. Pueden continuar a luchar basado en sus inclinaciones ideológicas u obligaciones contractuales, en lugar de respetar las condiciones de un acuerdo de cese de fuego.

Además de eso, los combatientes extranjeros en una zona de combate pueden causar desafíos diplomáticos y potencialmente pueden dar comienzo a otras crisis. La presencia de extranjeros en cualquier zona de combate, ya sea si son combatientes activos o no, puede generar tensiones e incidentes internacionales. El bombardeo accidental de la embajada de China en Belgrado en los ataques aéreos en Serbia creó tensiones diplomáticas apreciables entre EUA y China en este conflicto, aunque aquellos funcionarios no participaron en ninguna forma en el mismo. Si un grupo de extranjeros toman armas contra las FF.AA. de EUA, la captura o muerte de estos extranjeros podrían generar una crisis diplomática a gran escala o aún militar con su país de origen.



Foto DOD

Después de detectar la presencia de algunos combatientes de Al-Qaeda en Irak (AQI) que huyeron del área, un helicóptero OH-58 Kiowa efectúa un sobrevuelo de seguridad para los soldados del 1er Batallón de Tropas Especiales, 1er Equipo de Combate de Brigada de la 101ª División Aerotransportada, mientras que detienen operarios de AQI, 23 de febrero de 2008.

Políticas recomendadas

Aunque es importante identificar cuáles acciones de la Fase III hacen difícil las operaciones en la Fase IV, no es suficiente sólo criticarlas; es de igual importancia establecer directrices y recomendaciones para el planeamiento futuro. Algunos notarán que los cambios presentados en este artículo a menudo son propuestas tanto políticas como militares. Dado que las FF.AA. constituyen el instrumento que lleva a cabo las operaciones de combate, ya estarán posicionadas cuando comiencen los esfuerzos de reconstrucción. La rapidez de las restauraciones y reparaciones de las antiguas zonas de combate es primordial; los primeros 60 a 90 días son cruciales en las operaciones de Fase IV. Las organizaciones civiles, aunque bastante útiles, pueden no llegar en el momento oportuno para ayudar en este período crucial. Por lo tanto, las FF.AA. deben estar preparadas para ser la organización de vanguardia en diversos asuntos por varios meses para incrementar la probabilidad de lograr el éxito en el período pos conflicto.

Mitigar la humillación y la necesidad de venganza. Debe ser una prioridad para los futuros planificadores militares identificar un terreno neutral entre la necesidad de usar el poderío militar aplastante para poner un fin rápido a las guerras y la necesidad de los enemigos derrotados de “salvar las apariencias”. Si una fuerza militar es derrotada de forma tan abrumadora hasta el punto de ser humillada, sus integrantes estarán más dispuestos a considerar el terrorismo, la insurgencia y la guerra de guerrillas como remedio para restaurar su pérdida de honor y reputación. Si la fuerza puede ser derrotada de modo que preserve algún nivel de dignidad y honor, debe estar menos dispuesto a restaurar su reputación por medio de los métodos antes mencionados. Incorporar esta consideración en el planeamiento táctico, operativo y estratégico no es una tarea fácil, siendo tal vez la recomendación más perjudicial de este artículo. La protección de la fuerza es una de las consideraciones más importantes para un comandante militar. No obstante, dejar intacto el honor de un adversario es una consideración esencial que debe ser discutida y realizada en la estabilización pos conflicto.

Las guerras llegan a ser más letales tanto para soldados como civiles. La guerra ilimitada se

lleva a más víctimas entre todos los afectados, desde los soldados que entablan la guerra hasta las poblaciones civiles inmersas en el conflicto. Todas las bajas sufridas en las operaciones de maniobra o en la reconstrucción pos conflicto, ya sea civiles o militares, deliberadas o accidentales, hace alguien más dispuesto a decidir apoyar o aliarse con una insurgencia. EUA debe asumir un papel de liderazgo mundial en el trabajo de la reducción de bajas, tanto militares como civiles, en todos los conflictos alrededor del mundo. Debe ser una meta de política de EUA hacer la expresión estéril y fría de “daños colaterales” un término que pertenece al pasado. La “protección humana”—una política de preservar la vida de tanto civiles extranjeros como militares enemigos—deben ser en pie de igualdad con la protección de la fuerza para disminuir los peligros a la población en las zonas de conflicto y reducir y eliminar las motivaciones por tomar armas contra soldados de EUA en los ambiente pos conflictos.

Una manera en la cual las FF.AA. de EUA pueden comenzar a promover este punto de vista sería enfocando mucha más la atención en el creciente desarrollo y despliegue de tecnologías no letales de efecto en masa. Algunos avances tecnológicos recientes han hecho estos instrumentos aún más viables e importantes de lo que eran sólo hace algunos años. Los megáfonos parabólicos y microondas concentradas pueden pacificar una multitud sin causar daños permanentes, disminuyendo así las bajas. Estos sistemas de armas han dado resultados prometedores en Irak y en otros lugares. Deben ser ampliamente distribuidos y utilizados en la reconstrucción pos conflicto, y los planificadores doctrinales deben comenzar a incorporar su empleo en las operaciones de Fase III.

La selección de blancos, reconstrucción y expansión de la infraestructura. EUA debe cambiar su metodología de atacar la infraestructura en la Fase III y la Fase IV. Futuras campañas no pueden dejar un país en ruinas como lo que ocurrió en Serbia o Kosovo. Continuar con esta metodología prolongará los compromisos pos guerra, aumentará radicalmente los costes económicos de la reconstrucción y, por lo tanto, necesitará una presencia militar más larga en las iniciativas de reconstrucción. Una parte de la solución de este problema ya comienza a cobrar

forma con la llegada e importancia creciente de la “selección de blancos basado en efectos.”¹² En lugar de dañar y destruir la infraestructura en su totalidad, los planificadores militares concentran sus labores en identificar las conexiones y puntos cruciales en donde se puede lograr el efecto máximo con un mínimo de daños, así haciendo los esfuerzos de reconstrucción pos guerra. Aunque éste es un importante cambio inicial de metodología, está lejos de ser suficiente, y necesitan ser incorporadas nuevas directrices de política estandarizadas en las operaciones de Fase IV para incrementar la probabilidad de lograr el éxito una vez que haya cesado el fuego.

Debe formar parte del planeamiento militar estandarizado en las operaciones de Fase IV que todos los elementos dañados de la infraestructura deben ser restaurados a sus condiciones de pre-conflicto dentro de 60 días después de la conclusión de las operaciones de combate de gran escala. Si los sistemas básicos de infraestructura se reparan en un período muy corto, será un mínimo de inconveniencia para la población civil y la estructura social y económica será rápidamente restaurada, minimizando así el desplazamiento social que estimula la toma de armas en contra de EUA.

Debe ser una prioridad para los futuros planificadores militares identificar un terreno neutral entre la necesidad de usar el poderío militar aplastante para poner un fin rápido a las guerras y la necesidad de los enemigos derrotados de “salvar las apariencias”.

Aunque es importante reparar los daños causados en una invasión, frecuentemente, no es suficiente para promover la salud y el bienestar de un estado a largo plazo. Los planificadores tanto militares como civiles deben considerar y decidir, en las etapas de planeamiento y preparación pre-combate, el grado al cual necesitarán mejorar y elevar la infraestructura de un estado sujeto a posible intervención militar superior a las

capacidades pre-guerra o pre-intervención. La infraestructura es fundamental para la operación y funcionamiento de todos los estados, y la mayoría de los que son potenciales objetivos para una intervención carecen de sistemas adecuados de infraestructura para funcionar. Solamente con mejoras en estos sistemas en todas partes de un país pueden echar raíces las iniciativas de reconstrucción estatal que promoverá una sociedad estable a largo plazo capaz de gobernarse y defenderse sin apoyo externo. Antes de que estalle un conflicto, los planificadores militares y civiles deben examinar y formular de manera sistemática para mejorar la capacidad de la infraestructura de un estado a fin de garantizar la operación duradera y exitosa en el período pos conflicto.

Aislar y minimizar combatientes externos en las zonas de conflicto. Es imposible eliminar la posibilidad de que los extranjeros mueran en una intervención militar. No obstante, el planeamiento militar adecuado puede asegurar que este problema no se empeore a medida que se desarrollan el conflicto y la fase pos reconstrucción. Un objetivo crucial en cualquier intervención futura debe ser el de controlar la infiltración ilícita en todas las fronteras del estado invadido para disminuir la influencia de combatientes extranjeros. Permitir un flujo ilimitado de terroristas y extremistas en un país sería muy peligroso. Muchos de estos son soldados y combatientes bien entrenados y diestros, llevando su experiencia peligrosa para usarla en contra de fuerzas de EUA. Al restringir el acceso en las fronteras, limitamos la amenaza de los combatientes extranjeros y no permitimos que la situación se empeore. Aunque aún estarían presentes algunos combatientes extranjeros en la zona de combate, cuando las fronteras son bloqueadas el número de estos no incrementará y exacerbará los problemas de reconstrucción pos conflicto.

Con respecto a las empresa militares privadas, hay un menor número de soluciones disponibles. Muchas de estas empresas serían disuadidas de apoyar los gobiernos directamente opuestos a EUA, puesto que nada afecta al margen de beneficios que una derrota militar total. Existen muy pocos escenarios peores para esas empresas que oponer y combatir en forma abierta contras las FFAA. de EUA. Sin embargo, la disuasión tal vez

puede ser insuficiente. Recolectar informaciones sobre estas empresas y los papeles que desempeñan debe ser una tarea relativamente sencilla y pública que usa fuentes abiertas de investigación puesto que estas empresas operan en el mundo empresarial y legalista. Con estas informaciones, EUA podría asegurar que todas las empresas militares privadas hayan sido notificadas que potencialmente están en línea de fuego en una intervención militar, al hacerla una práctica estandarizada de emitir avisos y advertencias tanto a las oficinas corporativas de estas empresas como a los países donde han establecido un cuartel general corporativo. Cuando es claro que la EUA tiene planes de invadir, la mayoría de empresas evacuará el país objetivo de una intervención.

Conclusiones

En general, las actuales prácticas militares no tienen rivales en la conducción exitosa de la guerra. No obstante, los problemas que parecen haber atormentado las iniciativas de reconstrucción pos conflicto en los últimos seis años eclipsan un tanto este historial de éxito. Esforzarse por modificar las técnicas de



Cuerpo de Infantería de Marina de EUA, Sgto. Andrew D. Pendracki

Integrantes del Cuerpo de Infantería de Marina de EUA participan en entrenamiento antidisturbios en la base aérea de Al Asad en Irak, 23 de diciembre de 2007. En el entrenamiento, los participantes aprenden a neutralizar manifestantes agresivos con el uso de tácticas no letales en caso de una manifestación en la base.

combate puede mitigar algunos de los problemas de la reconstrucción pos conflicto. Las FF.AA. tendrán que desempeñar el papel de liderazgo en la iniciativa de disminuir y minimizar el número de bajas, la destrucción de sistemas de infraestructura estatal y el número e influencia de combatientes extranjeros en las zonas de combate. Si EUA puede lograr el éxito en esta iniciativa, incrementará el éxito a largo plazo de la reconstrucción pos conflicto. **MR**

NOTAS

1. Sudarsan Raghvan, "War in Iraq Propelling a Massive Migration." *Washington Post*, 4 de febrero de 2007, A01; y *Associated Press*, "Report: 1 Million Iraqis May Flee in '07." *Washington Post Online* viernes, 16 de febrero de 2007.

2. Algunos libros que han contribuido a estas discusiones son: Thomas E. Ricks, *Fiasco* (Nueva York: Penguin Books, 2006); Michael R. Gordon y General Bernard E. Trainor, *Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq* (Nueva York: Pantheon Books, 2006); Bob Woodward, *State of Denial* (Nueva York: Simon and Schuster, 2006); y Rajiv Chandrasekaran, *Imperial Life in the Emerald City: Inside Iraq's Green Zone* (Nueva York: Knopf Publishing, 2006).

3. La Doctrina Powell es la que mejor capta el uso de fuerza abrumadora. Para leer más de los orígenes de la Doctrina Powell, véase Jeffrey Record, *Making War, Thinking History: Munich, Vietnam, and Presidential Uses of Force from Korea to Kosovo* (Annapolis, Maryland: Naval Institute Press, 2002); y Kenneth J. Campbell "Once Burned, Twice Cautious: Explaining the Weinberger—Powell Doctrine," *Armed Forces and Society* tomo 24 (1998): págs. 357-74.

4. Timothy L. Thomas "The Battle for Grozny: Deadly Classroom for Urban Combat." *Parameters* 29 (1999): págs. 87-102.

5. Robert Harkavy, "Defeat, National Humiliation, and the Revenge Motif in International Politics," *International Politics* tomo 37 (septiembre de 2000): págs. 345-68.

6. *Ibid.*, pág. 361.

7. Assaf Moghadam, "Palestinian Suicide Terrorism in the Second Intifada:

Motivations and Organizational Aspects", *Studies in Conflict and Terrorism* tomo 26 (2003): págs. 65-92.

8. Las estadísticas sobre bajas provienen de dos series de datos de proyecto *Correlates of War*: la serie de datos "Interstate War Participant" y la serie de datos "Militarized interstate Dispute". Ambos están disponibles en <http://correlatesofwar.org/>.

9. Andrew J. Bacevich y Eliot A. Cohen, Editores, *War Over Kosovo* (Nueva York: Columbia University Press, 2001); Benjamin S. Lambeth, *NATO's Air War for Kosovo* (Santa Mónica, California: Rand, 2001); y Stephen T. Hosmer, *Why Milosevic Decided to Settle When He Did* (Santa Mónica, California: Rand, 2001).

10. P.W. Singer ha escrito ampliamente de este tema. Sus obras incluyen *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry* (Cornel University Press 2004), "Peacekeepers, Inc." (en *Policy Review* tomo 119, junio-julio de 2003), "Outsourcing War" (en *Foreign Affairs* tomo 84, marzo-abril de 2005) y "War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law" (en *Colombia Journal of Transnational Law* 2004).

11. Cabe destacar que todavía no ha ocurrido este tipo de encuentro entre EUA y una empresa militar privada. Sin embargo, con la utilización cada vez mayor de estas empresas por tantos países, aumenta la posibilidad de que las fuerzas de EUA combatirán contratistas militares de una empresa militar privada en un futuro próximo.

12. Ward Thomas, "Victory by Duress: Civilian Infrastructure as a Target in Air Campaigns." *Security Studies* tomo 15 (ene-mar de 2006).



UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL PARA EL NUEVO GOBIERNO

Amitai Etzioni

EN UN INFORME de julio de 2008 se estableció un “Marco de referencia para una Estrategia de Seguridad Nacional en el siglo XXI”, redactado por un grupo de especialistas muy respetados en el campo de las relaciones exteriores, en el mismo se dirige el diálogo sobre la política exterior en la era pos George Bush a un nuevo nivel. En lugar de concentrarse en lo que será el próximo paso a seguir en cualquiera de estos frentes específicos tales como Irak, Afganistán, Irán o China, en el informe se establece una serie de principios generales para orientar la política militar y diplomática de EUA. Aún mejor, en el informe se establece claramente que ningún estado cuenta con recursos y apalancamientos ilimitados, y por ende, se establecen prioridades específicas. Más significativo aun, en dicho informe queda claro que la seguridad puede y tiene que fomentarse en los estados que se encuentran al borde del fracaso y en el trato con los estados parias *sin primero democratizar los regímenes involucrados*.

Algunos de los autores del informe (principalmente demócratas) han fungido en puestos claves en los gobiernos anteriores y algunos han sido identificados como asesores de la campaña presidencial de Obama. A continuación los menciono al azar, según aparecen en el documento: Anne-Marie Slaughter, Bruce W. Jentleson, Ivo H. Daalder, Antony J. Blinken (Director de personal mayoritario del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de EUA), Lael Brainard, Kurt M. Campbell, Michael A. McFaul, James C. O'Brien, Gayle E. Smith y James B. Steinberg. Además el informe incluye un breve prefacio por Susan Rice, asesora superior de política exterior de la campaña de Obama.

Quisiera recalcar que, si bien una gran parte de lo que a continuación expondré explica las distintas formas en las que podemos avanzar; no cabe la menor duda de que el informe nos enfilará hacia la dirección correcta.

Fin de la supremacía de EUA

Un importante tema implícito en el informe es que los días de EUA en su rol de cabecilla principal del poder mundial están contados. Si bien EUA mantenía prácticamente un monopolio sobre el poder a fines de la IIGM y luego en un mundo bipolar, en los últimos años ha encarado un mundo marcado por lo que en el informe se denomina una “difusión de poder”, y que otros han clasificado de mundo “multipolar” y hasta “no polar”. Ahora los Estados Unidos, se afirma en el informe, tiene que funcionar en un mundo también caracterizado por niveles altos y crecientes de “interconexión”, donde el derecho de liderazgo no pertenece a nadie en específico; hay que ganárselo.

Amitai Etzioni es profesor de relaciones internacionales en la Universidad George Washington. Para más discusión de este tema, véase Security First (Yale, 2007), disponible en: www.securityfirstbook.com o haga contacto con: comnet@gwu.edu.

Vista panorámica de la Estatua de Libertad tomada en la mañana del 11 de septiembre de 2001 donde al fondo se observan las torres gemelas del World Trade Center.
National Park Service

En otras palabras, en vista de que el poder es sectorial, el deterioro de la supremacía de EUA es irregular pero bastante general. En algunas áreas, y especialmente en las capacidades nucleares, EUA continúa siendo inigualable. Sin embargo, para la mayoría de los ejercicios de poder, las armas nucleares no son útiles. De la misma manera, las fuerzas convencionales de EUA permanecen siendo las mejores y más poderosas del mundo, pero su potencia relativa no es tan evidente como lo fue a fines de la IIGM, especialmente en lo que compete a la manera en que lidian con los así denominados actores no estatales. El poder económico e ideológico de EUA ha decrecido significativamente. Además, no hay motivo para esperar que estas tendencias vayan a regresar a su condición previa. Al contrario, a medida que aumenta el poder económico de China y, disputablemente, de la Unión Europea, y otras naciones acumulan mayor poder económico y militar, y los actores no estatales continúan amenazando y librando la guerra asimétrica, es probable que la difusión del poder continúe evolucionando en varios sectores.

De esta observación podemos sacar dos conclusiones distintas, a saber: Primero, EUA tendrá que colaborar más estrechamente con los aliados existentes y futuros y dejar que otros asuman un papel de liderazgo en otros frentes. Segundo, tendrá que depender más de leyes e instituciones internacionales tales como la ONU y la Corte Criminal Internacional (ICC). (Según se ha observado por mucho tiempo, el acatar las normas es de mayor interés para las partes débiles o en estado de debilitamiento.) Si bien se recomienda seguir ambas metodologías, en el informe prudentemente se favorece la búsqueda de una división de esfuerzos entre aliados (por ejemplo, dejar que los aliados lidien con el próximo Kosovo) y el multilateralismo más que con el internacionalismo. Si los recientes acontecimientos en Corea del Norte continúan en el mismo curso, se apoyará el favorecimiento de esta metodología multinacional, si bien hasta ahora, no ha servido en la confrontación con Irán. Por ende, resulta indispensable observar que en el informe, si bien escrito por personas consideradas progresistas, se reconoce explícitamente que hay circunstancias en las que EUA tendrá que actuar unilateralmente.

En respuesta a la crítica mundial que ha encarado EUA en los últimos años, añadiendo lo que en el informe se describe como “un nadir histórico” de la

“reputación internacional de EUA”, se ha prestado mucha atención a la importancia de readquirir la legitimidad. Algunos liberales idealistas creen que los países podrían ganar la seguridad sólo por apoyar lo que personas en todo el mundo consideran justo; al ceñirse a las directrices de la ley internacional, especialmente los Convenios de Ginebra; y al adherirse a lo que determina el Consejo de Seguridad, una noción muy poco común dada la índole poco representativa de la ONU. (India y Liechtenstein, Alemania y Granada cuentan con un voto en la Asamblea General; Cuba, Arabia Saudita y China están entre los encargados de los derechos humanos; la estructura del Consejo de Seguridad, en el mejor de los casos, es anticuada, etc.) La mayoría de los defensores del empleo del poder blando, incluso los autores de este informe, reconocen que éste debe ser combinado con el poder duro (coercitivo); una combinación muchas veces denominada con el término desafortunado, si bien de moda, “poder inteligente”. Mientras el informe favorece prestar mucha más atención a la legitimidad que la prestada por el gobierno anterior, los autores tienen claro que, a la hora de la verdad, EUA tendrá que depender de su poder económico, y de su fuerza militar. El poder blando es productivo, pero no lo suficiente.

El informe se concentra en la fomentación de seguridad, libertad y prosperidad. Es posible que uno pueda considerar esta afirmación como simplemente retórica, resonando las palabras plasmadas en la Declaración de Independencia. Sin embargo, ni los Padres fundadores ni los autores de este informe recopilaban estas metas claves al azar. La seguridad aparece primero, antes que la libertad. Esto refleja una inversión directa del precepto clave neoconservador de que sólo las democracias (mejor si son prósperas, con base en mercados libres) establecen socios confiables en tiempos de paz. Dicho precepto proveyó la justificación de un cambio forzoso de régimen como un paso crucial hacia la seguridad. De hecho, cuando se trata de las cinco prioridades principales establecidas en este informe, el fortalecimiento de la democracia no aparece entre las mismas.

De hecho, revelaré mi “prejuicio”. Intenté mostrar en otro lugar con cierto detalle (*Security First*, Yale, 2007) que: (a) el derecho a vivir es más básico que todos los demás, ya que todos los demás son condicionales a la seguridad; en lenguaje sencillo, los muertos tienen pocos derechos; y (b) cuando

el pueblo carece de la seguridad básica, ya sea en Bagdad (2004-7), en Moscú (a principios de la década de los 90) o en EUA (cuando el índice de crímenes violentos alcanzó altos niveles y en los meses que procedieron al ataque del 11-S), la mayoría de la población estaba más dispuesta a cambiar la libertad por la seguridad. Una vez establecido un nivel razonable de seguridad, a la población le interesó que se les respetara sus derechos legales y políticos. (Observe que en los casos citados con mayor frecuencia de la fomentación exitosa de gobiernos democráticos, en Alemania y Japón después de la IIGM, la fomentación de la democracia no tuvo lugar hasta tanto cesaron las hostilidades).

En el informe no se trata la pregunta acerca de cómo la primacía de seguridad sobre el desarrollo político y económico debería influir sobre el enfoque de la interacción entre el mundo musulmán, EUA y sus aliados. Siempre y cuando el Occidente haga la distinción entre quien es un “buen” musulmán con base en si prefiere o no una democracia laica y liberal con la gama de derechos humano, el Occidente seguirá definiendo a la mayoría de los musulmanes como parte de la oposición con la que necesitamos competir. Pero, si por el contrario, el Occidente hace la distinción con base en el rechazo del terrorismo y la voluntad de renunciar a las armas de destrucción en masa, descubrirá que la mayoría de los musulmanes, incluso aquéllos países de gran población tales como Indonesia y Bangladesh, se pondrían de parte del Occidente. Pueden ser socios en la paz, cooperando con nosotros en contra de las pequeñas minorías violentas entre sus filas.

Un ejemplo al respecto, pequeño pero revelador, es el caso de Libia. Uno de los más grandes éxitos de la administración de Bush ha sido el llevar a Libia a retirar su apoyo al terrorismo y a entregar su programa de armas de destrucción en masa (no sólo abrir sus instalaciones para inspecciones). En respuesta, la administración de Bush sabiamente le permitió a Libia salir de su aislamiento y sanciones, a pesar de que apenas había comenzado a reformar su régimen autoritario. Hoy en día, tales reformas pueden ser fomentadas como una segunda etapa. En

resumen, el ubicar a la seguridad en primer orden de prioridad sin primero exigir un cambio de régimen puede producir resultados favorables. Dicho enfoque ahora se está intentando en relación con Corea del Norte, y también debería intentarse con Irán.

Establecer prioridades

Hay otra conclusión crucial que señala un mundo difuso, una que se sustenta aún bajo circunstancias previas pero que respalda de manera más contundente las circunstancias actuales: el establecer prioridades es fundamental. Todo el que ha leído acerca de la confusa interacción con Corea del Norte en el libro *Meltdown*, por Mike Chinoy, o del caos en las actividades de pos guerra en Irak en *Bad Days in Basra*, por Hilary Synnott, o *Imperial Life in the Emerald City*, por Rajiv Chandrasekaran, tendrá una idea realista de por qué resulta indispensable establecer dichas prioridades. El establecimiento de prioridades bien definidas, así como las decisiones tomadas en el proceso, es la contribución principal de este informe. Naturalmente, nos formulamos algunas preguntas con respecto a la manera en que se definen cada una de estas prioridades—así como un gran número de elogios. A continuación las examinaré en el orden en que fueron presentadas por los autores.

Prevenir el terrorismo catastrófico. En el informe no sólo se le concede la debida importancia a la seguridad (en lugar de considerarla lo que los sociólogos denominan “una variable dependiente”), sino que también establece prioridades bien definidas y adecuadas entre las distintas medidas de seguridad que tienen que tomarse, ya que no todas pueden ser ejecutarse a corto plazo. Además, define la prevención del terrorismo catastrófico (específicamente, el terrorismo que emplea armas de destrucción en masa) como la prioridad más alta. (Cabe mencionar que en el informe no se hace una distinción entre las armas de destrucción en masa. En realidad, las armas nucleares y algunos agentes biológicos constituyen mayor amenaza que las armas químicas y radiológicas.) Se incluyen algunas medidas válidas para promover esta meta, tales como evitar que los

...cuando se trata de las cinco prioridades principales establecidas en este informe, el fortalecimiento de la democracia no aparece entre las mismas.

terroristas obtengan acceso a bombas nucleares y a los materiales con los cuales pueden ser fabricadas, combatir a los terroristas antes de que puedan atacarnos, interrumpir su financiamiento y adiestramiento y mejorar nuestra recolección y procesamiento de datos de inteligencia.

Lamentablemente, en el informe se repite—en este contexto y en otros —la noción ampliamente aceptada de que el desarrollo socioeconómico puede ayudar a evitar el terrorismo, específicamente al restringir el área en que operan los terroristas, o sea, sus simpatizantes. Sin embargo, existen pocas pruebas que muestren que el desarrollo socioeconómico ponga a los simpatizantes en contra de los terroristas, especialmente cuando hay motivos religiosos o nacionalistas. Por ejemplo, hay más simpatizantes en Irán, Irak y Palestina que en los países empobrecidos de África subsahariana.

Aún si el desarrollo socioeconómico fuera una herramienta de seguridad, no es mucho lo que puedan hacer EUA y sus aliados para desarrollar el gran número de países cuyos gobiernos están profundamente corruptos, se caracterizan por ser despilfarradores y están deficientemente administrados. El Occidente no ha logrado el éxito aún en los países pequeños, tales como Haití o Timor del Este. Los países más grandes presentan mayores desafíos, como es lo suficientemente obvio en Afganistán. Por razones humanitarias y morales, estoy totalmente a favor de ayudar a los demás, aquéllos que sufren de de inanición, a los enfermos o abusados. No obstante, elaborar iniciativas tal como el fortalecimiento de la seguridad, cierto que es una práctica común, podría no parecer creíble para muchos norteamericanos. El evitar el terrorismo, específicamente de índole catastrófico, constituye el trabajo principal de las fuerzas de seguridad, respaldadas por gestiones diplomáticas.

Frenar la proliferación nuclear. Debemos admitir que el figurar en la lista la no proliferación como la segunda prioridad para una nueva estrategia de seguridad nacional es de gran mérito. Mientras más países adquieran armas nucleares, mayor será la probabilidad de que estalle una guerra nuclear. El hecho de que EUA y la URSS casi entablaron una guerra nuclear en varias ocasiones sugiere que no se debe depender de (como algunos han sugerido) la “racionalidad” de los actores para que se refrenen y disuadan entre sí. Según dicen, Israel ha estado a punto de usar sus armas nucleares cuando su

Ministro de Defensa creyó que el país estaba siendo invadido. No se puede presumir que los líderes religiosos mesiánicos de Irán no intentarán borrar del mapa a Israel—o atacar a Arabia Saudita, y aún a EUA—si adquieren armas nucleares y misiles de largo alcance.

Lamentablemente, en el informe se adopta una idea que recientemente fue respaldada por cuatro influyentes estadistas de mayor jerarquía (George Schultz, William Perry, Henry Kissinger y Sam Nunn). Ellos sostienen que la manera de proceder es que tanto Estados Unidos como Rusia reduzcan significativamente sus existencias nucleares. Se presume que dichas reducciones, generarán suficiente capital político para motivar a que otros países abandonen sus arsenales o evitar que los adquieran. De la misma forma, en el informe se recomienda que EUA “reafirme la visión de un mundo libre de armas nucleares”, sugiriendo que EUA “comience con la reducción de los niveles de fuerza nuclear a 1.000 armas, siempre y cuando Rusia haga lo mismo.”

En el mejor de los casos, al nuevo gobierno podría tomarle años para llegar a un acuerdo de este tipo con Rusia, y aún más tiempo para poner en práctica dicha reducción. Mientras tanto, los lugares de alto peligro nuclear se dejarían hervir a fuego lento. La posibilidad de que el Talibán adquiriera un arma nuclear pakistaní plantea un grave peligro que debe ser encarado en un futuro cercano. El ritmo del Programa de Iniciativa para la Reducción Cooperativa de Amenazas (*Cooperative Threat Reduction Initiative*) deberá acelerarse para disminuir el peligro de la desatención con respecto a las armas nucleares y los materiales con los cuales pueden ser fabricadas en Rusia, en los antiguos estados soviéticos. Aún el Programa de Iniciativa para Reducción de Amenaza Mundial (*Global Threat Reduction Initiative*), que trata acerca de los reactores y materiales físi les en el Tercer Mundo, deberá recibir una prioridad más alta que lidiar con las existencias nucleares de las superpotencias.

Aún si EUA y Rusia reducirían sus arsenales en el futuro cercano, es improbable que otros países hagan lo mismo. Por ejemplo, Pakistán, que depende de las armas nucleares para contrarrestar la fuerza convencional mucho más grande de India, *podría* ser persuadido a abandonarlas si de algún modo se resolviera la disputa territorial de Cachemira, y los *encargados de mantener la paz* de la ONU estuviesen desplegados para controlar la nueva frontera

(y, por supuesto, si India hiciera lo mismo); pero no con base en lo que hagan o no EUA y Rusia con sus armas nucleares. Lo mismo atañe a Israel e Irán.

Las otras medidas discutidas en el informe en con respecto al servicio de la no proliferación son sumamente loables, aunque no necesariamente alcanzables. Estas incluyen: la negociación para dar fin a la producción de materiales nucleares concebidos para armas; una moratoria mundial de cinco años para la construcción de todas las instalaciones de producción de materiales fisiles; el establecimiento de un depósito internacional de combustible para materiales fisiles supeditado al control multinacional; y asegurar la ratificación universal del tratado de prohibición de pruebas nucleares. Hasta ahora, prácticamente no hay indicios de que la mayoría de los países que intentan enriquecer el uranio estén dispuestos a depender de proveedores extranjeros o de que los países que aun no han firmado el tratado de prohibición de pruebas nucleares deseen hacerlo hoy en día.

Es importante destacar que el informe va más allá del concepto en el que descansa el Tratado de no proliferación (*NPT*) sin puntualizarlo específicamente. En lugar de permitir que los países construyan instalaciones nucleares de doble uso, y luego depender de inspecciones para garantizar que no se utilicen para fines militares (según lo permita el

NPT), necesitamos—por lo menos desde mi punto de vista—trasladarnos a un mundo en que los países renuncien al uso de uranio altamente enriquecido, el cual casi se considera a nivel de armamento. Y, además, en lugar de permitir que los países salgan del *NPT* con poco aviso y se lleven sus instalaciones nucleares de doble uso, necesitamos un mundo en que los países no cuenten con dichas instalaciones. Puede hacerse mucho en este frente, correctamente destacado en el informe como un elemento sumamente importante, pero se necesita llevarlo a cabo sin tener que esperar un acuerdo de reducción de armas entre Rusia y EUA.

¿El clima y el petróleo? El punto más débil en el informe combina la noción muy popular acerca de la mejora del medio ambiente con la necesidad de reducir la dependencia del petróleo importado de EUA. A pesar de las afirmaciones contrarias, si bien la mejora del medio ambiente resulta deseable, no es un asunto urgente para la seguridad nacional de EUA. Además, es difícil avanzar en este frente. Según se observa debidamente en el informe, cualquiera medida que tomen EUA y sus aliados en este campo probablemente será desechada por China, India y otros poderes económicos emergentes por los daños causados al medio ambiente. En el mejor de los casos, el mejoramiento del medio ambiente será un proceso sumamente lento y costoso.

En contraste, una drástica interrupción en el suministro de petróleo proveniente de otros países representaría una amenaza grave e inmediata para EUA en términos económicos y hasta militares. (La contraofensiva alemana en la IIGM cesó repentinamente cuando sus tanques se quedaron sin combustible.) Aun sin una interrupción del suministro, la importación de petróleo de EUA a los precios actuales equivale a una gran transferencia de riqueza, la que enriquece a sus adversarios y contribuye al financiamiento de sus actividades. La cuenta semanal de Irán sobrepasa cualquier daño económico anual ocasionado por las sanciones a ese estado paría. Cabe mencionar que Venezuela y Rusia son países también envalentonados.

En el informe se enumeran diversas medidas válidas que pueden tomarse para reducir la dependencia de petróleo en EUA, incluso, la fomentación de ideas



Armada de EUA, Primer Maestre Chad J. McNeely.

El secretario de defensa, Robert M. Gates, y el Jefe de Estado Mayor Conjunto, Almirante Mike Mullen, conversan antes de testificar ante el Comité de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes de EUA con respecto a la seguridad y estabilidad de Afganistán, durante una audiencia en Washington, D.C., 11 de diciembre de 2007

innovadoras y del carácter competitivo en el sector que tiene ver con la producción de energía así como el establecimiento de nuevos estándares de eficiencia en la industria automovilística y de electricidad. A dicha lista, agregaría un impuesto de US\$ 20 por barril de petróleo. Aún si la mitad del ingreso de dicho tipo de impuesto se dedicara para reducir el déficit, y sólo la otra mitad para equipar cada edificio público (cárceles, escuelas, hospitales, base militares etc.) con paneles solares y otras medidas “verdes” (tal como materiales aislantes mejorados), eso reduciría dramáticamente el consumo y, sobre todo, de una manera rápida. Mejor aún, los fondos podrían estar disponibles sólo para los municipios que provean carriles exclusivamente para autobuses y camionetas de pasajeros, la inclusión de estándares más estrictos Promedio Corporativo de la Economía de Combustible (*Corporate Average Fuel Economy- CAFE*), la aprobación acelerada de plantas nucleares, la redestinación del fondo viario para el transporte público y, sí, permitir algunas perforaciones petrolíferas fuera de la costa bien reguladas y consistentes con el medio ambiente, si bien aumentaría nuestra seguridad también contribuiría a mejorar el medio ambiente. En resumida cuenta, el reducir nuestra dependencia de petróleo de ultramar constituye, de hecho, una alta prioridad en lo que se refiere a nuestra seguridad, pero la mejora del medio ambiente, que puede ser sumamente deseable por todo tipo de razones, es difícil de defender como una cuestión prioritaria de seguridad nacional, y su trato es especialmente desafiante.

El Medio Oriente: ¿soportar la realidad con firmeza? En el informe se favorece la reducción de fuerzas en Irak, y se espera que conlleve a la estabilización política. Al mismo tiempo, se enfatiza la importancia de asegurar que Irak no se convierta en un refugio para terroristas. Sin embargo, es incierta la posibilidad de reconciliar estas dos metas si EUA y sus fuerzas aliadas se repliegan en un futuro cercano.

Con respecto a Irán, en el informe se aprueba el uso de incentivos y sanciones diplomáticas y económicas. Se implica contundentemente que, si bien debería considerarse una opción militar, sería una pésima elección. Además, en el informe se exige la intensificación de iniciativas para resolver el conflicto israelí-palestino. Todas estas

representan consideraciones valiosas, pero difíciles de conseguir. No se presentan grandes ideas innovadoras (¿y qué sucede con la Unión Medi-

...existen pocas pruebas que muestren que el desarrollo socioeconómico ponga a los simpatizantes en contra de los terroristas, especialmente cuando hay motivos religiosos o nacionalistas.

terránea, promovida por Sarkozy?) y tampoco se menciona nada con respecto a soportar la realidad con firmeza en lo que toca a Irán.

En el informe se evita la noción errada de que el camino hacia la paz en el Medio Oriente conduce directamente a Jerusalén, que la resolución del conflicto israelí-palestino convertirá, por arte de magia, la opinión pública a favor de EUA. No obstante, parece que no se reconoce que el camino a la perdición en el Medio Oriente pasa por Teherán, que si EUA permite que Irán se convierta en un poder nuclear y, por lo tanto, la superpotencia en el Medio Oriente, es imposible prever lo que podría ocurrir.

Por ende, esta prioridad se encuentra bien ubicada, aunque existe suficiente libertad para discutir la mejor manera de elaborarla.

El Este asiático: ¿nuevos tigres? En el informe se recomienda la integración de China e India en un “orden liberal cooperativo mundial” para que éstas sigan siendo motores económicos abiertos y vibrantes y lleguen a afiliarse en pleno derecho a las instituciones regionales e internacionales. Al mismo tiempo, EUA debe estar preparado para la posibilidad de que las condiciones internas en China, sobre las cuales EUA no tiene control alguno, la convierta en adversario de EUA, no sólo económica sino también militarmente.

No estoy capacitado para hacer observaciones sobre el Este asiático, porque no conozco bien la región ni estoy familiarizado con los artículos e informes sobre esta parte del mundo. (Por otro lado, viví 21 años en el Medio Oriente y pasé dos años y medio de estos en combate.) Sin embargo, mis instintos sociológicos me advierten del peli-

gro de las proyecciones lineales. Está lejos de ser obvio para mí que China continuará creciendo de la manera en que lo ha venido haciendo hasta el momento o que será capaz de evitar la confusión interna que resulta de los cambios económicos y tecnológicos ya existentes. Tal vez sea prudente seguir el consejo expresado en el informe: más vale prevenir que lamentar, y estar preparado para lo peor—pero, como se reconoce en el informe, pareciera ser demasiado temprano para sonar la alarma con respecto a China.

Diplomacia pública equivocada

A grandes segmentos del documento se les ha dedicado una retórica grandilocuente, que muchos opinan indispensable para inspirar al público. Por consiguiente, en el informe se requiere que EUA “enfrente resueltamente la tiranía, la desigualdad y la injusticia” y “ayude a [otros países] a recobrar su poder y prosperidad como miembros de una zona de libertad y paz en expansión.” EUA debe “esforzarse por expandir el círculo de vencedores tanto en el país como en ultramar.” En el informe se destaca que “según la tradición norteamericana, la seguridad es cónsona con la libertad—para los norteamericanos y para todos los pueblos.” ¿Qué se puede decir?

Si bien era la única superpotencia, cuando gozaba de una situación económica mucho mejor que la actual y sus recursos militares no estaban extendidos al máximo, EUA no pudo alcanzar ninguna de estas metas, mucho menos una lista tan exigente. En EUA aumenta la desigualdad, y está lejos de determinarse cuáles políticas podrían reducirla y ganar el apoyo de los electores.) (Por ejemplo, aumentar los impuestos a la clase adinerada podría ser una idea buena y justa, pero en los registros de los impuestos se muestra que esta medida no contribuye a disminuir la desigualdad, ya que la clase adinerada siempre encontrará otras maneras para circunvenir los nuevos impuestos, y sus ingresos seguirán aumentando.) Supuestamente, el Occidente tendría dificultades en instar a otros países, como Rusia, a reducir su creciente desigualdad si EUA y sus aliados no saben hacerlo. Además, se puede alegar que siempre y cuando todos avancen, si bien, algunos avanzarán más que otros, esto se consideraría una situación moralmente aceptable.

Sin duda alguna, enfrentar la tiranía, representa una idea muy valiosa, pero EUA no ha encon-

trado un método para refrenar las actividades de regímenes abusivos tales como Birmania y Zimbabue, o incluso—lo que yo considero una meta humanitaria básica y minimalista—poner fin al genocidio en Congo y Sudán. Cuando EUA quiso promover la democracia en Egipto y Arabia Saudita, se desalentó luego de que Hamas ganara la elección en Cisjordania y en Gaza.

Si la diplomacia pública va a rendir homenaje a tales encumbradas metas sin ninguna realidad para sustentarlas, un público saciado (que rápidamente se da cuenta cuando los países no cumplen sus promesas) las descartará. Si estamos a favor de la democracia, el resto del mundo cuestionará nuestro apoyo a Arabia Saudita y a Egipto. ¿No fue la CIA quien adiestró a la policía en métodos brutales de interrogatorio en toda América Latina, etc.? Pronto el público primero se desencantará y luego se resentirá.

Uno no puede dejar de preguntarse si ha llegado la hora de que EUA y sus aliados formulen su diplomacia pública bajo los mismos términos en los que, según sostienen algunos, debemos tratar a nuestros propios ciudadanos en condiciones desventajosas: debemos tenderles la mano, pero ellos tienen que ayudarse a sí mismos. Si no disminuye la corrupción, si no se deja de brindar apoyo a gobiernos predatorios, si no se modifican los comportamientos que conllevan a la propagación del SIDA, si no se permite que las niñas tengan acceso a la educación y que todos los niños aprendan a pensar con un sentido crítico—no podemos ni haremos el trabajo por ustedes. Debemos advertirle a todos los interesados que el camino hacia la democracia y la prosperidad es largo, que andaremos con ellos paso a paso, pero tendremos que esperar reveses y circunstancias en las cuales quedaremos estancados. Sobre todo, debemos ubicarnos en una posición donde cumpliremos más de los que prometeremos, y superaremos toda expectativa en lugar de desilusionar con tanta frecuencia.

En el informe se conduce el diálogo hasta tratar sobre cuáles políticas de seguridad debe seguir el gobierno actual para llevarlas a un nivel superior, y sobre todo, al alcance necesario. Se establecen prioridades que tienen sentido, por lo menos para este observador, y se deja amplia libertad para volver a especificar, refinar y modificar la orden del día para la cual apuntan estas prioridades. **MR**



Bienvenida Albis

Albis Thompson nació en la Provincia de Herrera, ciudad de Chitré, República de Panamá. Es hija del Dr. Donaldo Williams y de la Sra. Albis Quintero de Williams y tiene tres hermanos: Ninette, Aracelis y Donchy. Cursó estudios universitarios en la Universidad Nacional de Panamá donde obtuvo la Licenciatura en Comunicación Social con Especialización en Publicidad.

En 1985 emigró junto con su familia a los Estados Unidos. Desde entonces, Albis se ha radicado en distintos lugares de Estados Unidos: Arkansas, Nueva Jersey, Texas y, actualmente, en la ciudad de Leavenworth, Kansas. Desde febrero de 1995 hasta octubre de 2006, trabajó en la Academia Interamericana de las Fuerzas Aéreas (IAAFA), Base Aérea Lackland, Texas donde se desempeñó en calidad de traductora. Desde octubre de 2006 hasta marzo de 2009, trabajó en el Escuadrón de Comunicaciones, Base Aérea Lackland, Texas donde ocupó la posición de Administradora de Publicaciones y Formularios de la Base Aérea Lackland, Texas.

En la actualidad, Albis trabaja para la revista Military Review, Centro de Armas Combinadas, Fuerte Leavenworth, Kansas donde se desempeña en calidad de Traductora/ Editora en la sección de Edición Hispanoamericana.

Albis está casada con David y son orgullosos padres de cuatro hijos: David, Sidney Ann, Gillian y Stacy Lynn. El personal de las tres ediciones de Military Review se une para darles a Albis y a su familia una calurosa bienvenida.