

Llenar el vacío: El Departamento de Defensa y las Operaciones de Estabilidad

Coronel David W. Shin, Ejército de EUA

EL DEPARTAMENTO DE Defensa (*DOD*) debe desafiar la suposición de que tiene que prepararse para desempeñar *todas* las líneas de estabilidad de operaciones como “misión esencial” según lo especificado en la Directiva 3000.05 y la subsiguiente doctrina de operaciones del Ejército, el Manual de Campaña (*Field Manual - FM*) 3-0, ya que no cuenta con los recursos indispensables para lograr, por sí solo, todas las tareas asignadas. En su lugar, el *DOD* debería concentrarse en sus propios puntos fuertes—proveer seguridad y control civil—y trabajar para crear las condiciones adecuadas para las contrapartes civiles a fin de que puedan operar más eficazmente en el terreno y llenar el vacío.

Esto exige que las Fuerzas de Propósito General (*GPF*) se concentren en las tareas relacionadas con la seguridad, mientras se crea una “brigada de adiestramiento especializado” para institucionalizar las capacidades del *DOD* a fin de adiestrar a los militares, policías y guardias fronterizos extranjeros. Sin invertir mucho más en la capacidad para apoyar a la gobernanza y el desarrollo económico y de infraestructura, el *DOD* puede mitigar el riesgo mediante la adopción de maneras más innovadoras de usar el personal de Asuntos Civiles (*CA*), otras no *GPF* y por medio del apalancamiento del Comando de EUA en África (*AFRICOM*) para desarrollar planteamientos de gobierno como un todo. De hecho, el *AFRICOM* puede ser el laboratorio que ponga a prueba

el planteamiento de gobierno como un todo en las operaciones de estabilidad. Por último, el *DOD* puede asociarse con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*USAID*), sus socios del sector privado y otras industrias para llenar el vacío. Esto requiere que el *DOD* determine nuevas maneras de administrar a los contratistas en ambientes operacionales de ritmo acelerado.

**...se establecieron las
operaciones de estabilidad
como una “misión esencial”
con la misma importancia que
las operaciones de combate
para las Fuerzas Armadas
estadounidenses...**

Antecedentes

En años recientes, muchos observadores han concluido que EUA sobresale cuando se trata de ganar guerras, pero ha fallado en desarrollar las capacidades interagenciales para ganar la paz.¹ En julio de 2004, esta preocupación llevó a la formación de la Oficina del Coordinador para la Reconstrucción y Estabilización (*S/CRS*) del

El Coronel David W. Shin es el Jefe de la División de Asuntos Militares Internacionales, G-3/5/7. Ejército de EUA en el Pacífico, Fuerte Shafter, Hawái. Recibió su Licenciatura de Ingeniería Eléctrica del Instituto Militar en Virginia, una Maestría de la Escuela de Inteligencia Militar Conjunta y la Escuela Industrial de las Fuerzas Armadas y

su Maestría de la Universidad de Washington. Ha fungido en diversas posiciones de mando y estado mayor en el territorio continental de EUA, Corea y Japón. Su artículo “Future War: Back to Basics” apareció en la revista Military Review, edición en inglés, número de septiembre-octubre de 1999.

Departamento de Estado de EUA (DOS). El Departamento asignó a su nueva oficina un mandato general, “elaborar opciones políticas para responder a los estados al borde del fracaso y en estado de pos conflicto”.² No obstante, el Congreso todavía no ha provisto a la *S/CRS* los recursos indispensables para llevar a cabo su mandato. A pesar de la presión ejercida por el *DOD* y la autorización de la Directiva Presidencial 44 en materia de Seguridad Nacional en diciembre de 2005, el Congreso no logró el consenso necesario para proveer a la *S/CRS* los recursos adecuados.³

Si bien podemos decir que se ha avanzado un poco al iniciar la planificación estratégica y participar con los aliados, organizaciones regionales e internacionales, en marzo de 2008, la *S/CRS* sólo contaba con aproximadamente 10 integrantes activos y 90 integrantes del cuerpo en espera, quienes podían desplegarse rápidamente en caso de una crisis.⁴ Una vez aprobado el proyecto de ley, dicha capacidad podría expandirse agregando 500 voluntarios al Cuerpo de la Reserva Civil para el siguiente término.⁵

Muchos en el *DOD* han concluido que, si bien el desarrollo de la capacidad civil para las capacidades expedicionarias permanece una prioridad principal, el *DOD* tiene que presumir que hacer esto no “tomará años, sino décadas y requerirá de medidas revolucionarias por parte del Congreso con respecto a presupuestos y designación de autoridad”.⁶ Esto significa que “las fuerzas militares de EUA deberán estar preparadas para desempeñarse en todas las líneas de operaciones [de estabilidad] cuando no puedan hacerlo los civiles”.⁷ Sin embargo,



(Sargento Timothy Stephens, Ejército de EUA)

El Sargento Ricardo Broderick con el 4º Equipo, II Destacamento, Grupo de Asuntos Civiles, se asoma desde una esquina en Tamim, Irak, 5 de junio de 2007. El II Destacamento, Grupo de Asuntos Civiles se desplegó para apoyar la Operación Iraquí Freedom en la provincia de Anbar para formar las Fuerzas de Seguridad iraquíes, facilitando el desarrollo del estado de derecho a través de reformas democráticas y continuar el desarrollo de una economía con base en el mercado centrada en la reconstrucción de Irak.

después de que en la Directriz del *DOD* 3000.05 (noviembre de 2005) se establecieron las operaciones de estabilidad como una “misión esencial” con la misma importancia que las operaciones de combate para las Fuerzas Armadas estadounidenses, el *DOD* no ha decidido cuánta capacidad adicional se requiere para llenar el vacío civil y requerirá una fuerza de operaciones de estabilidad permanente.⁸ En

esta directriz se establece que entre las tareas de las operaciones de estabilidad se encuentra lo siguiente—

- Reconstruir las instituciones del país anfitrión, incluso, fuerzas de seguridad, instalaciones penitenciarias y sistemas judiciales.
- Revivir el sector privado, incluso, fomentación de la actividad económica y desarrollo de la infraestructura.
- Desarrollar las instituciones representativas del gobierno.⁹

La presunción de que el *DOD* debiera llevar a cabo *todas* las tareas de operaciones de estabilidad identificadas en la directriz como “misión esencial” no deberá quedar sin cuestionarse. En su lugar, el *DOD* deberá concentrar sus iniciativas en dos tareas afines con la seguridad de las cinco líneas de estabilidad de operaciones del Ejército. Debe aceptar riesgos limitados actuando con cautela al invertir en las Fuerzas de Propósito General y evitar la tentación de crear capacidades que el *DOD* no está capacitado para desempeñar.

A fin de mitigar los riesgos inherentes de esta estrategia, el *DOD* debería considerar maneras más innovadoras de emplear la brigada de Asuntos Civiles y apalancar al *AFRICOM* para elaborar planteamientos de gobierno como un todo a fin de evitar que caigan los estados en condiciones frágiles o que los mismos vuelvan a caer en la inestabilidad. El *DOD* debería tomar pasos bien delineados para institucionalizar las lecciones aprendidas de las experiencias en Afganistán e Irak, formando una “brigada de adiestramiento especializado” para adiestrar a las fuerzas de seguridad extranjeras.¹⁰ A fin de reducir aún más el vacío, el *DOD* debe fomentar, agresivamente, la cooperación interagencial apoyando a los miembros que no pertenecen al *DOD* quienes trabajan en ambientes peligrosos y asociándose con la industria privada, el mundo académico, organizaciones no gubernamentales y el sector privado. Esto requerirá crear una capacidad significativa dentro del *DOD* para administrar los contratos. Aparentemente, la *USAID* está mejor posicionada para ayudar al *DOD* con el sector privado. Una mayor cooperación entre el *DOD* y la *USAID* podría reducir el vacío civil-

militar y mejorar la planificación y ejecución de las operaciones de estabilidad de EUA.

¿Por qué la Directriz 3000.05?

La tendencia en los últimos años indica que nuestros enemigos no quieren competir con las Fuerzas Armadas estadounidenses en batallas convencionales, de manera que nuestro éxito futuro dependerá, en gran parte, de la conducción de operaciones en medio de la población civil. Un tema recurrente durante las operaciones militares de EUA, durante toda la década de los 90 y en campañas actuales tanto en Irak como en Afganistán, demuestra, claramente, la necesidad de mejorar las capacidades de las operaciones de estabilidad de las Fuerzas Armadas de EUA. Si bien el fomentar una capacidad civil desplegable aumentada es una prioridad principal del *DOD*, muchos creen que tomaría años para desarrollar la misma. Mientras tanto, el *DOD* trabajaría para “mitigar los efectos negativos de vacíos previsibles en la capacidad civil preparando a las fuerzas militares de EUA para desempeñar tareas de operaciones de estabilidad probables.¹¹ La necesidad de desarrollar una capacidad de operaciones de estabilidad se torna aún más apremiante si se toma en cuenta que desde 1990 hasta 2006 las Fuerzas Armadas estadounidenses han sacrificado 4 veces más sus vidas y caudal durante las operaciones de estabilidad que durante las operaciones convencionales de combate previas. En 2006, el Consejo de Ciencia para la Defensa determinó que el *DOD* podría implementar, exitosamente, la Directriz sin incurrir en “costosas tecnologías, adquisiciones de nuevos sistemas de armamento o la re-organización masiva”.¹² Además, el Consejo determinó que la clave radica en cambiar la mentalidad de lo que ya no funciona, pero ¿sería esto suficiente?¹³

Tareas y soluciones de las operaciones de estabilidad

A medida que gana ímpetu la necesidad de desarrollar la capacidad de las operaciones de estabilidad, en febrero de 2008, el Ejército de EUA identificó las siguientes cinco tareas de las operaciones de estabilidad:

- Proveer seguridad civil.
- Proveer control civil.
- Restaurar los servicios básicos.
- Apoyar la gestión de asuntos públicos.
- Apoyar el desarrollo económico e infraestructura.¹⁴

Podría decirse que las Fuerzas Armadas estadounidenses están adiestradas y equipadas para ejecutar muchas de las tareas afines con la seguridad, sin embargo, carecen de la capacidad de dar seguimiento a las tareas que tienen que ver con la gestión de asuntos públicos y el desarrollo. En virtud de este vacío en lo referente a capacidad, las FF.AA. estadounidenses deberían colocarse a la vanguardia en lo que toca a proporcionar la seguridad y control civil que genera las condiciones necesarias para que las interagencias operen en el terreno y evitar expandir la capacidad del *DOD* en la gobernanza y desarrollo. ¿Cuáles son algunas de las implicaciones de dicha estrategia?

Seguridad civil

El que el Departamento de Defensa dirija las misiones de seguridad del gobierno de EUA significa que las Fuerzas de Propósito General tendrán que proveer seguridad civil para proteger a la población local tanto de amenazas externas como domésticas y ayudar a las fuerzas de seguridad del país anfitrión a luchar contra los terroristas, criminales y demás grupos obstruccionistas.¹⁵ En casos tales como en Kosovo, donde no hay policía, jueces ni cárceles, las FF.AA. estadounidenses tendrán que ejercer el control de autoridad policíaca absoluta y desempeñar otras funciones esenciales para establecer el estado de derecho (V.gr., operando un sistema judicial e instalaciones penitenciarias).¹⁶ Esto requerirá más unidades de policía militar y el compromiso de adiestrar equipos de brigadas de combate para respaldar el cumplimiento de la ley civil. Esta iniciativa tiene que incluir tareas comúnmente relacionadas con fuerzas policíacas.

En el Manual militar *Constabulary Capabilities for Low-Level Conflict* (“Capacidades de la policía para conflictos de baja intensidad”) de 1969 se establece que el motivo de contar con una fuerza policíaca es para “crear orden en una

situación inestable, mientras asiste y fomenta el desarrollo de organizaciones sociales y actitudes públicas conductoras a una estabilidad a largo plazo”.¹⁷ Si bien algunos cuestionan este requisito, la historia nos muestra que las FF.AA. estadounidenses han desempeñado constantemente este papel “llevando a cabo operaciones como una fuerza policíaca o desempeñando este papel hasta la creación de instituciones civiles permanentes, o hasta que las operaciones se traspasen a una autoridad idónea”.¹⁸ Por ejemplo, históricamente, las FF.AA. estadounidenses han desempeñado algunas de las siguientes labores policíacas: iniciativas de reconstrucción de pos guerra civil, las intervenciones estadounidenses en el Caribe a principios del siglo XX, pos II GM en Alemania y Japón, Haití, Somalia, los Balcanes, Afganistán y, por último, Irak.¹⁹

Además, hoy la doctrina del Ejército requiere operaciones de apoyo civil, lo que sugiere que el papel policial tradicional desempeñado por el Ejército sigue siendo una tarea de misión esencial. En la doctrina se estipula que, de ser necesario, el Ejército “proveerá apoyo a los oficiales locales, estatales y federales encargados de hacer cumplir la ley. En casos extremos y por orden del Presidente, las fuerzas Regulares del Ejército [mantendrán] la ley y el orden.”²⁰

Sin embargo, el objetivo es la transición, ya sea, a una fuerza policíaca adiestrada internacional o a una local del país anfitrión. El adiestrar a las Fuerzas de Seguridad del país anfitrión deberá permanecer el papel principal que desempeñe el *DOD* en la fomentación del “estado de derecho y participación”. El *DOD* debe encabezar el adiestramiento de los militares, policías y guardias fronterizos del país anfitrión. El Departamento de Defensa podría esperar que otros elementos del poder nacional participen en las tareas de estabilidad y reconstrucción sólo si provee un ambiente seguro a través de las actividades policíacas y protección de fronteras.²¹ Si los funcionarios civiles llegan a un ambiente peligroso, el *DOD* tiene que protegerlos, de manera que puedan trabajar para moldear las condiciones, a fin de mejorar el apoyo de las operaciones de estabilidad y las civiles. A fin de lograr esta sinergia civil-militar,

el *DOD* debe estar dispuesto a proporcionar escoltas militares asignadas a los funcionarios civiles. En su lugar, el *DOD* provee apoyo en materia de seguridad, según surja la necesidad, lo que obliga a las agencias gubernamentales civiles a depender de compañías privadas de seguridad para que les provean protección. En Irak, la contratación de los servicios de seguridad pronto se tornó algo “prohibitivo” y el planteamiento intencionado ocasionó demoras inevitables, ajustes en los horarios y la discusión entre el *DOS* y el *DOD* sobre “si debe usar militares o guardias privados y quién debería pagar por ello”²² Si el *DOD* no está dispuesto a proveer seguridad a los funcionarios civiles, no debería esperar que los empleados civiles gubernamentales de EUA asuman riesgos relacionados con desempeñar su trabajo en un ambiente inestable. Además, sin protección, el personal civil totalmente capacitado resultará ineficaz aunque cuente con un número suficiente de los mismos en el terreno.

El vacío más significativo dentro del sector de seguridad pareciera ser la falta de capacidad del *DOD* para operar un sistema judicial. Las unidades de asuntos civiles pueden ayudar a llenar algunos vacíos. En la doctrina del Ejército se estipula que las unidades de *CA* son capaces de proveer paquetes modulares

El personal de la USAID y sus asociados cuentan con la pericia de desarrollo, el conocimiento local y la capacidad de contratación para servir como una verdadera fuerza multiplicadora para el DOD.

para planear y permitir el desarrollo del estado de derecho según corresponde a la aplicación justa, competente y eficaz “de las leyes civiles y penales de una sociedad a través de



Ejército de EUA, Sgto. 2º Christian Foster

El Coronel Todd B. McCaffrey, comandante del 2º Equipo de Combate de la Brigada Stryker, 25ª División de Infantería, División Multinacional-Bagdad, está sentado con invitados de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en la apertura de la nueva oficina de micro financiamiento en Sab al-Bor, 1 de marzo de 2008.

instituciones jurídicas imparciales y sistemas policíacos y penitenciarios competentes”²³ Esta capacidad de las *CA* incluye jueces, auditores y especialistas afines, capacitados en derecho internacional y comparativo.²⁴ La *USAID* y sus asociados también pueden ayudar a llenar el vacío, pero como nos recuerda el Teniente General Peter W. Chiarelli, la *USAID* en estos momentos sólo cuenta con aproximadamente 3.000 empleados (comparado con los 15.000 durante la Guerra de Vietnam) y es un poco más que una dependencia de contratación”²⁴.

Así como muchas organizaciones gubernamentales de EUA, incluyendo al *DOD*, la *USAID* ha experimentado recortes de personal a través de los años y depende del sector privado para llenar el vacío. A pesar de este contratiempo, la *USAID* sigue arreglándosela para mantener su presencia en muchos estados frágiles y en vías de desarrollo en todo el mundo. El personal de la *USAID* y sus asociados cuentan con la pericia de desarrollo, el conocimiento local y la capacidad de contratación para servir como una verdadera fuerza multiplicadora para el *DOD*. De hecho, la *USAID* está, posiblemente, en mejor posición que todas las demás dependencias gubernamentales de EUA, para impulsar sus conocimientos en lo referente al apoyo del sector privado en las operaciones de estabilidad. Esto incluye, percepciones relacionadas con las capacidades del sector privado autóctono.²⁶ Al final, la colaboración estrecha entre el *DOD*



Ejército de EUA, Sgto. Jacob H. Smith, 982ª Compañía de Fotografía de Combate (Aérottransportada)

La planta eléctrica en Tayí, Irak, 23 de diciembre de 2008, durante la encuesta de servicios esenciales que el Ejército efectuó en la ciudad.

y la *USAID* tiene el potencial de reducir el vacío militar-civil y mejorar la planificación y ejecución de las operaciones de estabilidad del gobierno estadounidense.

Por ejemplo, la *USAID* cuenta con una “cantidad indefinida” de contratos y otros arreglos contractuales con el sector privado (empresas con fines lucrativos, organizaciones no gubernamentales y universidades) para “fortalecer el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos”.²⁷ Esto involucra a ocho contratistas principales y, aproximadamente, 33 subcontratistas.²⁸ El *DOD* puede coordinar con la *USAID* para tener acceso al estado de derecho del sector privado y de esa manera llenar el vacío.

Control civil

De conformidad con la doctrina del Ejército, el control civil “regula el comportamiento y actividades seleccionadas de los individuos y grupos”.²⁹ Las actividades de la población se canalizan “para permitir la provisión de seguridad y los servicios esenciales, mientras

coexisten con una fuerza militar conducente a las operaciones de [estabilidad]” y podría incluir el “control de multitudes”.³⁰ Esto sugiere que el control civil podría ser un subconjunto del control de la seguridad civil. Si las FF.AA. pueden proveer seguridad civil, deberían poder administrar el control civil. No obstante, sin dicha capacidad, el Ejército tiene que depender de la capacidad civil que actualmente no puede responder a una crisis de manera oportuna. Por ejemplo, la *ONU* solicitó la capacidad de control de multitudes en Kosovo debido a los disturbios civiles y las unidades de policía especial internacional tardaron casi un año en llegar.³¹

Restablecimiento de los servicios esenciales

Si bien el restablecimiento de los servicios esenciales es otro componente crítico de las operaciones de estabilidad, restablecer la energía eléctrica no está incluido en la doctrina del Ejército. En la misma se destaca proveer asistencia de primeros auxilios,

prevenir la epidemia de enfermedades, proveer alimento y agua potable, proveer refugios de emergencia y servicios de salubridad, tales como alcantarillados y recolección de basura.³² Las FF.AA. pueden desempeñar muchas de estas funciones con el cuerpo médico, los CA, el cuerpo de ingenieros y las Fuerzas de Propósito General. El restablecimiento de la electricidad o la construcción de capacidades de energía eléctrica adicionales también pueden ser contratadas a través del Cuerpo de Ingenieros del Ejército estadounidense. Si bien debemos ser cautelosos de no prometer algo que no podamos cumplir, la población indígena podría percibir nuestra incapacidad para proporcionar suficiente electricidad como un fracaso general en el restablecimiento del orden y la estabilidad como ocurrió en el caso de Irak.³³

Como resultado, desde octubre de 2003 hasta marzo de 2006 una parte significativa de los Fondos para la ayuda humanitaria y de reconstrucción de Irak se gastaron en la restauración de la red eléctrica de Irak.

- El Centro de programas transatlánticos del Ejército de EUA contrató a la compañía Odebrecht-Austin para el mantenimiento de la Planta de Gas por un monto de US\$ 38,66 millones.

- La empresa Shaw Centcom Services para rehabilitar una línea de transmisión y la subestación por un monto de US\$ 15,42 millones.

- A Washington International/Black y Veatch para rehabilitar un generador por US\$ 64,29 millones.

- Al Joint Contracting Command-Irak-Afganistán junto con la compañía Fluor para construir una planta eléctrica por US\$ 4,5 millones.

- El Cuerpo de Ingenieros del Ejército de EUA-División de la región del Golfo contrató a KEC-OZDIL para diseñar y reconstruir una línea de transmisión por US\$ 23,86 millones y la Compañía iraquí I para construir una instalación eléctrica por US\$ 2,87 millones.³⁴

Las FF.AA. pueden mantener la capacidad para restablecer la electricidad asociándose con la industria a fin de garantizar que dicha capacidad esté disponible cuando se necesite, similar a la forma en que la *USAID* utiliza su cantidad indefinida de contratación.



Departamento de Defensa, Cabo Shawn Coolman

Los integrantes del Equipo de Reconstrucción Provincial Integrado y de la USAID se detuvieron en un negocio local en el centro del mercado de Hadita para hablar con los locales acerca de cómo está creciendo la zona, 26 de mayo de 2008.

Apoyo a la gestión de Asuntos Públicos

La doctrina del Ejército de EUA en apoyo al ejercicio del poder mejorado incluye—

- Desarrollar y apoyar el control de las actividades públicas, el estado de derecho y la administración civil del país anfitrión.

- Mantener la seguridad, control y los servicios esenciales a través de la agencias del país anfitrión (incluso, adiestramiento y equipamiento de las fuerzas de seguridad y la policía).

- Apoyar las iniciativas indígenas para normalizar la sucesión del poder (elecciones).

Dicha iniciativa es una extensión natural de la seguridad civil, control civil, tareas de servicios esenciales que constituyen la base fundamental para apoyar la gestión de asuntos públicos. Según lo señalado anteriormente, los militares deberían desempeñar un papel principal en la seguridad, ayudando en la reconstrucción de “instituciones indígenas, incluyendo los distintos tipos de fuerzas de seguridad, instalaciones penitenciarias y sistemas judiciales indispensables para asegurar y estabilizar el ambiente”. Sin embargo, otras dependencias como la *USAID* podrían y deberían encabezar el desarrollo de las “instituciones gubernamentales representativas”³⁵

El organizar, adiestrar, equipar y asesorar a los ejércitos, la policía y las tropas guarda fronteras extranjera, se ha convertido en una tarea clave para nuestras *GPS*, por lo tanto,

terminan potencialmente con el monopolio de las FF.EE. de EUA en cuanto al adiestramiento de las fuerzas de seguridad extranjeras.³⁶ El Ejército de EUA debe institucionalizar esta capacidad de las no-FF.EE. estableciendo una “brigada de adiestramiento especializado” para adiestrar a los militares, policía y tropas guarda fronteras extranjeros. Algunos sostienen que adiestrar a la policía y a las unidades guarda fronteras pone en peligro las iniciativas del *DOD* para fomentar el desarrollo de la capacidad civil y el *DOD* podría terminar quedándose a cargo de estas tareas. Sin embargo, el Departamento de Defensa tiene que darse cuenta de que hacer todo lo posible para proporcionar un ambiente seguro para las demás interagencias a fin de poder operar en el terreno, constituye la clave de todo éxito y dicho éxito es improbable que se de sin que se desarrolle la capacidad de la policía y de las fuerzas guarda fronteras del país anfitrión. Peor aún, lo más probable es que el *DOD* terminará quedándose a cargo de estas tareas permanentemente. Por ejemplo, 400 reservistas de la Armada, desde el personal médico hasta los especialistas de material explosivo fueron movilizados recientemente para un adiestramiento de seis semanas en la inspección aduanera y desempeñar estas labores en apoyo al Ejército en Irak.³⁷ Hasta tanto lleguen los asociados civiles del gobierno estadounidense, las unidades *CA* pueden llenar estos vacíos y tienen la capacidad de “crear, asignar recursos, administrar y dar sostenimiento a las instituciones y procesos mediante el cual se rige, protege y además prospera una sociedad.”³⁸ Inicialmente, este trabajo puede ser realizado por los “especialistas de las *CA*, en lo que compete a la administración pública, administración ambiental y áreas de seguridad pública”.³⁹

A fin de llenar aún más el vacío, el *DOD* debe considerar a la *USAID* y a sus asociados. La *USAID* cuenta con, aproximadamente, 15 contratistas principales para la gobernanza, 150 subcontratistas y 20 afiliados.⁴⁰ Además de desarrollar una capacidad adicional para la gobernanza, el *DOD* debe concentrarse en proveer seguridad para mantener a los expertos seguros en el terreno.

Apoyo al desarrollo económico e infraestructura

La tarea final de las operaciones de estabilidad del Ejército “apoyar el desarrollo económico e infraestructura”, incluye ayudar a los países anfitriones a desarrollar tanto la capacidad como la competencia para apoyar dichas áreas. La doctrina del Ejército no dice qué hacer para llevar a cabo la tarea. Sin embargo, en la doctrina se reconoce que los sectores técnicos del *DOS* en esta línea de operación incluyen: restablecimiento de la energía eléctrica, servicios de transporte, servicios de comunicaciones, servicios de salud y salubridad, servicios de bombero, servicio funeral y control ambiental. Si se restablecen estas necesidades básicas, la tarea pasa a la estabilización de la economía: proporcionando oportunidades de empleo, iniciando las reformas del mercado, fomentando la inversión nacional y extranjera, supervisando la reforma monetaria y reconstruyendo las estructuras públicas.⁴¹

La capacidad del Departamento de Defensa de proveer servicios esenciales resulta fundamental para el desarrollo de las infraestructuras. Dados los actuales vacíos en la capacidad del *DOD* para contratar y supervisar el desarrollo de la infraestructura, el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de EUA y demás organizaciones con capacidades de contratación, tal como la *USAID*, podrían encargarse de los proyectos de gran envergadura en lo que toca al desarrollo de la infraestructura a corto plazo.

Si bien las dependencias civiles deberían encabezar el desarrollo económico, los militares cuentan con algunas herramientas eficaces como el Programa de respuesta de emergencia de Comandantes. Dicho programa se utiliza para promover la actividad económica local y, en algunos casos, (como el de Irak), permitir al *DOD* desempeñar un papel importante en el desarrollo económico. Por ejemplo, la Fuerza de tarea para operaciones de negocios y estabilidad en Irak, contribuye a revitalizar la economía iraquí, impulsando el coste actual de US\$ 10 millones mensuales del *DOD* para las operaciones de sostenimiento en Irak. Este nivel de gastos puede afectar significativamente el desarrollo económico local en distintos sectores.⁴²

Las unidades de Asuntos civiles también pueden proporcionar experiencia en lo que concierne al desarrollo económico, abastecimiento civil, alimento y agricultura, transporte público, obras públicas, servicio público y servicio de comunicaciones.⁴³ La industria privada de este sector incluye a AECOM, Louis Berger, URS, Fluor, Washington Group, Perini Corporation, Parsons Iraq JV, KBR, Black y Veatch, Parsons Delaware, Lucent y Contract.⁴⁴

El éxito para disminuir el vacío civil-militar requiere el uso innovador de las *GPF* y de las no *GPF* en una coordinación estrecha con la *USAID*, sus asociados del sector privado y demás en la industria privada. ¿Cómo puede hacer el *DOD* este trabajo de manera más eficaz?

Reflexiones sobre las operaciones de estabilidad

Algunos analistas han propuesto hacer inversiones mucho más grandes en las operaciones de estabilidad mientras que

otros apoyan el estatus quo o rehúsan invertir en esta iniciativa. Andrew F. Krepinevich, ha alegado que ya es hora de que el *DOD* establezca una “capacidad permanente para el adiestramiento y asesoramiento de las fuerzas militares indígenas y aliadas”.⁴⁵ Además, ha presionado para la conversión de un número “substantial” de brigadas del Ejército a las operaciones de estabilidad.⁴⁶ Krepinevich sostiene que el combate convencional de pos Guerra Fría—la guerra del Golfo de 1991 y la segunda guerra del Golfo en el 2003—ha demostrado la “enorme superioridad” que las fuerzas estadounidenses tienen sobre sus enemigos que las desafían en guerras convencionales.⁴⁷ Además, señala que a pesar de esta posición dominante en guerras convencionales, el Ejército de EUA planea crear otras seis brigadas y el Cuerpo de Infantería de Marina “agregará un equipo de combate de regimiento para completar sus tres equipos de división-ala” con un aumento de 92.000 activos en nuestras fuerzas terrestres.⁴⁸ Krepinevich además destaca que



Fuerza Aérea de EUA, Aerotécnica Jacqueline Kabluyen

La Mayor Becky Morris, Ejército de EUA, centro, la Comandante de la Compañía Charlie, 486º Asuntos Civiles e integrante de la coalición, izquierda, ambos de la Fuerza de Tarea Conjunta Combinada- Cuerno de África, caminan junto con un miembro de los Ejecutivos de Negocio para la Seguridad Nacional, derecha, durante su visita a un campo de personal internamente desplazado en Te Tugú, Uganda, 23 de enero de 2008.

los militares estadounidenses concentrados convencionalmente no respondieron eficazmente a los desafíos irregulares en Vietnam, Afganistán e Irak.⁴⁹

El AFRICOM ofrece una nueva manera de responder a la crisis...

Por otro lado, el General Chiarelli cree que el Departamento de Defensa sencillamente no puede darse el lujo de dividir las fuerzas en unidades de combate y de estabilidad. Ha alegado la necesidad de “desarrollar un espectro total de capacidades a través de las fuerzas armadas.⁵⁰ Se da cuenta de que el Ejército podría necesitar ampliar algunas de sus “unidades especializadas” como la unidad de “asuntos civiles, ingenieros, operaciones de información y demás que desempeñan un papel fundamental en las operaciones de estabilidad”.⁵¹ Chiarelli no piensa que las *GPF* deberían adiestrar a las fuerzas de seguridad indígenas. Dice que deberían contar con la “flexibilidad básica” para desempeñar esta misión si las Fuerzas Especiales carecen de la capacidad de satisfacer los crecientes requisitos. Según Chiarelli, estos requisitos deberían extraerse de las unidades que ya operan en la zona de combate, en lugar de seleccionar al mejor personal para aumentar los equipos de adiestramiento, externamente extraídos.⁵² Colin S. Gray concuerda con la evaluación de Chiarelli y va aún más allá al sugerir que las operaciones de estabilidad no deben considerarse como un “asunto separado” sino como una parte de la estrategia contra el terrorismo y la contrainsurgencia. Gray prevé que, en vista de que “la guerra irregular prolongada no probará ser domésticamente sostenible [en EUA], es lógico que habrá una demanda modesta de política para las operaciones de estabilidad y reconstrucción”.⁵³

Tal vez más que la Directriz 3000.05 en sí, el establecimiento del *AFRICOM* sugiere que la seguridad y el desarrollo están

inexorablemente ligados y que Estados Unidos está comprometiéndose a largo plazo con las operaciones de estabilidad.

Si bien la solicitud de Krepinevich para crear una fuerza permanente a fin de capacitar al personal de seguridad extranjero tiene mérito, no sería realista crear distintas brigadas exclusivamente para las operaciones de estabilidad cuando el *DOD* está bajo presión presupuestaria constante, ritmo operativo en aumento y enfoque de gobierno como un todo, sería una manera más económica de conducir las operaciones de estabilidad.

La estrategia propuesta permite que los departamentos y dependencias estadounidenses ejerzan sus aptitudes esenciales en lugar de desarrollar capacidades redundantes para resguardarse de las profecías que por su propia naturaleza contribuyen a cumplirse (“los civiles no estarán allí para ayudar”). Chiarelli acierta al sugerir que no se requieren las fuerzas permanentes para las operaciones de estabilidad, pero las unidades especializadas deberían expandirse como las unidades de Asuntos Civiles, ingenieros, policía militar y demás para llenar algunos vacíos críticos. Sin embargo, no es realista sugerir que las *GPF* sólo deberían adiestrar a las fuerzas de seguridad extranjeras, si las Fuerzas Especiales no tienen la capacidad de hacerlo. Resulta poco probable que para el futuro previsible los militares estadounidenses cuenten con suficientes Fuerzas Especiales para satisfacer

El DOD debería crear una oficina de Contratación en el territorio continental de EUA con especialistas en administración de contratos...

todos los requisitos urgentes de adiestramiento de fuerzas extranjeras. Ahora es el momento para institucionalizar dicha capacidad mediante la creación de una “brigada de adiestramiento especializado” antes de que, nuevamente, la perdamos.

Comando de Estados Unidos en África

El modelo de *AFRICOM* contiene implicaciones significativas que pueden mejorar las operaciones de estabilidad del *DOD* y perfeccionar aún más la capacidad del *DOD* en el papel que desempeña en el planteamiento de gobierno como un todo. En el 2007, 8 de los 10 estados en condición frágil se encontraban en África subsahariana, en comparación con los 6 del 2006.⁵⁴ El *AFRICOM* ofrece una nueva manera de responder a la crisis y evitar que los estados frágiles en África vuelvan a caer en la inestabilidad. El 6 de febrero de 2007, el presidente Bush declaró “Este nuevo comando fortalecerá nuestra cooperación en materia de seguridad con África y ayudará a crear nuevas oportunidades para reforzar las capacidades de nuestros asociados en África”.⁵⁵ Continuó diciendo que el comando “mejoraría nuestras iniciativas para ayudar a restaurar la paz y seguridad al pueblo africano y fomentaría nuestras metas comunes de desarrollo, salud y crecimiento económico en África”.⁵⁶

Es inusual que el Comando de EUA en África sea un comando combatiente (*COCOM*), cuyo papel tradicional es el de luchar y ganar guerras. Podría decirse que más que cualquier otra iniciativa del *DOD*, *AFRICOM* demuestra que el *DOD* se da cuenta de que la seguridad y el desarrollo están intrincadamente ligados y tienen que proveerse simultáneamente.⁵⁷ Si *AFRICOM* tiene éxito, su experiencia podría servir de modelo para el establecimiento de asociaciones con estados frágiles y de pos conflicto y surtiría un gran efecto en otros comandos combatientes en términos de misión y organización.

El Departamento de Defensa debería inicialmente comprometerse con las “brigadas de adiestramiento especializadas” en apoyo del *AFRICOM* para tratar sus desafíos de desarrollo-seguridad. A medida que maduren los requisitos de la misión del *AFRICOM* y las brigadas demuestren su capacidad, otros *COCOM* también podrían ser apoyados. Además, se debería crear un quinto Comando de Asuntos Civiles para incrementar los requisitos de la misión del *AFRICOM*. En lugar de que el nuevo Comando de Asuntos Civiles provenga en su totalidad de la reserva, el Ejército debería hacer

un componente activo, por lo menos, a uno de los nuevos batallones de los *CA*. Si las FF.AA. estadounidenses pueden permitirse el lujo de dedicar la única brigada activa de los *CA* del Ejército al Comando de Operaciones Especiales, entonces el *DOD* debería poder asignar recursos a un batallón de los *CA* para el *AFRICOM*, el único Comando Combatiente no bélico en el *DOD*.

Sin embargo, los *CA* no son una “fórmula mágica” para llenar el vacío civil-militar. Algunos analistas recientemente han solicitado poner fin a “la práctica de utilizar a los soldados de los *CA* para llenar las vacantes civiles en las que se requieren profesionales civiles altamente calificados”.⁵⁸ Se necesita la capacidad adicional de los *CA*, sin embargo, para contar con más credibilidad, los *CA* tienen que reclutar profesionales idóneos y adiestrarlos adecuadamente para desempeñar su misión, ya que seguirán siendo llamados para llenar puestos civiles críticos durante las operaciones de estabilidad.

Las dependencias gubernamentales de Estados Unidos no deberían temerle al *AFRICOM*, si no acogerla. El *AFRICOM* ofrece la oportunidad de trabajar con el *DOD* día a día para asegurar y desarrollar a África. Presumiendo que, eventualmente, el *AFRICOM* se convierta en el modelo para el planteamiento de gobierno como un todo en las operaciones de estabilidad es de genuino interés que todos los que tengan que ver con las operaciones de estabilidad envíen a sus profesionales más capacitados a fin de ayudar a darle forma al *AFRICOM*.

Necesidad de una administración eficaz de contratos

Por último, es evidente que el *DOD* debe confiar en los socios de la industria privada para llenar los vacíos durante las operaciones de estabilidad. A fin de reforzar el estado de derecho, restaurar la energía eléctrica, apoyar la gestión de asuntos públicos y demás tareas orientadas a civiles, el *DOD* tiene que crear un sistema más flexible y responsable de administración de contratos. Mientras que la industria privada puede proporcionar servicios especializados a bajo coste, la supervisión inadecuada de los contratos,

por parte del *DOD*, ha resultado en servicio sumamente costosos. Uno de los incidentes más conocidos se dio cuando el KBR infló los precios al *DOD* por un monto de US\$ 28 millones por servicios de comida que jamás fueron distribuidos en Irak. La corrupción es otro tema. Algunos han sido tentados a tomar pequeños sobornos por parte de los subcontratistas locales, a los que los auditores, con frecuencia, no pueden detectar. Los

Algunos analistas recientemente han solicitado poner fin a “la práctica de utilizar a los soldados de la CA para llenar las vacantes civiles en las que se requieren profesionales civiles altamente calificados”.

empleados de KBR en Kuwait han recibido US\$ 6 millones en sobornos de una empresa local. La falta de responsabilidad es otro problema. Varios contratistas de DynCorp estuvieron “implicados en crímenes sexuales, escándalos de prostitución y tráfico ilegal de armas”, pero se salvaron de no ser enjuiciados porque Estados Unidos carece de jurisdicción en Bosnia.⁵⁹ Los contratistas no siempre son fiables. Algunos podrían optar por abandonar sus contratos y podría ser difícil sustituirlos, ya que los contratistas trabajan en ambientes peligrosos.⁶⁰

No obstante, hoy en día, resulta casi imposible operar sin contratistas. El *DOD* debería crear una oficina de Contratación en el territorio continental de EUA con especialistas en administración de contratos y expertos en la materia que puedan garantizar la eficacia y seguridad de los contratos.⁶¹ El *DOD* tiene que adiestrar a personal militar selecto para administrar e integrar mejor a estos contratistas en la estructura de la fuerza. El Departamento de Defensa ya no puede darse el lujo de confiar en los sistemas de administración de contratos con base en fines especiales.⁶²

Además, el *DOD* debería considerar el establecimiento de un Comando de Contratación para apoyar al *AFRICOM*. La unidad no sólo apoyaría los requisitos de contratación de *AFRICOM* sino que podría ser la base de adiestramiento para los cuerpos de contratistas del *DOD* dedicados a las operaciones de estabilidad. Además, podría haber una necesidad de designar a una dependencia líder a nivel nacional para administrar la contratación de la reconstrucción y estabilización, estableciendo un código de conducta en los estándares de la industria de contratación y supervisando todos los contratos de reconstrucción y estabilización. La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional de EUA ya cuenta con la experiencia en la contratación de servicios relacionados con el desarrollo, de manera que podría encabezar o apoyar dicha iniciativa.

Conclusión

El Departamento de Defensa no debería presumir que sus homólogos civiles no estarán en el terreno. Si bien el *DOD* es capaz de desempeñar algunas tareas a través de todas las líneas de las operaciones de estabilidad, tiene que esforzarse más para establecer un entorno operativo seguro. El Departamento de Defensa simplemente no cuenta ni contará con los suficientes recursos para llevar a cabo, por sí solo, todas las tareas afines de las operaciones de estabilidad; como resultado, tiene que *comprometerse* a proteger a sus homólogos civiles, mientras llenan el vacío hasta tanto desarrollen su capacidad en el terreno.

A fin de hacerlo, el Departamento de Defensa deberá emplear la mayor parte de sus Fuerzas de propósito general para tareas relacionadas con la seguridad, mientras crea una “brigada de adiestramiento especializada” para institucionalizar las capacidades de las Fuerzas no FF.EE. para adiestrar a las fuerzas de seguridad extranjeras. Además, el *DOD* debería expandir las capacidades de los *CA* en el Ejército activo y desarrollar más capacidades para la policía militar, ingenieros y demás unidades especializadas a fin de llenar los vacíos. Aún en ausencia del desarrollo de una capacidad significativa para apoyar la gestión de asuntos públicos y el desarrollo económico e infraestructura, el *DOD* puede mitigar los riesgos al asociarse más eficazmente con la *USAID*,

sus asociados del sector privado y demás en la industria. Además, el Departamento de Defensa puede hacer un mejor trabajo administrando sus relaciones con la industria creando organizaciones de administración de contratos a nivel del *DOD* y los *COCOM*, y adiestrando al personal clave en todos los niveles para administrar, más eficazmente, a los contratistas en el campo de batalla. Por último, el gobierno de EUA debe hacer al *AFRICOM* un laboratorio para sustentar un enfoque de gobierno

como un todo para las operaciones de estabilidad que van mucho más allá de África. De hacerlo correctamente, es decir, con el pleno apoyo de la comunidad interagencial, el *AFRICOM* no sólo responderá ante las crisis de manera más eficaz, sino que también podrá evitar que los estados en condición frágil fracasen o vuelvan a caer en la inestabilidad. El éxito del *AFRICOM* podría afectar las misiones de los demás *COCOM* y cómo están organizados. **MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Brent Scowcroft y Samuel R. Berger, "In the Wake of War: Getting Serious about Nation-Building," *The National Interest*, Núm. 81 (otoño de 2005): p. 49.
2. John C. Buss, "The State Department Office of Reconstruction and Stabilization and Its Interaction with the Department of Defense," Issue Paper, Centro de Liderazgo Estratégico, Escuela Superior de Guerra del Ejército (julio de 2005): p. 2.
3. El presidente Bush firmó la Directriz Presidencial 44 para la Seguridad Nacional (NSPD-44) en diciembre de 2005. La finalidad del NSPD-44 es la de "fomentar la seguridad de los Estados Unidos a través de la coordinación, planificación e implementación de la ayuda de reconstrucción y estabilización para asistir a estados y regiones extranjeras de o en transición de un conflicto o lucha civil". En ella se designa al Ministro de Estado en calidad de líder de la coordinación de las iniciativas de Gobierno de EUA para elaborar, planear y llevar a cabo actividades de estabilización y reconstrucción. En la misma se especifica que el Ministro de Estado y el Ministro de Defensa "integrarán los planes de contingencia de estabilización y reconstrucción con los planes de contingencia militares cuando sea relevante y adecuado".
4. "International Partnerships to Build Peace," an Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization (S/CRS) information paper, Escuela Industrial de las Fuerzas Armadas (*ICAF*), 19 de marzo de 2008.
5. "A Whole of Government Approach to Prevent, Resolve, and Transform Conflict," an S/CRS information paper, *ICAF*, 19 de marzo de 2008.
6. Interim Progress Report on DOD Directive 3000.05: Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations, Office of the Under Secretary of Defense for Policy (USD[P]), agosto de 2006, p. 6.
8. Directriz 3000.05 del DOD, p. 2, 28 de noviembre de 2005.
9. *Ibid.*, p. 2.
10. Discusión con el TCnel James H. Boozell sobre la "brigada de adiestramiento especializada", " Jefe de Sección de Conceptos, Doctrina y Experimentación, División de Operaciones de Estabilidad y Guerra Irregular, del Cuartel General del Ejército G3/5/7, 20 de marzo de 2008. Citado con autorización. Las ideas del autor no reflejan las ideas del TCnel Coronel Boozell.
11. USD(P) Interim Progress Report on DOD Directive 3000.05, 7.
12. *Ibid.*, p. 9.
13. *Ibid.*
14. FM 3-0, *Operations* (Washington, DC: Oficina Federal de Imprenta de EUA [U.S. Government Printing Office - GPO], 27 de febrero de 2008), 3-13, 3-14.
15. *Ibid.*, 3-13.
16. Jock Covey, Michael J. Dziedzic, y Leonard R. Hawley, *The Quest for Viable Peace* (Washington, DC: United States Institute of Peace, 2005), p. 160.
17. Antonio V. Munera IV, "Bridging the Gap between Instability and Order: Establishing a Constabulary Capability in the Department of Defense for 21st Century Stability and Reconstruction Operations," Monografía de la Escuela de Estudios Militares Avanzados, Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EUA, 25 de mayo de 2006, p. 10.
18. *Ibid.*, p. 4.
19. *Ibid.*, 12-25.
20. FM 3-0, de 3-17 a 3-18.
21. Munera, p. 11.
22. Robert M. Perito, *Provincial Reconstruction Teams in Iraq*, United States Institute of Peace Special Report 185, marzo de 2007, p. 8.
23. FM 3-05.40, *Civil Affairs Operations* (Washington, DC: GPO, septiembre de 2006), p. 2-4.
24. *Ibid.*
25. El Teniente General Peter W. Chiarelli y Mayor Stephen M. Smith, "Learning from Our Modern Wars: The Imperatives of Preparing for a Dangerous Future", *Military Review*, edición en inglés, (septiembre-octubre de 2007): p. 5.
26. "Report of the Defense Science Board Task Force on Institutionalizing Stability Operations within DOD," Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, septiembre de 2005, 31-32.
27. "DCHA/DG User's Guide to DG Programming," *USAID*, junio de 2006, 27-33.
28. *Ibid.*, 27-33.
29. FM 3-0, 3-13.
30. *Ibid.*
31. Jock Covey y col., *The Quest for Viable Peace*, p. 181.
32. *Ibid.*, 3-13.
33. Anne Ellen Henderson, *The Coalition Provisional Authority's Experience with Economic Reconstruction in Iraq: Lessons Identified*, United States Institute of Peace, 6-7.
34. Oficina Federal de Contabilidad de EUA (*GAO*), *Rebuilding Iraq, Status of Competition for Iraq Reconstruction Contracts*, GAO-07-40, 6 de octubre de 2006, 18-19.
35. Directriz 3000.05 del DOD, p. 2.
36. Celeste Ward, Subsecretaria de Defensa para las Operaciones de Estabilidad-Capacidades, comentarios ante el Comité sobre las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes de EUA, Reunión del Subcomité de O e I, 30 de octubre de 2007, p. 2.
37. Penny Cockerell, "400 mobilized Navy Reservists train for customs inspection," *The Flagship*, 13 marzo de 2008, p. A10.
38. FM 3-05.40, p. 2-4.
39. *Ibid.*
40. *User's Guide to DG Programming*, PN-ACU-640, Office of Democracy and Governance, Bureau for Democracy, Conflict, and Humanitarian Assistance, USAID, junio de 2006, 47-59.
41. FM 3-0, 3-16.
42. Paul A. Brinkley, "Restoring Hope: Economic Revitalization in Iraq Moves Forward," *Military Review* (March-April 2008): 8-9.
43. FM 3-05.40, 2-4.
44. *GAO, Rebuilding Iraq: Reconstruction Projects Hindered by Contracting, Security, and Capacity Challenges*, GAO-07-426T, 15 febrero de 2007, p. 8.
45. Andrew F. Krepinevich, "The Future of U.S. Ground Forces: Challenges and Requirements," Center for Strategic and Budgetary Assessments, 17 de abril de 2007, p. 10.
47. *Ibid.*, p. 5.
48. *Ibid.*
49. *Ibid.*, 2-9.
50. Chiarelli y Smith, p. 7.
51. *Ibid.*, p. 7.
52. *Ibid.*, 7-8.
53. Colin S. Gray, "Stability Operations in Strategic Perspective: A Skeptical View," *Parameters* (verano de 2006): p. 14.
54. "The Failed States Index," *Foreign Policy* (Julio-agosto de 2007): p. 56.
55. Sean McFate, "Comando de África estadounidense: ¿Un nuevo paradigma estratégico?" *Military Review* (marzo-abril de 2008): p. 30.
56. *Ibid.*, p. 10.
57. *Ibid.*, 10-16.
58. Perito, p. 10.
59. Blake W. Mobley, "Outsourcing Post-Conflict Operations: Designing a System for Contract Management and Oversight," *Journal of Public and International Affairs* 15 (Primavera de 2004): p. 27.
60. *Ibid.*, 23-33.
61. *Ibid.*, 34-35.
62. *Ibid.*, p. 28.