

Mando y control interinstitucional a nivel operacional: Un desafío en las operaciones de estabilización

Kevin D. Stringer, Doctor en Filosofía

Este ensayo obtuvo el segundo lugar en el concurso Ensayos acerca del Poder Terrestre Estratégico de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EUA, 2009.

EL ÉXITO DEL poder terrestre en las operaciones de estabilización requerirá estructuras de mando interinstitucionales a nivel operacional y el desarrollo concurrente de una “cultura” interinstitucional más eficaz para estas misiones. La probabilidad de la participación militar futura en operaciones de estabilización es alta. El poder terrestre, en términos generales, realiza la mayor parte del trabajo de planificación y ejecución de tales misiones.

Las operaciones de estabilización son misiones militares, tareas y actividades realizadas fuera de Estados Unidos en coordinación con otros instrumentos del poder nacional para mantener o restablecer un entorno seguro y proporcionar servicios gubernamentales esenciales, infraestructuras de emergencia, reconstrucción y ayuda humanitaria.¹ El poder terrestre desempeña un papel preponderante en las operaciones de estabilización, el cual se concentra en el control de la población, seguridad y actividades de desarrollo. Las fuerzas militares dependen, en gran medida, del Ejército de EUA para realizar operaciones de estabilización a fin de establecer, proteger o restaurar los servicios básicos civiles. Actúan directamente y en apoyo de los organismos gubernamentales. A menudo, las operaciones

de estabilización suelen incluir tanto medidas coercitivas como de cooperación. Conducen a un entorno en el que los demás instrumentos del poder nacional pueden predominar.

La definición en sí de las operaciones de estabilización plantea el problema de cómo mandar y controlar iniciativas que son por naturalezas conjuntas, interinstitucionales y, a menudo, multinacionales. En vista de que el gobierno de EUA seguirá realizando operaciones de estabilización, el organismo de defensa de EUA debe desarrollar una visión general para integrar el poder terrestre militar con sus socios interinstitucionales para estos despliegues. Si bien las operaciones de estabilización son una iniciativa interinstitucional e intergubernamental, los desafíos y deficiencias en la coordinación de iniciativas y recursos a través de los departamentos del Poder Ejecutivo, a menudo dan como resultado que el Ejército de EUA sea el que tenga una responsabilidad desproporcionada en la realización de estas operaciones.² Si bien el Ejército desempeñará un papel crítico en la ejecución de las operaciones de estabilización y tendrá una gran responsabilidad en lo que se refiere a la planificación en la fase previa a la ejecución de las operaciones de estabilización, no estará sólo.³ Durante el ciclo de planificación y ejecución, el Ejército participa directamente con organizaciones de todo el gobierno para definir los roles más adecuados y esenciales que jugarán los organismos militares y civiles en las operaciones de estabilización.⁴

El Doctor Kevin D. Stringer ha servido en puestos de liderazgo y estado mayor en la 8ª División de Infantería, Fuerza de Tarea de Europa Meridional (SETAF, por sus siglas en inglés) y en el Comando Europeo (EUCOM) en calidad de oficial del Ejército activo y componente de la reserva. En 1987 se graduó de la Academia Militar de EUA, cuenta a su haber con una Maestría de la Universidad de Boston y un Doctorado en Filosofía

de la Universidad de Zúrich. El Sr. Stringer es egresado de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército y ex oficial del Servicio Extranjero del Departamento de Estado, es autor de Military Organizations for Homeland Defense and Smaller-Scale Contingencies (Praeger Security International, 2006). El Dr. Kevin D. Stringer imparte cátedra de asuntos internacionales en instituciones de Suiza, Estonia y Ucrania.

El poder terrestre para las operaciones de estabilización es una combinación integral de capacidades extraídas del Ejército de EUA y de un gran número de otras agencias federales. Una lista parcial de estas agencias incluye, el Departamento de Estado (DOS, por sus siglas en inglés), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional de EUA (USAID, por sus siglas en inglés), el Departamento de Justicia (DOJ, por sus siglas en inglés), la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) y el Departamento de Agricultura. Entre los desafíos críticos se encuentran el establecimiento de la unidad de iniciativas y el mando de esas tan diversas instituciones y la estructuración de las organizaciones de mando adecuadas en el nivel operacional para obtener máxima eficacia.

El Contexto Estratégico

Un estudio del Comando de las Fuerzas Conjuntas sobre el futuro de la guerra, le da credibilidad a la opinión de que el futuro tiene un alto potencial de inestabilidad debido a las tendencias demográficas, energéticas y climáticas. El informe del *Joint Operating Environment* de 2008 estipuló lo siguiente: “El próximo cuarto de siglo desafiará las fuerzas conjuntas de EUA con amenazas y oportunidades que van desde las guerras regulares e irregulares en tierras remotas a misiones de ayuda y reconstrucción en zonas de crisis y a un enfrentamiento permanente por los bienes comunes de uso global (mar, aire y espacio)”. El análisis implica que durante el próximo cuarto de siglo, las fuerzas militares de EUA enfrentarán conflictos en forma persistente.

Esta era de conflicto persistente, en la que evolucionan rápidamente las estructuras terroristas, el crimen transnacional y la violencia étnica complican las relaciones internacionales y crean cinturones de fragilidad estatal e inestabilidad que presentan una grave amenaza contra la seguridad



Un miembro de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) del Equipo de Asistencia de Socorro en casos de Desastre, observa cómo los suministros de socorro humanitario de Puerto Rico llegan a Puerto Príncipe, Haití, el 26 de enero de 2010, como parte de la Operación Unified Response.

(Armada de EUA, Segundo Maestre Chris Lussie, especialista de Comunicaciones en Masas)

nacional. Entre los promotores de los conflictos (fuentes de inestabilidad que impulsan a las partes a enfrentarse abiertamente en conflictos) se encuentran el fanatismo religioso, la competencia global por los recursos, el cambio climático, las reivindicaciones territoriales pendientes, la ideología y el deseo de poder. Mientras incursionan en este futuro incierto, los líderes requerirán, cada vez más, las operaciones de estabilización para reducir, en lo posible, a los agentes promotores de conflicto e inestabilidad y crear la capacidad institucional en el lugar a fin de lograr paz, seguridad y crecimiento económico sostenible.⁶

Las operaciones de estabilización constituyen una misión fundamental de las Fuerzas Armadas de EUA. El Departamento de Defensa (DOD) debe estar preparado para conducir y apoyar estas operaciones en todas sus dimensiones incluyendo la doctrina, organizaciones, adiestramiento, capacitación, ejercicios, material de guerra, liderazgo, personal, instalaciones y planificación.⁷ Este mandato implica la necesidad de contar con considerables fuerzas terrestres que puedan ejecutar con éxito las operaciones de contingencia derivadas de un mundo tan inestable y volátil. Estas fuerzas del poder terrestre deben contener una combinación integrada de capacidades civiles y militares para hacerle frente a las principales fuentes de inestabilidad y conflicto.

Unidad de mando y unidad de esfuerzo

Si bien las funciones de mando perduran en el tiempo, la naturaleza del mando debe evolucionar en escala y alcance, dados los desarrollos en cuanto a la tecnología y a la misión. Si Estados Unidos sigue participando en las operaciones de estabilización, las Fuerzas Armadas, junto con sus socios civiles, deben poner en práctica

En ausencia de la autoridad de mando, los comandantes deben cooperar, negociar y fomentar el consenso para lograr la unidad de esfuerzos.

los principios doctrinales pertinentes a estas misiones. Principal entre éstas se encuentra la *unidad de mando* y su concepto afín, *unidad de esfuerzo*.⁸

La unidad de mando es simple —para cada objetivo, garantizar que la unidad de esfuerzo esté bajo un comandante responsable. La unidad de mando significa que un solo comandante dirige y coordina las acciones de todas las fuerzas hacia un objetivo común. La cooperación puede generar la coordinación, pero concederle a un sólo comandante la autoridad necesaria es la manera más eficaz de lograr la unidad de esfuerzo. La naturaleza conjunta, interinstitucional, intergubernamental y multinacional de la acción unificada crea situaciones en las que el comandante no controla directamente todas las organizaciones en el área de operaciones. En ausencia de la autoridad de mando, los comandantes deben cooperar, negociar y fomentar el consenso para lograr la unidad de esfuerzos.⁹

La unidad de esfuerzo es la coordinación y cooperación hacia el logro de objetivos comunes, aún si los participantes no forman necesariamente parte del mismo mando u organización —el producto de una exitosa acción unificada.¹⁰ El unir todas estas distintas capacidades necesarias para lograr el éxito en las operaciones de estabilización requiere de paradigmas de colaboración y

coordinación que concentren esas capacidades hacia una meta común. Allí, donde las operaciones militares típicamente exigen la unidad de mando, el desafío para los líderes militares y civiles es el de forjar la unidad de esfuerzo entre la gran diversidad de actores involucrados en una operación de estabilización. La esencia de la *acción unificada* es: la sincronización, coordinación y/o integración de las actividades de entidades gubernamentales y no gubernamentales con las operaciones militares para lograr la unidad de esfuerzo.¹¹

Con este fin, las fuerzas militares tienen que trabajar con los demás instrumentos del poder nacional para forjar, como mínimo, la unidad de esfuerzo a través de un conjunto de planteamientos gubernamentales.¹² Lamentablemente, la falta de una verdadera unidad de mando lleva a la ineficacia, pérdida de oportunidades y un enfoque menos integral ante una contrainsurgencia global y otras misiones post conflictos. Se hace fundamental contar con una adecuada estructura de mando para las operaciones de estabilización. Desafortunadamente, muy a menudo, las consideraciones políticas y de las Agencias determinan la conformación de las estructuras de mando específicas. La historia es rica en cuanto a estructuración de mandos en los que estos atributos se ven potenciados.¹³

Los problemas con el actual proceso interinstitucional estadounidense son complejos. La mayoría de los problemas de hoy se deben a una brecha creada por la falta, ya sea de capacidad o de integración, o ambas, bajo el nivel nacional.¹⁴ De esta manera, mientras que el nivel de la política estratégica puede tener sus mecanismos de integración, el déficit radica en el nivel operacional y de ejecución. Este nivel operacional vincula el uso de las fuerzas tácticas, lo que incluye a las agencias civiles, para lograr el fin estratégico deseado.¹⁵ Las operaciones principales no son de la exclusiva competencia de las fuerzas de combate. Típicamente, avanzan con los demás instrumentos del poder nacional. A menudo, las operaciones principales traen consigo las capacidades de otras agencias, naciones y organizaciones.¹⁶ Lamentablemente, las actuales configuraciones de mando son imprecisas o improvisadas y no responden plenamente a la situación que se enfrentará.¹⁷ La integración de

las iniciativas de las organizaciones militares y no militares en el proceso interinstitucional para lograr la unidad de esfuerzo ha resultado difícil de lograr, dando paso a líneas de autoridad y comunicación indefinidas y lugar a confusión durante la ejecución de la operación.¹⁸ Dados los desafíos y complejidades inherentes a las operaciones de estabilización, *los organismos militares y civiles deben evolucionar hacia una aproximación más concreta en cuanto a la unidad de mando, que evite las ineficiencias derivadas de la búsqueda de los consensos y compromisos que se dan en un modelo de unidad de esfuerzo.*

Los desajustes organizacionales

Por lo regular, la ejecución a niveles regionales o locales está plagada de problemas, porque las agencias que representan los instrumentos de poder se auto-organizan de distintas maneras y no hay autoridad directiva para la ejecución a nivel regional. El Departamento de Defensa y el Departamento de Estado, como actores principales en las operaciones de estabilización, son típicos de estos problemas. El primero cuenta con seis comandos combatientes geográficos responsables de distintas regiones, pero la segunda organización regional es diferente. El Departamento de Estado cuenta con seis oficinas regionales, pero sus límites no coinciden con los del Departamento de Defensa. A modo de ejemplo, el comandante del Comando Central de Estados Unidos debe coordinar las iniciativas con tres oficinas regionales del Estado: la oficina de Asuntos Africanos, la oficina de Asuntos del Oriente Próximo y la oficina de Asuntos de Asia Meridional y Central, además de 27 equipos de países.¹⁹ En vista de que la mayoría de las situaciones de emergencia trascienden las fronteras nacionales, la ausencia de un marco operacional compatible entre funcionarios del DOS y los comandantes combatientes geográficos constituye un problema. Por consiguiente, surgen complicaciones entre el DOS (con sus equipos de su país) y el DOD (con sus comandos regionales).²⁰

Además, los recursos y el alistamiento del personal son muy diferentes entre las dos organizaciones. El Presidente provisional del Comité de Asuntos Exteriores Howard L. Berman señaló: “Hoy sólo hay 6.600 profesionales del

Servicio Exterior en el Departamento de Estado. Según el secretario de Defensa Robert Gates, esto es menos que el personal de un grupo de batalla de portaaviones y, supuestamente, menos que el número de miembros del servicio de bandas militares en servicio activo”.²¹ Del mismo modo, la USAID tiene hoy menos de 3.000 personas gestionando, esencialmente, los contratos que externalizan toda su misión de desarrollo.²²

El registro histórico de la actividad interinstitucional

En este sentido, una estrategia eficaz para resolver una crisis regional depende de la integración de todos los elementos del poder a través del proceso interinstitucional en el nivel operativo para lograr la unidad de mando y esfuerzo, con líneas de autoridad y comunicación específicas. La dificultad para integrar las acciones militares y no militares en el nivel operacional es un tema recurrente. En una serie de operaciones de contingencia llevadas a cabo en las últimas dos décadas, esta falta de fusión ha presentado tantos obstáculos para cumplir con los objetivos político-militares que los participantes interinstitucionales y de las Fuerzas Armadas intentaron una serie de reformas internas, a menudo, sin ningún resultado.²³ Las siguientes viñetas proporcionan un ejemplo de estas dificultades:

Somalia. En la Operación *Restore Hope* (1992-1993), el elemento de recursos humanos pasó a primer plano. Un déficit fundamental era que la mayoría de las organizaciones civiles no mantenían suficiente personal y no estaban equipadas para llevar a cabo operaciones expedicionarias. En Somalia, ni el DOS ni la USAID contaban con suficiente personal en la región. Por ejemplo, mientras que el embajador Robert Oakley y su personal se mantenían plenamente comprometidos trabajando con los militares en Somalia, no había suficiente personal civil para negociar con las diversas facciones o para ayudar a los ancianos de las aldeas locales a establecer consejos y fuerzas de seguridad. El equipo de asuntos civiles del Ejército tuvo que asumir esas responsabilidades, en detrimento de otras tareas.²⁴

Haití. En la operación *Uphold Democracy* en Haití (1994-1997), la planificación militar se inició en octubre de 1993, cuando los Jefes de Estado

Mayor Conjuntos ordenaron al Comando del Atlántico de EUA, ahora denominado Comando de Fuerzas Conjuntas de EUA, centrarse en una opción de entrada forzosa.²⁵ Al trabajar en un aislamiento autoimpuesto, los planificadores militares no tuvieron la habilidad de coordinar con otros organismos. En ese entonces, otros organismos gubernamentales —el DOS, Hacienda, Transporte, Comercio, Justicia, Agricultura y la CIA— estaban ya empeñados en resolver algunas facetas del problema de Haití.²⁶ La compartimentación de la planificación impidió que el proceso interinstitucional tuviera una coordinación y consenso, los dos ingredientes más necesarios para la unidad de esfuerzo.

En septiembre de 1994 quedó demostrado que la insuficiente planificación en el proceso interinstitucional incidió en el nivel estratégico, operativo y táctico de la guerra. La posición de “mantener el control firme” de la información retrasó el entendimiento mutuo de la operación entre diferentes organismos e incluso dentro de los mismos organismos.²⁷ Los miembros del Comando del Atlántico de EUA fueron al Consejo Nacional de Seguridad para reunirse con el Grupo de Trabajo Interinstitucional de Haití. Durante la reunión, un oficial del Ejército presente en dicha reunión señaló: “Muchos miembros del grupo de trabajo quedaron estupefactos; ni siquiera su propia gente, quienes sabían sobre el plan por más de un año, habían revelado el secreto”.²⁸ Como una prueba más de la insuficiente coordinación, durante la reunión, el General de División Byron, jefe de la sección J-5, la Célula de Planes del Comando del Atlántico de EUA, le pidió al representante del Departamento de Justicia que explicara cómo el mismo iba a adiestrar a la nueva fuerza de policía haitiana, un acuerdo previo en el plan Policía-Militar, sólo para que el departamento dijera que no podía hacerse cargo de la misión.²⁹ Del mismo modo, a nivel de ejecución, la naturaleza ad hoc de los acuerdos entre organismos son también



Cuadro de Infantería de Marina de EUA, Sgto. J. R. Tricoche

Vista panorámica del puerto de Cap Haitien, durante la Operación Uphold Democracy. El puerto fue utilizado como centro logístico y puesto de mando para el propósito especial de la fuerza de tarea aeroterrestre de la Infantería de Marina CARIB. La 10ª División de Montaña del Ejército de EUA y la Armada de EUA también utilizaron el puerto como un centro de descarga para brindar apoyo logístico.

reveladores. Por ejemplo, en Cap Haitien, los representantes de la 10ª División de Montaña y el Servicio de Guardacostas colaboraron estrechamente, pero como un observador señaló, “Teníamos nuestras tiendas (o carpas) levantadas unas junto a las otras, pero faltaba la tienda de la USAID... Durante 30 días, no hubo nadie que pudiera responder nuestras preguntas acerca de las capacidades de asistencia civil.”³⁰

Afganistán. En la Operación *Enduring Freedom* en Afganistán (del 2001-al presente), el mando y coordinación interinstitucional mejoró, pero aun con muchas deficiencias. En el lado positivo, para facilitar la coordinación entre las dos organizaciones durante las sesiones de planificación de pre-guerra, el Estado Mayor de CENTCOM agregó un alto funcionario de la CIA que se desempeñó en calidad de asesor especial del Comandante.³¹ Además, el DOS y el Comandante del Comando Combatiente de las Fuerzas Armadas en la región trabajaron desde el principio en estrecha colaboración para asegurar las bases y los derechos de sobrevuelo. Sin embargo, otros organismos centrados en la reconstrucción de un Afganistán de post-guerra

tenían que compensar la falta de planificación previa, y muchos elementos del gobierno de EUA estuvieron ausentes.³² Por ejemplo, sólo un pequeño puñado de personas del Departamento de Agricultura de EUA se desplegó a Afganistán, un país con una crítica demanda en el desarrollo agrícola así como también con una capacidad significativa para concretar este desarrollo — incluyendo la necesidad de elaborar alternativas para la producción de amapolas, doblemente corrosivas porque ambas financian al Talibán y propagan las drogas a otros países. ¡Y Estados Unidos tiene quizás el mejor organizado y más exitoso servicio agrícola en el mundo! Según lo demuestra este ejemplo, los Departamentos de Defensa, de Estado y la USAID han estado “en guerra”, pero casi todo el resto del gobierno estadounidense no ha estado tan comprometido.³³

Irak. Por último, la Operación *Iraqi Freedom* (del 2002-al presente) proporciona una serie de asuntos de mando interinstitucional de pre y post conflicto. Como en Afganistán, los temores de una hambruna generalizada motivaron a los planificadores civiles a pre-posicionar suministros de ayuda en Kuwait. A pesar de una estrecha coordinación entre la USAID y las fuerzas armadas el mes previo a la guerra, el jefe de la USAID, Andrew Natsios, no pudo obtener la autorización del Pentágono para pre-posicionar los suministros considerados necesarios ni liberar los fondos para la reconstrucción de Irak.³⁴ En la fase post conflicto, la fricción y las disputas interinstitucionales entre la Fuerza de Tarea Conjunta Combinada-7 y la Autoridad Provisional de la Coalición alcanzaron niveles extraordinarios y costosos.³⁵

Las propuestas

La unidad de mando no debe amenazar la independencia de cualquier organismo gubernamental; sólo una parte de cada organismo dedicada al apoyo directo de las operaciones de estabilización debería estar supeditada a la autoridad de un comandante unificado. Bajo estas circunstancias, probablemente, sería necesario un mecanismo de obligatoriedad para hacer que se exija a los organismos que incorporen al personal competente como asesores adjuntos a los comandantes o directores centralizados. Si bien en la Directiva de Política de Seguridad Nacional-44

se reconoce la necesidad de la integración interinstitucional, no refuerza el principio de la unidad de mando. El Poder Ejecutivo debería dar seguimiento a la NSPD-44 con un documento a nivel presidencial que requiera la unidad de mando en las zonas en las que se llevan a cabo operaciones de estabilización. Al hacerlo, debería establecer las funciones y responsabilidades de diversos organismos gubernamentales, así como las condiciones en las que un organismo determinado debe asumir la dirección general.³⁶ Tal medida entonces necesitaría de soluciones pragmáticas que establezcan modelos adecuados de organización para el mando interinstitucional, mientras aumenta las capacidades de enlace y desarrolla la educación profesional para fomentar una verdadera “cultura interinstitucional” para las operaciones de estabilización.

Modelos actuales de mando interinstitucional

Según lo señalado, en muchos aspectos, las iniciativas interinstitucionales en el teatro o a nivel de campo de batalla son aún más importantes que a niveles superiores de gobierno. La interacción entre las actividades militares y no militares tiene que ser perfecta. A medida que aumentan las necesidades de asistencia con la acción de gobierno (incluyendo los derechos humanos), la reconstrucción, la estabilización y el desarrollo, también aumenta la necesidad de una cooperación que traspase los límites de las instituciones.³⁷ Dado el carácter no militar de la mayoría de las actividades en las operaciones de estabilización, la primacía del mando civil sería el objetivo pragmático por el cual luchar. Ya se cuenta con varios modelos precursores institucionales que reflejan parcialmente este precepto y que podrían evolucionar en verdaderos e institucionalizados acuerdos de mando interinstitucional. Estos tres modelos precursores son los clásicos equipos de país asignados a las embajadas, el Comando de EUA en África (AFRICOM) y los equipos de reconstrucción provincial. Tal institucionalización evitaría las tendencias de adoptar enfoques ad hoc en las operaciones de conflictos sin guerra declarada, incluyendo la transición de post-conflicto.³⁸

Equipos de país. Hasta ahora, los comandos combatientes a nivel estratégico y operacional

han tenido, aunque incompleto, un contexto institucional, sincronizando las constantes acciones interinstitucionales en el teatro —los equipos de país.³⁹ Encabezado por el embajador y compuesto por representantes de diversos organismos, puede proporcionar recomendaciones específicas sobre la participación en tiempos de paz o en cuanto a la respuestas en casos de contingencia. En el Manual del Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor Conjunto 3113.01A, *Theater Engagement Planning*, se estipula el papel que desempeñan los equipos en las contingencias.⁴⁰ Si bien proveen una perspectiva interinstitucional, los equipos de país tienen desventajas inherentes. Por definición, su enfoque es limitado; los comandos pueden no disponer de suficiente personal para interpretar las prioridades por las que abogan diferentes equipos en cualquier región. En segundo lugar, en calidad de funcionarios de enlace gubernamentales de alto nivel, los asesores políticos del DOS para los comandantes militares representan tan sólo uno de los muchos organismos que conforman el equipo de país, por lo que existe la posibilidad de prioridades soslayadas y malentendidos. Por último, en vista de que la USAID no mantiene personal en todas las misiones diplomáticas, los equipos de país no ofrecen una representación exacta de todas las iniciativas constantes o financiadas.⁴¹

Esta fuerza de trabajo podría mejorar con la creación de un equipo más sólido. Los equipos de país de EUA en el teatro tendrían que ser unificadores (incluso los organismos especializados y organizaciones como la CIA y el Comando de Operaciones Especiales de EUA) para poder compartir información e inteligencia, disponer de protocolos y sistemas de comunicaciones comunes, y poner más interés en el fomento y sostenimiento de la confianza y el respeto mutuo.⁴² Además, deben seguir supeditados a un diplomático de alto rango.

El modelo AFRICOM. Como experto en asuntos africanos en Estados Unidos, el Dr. Dan Henk de la Escuela Superior de Guerra Aérea puntualizó, “el compromiso de EUA con África ha reflejado a menudo diferentes enfoques e intensidades entre el DOS, la USAID y el Departamento de Defensa. A menudo, esto ha dado lugar a confusión acerca de los intereses, objetivos

y motivaciones estadounidenses.⁴³ A fin de abordar este desconcierto, el 1 de octubre de 2008, el DOD activó al AFRICOM como una de sus seis sedes regionales militares. El Comando de EUA en África tiene la responsabilidad administrativa de proveer apoyo militar (Fuerzas Armadas) a la política del gobierno estadounidense en África, incluyendo las relaciones bilaterales militares con 53 países africanos.⁴⁴

El comando se inició con una aproximación organizacional muy diferente en su zona de responsabilidad. Los diseñadores del Comando de EUA en África entendieron las relaciones que existen entre la seguridad, el desarrollo, la diplomacia y la prosperidad en África. Como resultado, AFRICOM refleja una estructura de personal mucho más integrada que incluye la representación significativa de administración y personal por parte del DOS, la USAID y demás organismos del gobierno de EUA que participan en África.⁴⁵ El Comando de EUA en África también se apartó de la estructura organizacional “Código J” tradicional del Pentágono, un método de organizar un comando para la guerra que se desarrolló en la época napoleónica. Más allá, como un aspecto único, el comandante de AFRICOM tiene un asistente del Departamento de Estado para coordinar las funciones no militares del gobierno de Estados Unidos en África.⁴⁶

Por lo tanto, AFRICOM, con su previsto carácter interinstitucional, debería influir positivamente en la coordinación política de EUA en África y pasar a una mayor integración interinstitucional.⁴⁷ Sin embargo, para varios reformistas, el AFRICOM no hizo lo suficiente para establecer una verdadera estructura interinstitucional.⁴⁸ Según lo sugirió Robert Munson en su artículo sobre el AFRICOM en *Strategic Studies Quarterly*:

Mi primera propuesta es que el AFRICOM se establezca desde el principio no como un comando militar con unos cuantos adornos no militares, sino como un *verdadero comando interinstitucional*. Este comando lo conformarían tres componentes principales equitativos, a saber: un elemento militar, un elemento político y una sección dedicada al desarrollo. A pesar del título militar de “comandos” y el enfoque actual del Ministro de Defensa sobre la creación del AFRICOM, debemos reorientar la iniciativa para incluir,



Ejército de EUA, Sgto. Terry Wade

Jim Dehart, a la izquierda, asesor del Departamento de Estado de EUA, Jim Hoffman, a la derecha, asesor agrónomo del Departamento de Agricultura de EUA y los integrantes del Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT, por sus siglas en inglés) de Panjshir se reúnen con afganos del lugar en la cima de una colina en el distrito Anaba, provincia de Panjshir, Afganistán, el 2 de enero de 2010. El PRT estaba inspeccionando una ubicación posible para la construcción de un dique de contención.

equitativamente, a todos los elementos importantes de la política exterior. Si hubiera una palabra mejor para sustituir “comando” en el AFRICOM, esta debería destacar las misiones no militares y restarle importancia a los aspectos militares. ¡Tal vez se debería comenzar con el modelo organizacional de una embajada en lugar de una organización militar!⁴⁹

Interesantemente, el señor Munson promueve un modelo de equipo de país a mayor escala. Con esta perspectiva en mente, el AFRICOM sólo puede proporcionar un paso evolutivo para estructuras superiores de mando y control interinstitucional supeditadas al liderazgo del organismo civil.

El modelo del equipo de reconstrucción provincial. Durante el verano de 2002, funcionarios estadounidenses elaboraron el concepto de equipos de reconstrucción provincial para difundir el efecto de la ISAF [Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad],”

sin expandirla en sí. Establecidos por primera vez a principios del año 2003, los equipos de reconstrucción provincial consistieron, a la larga, de 60 a 100 soldados, y eventualmente, asesores afganos y representantes de organismos civiles como el Departamento de Defensa, la USAID y el Departamento de Agricultura. Estos equipos tienen el potencial de convertirse en un modelo para futuras operaciones de estabilización y reconstrucción.⁵⁰ Desde su creación, han probado ser efectivas en apoyo a la diseminación de la gobernanza y desarrollo en Afganistán. Desde entonces, 25 equipos adicionales (11 liderados por Estados Unidos y 14 no) en su mayoría pequeñas bases operativas de avanzada en capitales provinciales. Los equipos liderados por Estados Unidos combinan personal civil y militar que se centran en la gobernanza, el desarrollo y la seguridad. Estos equipos civiles y militares trabajan junto con el gobierno afgano, la sociedad civil, las fuerzas de seguridad afganas de la coalición y la comunidad internacional.⁵¹

El equipo de reconstrucción provincial aprovecha todos los instrumentos del poder nacional —diplomáticos, informativos, militares y económicos— para mejorar el proceso de estabilización. Sin embargo, las iniciativas del equipo por sí sólo no van a estabilizar una zona; se necesitan iniciativas militares y civiles combinadas para reducir los conflictos y desarrollar instituciones locales para asumir el liderazgo en la acción de gobierno, prestar servicios básicos, fomentar el desarrollo económico y hacer cumplir el estado de derecho.⁵² La estructura del equipo es de naturaleza modular, con un marco básico adaptado a las respectivas zonas de operaciones. Un equipo típico consta de seis funcionarios del Departamento de Estado, tres oficiales militares de alto rango, 20 asesores de asuntos civiles del Ejército, un representante del Departamento de Agricultura, un representante del Departamento de Justicia, tres contratistas internacionales, dos representantes de la USAID y una fuerza de seguridad militar o contratada (el tamaño depende de las condiciones locales). Dicho tamaño y composición del equipo varía según la madurez (estado de desarrollo) de la zona de operaciones, las circunstancias locales y la capacidad de los organismos estadounidenses.⁵³ Once de los doce equipos estadounidenses están encabezados por militares y tienen un puñado de oficiales civiles —uno del Departamento de Estado, de la USAID y del Departamento de Agricultura. A los civiles se les consideran homólogos en el equipo de mando integrado y proporcionan un conjunto de destrezas cruciales de las que carecen las fuerzas militares —informes políticos, concienciación cultural, entendimiento de las estructuras gubernamentales civiles y experiencia en el proceso de desarrollo. El comandante militar tiene la autoridad final en todos los asuntos de seguridad, pero los civiles encabezan las acciones de gobierno y desarrollo.⁵⁴

No obstante, los equipos son sólo una medida provisional a nivel táctico. Requieren un marco de mando interinstitucional a nivel nacional y regional. Sin embargo, estos equipos de reconstrucción provincial nos proporcionan un buen punto de partida para desarrollar las herramientas necesarias a fin de alcanzar el éxito político y militar en misiones futuras, ya se trate de contrainsurgencia, imposición de la paz, o incluso espacios ingobernables.⁵⁵

El siguiente paso evolutivo

A fin de contar con un verdadero acuerdo de mando interinstitucional para las operaciones de estabilización, se necesitan varios elementos —líneas eficaces de autoridad, primacía de la agencia civil y eliminar la compartimentación. Se debe eliminar, en lo posible, la compartimentación entre los distintos organismos, como la actual práctica de requerirles a las misiones (organizaciones) en el campo de batalla que se dirijan a los niveles más altos en el teatro o a Washington a fin de obtener la autorización para tomar medidas que tienen que tomarse, ya sea, con rapidez o donde la experiencia local debe prevalecer sobre las expectativas a nivel superior.⁵⁶ En segundo lugar, deben haber líneas claras de autoridad tanto en el teatro como en el campo de batalla. El establecer parámetros y reglas para llevar a cabo el trabajo puede contribuir a fomentar la confianza mutua.⁵⁷ En tercer lugar, la primacía de la agencia civil reportará mayores beneficios al considerar la naturaleza de las operaciones de estabilización. El Departamento de Estado y la USAID tienen un enfoque a largo plazo, capacitan a su personal para trabajar con socios extranjeros y, por lo general, adquieren mejores habilidades lingüísticas que los militares. Ambos organismos se sienten cómodos dedicando tiempo en la fomentación de relaciones personales con otros funcionarios y suelen quedarse más tiempo en la región, manteniendo lazos personales y facilitando el trabajo entre ambas naciones a nivel civil.⁵⁸ A diferencia de los oficiales militares que con frecuencia son reasignados, los oficiales de la USAID pasan mucho más tiempo enriqueciendo sus conocimientos, a menudo, viviendo en el país por cuatro años o más.⁵⁹

A fin de apoyar estas operaciones de estabilización multilaterales, los comandos deben contar con una verdadera estructura interinstitucional en lugar de sólo una organización militar con unos cuantos actores de otros organismos incluidos para su efecto.⁶⁰ Yo respaldo las recomendaciones efectuadas por Jeffrey Buchanan, Maxie Y. Davis, Lee T. Wight en su artículo publicado en la revista *Joint Force Quarterly*, “Death of the Combatant Command: Toward a Joint Interagency Approach”. En el mismo proponen el establecimiento de organizaciones interinstitucionales encabezadas

por civiles que tendrán la responsabilidad regional de todos los asuntos exteriores de Estados Unidos.⁶¹ Estas organizaciones interinstitucionales directamente rendirían cuenta al Presidente por conducto del Consejo de Seguridad Nacional, y su estructura formal incluiría representantes de todos los principales organismos gubernamentales federales, incluso, el Departamento de Defensa, mientras que se disuelven los actuales comandos combatientes geográficos. Los civiles con credenciales de gran peso, potencialmente con un asistente militar de cuatro estrellas, liderarían estas instituciones. Su mandato debería incluir una clara definición de su autoridad directiva que sería difundida por todos los organismos supeditados al Consejo de Seguridad Nacional, en lo que respecta a las actividades en la región asignada —incluyendo a los embajadores de Estados Unidos y a los equipos de país.⁶²

En el mencionado ejemplo de AFRICOM, el comandante civil de un AFRICOM interinstitucionalmente avanzado sería entonces el embajador de EUA en la Unión Africana. No sólo este diplomático ya estaría representando a Estados Unidos a nivel continental, sino que también sería un civil y enfatizaría la tradición estadounidense de control civil de los militares. Si bien el nombramiento de este diplomático para liderar una organización militar parcial podría solicitar la acción del Congreso o del Presidente, y un cambio de las leyes estadounidenses, no sería un concepto nuevo ya que tanto el Presidente como el Secretario de Defensa, los dos principales líderes de los militares, son civiles.⁶³

Conclusiones y un precedente

Estados Unidos debe avanzar exponencialmente en el establecimiento de mecanismos interinstitucionales de mando si quiere eficazmente emplear su poder terrestre en futuras operaciones de estabilización.⁶⁴ La diferencia clave entre el costoso esfuerzo para lograr una acción conjunta versus las operaciones interinstitucionales, es que las fuerzas armadas cuentan con una cadena de mando claramente definida, con el Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor Conjunto encabezándola para fomentar reformas. El primer punto común de autoridad para muchos organismos federales, es el Presidente. El Congreso o el Presidente

deberían encontrar una manera de hacer que los distintos organismos del Poder Ejecutivo se unan a nivel operacional durante tiempos de guerra y actividades de post-conflicto para lograr la unidad de mando.⁶⁵

Sólo un liderazgo civil, con una significativa experiencia interinstitucional, puede evolucionar los modelos existentes, como los equipos de país, el AFRICOM y los equipos de reconstrucción provincial en verdaderas organizaciones de mando macro-interinstitucional capaces de aprovechar y proyectar el “poder de persuasión” estadounidense, posiblemente, el arma más poderosa en su arsenal, junto con su fuerza armada.⁶⁶ Además de los actuales tres modelos mencionados, hay un precedente en el programa de Operaciones Civiles y Apoyo de Desarrollo Revolucionario en Vietnam (CORDS, por sus siglas en inglés). El programa CORDS en Vietnam integró las iniciativas civiles y militares en gran escala, con soldados supeditados a los civiles y viceversa, en todos los niveles.⁶⁷ De hecho, el director del CORDS, Robert Komer, fue asistente del comandante, Comando de Asistencia Militar de EUA en Vietnam (MACV, por sus siglas en inglés). El señor Komer ocupó el tercer lugar en la cadena de mando de MACV, después del asistente del General William C. Westmoreland, General Creighton Abrams. Dicho estatus le dio autoridad directa sobre todos en su organización y acceso directo al General Westmoreland sin tener que pasar por el Estado Mayor del MACV.⁶⁸ Komer no tenía autoridad de mando sobre las fuerzas militares, pero era la única autoridad de todas las iniciativas de pacificación de EUA, “uniendo, por primera vez, los aspectos civiles y militares bajo una administración unificada”.⁶⁹ La integración interinstitucional en todos los niveles fue la característica más impresionante. Además del Ejército, el Departamento de Estado, la CIA, la USAID, la Agencia de Información de EUA y hasta el personal de la Casa Blanca estuvieron representados en todos los niveles en el CORDS. En toda la jerarquía, los asesores civiles contaban con asistentes militares y viceversa. Los civiles escribieron informes de desempeño de los subalternos militares y los oficiales militares hicieron lo mismo para los oficiales del Servicio Extranjero.⁷⁰

El patrimonio de dicho “mando” interinstitucional necesita infiltrarse en los modelos precursores actuales para crear el siguiente paso —una verdadera estructura de mando interinstitucional. Sin este

proceso evolutivo, el uso eficaz del poder terrestre de EUA en las futuras operaciones de estabilización seguirá siendo irregular— un resultado repleto tanto de riesgos como de gastos. *MR*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. U.S. Army Field Manual (FM) 3-07, *Stability Operations and Support Operations* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office [GPO], 6 de octubre de 2008), p. 1-1.
2. Joint Publication 3-0, *Joint Operations* (Washington, DC: GPO, 1 cambio incorporado el 17 de septiembre de 2006), 13 de febrero de 2008, Vol-1.
3. 2008 U.S. Army posture statement, Information Paper, “Stability Operations Capabilities.”
4. Yates, Lawrence A., *The U.S. Military’s Experience in Stability Operations, 1789-2005*, Global War on Terrorism Occasional Paper 15 (Fuerte Leavenworth, Kansas: Combat Studies Institute, 2006), p. 40.
5. 2008 U.S. Army posture statement, Information Paper, “Stability Operations Capabilities.”
6. Véase *Joint Operating Environment 2008* (Norfolk, Virginia: U.S. Joint Forces Command, 2008).
7. FM 3-07, p. 1-3.
8. Véase Department of Defense Directive (DODD) 3000.05, *Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations*, 28 de noviembre de 2005.
9. Adaptado del pensamiento de Kevin D. Stringer en su artículo sobre la necesidad de un comandante supremo para la Guerra contra el Terrorismo. Véase Stringer, Kevin D., “A Supreme Commander for the War on Terror,” *Joint Force Quarterly* 44 (Primavera de 2007), págs. 19-23.
10. FM 3-0, *Operations* (Washington, DC: GPO, 27 de febrero de 2008), A-3.
11. Joint Publication 1-02, *Dictionary of Military and Associated Terms* (Washington, DC: GPO, 12 de abril de 2001) según lo amendado hasta el 17 de octubre 2008.
12. Véase Joint Publication 1, *Doctrine for the Armed Forces of the United States* (Washington, DC: GPO, 14 de mayo de 2007), II-2, y FM 3-07.
13. FM 3-07, vii.
14. Stringer, p. 19.
15. Buchanan, Jeffrey; Davis, Maxie Y. y Wight, Lee T., “Death of the Combatant Command? Toward a Joint Interagency Approach,” *Joint Force Quarterly* 52 (Primavera de 2009), págs. 92-96, especialmente la p. 92.
16. FM 3-0, 6-3.
17. *Ibid.*
18. Stringer, p. 19.
19. Jones, Christopher R., “Achieving Unity of Effort at the Operational Level through the Interagency Process” (unpublished master’s thesis, U.S. Army Command and General Staff College, Fuerte Leavenworth, Kansas, 2005).
20. Buchanan, Davis y Wight, p. 93.
21. Hamblet, William P. y Kline, Jerry G., “Interagency Cooperation: PDD 56 and Complex Contingency Operations,” *Joint Force Quarterly* 24 (Primavera de 2000), págs. 92-97, especialmente la p. 94.
22. House Committee on Foreign Affairs, 6 de marzo de 2008, <http://foreignaffairs.house.gov/press_display.asp?id=488> (29 de enero de 2009).
23. Véase la sesión de preguntas y respuestas seguido de los comentarios del secretario Gates en el Programa de Conferencias de personas distinguidas de la Universidad de Defensa Nacional en el Fuerte Leslie J. McNair, Washington, DC, 29 de septiembre de 2008, <www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4295> (31 de enero de 2009).
24. Jones.
25. Hamblet y Kline, p. 93.
26. Kretchik, Walter E.; Baumann, Robert F.; y Fishel, John T., *Invasion, Intervention, “Intervention”: A Concise History of the U.S. Army in Operation Uphold Democracy* (Fuerte Leavenworth, Kansas: CGSC Press, 1998), p. 43.
27. Ballard, John R., *Upholding Democracy: The United States Military Campaign in Haiti, 1994-1997* (Londres: Praeger, 1998), p. 73.
28. Jones.
29. Kretchik, Baumann y Fishel, p. 71.
30. *Ibid.*
31. Hayes, Margaret D. y Wheatley, Gary F., *Interagency and Political–Military Dimensions of Peace Operations: Haiti—A Case Study* (Washington, DC: NDU, 1996), p. 36.
32. El General Tommy Franks, *American Soldier* (New York, Regan Books, 2004), p. 211.
33. Jones.
34. Hunter, Robert E.; Gnehm, Edward y Joulwan, George, *Integrating Instruments of Power and Influence: Lessons Learned and Best Practices* (Santa Monica, California: RAND Corp, 2008), p. 18.
35. Stobel, Warren P. y Walcott, John, “Post-war Planning non-existent,” *Knight Ridder newspapers*, 17 de octubre de 2004, <www.realcities.com/mld/krwashington/9927782.htm>, (29 de enero de 2009).
36. Schnaubelt, Christopher, “After the Fight: Interagency Operations,” *Parameters* 35, no. 4 (Invierno de 2005-2006), págs. 47-61.
37. Anderson, David A. y Wallen, Andrew, “Preparing for Economics in Stability Operations,” *Military Review* (marzo-abril de 2008), págs.92-98.
38. Hunter, Gnehm, y Joulwan, xi.
39. Kelleher, Patrick N., “Crossing Boundaries: Interagency Cooperation and the Military,” *Joint Force Quarterly* 32 (Otoño de 2002), págs. 104-110, especialmente la p. 109.
40. Kelleher, p. 105.
41. Véase Chairman of the Joint Chiefs of Staff Manual 3113.01A, *Theater Engagement Planning*, 31 de mayo de 2000.
42. Kelleher, p. 107.
43. Hunter, Gnehm, y Joulwan, xii.
44. Henk, Dan, “The Environment, the U.S. Military, and Southern Africa,” *Parameters* 36, no. 2 (Verano de 2006), págs. 98–117.
45. Véase AFRICOM Factsheet, U.S. AFRICOM Public Affairs Office, 2009.
46. AFRICOM sitio web <www.africom.mil/AboutAFRICOM.asp> (30 de enero de 2009).
47. Ortiz, Milady, “U.S. Africa Command: A New Way of Thinking,” National Security Watch 08-1, AUSA Institute of Land Warfare, 13 de marzo de 2008.
48. Esterhuysen, Abel, “The Iraqization of Africa? Looking at AFRICOM from a South African Perspective,” *Strategic Studies Quarterly* (Primavera de 2008), págs 111-30, especialmente la p. 119.
49. Munson, Robert, “Do We Want to ‘Kill People and Break Things’ in Africa? A Historian’s Thoughts on Africa Command,” *Strategic Studies Quarterly* (Primavera de 2008), págs. 97-110, especialmente la p. 100.
50. McNeerney, Michael J., “Stabilization and Reconstruction in Afghanistan: Are PRTs a Model or Muddle,” *Parameters* 35, no. 4 (Invierno de 2005-2006), págs. 33-46, especialmente la p. 33.
51. Rogers, Bruce; Kemp, Robert y Hope, Jim, “PRTs in Afghanistan: A Report from the Inside,” *Foreign Service Journal* (julio-agosto de 2008), págs. 31-35.
52. FM 3-07, F-1.
53. FM 3-07, Apéndice F.
54. Kemp, Rogers y Hope, págs. 31-35.
55. McNeerney, págs. 33-46, especialmente la p. 46.
56. Hunter, Gnehm, y Joulwan, xii.
57. *Ibid.*
58. Munson, págs. 97-110, especialmente la p. 104.
59. Kelleher, p. 110.
60. Munson, págs. 97-110, especialmente la p. 98.
61. Buchanan, Davis y Wight, p. 94.
62. *Ibid.*
63. Munson, págs. 97-110, especialmente la p. 107.
64. The “quantum leap” la descripción es de Schnaubelt, págs. 47-61, especialmente la p. 59.
65. Schnaubelt, págs. 47-61, especialmente la p. 59.
66. Thompson, Mitchell J., “Breaking the Proconsulate: A New Design for National Power,” *Parameters* 35, no. 4 (Invierno de 2005-2006), págs. 62-75, especialmente la p. 74.
67. Komer, R.W., *Bureaucracy Does Its Thing: Institutional Constraints on U.S.-GVN Performance in Vietnam, Report R-967-ARPA* (Santa Monica, California: RAND Corporation, 1972), p. 114.
68. Sheehan, Neil, *A Bright Shining Lie: John Paul Vann and America in Vietnam* (Nueva York: Vintage Books, 1988), p. 656.
69. Lewy, Guenter, *America in Vietnam* (Nueva York: Oxford University Press, 1978), p. 124.
70. Hunt, Richard A., *Pacification: The American Struggle for Vietnam’s Hearts and Minds* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1995), p. 90.