

El interinstitucionalismo en el extranjero: El progreso del nuevo paradigma

Mayor G.J. David, Cuerpo de Infantería de Marina de EUA



Cuerpo de Infantería de Marina. Sargento Primero Freddy G. Cantú.)

Infantes de Marina de EUA con la 2ª Brigada Expedicionaria del Cuerpo de Infantería de Marina cenan con los Marines del 1er Batallón, 5º Regimiento y los miembros del equipo de reconstrucción provincial de la Provincia Helmand en el antiguo sitio de la Base de Patrulla Jaker, en el distrito Nawa, provincia de Helmand, Afganistán, 31 de octubre de 2009.

SI BIEN SE ha hecho común invocar el término “interinstitucional” para expresar un requisito de diversas capacidades en las operaciones en el extranjero, el uso del concepto requiere una definición precisa para evitar problemas burocráticos en el teatro de operaciones. Se hace necesaria una gran variedad de conocimientos para producir el éxito en todo conflicto, pero la necesidad de muchas destrezas no significa que debemos diversificar las cadenas de mando. Desgraciadamente, el proceso interinstitucional en su actual forma carece de un liderazgo coherente en

el ámbito de las operaciones militares. Las agencias federales no están acostumbradas a permitir que otros organismos dirijan su personal ni recursos. En consecuencia, los planificadores harían bien en considerar las consecuencias de incorporar el término “interinstitucional” en las doctrinas y prácticas militares, y definir, con exactitud, cuáles son los recursos necesarios.

El interinstitucionalismo

El término “interinstitucional” implica un grupo muy diverso de actores que funcionan

El Mayor GJ David, Cuerpo de Infantería de Marina de EUA, es el Jefe de Inteligencia (G2), 3ª Ala de Aviación (Avanzada) del Cuerpo de Infantería de Marina desplegada en la Operation Enduring Freedom en 2010. Cuenta a su haber con una Licenciatura de Bowdoin College, y es egresado de la Escuela

de Guerra Conjunta y Combinada, Escuela de Estado Mayor de Fuerzas Conjuntas y el Programa de Mando y Estado Mayor del Cuerpo de Infantería de Marina. El Mayor David está asignado actualmente a la Base Aérea del Cuerpo de Infantería de Marina, Miramar, California.

independientemente en un teatro de conflicto. La idea de que el proceso interinstitucional necesita ser incorporado como parte de las operaciones militares estadounidenses en el extranjero surgió a raíz de una serie de informes, investigaciones y comités que examinaron las respuestas ante el terrorismo y las iniciativas desarrolladas en el extranjero por Estados Unidos en la década pasada. Concluyeron que el intercambio de información, las distintas pericias, y variedad en las capacidades de construcción, constituyen prerequisites para el éxito de las operaciones en el extranjero.¹ Estas destrezas no se encuentran en una sola entidad de gobierno, sino en muchas, y por lo tanto, se ha hecho esencial un planteamiento interinstitucional para las iniciativas en el extranjero, especialmente, aquellas que tienen que ver con las operaciones complejas de contingencia.

Conceptualmente, la necesidad de un proceso interinstitucional aparece en documentos tan diversos como la *U.S. Marine Corps Vision and Strategy 2005* (“El cuerpo de Ejército encabeza las Operaciones Conjuntas y Multinacionales y capacita las actividades interinstitucionales”),² y la *National Defense Strategy 2008* (“Se debe considerar realinear aún más las estructuras del departamento y la planificación interinstitucional e iniciativas de respuesta”).³ La terminología “enfoque general” en el contexto más amplio de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, deja igualmente la impresión de que múltiples organizaciones (varias entidades del poder Ejecutivo del gobierno estadounidense) serán necesarias en misiones de la OTAN en todas partes del mundo.⁴ La Delegación del Reino Unido en la OTAN destaca lo siguiente: “La experiencia de las operaciones de la OTAN ha demostrado a los aliados que la coordinación entre un amplio espectro de actores de la comunidad internacional, tanto militares como civiles, es esencial para el logro de los objetivos clave para una estabilidad y seguridad más duraderas.”⁵

La distinción formal entre aquellas entidades que juegan un rol en los conflictos y aquellas que no, está claramente especificada en el Título 50 del Código de EUA, “Guerra y la Defensa Nacional.”⁶ Sin embargo, el enfoque interinstitucional tiene que ver con toda clase

de organizaciones no consideradas en el Título 50, y que se han movilizadas durante la guerra y otros conflictos. No obstante, las burocracias internas estadounidenses han sido generalmente concebidas, financiadas y dotadas de personal necesario para manejar sólo los asuntos internos de Estados Unidos. La pericia de su personal puede parecer ser lo que se necesita en una situación en el extranjero, pero en lo que toca a su conocimiento detallado, es tangencial en el mejor de los casos. Por ejemplo, el Departamento de Seguridad Interior, Ciudadanía y Servicios de Inmigración (Homeland Security), envió varios funcionarios de Aduana y Protección Fronteriza a Irak en el 2005. Si bien no cabía duda de que eran técnicamente muy competentes, jamás habían visto nada parecido a los violentos y peligrosos insurgentes que operaban a lo largo de más de 3.650 kilómetros de fronteras terrestres a través de las cuales otros Estados del Medio Oriente suministraron armas, financiamiento, combatientes fanáticos y bombarderos suicidas.⁷

Se debe considerar lo que implicaría para las agencias encargadas de hacer cumplir la ley federal de EUA que combatan a los talibanes en Afganistán, un grupo involucrado en asesinatos, narcotráfico, contrabando y transferencias de armas, actividades transfronterizas ilegales además de intimidar a los líderes afganos de mayor jerarquía. Sin los miles de millones de dólares de la gigantesca comunidad de inteligencia, estas cuestiones requerirían la maestría respectiva de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI); la Administración de Control de Drogas; Alcohol, Tabaco y Armas de fuego; Aduana y Protección Fronteriza; la Agencia de Seguridad de Transporte y el Servicio Secreto. Si bien algunos de estos organismos se encuentran en Afganistán, en respuesta a sus propias prioridades y cadenas de mando, no están concebidos para actuar en los asuntos internacionales como el Departamento de Estado, la Agencia Central de Inteligencia o, el Departamento de Defensa, porque se supone que están para hacer cumplir la ley federal interna estadounidense.

Una cosa es que las burocracias trabajen independientemente y otra muy distinta es presumir que personas externas a la organización entiendan sus operaciones y que puedan colaborar con ellos o, incluso, aproximarse a estos

temas en la misma forma en que lo hacen las agencias federales estadounidenses. El problema de organizaciones que compiten entre sí pero que tienen prioridades convergentes no está únicamente asociado a la aplicación de la ley federal; es una señal distintiva en las organizaciones burocráticas encerradas en un estado Hobbesiano de conflicto donde los imperativos organizacionales se oponen a la integración. La idea es la misma en todo el gobierno. ¿Por qué deberían los ciudadanos afganos o, en ese caso, otras agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, lidiar con reglas burocráticas confusas concebidas para ser usadas en Washington? La necesidad de aplicar todos los elementos del poder nacional a un conflicto dado o confrontación armada no significa que EUA debería exportar todas sus agencias.

Principios del conflicto armado

El conflicto se expande en un amplio espectro que va desde operaciones convencionales mayores hasta aquellas de seguridad y construcción de estructuras en ambientes de violencia. Sin la amenaza de la violencia, no hay necesidad alguna de una operación militar a menos que sea puramente por razones de logística en masa; y en este caso, la operación ya no tendría que ver con el conflicto en sí. Posiblemente, mientras más lejos se encuentre una confrontación u operaciones convencionales

de mayor envergadura del espectro de conflicto, será más probable que requiera diversas pericias para proveer soluciones civiles a varios problemas y desarrollar estructuras civiles. Sin embargo, esto no niega los principios del conflicto armado, ni significa que los mismos, de alguna manera, dejarán de ponerse en práctica; tienen que ver con el terrorismo, la insurrección o hasta con la contra piratería, así como con los enfrentamientos convencionales.

La Doctrina Conjunta y aquellas de las Instituciones Armadas de Estados Unidos, señalan y explican los Principios de la Guerra en Estados Unidos. La naturaleza de la guerra no ha cambiado, tampoco lo ha hecho la necesidad de Unidad de Mando, Simplicidad, Economía de las Fuerzas, Liderazgo, Rapidez y Flexibilidad en la Decisión y un Planteamiento cohesivo.⁸ Si bien la necesidad de la toma de decisión rápida puede ser mayor cuando se intensifica el conflicto, los principios se mantienen. Incluso en el tan elogiado Manual de Contrainsurgencia se destaca, “La guerra en el siglo XXI conserva muchas de las características que ha exhibido desde la antigüedad. La guerra sigue siendo un violento choque de intereses entre grupos organizados caracterizado por el uso de la fuerza”.⁹ Por mucho que un conflicto sea un híbrido de una acción de alta y baja intensidad, la naturaleza fundamental del conflicto armado permanece inalterable.¹⁰ Los principios concurrentes que determinan cómo aplicar un esfuerzo nacional a esos conflictos también permanecen invariables.

La utilización del proceso interinstitucional en un teatro de operaciones en su forma actual ignora estos principios. Ni el líder de equipo en el combate inmediato ni el comandante general del teatro controlan al personal de la agencia gubernamental que comparte el área de operaciones. Técnicamente, la cadena de responsabilidad de los organismos que no pertenecen al



Fuerza Aérea de EUA, Sgto. 2º D. Myles Cullen

El Embajador Ryan Crocker; el General del Cuerpo de Infantería de Marina, Peter Pace, Jefe de Estado Mayor Conjunto; y el General David Petraeus, Ejército de EUA, celebran una reunión en Irak, 16 de julio de 2007.

Departamento de Defensa converge con la de los militares sólo en la oficina del Presidente. En efecto, muchas agencias y dependencias gubernamentales que funcionan en zonas de conflicto evitarán el contacto directo con los militares por sus propios motivos. Por otra parte, la mayor parte del mundo, considerará estas otras agencias, su personal y sus acciones en una zona de conflicto como aquellas de las fuerzas armadas estadounidenses, probablemente atribuyéndoselas a los militares tanto por lo bueno como por el daño ocasionado.

Los fracasos en tales áreas como información o recurso compartidos ante una amenaza o crisis reflejan no sólo la carencia de compromiso común, sino también la adopción de una postura burocrática para conservar el status quo. Estos esfuerzos egoístas muestran una propensión a actuar de acuerdo con los imperativos burocráticos, o como expresó el Secretario de Defensa, “una renuencia cambiar modos preferidos de funcionar, el intento de conducir una guerra con la estructura y prácticas en tiempo de paz, la creencia que el actual conjunto de problemas era una aberración o que se terminaría pronto”¹¹ El concluir que el envío de las mismas agencias al siguiente conflicto cambiará de alguna manera su comportamiento cuando sólo compiten por recursos, talento y reconocimiento, no es razonable.

Definición de un Planteamiento

En una zona de conflicto, debemos determinar cuidadosamente cómo se implementa el proceso interinstitucional para evitar crear más problemas de los que solucionamos con la participación de agencias gubernamentales. Cualquier conflicto puede incluir fuerzas militares de otras naciones, organizaciones multinacionales como la OTAN, organizaciones internacionales como las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, contratistas y actores transnacionales. A causa de esta complejidad, una contribución nacional en una zona de conflicto debería ser, al menos en principio, tan simple y cohesiva como sea posible. Durante las operaciones militares, donde con seguridad se expondrán vidas para lograr el éxito de la misión, aunque aquella misión sea la de reconstruir la infraestructura en un entorno hostil, se le debe designar el liderazgo y la autoridad

sobre otras agencias a la agencia gubernamental más competente, por adiestramiento, experiencia y mandato si hemos de producir unidad de esfuerzos y una causa común.

Los fracasos en tales áreas como información o recurso... reflejan no sólo la carencia de compromiso común, sino también la adopción de una postura burocrática para conservar el status quo.

Liderazgo designado. Hay ejemplos de éxito para este modelo en cuanto a ceder recursos a la agencia líder calificada. Los equipos de reconstrucción provinciales en Afganistán, a pesar de la evolución del conflicto en ese lugar, han mostrado tener éxito táctico.¹² En Irak, la convergencia de personalidades del General Petraeus y la del Embajador Crocker y el desesperado panorama en el 2007 durante la oleada produjo la unidad de esfuerzo. Las agencias envían a sus miembros a una zona de conflicto con un propósito constructivo. Una vez que encuentran objetivos comunes, pueden unificar sus esfuerzos, aunque sólo sea por la fuerza de las personalidades de los líderes clave y la buena voluntad de los participantes en el terreno. El liderazgo debería, en forma deliberada, integrar la cadena de mando operacional en el teatro de conflicto, en lugar de permitirle a cada entidad independiente federal o contratada, actuar por su propia cuenta.

La reciente experiencia sugiere que, para permitir la coordinación y la concentración de esfuerzos, lo mejor es consolidar al personal interinstitucional que actúa en un área de operaciones dentro o adjunto a bases militares, y en algunos casos, subordinado directamente al Departamento de Estado y a su embajador, más bien que en grupos individuales. En cualquier conflicto, el esfuerzo principal es inevitablemente ejecutado por el mando militar, tanto por la

circunstancia como por la percepción pública. Deberíamos idear un sistema mediante el cual (al menos durante conflictos de tipo Título 50 del Código de EUA) las organizaciones contribuyentes del gobierno estadounidenses realmente transfieran los recursos a aquellas organizaciones acostumbradas y, con suerte, provistas de los recursos necesarios para llevar a cabo operaciones a gran escala (a menudo la autoridad militar presente).

Fuerzas especializadas. La necesidad de diversas pericias debería hacer que el Ejército examine su diseño organizacional. La letalidad del conflicto convencional a gran escala ha llevado a que el Ejército de EUA genere y mantenga concentraciones de fuerzas especializadas para tareas muy específicas. La amenaza obliga a las fuerzas convencionales a desarrollar estándares y calificaciones para una fuerza especializada centrada en la tarea. Es como una línea de ensamblaje militar: cada unidad tiene sus tareas establecidas que cada integrante de la unidad debe realizar, según el estándar.

Por ejemplo, con esta mentalidad para construir un puente, se requiere una unidad de ingenieros especializados en la construcción de puentes. Sin embargo, esto genera la pregunta: a fin de construir un puente, ¿necesitamos una unidad de constructores de puentes o, sólo necesitamos a un constructor de puente y a una unidad? El hecho es que para construir un puente, no se necesita una unidad de ingenieros. Sólo se necesita a un ingeniero competente y una unidad que pueda ejecutar cualquier tarea que se le asigne. Los romanos no cruzaron el Rin o el Ebro con legiones de ingenieros; ellos cruzaron estos ríos por la creatividad y la dedicación de sus legionarios regulares, siguiendo las instrucciones de un sólo ingeniero competente. Quizás la mejor opción sería una unidad de ingenieros, pero ésta no es necesariamente la única opción.

Hoy, hasta las más santificadas de las misiones especializadas ha demostrado que cuando lo “especial” se torna “normal”, el único modo de llevar a cabo muchas tareas es con un gran número de tropas convencionales. En Irak y Afganistán, la mayoría del personal militar estadounidense que participa en el adiestramiento de las fuerzas de seguridad iraquíes y afganas para defender su propia nación contra amenazas internas, es

convencional. El adiestramiento de extranjeros para la defensa interna es, por definición, una tarea de operaciones especiales, y en una época constituyó la más sagrada de las misiones para las operaciones especiales.¹³ Incluso, las operaciones especiales deben ser flexibles, aún cuando la operación particular en cuestión se hace menos especial y mucho más común. El Mariscal de Campo Vizconde Sir William Slim que lideró la campaña más extensa y continua de las fuerzas aliadas de la Segunda Guerra Mundial y en cuyo mando las operaciones especiales a gran escala empezaron en serio, expresó la paradoja de la siguiente manera: “Cualquier Batallón de Infantería bien adiestrado debería ser capaz de hacer lo que una unidad comandos puede hacer; en el 14º Ejército, pudieron y lo hicieron. Este culto a las fuerzas especiales es tan sensato y lógico como para formar un Cuerpo Real de Trepadores de Árboles y esperar que ningún soldado, que no lleve puesto su sombrero verde con un manojo de hojas de roble pegadas en el mismo, sea capaz de subir a un árbol”.¹⁴

Las fuerzas armadas tienen que considerar sus fuerzas, en primer lugar, como personal militar — capaz, en virtud de su cultura militar, de trabajar eficazmente juntos en una tarea requerida— y en segundo lugar, como especialistas; o como se percibe a sí misma la Infantería de Marina de Estados Unidos: “cada Infante de marina es un fusilero”. Por lo tanto, una variada pericia, sólo puede considerar una área de dominio, por ejemplo, un agente de la FBI que trabaja con una unidad de infantería, una unidad disciplinada, por cierto (que sabe lo que no sabe y, por lo tanto, sabe lo que necesita saber) para poder responder. La renuencia natural de las agencias gubernamentales de asociarse con organizaciones militares se observa en situaciones internas debido a la separación de poderes, pero esta separación de poder no es pertinente en medio de un conflicto en el exterior, y es en este ambiente en el que se requiere personal militar armado en lugar de la policía federal nacional.

Igualmente, las fuerzas armadas estadounidenses pueden buscar ideas en los ejemplos históricos sobre cómo abordar los asuntos del presente. Por ejemplo, hubo un tiempo en que las fuerzas armadas hicieron funcionar una escuela militar de gobierno junto

con la Universidad de Virginia.¹⁵ Dicha escuela proporcionó el tipo de conocimiento necesario en junio de 2003 en Irak, donde las fuerzas de la coalición fueron, prácticamente, las únicas autoridades existentes capaces, organizadas y en contacto con el pueblo. Conceptualmente, hay seguramente varias preguntas que emergen cuando se impone un gobierno militar a otra nación como las interpretaciones modernas de la ley internacional y la imposición de ley. Por otra parte, el tener un grupo de personas capacitadas egresadas de dicha escuela podría haber ayudado a una organización como la Autoridad Provisional de las Fuerzas de la Coalición en el 2003.

Conclusión

Los planificadores militares deben permanecer circunspectos en cuanto a la aplicación del proceso interinstitucional. Si la Autoridad Provisional de las Fuerzas de la Coalición es el mejor ejemplo de conflicto reciente, entonces el proceso interinstitucional aún tiene una larga trayectoria evolutiva por delante para llegar a ser útil. Los peligros de usar un concepto, relativamente sin probar en conflictos son claros; el costo de los errores se paga con vidas. Por esta razón, el comando de las Fuerzas Conjuntas estadounidenses eliminó los aspectos más presuntuosos de las operaciones basados en efectos, en las cuales ciertos defensores reclamaron tanto un cambio en la naturaleza

de la guerra como la capacidad de prever el comportamiento humano colectivo a través de la planificación de estado mayor.¹⁶ La doctrina no ha sido erradicada; mejor dicho, ha sido redefinida.¹⁷ Igualmente, ha llegado la hora de definir más concretamente cómo pretendemos poner en práctica el proceso interinstitucional en el conflicto.

Debido a la naturaleza de la guerra, aquellas agencias más competentes para llevar a cabo la tarea deben tener el control general de la misión. En la mayoría de los conflictos, estas son las Fuerzas Armadas, pero en algunos, es obvio que, el Departamento de Estado es el elemento principal y las Fuerzas Armadas constituyen el apoyo. El equipo del Cuerpo de Infantería de Marina y la Armada, por su naturaleza expedicionaria y, a menudo, las Fuerzas Especiales, están muy acostumbrados a responder directamente a un embajador. En principio, sobre todo durante un conflicto, la pericia interinstitucional debería ser ubicada dentro de una cadena de mando unificada en el teatro. Las Fuerzas Armadas, específicamente, deben tener una perspectiva más flexible de las tareas apropiadas para hacer el mejor uso de esta pericia mediante el empleo del trabajo creativo de sus soldados, marineros, aerotécnicos e infantes de marina. Sólo de esta forma puede el proceso interinstitucional hacerse un paradigma eficaz en los instrumentos de la Nación. **MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Ver, por ejemplo, the 9/11 Commission Report, the Intelligence Commission Report, y the Robb-Silberman Report to the President.
2. U.S. Marine Corps, *United States Marine Corps Vision and Strategy 2025* (Washington, DC: Government Printing Office [GPO], July de 2008), p. 17.
3. Department of Defense, *The National Defense Strategy of the United States 2008*, (Washington, DC: GPO, June de 2008), p. 18.
4. Ver la página web de la OTAN para las definiciones, <www.nato.int/cps/en/SID-2ACD72B2-2ACFADED/natolive/topics_51633.htm> (27 de mayo de 2009).
5. Great Britain, The UK Delegation to NATO, Foreign and Commonwealth Office, *Comprehensive Approach, 2008-2009*, <<http://uknato.fco.gov.uk/en/uk-in-nato/comprehensive-approach>> (13 de mayo de 2009).
6. La referencia del Título 50 del Código de EUA es Title 50 U.S. Code, "War and the National Defense, p. 193, Subtitle A, Chapter 8, Defense Agencies and Department of Defense Field Activities."
7. The Central Intelligence Agency, *The World Fact Book 2008*, at <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/iz.html#Geo>> (9 de marzo de 2009).
8. Joint Publication (JP) 1, *Doctrine for the Armed Forces of the United States*, incorporating chg. 1 (Washington, DC: GPO, 20 de marzo de 2009), p. I-3.
9. U.S. Army Field Manual (FM) 3-24/MCWP 3-33.5, *Counterinsurgency* (Washington DC: GPO, diciembre de 2006), p. 1-1, párrafo 1-1.
10. Frank Hoffman, "Hybrid Warfare and Challenges," *Joint Force Quarterly* 52 (2009): p. 34.
11. Gates, Robert "A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age," *Foreign Affairs* (enero-febrero de 2009). El Secretario se refería a un trabajo preliminar y durante el conflicto de Vietnam por Robert Komer titulado *Bureaucracy Does its Thing*.
12. Ver, por ejemplo, Tucker B. Mansager, "Interagency Lessons Learned in Afghanistan," *Joint Forces Quarterly* (1st Qtr 2006); or U.S. Agency for International Development, "USAID PRT-QIP" at <<http://afghanistan.usaid.gov/en/Activity.91.aspx>> (27 de mayo de 2009).
13. JP 3-05, *Doctrine for Joint Special Operations* (Washington, DC: GPO, 17 de diciembre de 2003) párrafo 4.
14. Slim, William, *Defeat into Victory: Battling Japan in Burma and India, 1942-1945* (New York, Cooper Square Press, 1956), p. 547.
15. Ver, por ejemplo, Bankus, Brent C. Kievit, James. "The Army and Marines and Military Government," *Small Wars Journal* en línea, <<http://smallwarsjournal.com/documents/bankuskievit.doc>> (28 de mayo de 2009).
16. General de Brigada Deptula, David, *Fuerza Aérea de EUA, Effects Based Operations: Change in the Nature of Warfare, Aerospace Education Foundation, Defense and Airpower Series*, Arlington, Virginia, 2001.
17. General Mattis, James L., *Cuerpo de Infantería de Marina, "Commander's Guidance for Effects Based Operations," Joint Force Quarterly* (4º trimestre de 2008), p. 105.