



SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2010

Military Review

EDICIÓN HISPANOAMERICANA

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 2010

<http://militaryreview.army.mil>



Un soldado estadounidense se arrodilla frente a un cartel que muestra a clérigos chiitas anti EUA en Jamilla, Irak, 16 de junio de 2008.

Military Review



Capital político e intereses personales: La economía del poder en los países derrotados p. 22

Teniente Coronel Erik Claessen, hijo, Ejército de Bélgica

El papel que desempeñan las Fuerzas Armadas en la Política Presidencial p. 41

Coronel (R) Steve Corbett y Teniente Coronel (R) Michael J. Davidson

El renacimiento de la estrategia estadounidense y el fin de la gran Guerra Fría p. 72

Gordon S. Barrass, CMG



CENTRO DE ARMAS COMBINADAS, FUERTE LEAVENWORTH, KANSAS

EDICIÓN HISPANOAMERICANA



PB-100-10-9/10

Headquarters, Department of the Army

PIN: 100244 -000

Approved for public release; distribution is unlimited

(Ejército de Estados Unidos. Especialista Daniel Herrera.)



Military Review

**Teniente General
Robert L. Caslen, hijo**
*Comandante,
Centro de Armas Combinadas*

Coronel John J. Smith
Director General

Teniente Coronel Gary Dangerfield
Subdirector

Redacción

Marlys Cook
Editora Jefe, Edición en inglés

Mayor Sharon Russ
Gerente de Producción

Miguel Severo
Jefe, Ediciones en Idiomas Extranjeros

Administración

Linda Darnell
Secretaria

Ediciones en Idiomas Extranjeros

Paula Keller Severo
Traductora Asistente
Michael Serravo
Diagramador/Webmaster

Edición Hispanoamericana

Albis Thompson
Ronald Williford
Traductores/Editores

Edición Brasileña

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

Asesores de las Ediciones Iberoamericanas

Coronel Cristian E. Chateau
Oficial de Enlace del Ejército de Chile ante el CAC y Asesor de la Edición Hispanoamericana

Coronel Douglas Bassoli
Oficial de Enlace del Ejército Brasileño ante el CAC y Asesor de la Edición Brasileña

Foto de portada: Trabajadores de una metalistería en Jalalabad, Afganistán observan integrantes de un equipo de asuntos civiles y de un equipo de reconstrucción provincial de Nangarhar mientras caminan en la ciudad, el 7 de junio de 2010.

Fuerza Aérea de EUA, Sgto. John Barton



2 Las operaciones de información como elemento disuasivo para el conflicto armado

Coronel (jubilado) Blane R. Clark, Ejército de EUA

Las operaciones de información (OI) proporcionan opciones flexibles y no letales a nuestros comandantes. El utilizar las OI de esta manera es viable tanto para los adversarios estatales como para los no estatales. El efecto más importante variará conforme a la capacidad principal específica que tiene el adversario.



12 En Busca del Arte y Ciencia de la Comunicación Estratégica

Dennis M. Murphy

Evidentemente, las comunicaciones estratégicas en el Departamento de Defensa han progresado bajo el amparo del Secretario de Defensa Robert Gates. En un discurso de gran repercusión en la Universidad Estatal de Kansas en noviembre de 2007, el Dr. Gates lamentó la incapacidad de Estados Unidos “de comunicar al resto del mundo lo que somos como sociedad y cultura.”



22 Capital político e intereses personales: La economía del poder en los países derrotados

Teniente Coronel Erik Claessen, hijo, Ejército de Bélgica

Según el Manual de Campaña (FM) 3-07, Stability Operations (Operaciones de Estabilización), la “situación maleable que resulta tras un conflicto, un desastre o una pugna interna, ofrece a la fuerza de estabilización la mejor oportunidad para tomar, retener y aprovechar una iniciativa”. Si bien esto es totalmente correcto, tal oportunidad no se presenta exclusivamente para las fuerzas de estabilización.



33 Cómo aprovechar la energía potencial de las Operaciones de Información

Capitán Leonardo J. Flor, Ejército de EUA

En calidad de comandante de compañía en Afganistán, llevé a cabo operaciones desde Asadabad, la sede provincial de la provincia de Kunar. Mi compañía trabajó extensivamente con el equipo de reconstrucción provincial asociado, el gobernador de provincia, el jefe de la policía provincial y los medios de comunicación afganos durante las operaciones de información (OI).



41 El papel que desempeñan las Fuerzas Armadas en la Política Presidencial

Coronel (R) Steve Corbett y Teniente Coronel (R) Michael J. Davidson

Durante las elecciones para la candidatura a la Presidencia de Bush-Kerry en 2004, ambos candidatos buscaron y recibieron el respaldo de jubilados oficiales militares de alto grado. En la Convención Nacional Demócrata, el Senador John Kerry “estaba no sólo acompañado de antiguos colegas de la Armada sino de prominentes líderes militares jubilados.”



53 El enemigo silencioso: Cómo derrotar la corrupción y el crimen organizado

Brock Dahl

La corrupción y el crimen organizado socavan las iniciativas de contrainsurgencia y de estabilización mediante la deslegitimación de instituciones estatales en las opiniones de los residentes del país anfitrión. Sin embargo, para algunas personas en las fuerzas militares de EUA consideran que esta dinámica podría parecer ir más allá de los recursos militares y ser responsabilidad exclusivamente de las agencias civiles y del país anfitrión.



63 Inversión en la estabilidad: La necesidad de la preparación de inteligencia para las operaciones económicas

James E. Shircliffe, hijo

En las operaciones de contrainsurgencia, estabilización y reconstrucción, ayuda humanitaria, fuerzas de paz (Naciones Unidas, misiones, Capítulos VI y VII) e innumerables otras operaciones de carácter no bélico, la fuerza es un instrumento necesario, aunque insuficiente, para el éxito de la misión.



72 El renacimiento de la estrategia estadounidense y el fin de la gran Guerra Fría

Gordon S. Barrass, CMG

Cuando cayó la bandera roja sobre el Kremlin el 25 de diciembre de 1991, pocas personas sabían qué gran contribución había hecho la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) para poner fin a la Guerra Fría.



83 La capacitación lingüística y la educación cultural: ¿Dos caminos distintos?

Dr. Jeff R. Watson

A causa de los desafíos de carácter “irregular” de la Guerra contra el Terrorismo y la participación de las operaciones de mantenimiento de la paz, la fomentación de naciones (nation building) y la ayuda humanitaria que prestan por todo el mundo...

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

Official:

JOYCE E. MORROW

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

Military Review—Publicada bimestralmente en inglés, español y portugués, así como trimestralmente en Árabe por el Centro de Armas Combinadas (CAC) del Ejército de EUA, Fte. Leavenworth, Kansas. Los fondos para su publicación han sido autorizados por el Departamento del Ejército con fecha 12 de enero de 1983. Porte pagado por circulación controlada en Leavenworth, Kansas 66048 y Kansas City, Missouri 64106. Teléfono en EUA: (913) 684-9338, FAX (913) 684-9328. Correo Electrónico (E-Mail) leav-milrevweb@conus.army.mil. La *Military Review* puede ser leída también en la Internet, en el website: <http://militaryreview.army.mil>. Los artículos en esta revista aparecen en el índice de PAIS (Servicio Informativo de Asuntos Públicos), Índice de Idiomas Extranjeros. Las ideas expuestas en esta revista son propias de los autores y, a menos que se indique lo contrario, no reflejan necesariamente las opiniones del Departamento de Defensa ni de sus agencias.

Military Review Hispano-American (in Spanish) (US ISSN 0193-2977) (USPS 009-355) is published bimonthly by the U.S. ARMY, CAC, Ft. Leavenworth, KS 66027-2348. Periodical paid at Leavenworth, KS 66048, and additional mailing offices. POSTMASTER: Send address corrections to *Military Review*, 290 Stimson Ave., Fort Leavenworth, KS 66027-2348.

Las operaciones de información como elemento disuasivo para el conflicto armado

Coronel (jubilado) Blane R. Clark, Ejército de EUA

Debemos mantener las mentes alertas y receptivas en cuanto al uso de métodos y armas desconocidas.

—General Douglas A. MacArthur

LAS OPERACIONES DE información (OI) proporcionan opciones flexibles y no letales a nuestros comandantes. El utilizar las OI de esta manera es viable tanto para los adversarios estatales como para los no estatales. El efecto más importante variará conforme a la capacidad principal específica que tenga el adversario. Las capacidades principales de las operaciones de información producen el efecto estratégico más significativo como un elemento disuasivo para el conflicto cuando se usa en la primera fase de las operaciones conjuntas. De hecho, la meta estratégica principal de las OI es impedir las amenazas presentadas por posibles adversarios.¹ La disuasión producida por las operaciones de información obliga a un adversario a aceptar una política o a tomar una acción que cumple o beneficia a los intereses de EUA y sus metas de seguridad nacional. En realidad, los usos de las OI a nivel estratégico, han constado de sólo una o dos capacidades principales como facilitadores tácticos en lugar de combinaciones sinérgicas para producir un efecto estratégico.

Las operaciones de información que se planean, integran y ejecutan como parte de un plan de campaña de un comando de combate en la primera fase ofrecen opciones no cinéticas y no letales a un comandante para lograr sus metas estratégicas. La probabilidad de la eficacia en la primera fase

incrementa cuando los comandantes integran las OI en los ciclos de planeamiento deliberado y de medidas en caso de crisis. La integración de esa índole, debe ocurrir desde el inicio de las operaciones e incluirse en rigurosos procesos conjuntos de adquisición de blancos. Se debe elaborar medidas aprovechables para que sirvan de base en toda decisión de reiniciar o terminar las acciones de las Operaciones de Información.

El emplear Operaciones de Información concentradas, integradas y sincronizadas para disuadir a un adversario sobre un curso de acción e impedir el inicio del conflicto armado no constituye un acto bélico.² No obstante, si bien no es un acto de guerra, tiene que ver con la adquisición de blancos. Si el motivo del uso de las OI es el de lograr un efecto disuasivo deseado, hay tres componentes facilitadores que deben alinearse, a saber: la capacidad de enfrentar un blanco, tener acceso al blanco y la autoridad para enfrentar al mismo.

Fundamentos de las operaciones de información

Las capacidades militares básicas de las operaciones de información incluyen la guerra electrónica, las operaciones de redes informáticas, las operaciones de apoyo de información militar, las operaciones de desinformación militar y la seguridad de operaciones. Si son debidamente coordinadas y estrechamente concentradas, estas capacidades pueden disuadir el conflicto armado. La meta principal de las operaciones de información a nivel estratégico es la de hacer

El Coronel (Jubilado) Blane R. Clark, Ejército de EUA, fungió como el jefe de la División de Información, Operaciones (J3), del Comando Central de EUA, desde enero de 2005 hasta junio de 2008; como director de Operaciones de Mando, Control, Comunicaciones y Computadoras (C4) y Operaciones de Información; y como profesor en la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EUA de julio de 2008 a diciembre de 2009. Recibió su Maestría de

la Universidad de Southern California. Ha desempeñado puestos de mando y estado mayor en el territorio continental de EUA, Corea, Alemania e Irak. Actualmente, el Coronel Clark funge como vicejefe de la sección J3 de la Fuerza de Tarea Conjunta-Operaciones de Redes Globales (JTF-GNO) y subcomandante de la Operaciones Actuales (J33) del Comando del Componente Funcional Conjunto-Guerra de Redes/JTF-GNO, en el Fuerte Meade, Maryland.

que un líder o grupo de líderes claves desistan de una acción específica o, si no, que tomen una acción compatible con los intereses de EUA.³

Las operaciones de información no constituyen el uso de cualesquiera de las capacidades principales por sí solas. La integración sincronizada y coordinada de las combinaciones de las capacidades básicas caracteriza las operaciones de información, y esto genera el componente de ofensiva no cinético de fuerza que podría disuadir el conflicto armado.

La guerra electrónica.

Esta capacidad básica consta de tres subdivisiones, a saber: el ataque electrónico, la protección electrónica y el apoyo electrónico. Todos estos representan acciones militares durante las cuales las armas electromagnéticas o de energía concentrada controlan el espectro electromagnético o atacan a un adversario.⁴ Puesto que el enfoque radica en la disuasión, el ataque electrónico tiene la relevancia más directa.

El ataque electrónico establece como objetivo las instalaciones, equipamiento o personal del adversario para degradar, neutralizar y, de ser necesario, destruir los sistemas de apoyo electrónico del adversario.⁵ Por ejemplo, los medios aéreos de ataque electrónico podrían realizar la interferencia de comunicaciones a gran distancia de la red de comunicaciones del sistema antiaéreo integrado del enemigo para degradar las capacidades de mando y control de su sistema.

Las operaciones de redes informáticas.

La más reciente capacidad básica integrada en la Publicación Conjunta (*Joint Publication*) 3-13, *Computer Network Operations*, consta de tres subcomponentes: el ataque contra redes computarizadas, la defensa de redes informáticas y la explotación de redes informáticas.⁶ Nuevamente, en vista de que el enfoque es producir un efecto disuasivo, el ataque de ofensiva de una red informática representa el subcomponente más viable “generador de efectos”.



Fuerza Aérea de EUA. Sgto. Jason T. Bailey

Soldados del Ejército de EUA de la 213ª Compañía de Operaciones de apoyo de información militar observan una reacción después de emitir un aviso por altoparlante desde la Estación de Seguridad Conjunta de Oubaidy, ubicada en las periferias de la Ciudad al-Sadr, Irak, tras una serie de ataques por misil y morteros, 29 de marzo de 2008.

El ataque de redes informáticas implica el uso de redes informáticas para negar, interrumpir o degradar computadoras, redes informáticas o información establecida en cualesquiera de las mismas. En la actualidad, los posibles grupos adversarios dependen cada vez más de computadoras y redes informáticas para facilitar el mando y control, transacciones que hacen posible el apoyo y la coordinación de medidas.⁷

El ataque contra los redes informáticas ofrece la posibilidad de ser un arma de interrupción masiva contra blancos infraestructurales tanto militares como civiles.⁸ Por ejemplo, un ataque de negación de servicio en la Internet compuesto por una carga de un flujo substancial de datos en una red informática del adversario puede consumir toda la anchura de banda disponible en esa red y degradarla de forma significativa o hasta sacarla fuera de uso.

Las operaciones de apoyo de información militar. Esta capacidad básica consiste en enviar información que influya o disuada a los líderes adversarios claves y sus estructuras de apoyo de manera que impida las subsecuentes medidas adversas por parte del adversario. Las operaciones de apoyo de información militar son más eficazmente empleadas como una capacidad integrada de las operaciones de información en apoyo de las operaciones en la primera fase.⁹ Estas

operaciones ejercen influencia en poblaciones de otros países y neutralizan los mensajes del adversario. Los mensajes radiodifundidos por medio de onda corta, en donde se le advierte a toda la población que las medidas de sus líderes podrían llevar a tomar medidas militares, son un ejemplo de estas operaciones. En el Departamento

...la Política de Seguridad Nacional también destaca la “persuasión” como un elemento de alta prioridad para asegurar los intereses de EUA.

de Defensa, sólo el personal encargado de llevar a cabo operaciones de apoyo de información militar cuenta con la autoridad de influir a públicos blancos de otros países mediante una gran serie de mecanismos como radio, medios impresos y otros medios afines para difundir mensajes.¹¹

La desinformación militar. Esta capacidad básica enfoca, deliberadamente, blancos claves de adversarios encargados de la toma de decisiones para llevarlos a sacar conclusiones erradas favorables a nuestros objetivos. Como arma de disuasión, da pie a dudas, desconcierto y, tal vez, temor entre los líderes claves del adversario al desestabilizar o degradar su ciclo normal de toma de decisiones de mando y control mientras se afanan para evaluar la desinformación.¹² Un mensaje con miras a sacar provecho de una brecha entre un integrante clave del liderazgo adversario encargado de la toma de decisiones que ha tenido una relación contenciosa con otro integrante clave es un ejemplo de estas actividades. Este mensaje podría ocasionar un antagonismo interno dando como resultado que un adversario desista de un curso de acción planeado y adopte una postura más favorable a nuestros intereses.

La seguridad de operaciones. En la primera fase, la seguridad de operaciones niega al adversario información crucial que podría facilitarle una evaluación acertada de nuestras intenciones y capacidades. Además, las operaciones de seguridad eficaces ocasionan que el adversario, tome, ya sea, malas decisiones o posponga la toma de decisiones

por falta de información creíble.¹³ Negarle información crucial sobre nuestras intenciones y capacidades al encargado de la toma de decisiones del adversario ayuda a aumentar su incertidumbre, desestabilizar su ciclo de toma de decisiones e incrementar, cada vez más, sus dudas, temor y confusión, lo que hace la disuasión una verdadera posibilidad.¹⁴

Otras cinco capacidades respaldan las operaciones de información, a saber: contrainteligencia, seguridad física, seguridad de información, servicio de fotografía de combate y ataque físico. Salvo por el ataque físico, estas medidas sirven para defender la infraestructura amiga o la documentación de información visual y no son tan relevantes para lograr la disuasión. El ataque físico implica el empleo de fuegos cinéticos contra un objetivo de las operaciones de información para influir a un público blanco específico.¹⁵

Si bien la doctrina establece que las siguientes tres capacidades relacionadas con las operaciones de información como son los asuntos públicos, las operaciones cívico-militares y apoyo de defensa a la diplomacia pública, ayudan al ambiente de información general y deben de ser coordinadas con las operaciones de información, discutiblemente, su uso, aunque relacionado con las operaciones de información de ofensiva para lograr la disuasión es indirecto, en el mejor de los casos. Las operaciones de información militares se centran en el enemigo y en las estructuras de apoyo del mismo. Las operaciones de asuntos públicos difunden mensajes tanto al público interno como externo. Las operaciones cívico-militares son más eficaces en la cuarta fase (estabilización) y quinta fase (facultar a las autoridades civiles). El apoyo de defensa en la diplomacia pública corresponde al apoyo de la difusión de mensajes y temas por soldados especializados en las operaciones de apoyo de información militar supeditados a la autoridad de un embajador. Estas capacidades afines no son tan eficaces como las capacidades de las operaciones de información en lo que respecta a lograr la disuasión en la primera fase.¹⁶

Las operaciones de información en la primera fase: una postura persuasiva

Basadas en una voluntad política comprometida, las operaciones de información brindan a los comandantes combatientes opciones no letales

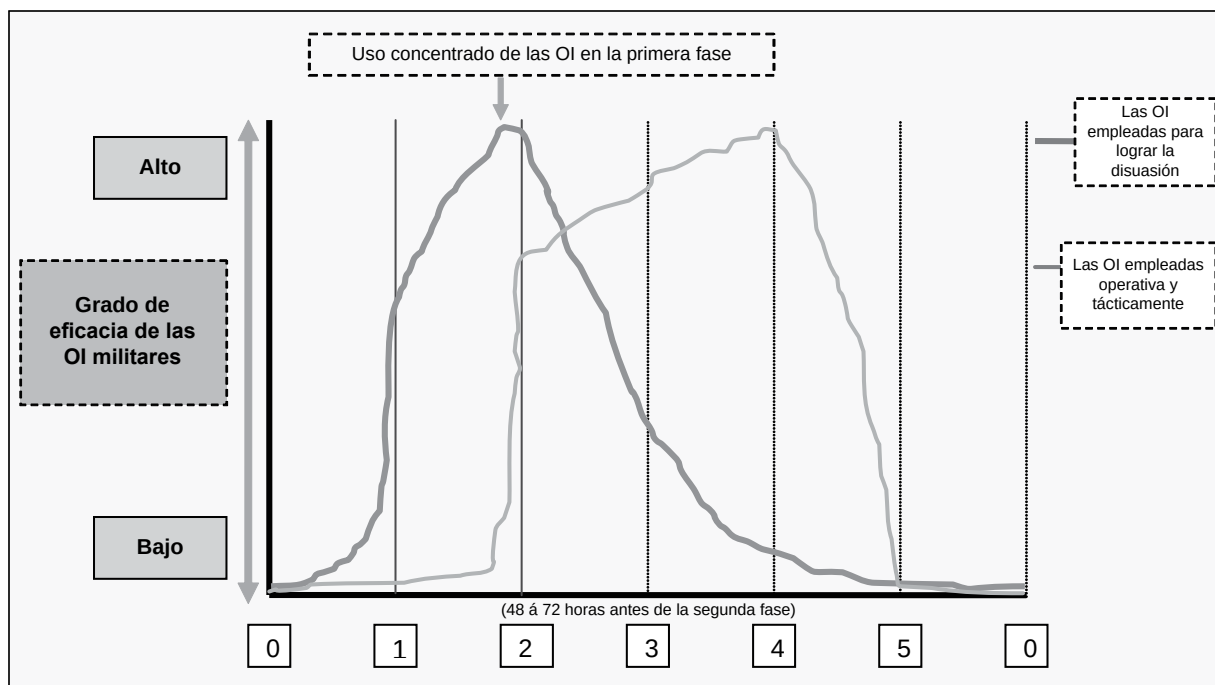


Figura 1. Las operaciones de información en la primera fase, disuasión

que, si se usan en el contexto de un conjunto general de metas estratégicas, pueden disuadir el conflicto. De hecho, el principal énfasis estratégico de las operaciones de información debe ser la disuasión y el uso de las capacidades básicas encaminadas a ese fin.¹⁷ A fin de que las operaciones de información puedan disuadir a un posible adversario, debemos emplearlas con la misma fuerza y rigor que caracterizan nuestro uso de fuerza letal. Debemos dejar a nuestro adversario con una percepción abrumadora de que el seguir un curso de acción que EUA considera una amenaza a sus intereses nacionales será infructuoso, y que insistir en ese curso de acción llevará a terribles consecuencias. Las operaciones de información utilizadas eficazmente en apoyo de la disuasión llevan al adversario de duda, temor y desconcierto y lo induce a abandonar un curso de acción específico. Con las operaciones de información coordinadas para influir en el proceso de observar-orientar-decidir-actuar (OODA) del adversario, sus operaciones y percepciones sobre la posibilidad de lograr el éxito disminuyen. Esto crea una posibilidad verdadera de que el adversario pueda abandonar o cambiar la política opugnada por EUA.¹⁸

Todos reconocemos cuán atractivo resulta el valor de emplear las operaciones de información

para disuadir el conflicto. En el informe de la *National Security Strategy of the United States*, se establece que la disuasión de un posible enemigo es una de las prioridades principales para asegurar los intereses nacionales de EUA.¹⁹ El documento trata directamente la necesidad de enfrentar a un posible adversario con las capacidades de las operaciones de información antes de que comience un conflicto armado.

Curiosamente, la Política de Seguridad Nacional (*National Security Policy*) también destaca la “persuasión” como un elemento de alta prioridad para asegurar los intereses de EUA.²⁰ La “persuasión” incluye esas actividades relacionadas con la Fase Cero (operaciones de preparación). En la Fase Cero, las operaciones de información militares sólo deben jugar un rol de menor importancia. Por ejemplo, otros elementos de poder nacional como el —diplomático, informativo y económico, deben llevar el control de las iniciativas de EUA para hacer que un adversario desista de continuar una política que amenaza los intereses de seguridad de EUA.

La diferencia que existe entre la “persuasión” y la disuasión de un posible adversario yace en la concentración de fuerza. A menudo, con las iniciativas de “persuasión”, el enfoque toma un planteamiento menos directo hacia el adversario.

En cambio, la disuasión requiere presión dirigida contra un posible adversario. Los blancos para el uso de las operaciones de información disuasivas deben corresponder, directamente, con los componentes críticos humanos, infraestructurales y de contenido que sostienen al posible adversario y la política o curso de acción que está buscando.

En la Directiva 3600.1 del Departamento de Defensa se tratan las operaciones de información y se apoya la necesidad de aprovechar las capacidades de las OI para lograr la disuasión. En la directiva se establece que las operaciones de información deben tener como meta disuadir conflictos y que el potencial de mitigar una crisis es su mejor promesa.²¹ La Fase Cero constituye la fase de configuración de las operaciones conjuntas y la segunda fase, la de “tomar la iniciativa”, representa el comienzo del conflicto armado. Las operaciones de información rápidamente se transfieren al uso táctico mientras que se usan ofensivamente en la segunda fase. En la primera fase, las operaciones de información cierran la brecha de disuasión estratégica que existe entre la persuasión en la Fase Cero y el inicio de la fuerza letal en la segunda fase. Mientras más agresivo sea el uso de las operaciones

de información en la primera fase, más probable será que el adversario perciba nuestra disposición de usar la fuerza.²² Las operaciones de información en apoyo de la disuasión estratégica puede consecuentemente llevar al mínimo el requisito de fuerzas desplegadas en posiciones avanzadas y apostadas.²³ Las operaciones de información influirán la toma de decisiones y las percepciones de un posible adversario mientras aumentan el efecto disuasivo de las opciones de proyección de fuerza.²⁴

En la Figura 1, se describe la eficacia disuasiva de las operaciones de información a través de las fases de las operaciones conjuntas. El análisis de este diagrama dejará más claro el argumento persuasivo para las operaciones de información de ofensiva en la primera fase junto con el uso concentrado de las OI a medida que la primera fase se aproxima a su culminación y la segunda fase está a punto de comenzar.

La línea trazada a la izquierda representa las operaciones de información puestas en práctica para lograr la disuasión. En el diagrama también se muestra que la eficacia de las operaciones de información es mínima en la fase Cero, sin embargo, se acelera rápidamente con el inicio de la

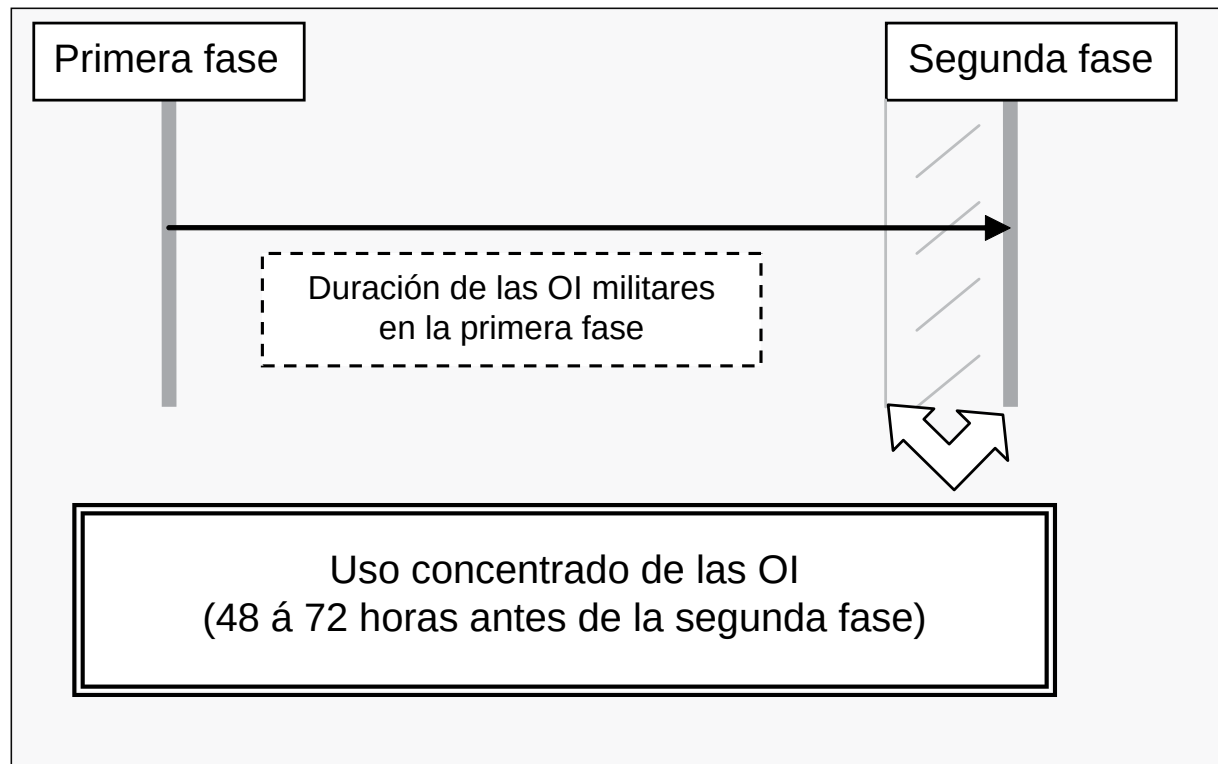


Figura 2. Las operaciones de información durante la primera fase

primera fase e incrementa de manera acumuladora durante la primera fase. Esta creciente eficacia refleja una reacción por parte del posible adversario con respecto al uso sincronizado de las capacidades básicas de las operaciones de información militares. En la primera fase, las operaciones de información deben tener como meta afectar a los líderes adversarios y sus estructuras de apoyo, incluyendo la población, hasta el grado que EUA logre su meta de disuadir el conflicto apremiando el cambio favorable de una política por parte del adversario.²⁵ A medida que se acerca el comienzo de la segunda fase, en el diagrama se explica que debe darse una iniciativa concentrada de las operaciones de información que garantice, en primer lugar, la disuasión con éxito y la disuasión fallida, la superioridad informacional de las fuerzas amigas en la fase de preparación para el inicio del conflicto armado en la segunda fase. La característica principal de la iniciativa concentrada de las operaciones de información es el redoble de iniciativas y la concentración de los “fuegos” de operaciones de información. De fracasar las iniciativas de disuasión, se deberá iniciar el uso concentrado de las operaciones de información en la primera fase en un período de 48 a 72 horas del inicio anticipado de la segunda fase. En la Figura 2 se describe los eventos de manera cronológica para el inicio y ejecución de las actividades concentradas de las operaciones de información en la primera fase.

A medida que comienza la segunda fase, el efecto estratégico de las operaciones de información como una opción para rápidamente lograr la disuasión queda sujeto subordinado al uso de las operaciones de información en apoyo de las demandas operativas y tácticas.

Los mismos recursos utilizados en la primera fase para llevar a cabo las operaciones de información también apoyan la lucha operacional y táctica e incrementa su implementación desde el inicio de la segunda fase hasta su culminación en la tercera fase, las operaciones de combate principales. Al inicio de la cuarta fase, la eficacia de las operaciones de estabilización y las OI operacionales y tácticas disminuye.

El uso dinámico, sincronizado y coordinado de las cinco capacidades principales para disuadir las acciones de posibles adversarios estatales debe darse de la siguiente manera:

- La guerra electrónica puede focalizarse en el mando y control y en los radares del comando de misiles balísticos del adversario, a fin de degradar la capacidad de lanzamientos. Podría

...el uso de las operaciones de información de ofensiva puede disipar una crisis y evitar la necesidad de pasar a la fase de conflicto armado...

interferir las señales de las emisoras estatales de radio y televisión para aislar a la población de la propaganda política del Estado.

- Un ataque de redes informáticas contra una red de telecomunicaciones del estado puede impedir, deteriorar o interrumpir su uso para fines de mando y control de las fuerzas militares o su uso por parte de los líderes claves a fin de coordinar una respuesta nacional. Tal ataque, llevado a cabo conjuntamente con operaciones de apoyo de información militar, puede difundir mensajes discretos a los líderes claves de las distintas facciones para crear fricción e incrementar la presión interna sobre los líderes estatales enemigos para que desistan de sus políticas contenciosas.

- Las operaciones de apoyo de información militar pueden difundir mensajes a la población con el fin de crear una división entre ésta y los líderes estatales adversarios y añadir más presión interna.

- Las operaciones de desinformación militar pueden sembrar la duda, el temor y la confusión entre los líderes militares claves con respecto a las verdaderas intenciones militares de EUA. Dichas operaciones obligarán a los líderes militares adversarios a enfrentar a los líderes políticos con fútil resistencia.

- La seguridad operacional puede envolver las operaciones de fuerzas amigas con un manto de seguridad y frustrar la detección de las verdaderas intenciones de EUA.

El comandante combatiente busca la manera de aislar a los líderes de posibles adversarios

del apoyo físico y psicológico que poseen, sobre todo, de sus fuerzas militares e infraestructura de apoyo.²⁶ Si el actor es una nación-estado, la dependencia de una burocracia y de una tecnología más formalizada, tales como las redes de telecomunicaciones y de radar, probablemente será mayor que la de un actor no estatal. Por lo tanto, los ataques electrónicos y los ataques a las redes informáticas podrían tener un efecto mayor contra un actor estatal que contra un actor no estatal. En cualquier de los dos casos, el uso de

...las operaciones de información dan cabida a los esfuerzos de ceñirse a las restricciones tradicionales de carácter moral y jurídico encaminadas a fomentar la moderación y a reducir al mínimo el uso de la fuerza.

las operaciones de información de ofensiva puede disipar una crisis y evitar la necesidad de pasar a la fase de conflicto armado que comienza en la segunda fase.²⁷

La falta de sofisticación tecnológica y de un mando y control menos formalizado por parte de los enemigos no estatales típicos, en comparación con los enemigos estatales, podría limitar la eficacia directa de los ataques electrónicos y del ataque a redes informáticas. No obstante, puesto que los enemigos no estatales podrían usar la infraestructura de telecomunicaciones del país anfitrión en el que se desenvuelven, el ataque a las redes informáticas tiene el potencial de funcionar como una capacidad habilitadora para la difusión de mensajes directos de las operaciones de apoyo de información militar. Asimismo, los ataques a redes informáticas pueden habilitar los mensajes de las operaciones de apoyo de información militar dirigidos a los líderes claves del país anfitrión, lo cual estimulará medidas más osadas contra el adversario.

Las operaciones de influencia que emplean operaciones de apoyo de información militar y la desinformación militar tendrán el mayor efecto en un adversario que carece de la sofisticación tecnológica en términos de mando y control. La desinformación militar puede hacer que los líderes de un grupo adversario no estatal comiencen a dudar de la tolerancia futura de sus actividades por parte del país anfitrión y temer las operaciones militares contra ellos por las fuerzas de la coalición encabezadas por EUA. Las operaciones de apoyo de información militar contra la población local pueden socavar el apoyo del cual goza el adversario. Por ejemplo, al ofrecer recompensas por información, la población local tendrá un mayor incentivo para denunciar las actividades del grupo adversario.

Ambos casos demuestran que el uso con éxito de las operaciones de información militares contra cualquier posible adversario exige los siguientes elementos:

- El análisis del entorno para asegurar la sincronización adecuada de las capacidades principales.
- La evaluación de los intereses vitales de un posible adversario para asegurar que la planificación de las operaciones de información se centre en el objetivo correcto.
- La evaluación de los puntos de presión decisivos de un posible adversario para asegurar que la fuerza que se use en las operaciones de información logre la máxima eficacia.
- El uso de la capacidad o de las capacidades de las operaciones de información en el grado y envergadura de fuerza necesarios para lograr el efecto disuasivo deseado.²⁸

La planificación, adquisición de blancos y eficacia

Las operaciones de información deben incorporarse plenamente en la planificación y adquisición de blancos, y los sistemas de medición de la eficacia deben proporcionar la retroalimentación necesaria para asegurar su efectividad. La clave de la eficacia es el uso de todas las capacidades principales sincronizadas e incorporadas.²⁹ La eficacia de las operaciones en la primera fase es incierta a menos que las operaciones de información estén incorporadas en la planificación y en la adquisición de blancos.

Los planificadores de las OI deben participar como integrantes activos en los equipos de planificación de las operaciones establecidas y estar preparados para defender el valor de los aspectos de las OI tanto como un conjunto de capacidades sin igual, así como un multiplicador de fuerza en todas las fases de las operaciones conjuntas.³⁰

El empleo de procedimientos tradicionales para la adquisición de blancos es necesario y adecuado porque las operaciones de información ofrecen opciones que producen efectos, de la misma manera que lo hacen las opciones letales. Una matriz de sincronización de adquisición de blancos que ilustre la incorporación de blancos es tan pertinente tanto para las operaciones de información como para las capacidades letales.³¹ Debe haber una sola matriz de sincronización de adquisición de blancos que incorpore blancos letales y no letales. Los sistemas que miden la eficacia deben estar lógicamente relacionados con un estado final deseado. Sin embargo, hay que reconocer que la medición de la eficacia representa un gran desafío. El efecto acumulativo de las operaciones de información que se necesita para lograr la disuasión dificulta la evaluación del efecto de cada capacidad de manera individual.³²

Según se arguye, un sistema de medición de la eficacia para cada una de las capacidades principales es irrelevante si se necesita la sincronización de dos o más capacidades para lograr el efecto deseado. Sin un sistema de medición de la eficacia que se base en el análisis deductivo para los efectos de primer orden, y el análisis inductivo razonable para los efectos de segundo y tercer orden, la aceptabilidad de las operaciones de información como un conjunto de opciones no letales fáciles de predecir para el comandante es aparente.

La justificación jurídica y moral

El conflicto armado se rige por el Derecho Internacional.³³ Las operaciones de información caen fuera de este marco jurídico. El Derecho Internacional no menciona el uso de operaciones de información como uno de los aspectos del conflicto armado y, por lo tanto, el uso de las OI como elemento disuasivo no constituye un acto bélico.³⁴

El Artículo 41 de la Carta de la ONU es un ejemplo de órganos jurídicos rectores que no

clasifican el uso de operaciones de información como un acto bélico. En este artículo, se establece que los actos que interrumpen las comunicaciones de un adversario no implican el uso de fuerza armada.³⁵ Por lo tanto, el uso de las operaciones de información como parte de las operaciones de disuasión, tales como la guerra electrónica y ataques de redes informáticas, no constituye un acto de guerra.

En el marco conceptual de la Ley del Conflicto Armado, las condiciones de *jus in bello* (Derecho de Guerra), es decir, la manera en que se emplea una fuerza durante la guerra, implica principios de necesidad, proporcionalidad, discriminación y humanidad. Los Convenios de Ginebra y de La Haya clasifican las condiciones para *jus in bello*. Dichos convenios no contienen acuerdos de control específicos que limiten el uso de las operaciones de información.³⁶ De hecho, las operaciones de información dan cabida a los esfuerzos de ceñirse a las restricciones tradicionales de carácter moral y jurídico encaminadas a fomentar la moderación y a reducir al mínimo el uso de la fuerza.³⁷ Por ejemplo, el principio de proporcionalidad exige que el valor de un objetivo militar se sopesa contra la pérdida de vidas y los daños causados por una acción militar.³⁸ Las operaciones de información ayudan a satisfacer las demandas para cumplir con este principio. El principio de discriminación, por su parte, exige que los blancos que se ataquen posean un valor militar y que su carácter no sea exclusivamente civil.³⁹ En vista de que las capacidades de las operaciones de información no provocan directamente la pérdida de vidas o daños a la infraestructura y, según se arguye, tampoco lo hacen los efectos de segundo o tercer orden, el precepto de este principio queda satisfecho. Asimismo, la “humanidad”, como uno de los principios de *jus in bello*, requiere la mitigación del sufrimiento humano durante la guerra.⁴⁰ Nuevamente, las operaciones de información pueden traducirse en resultados más morales.

Conclusión

Las capacidades principales de las operaciones de información militar pueden disuadir el conflicto armado tanto con posibles adversarios estatales como los no estatales. Los resultados

de las medidas que EUA adopte para disuadir a un posible adversario de tomar un curso de acción o una política desfavorable para los intereses de EUA, y no las armas empleadas, constituirán la manera en que tanto la comunidad internacional como la nacional juzguen a Estados Unidos. La habilidad de justificar el uso de

Mientras mejor se comprenda el uso de las operaciones de información para fines de disuasión, habrá más líderes estadounidenses encargados de formular las políticas o militares que estén de acuerdo en que las operaciones de información militar...

las operaciones de información de ofensiva como algo prudente, desde el punto de vista moral, contribuirá, considerablemente, a que la comunidad internacional acepte el uso de las operaciones de información no constituye el uso de la fuerza en el sentido tradicional.⁴²

Actualmente, los líderes estadounidenses encargados de formular políticas o líderes militares tienden a ceñirse a una restricción operacional que procura minimizar las bajas, especialmente entre las fuerzas estadounidenses y la población civil afectada.⁴³ Claro está que, las operaciones de información con características no letales y no cinéticas satisfacen esta restricción operacional y ofrecen una justificación para las operaciones de información de ofensiva. Mientras mejor se comprenda el uso de las operaciones de información para fines de disuasión, habrá más líderes estadounidenses encargados de formular las políticas o militares que estén de acuerdo en que las operaciones de información militar, realizadas de forma ofensiva en la primera fase, logran los efectos disuasivos con el menor número de muertes y con un mínimo de pérdidas infraestructurales. Entonces y sólo entonces

aceptará la nación el valor de las operaciones de información lo suficiente para permitir su aporte pleno a la seguridad nacional como elementos disuasivos.⁴⁴

El uso de las operaciones de información como una medida de disuasión de conflictos armados es considerablemente prometedor tanto para los líderes políticos como militares. Sin embargo, actualmente el país carece de la voluntad política y de ciertos factores facilitadores para permitir operaciones de información de ofensiva como una opción de fuerza en la primera fase al momento de procurar lograr una meta estratégica.

Los cinco factores facilitadores que se presentan a continuación apoyarían las operaciones de información ofensivas en la primera fase. De ser aceptados e implementados de manera conjunta, ofrecen una verdadera esperanza para el progreso.

- Ampliar la doctrina de las Publicaciones Conjuntas 3-0 y 3-13 para especificar que el uso de las operaciones de información de ofensiva en la primera fase de las operaciones conjuntas constituye lo que vendría a ser una primera opción para un comandante combatiente. La doctrina podría especificar un enfrentamiento concentrado de las operaciones de información como el uso culminante en la primera fase, un último esfuerzo conjunto para obligar a un posible adversario a ceder ante la presión de disuasión de EUA, o como elemento precursor para las operaciones favorables en la segunda fase.

- Establecer las operaciones de información como una capacidad fundamental en todos los comandos combatientes.⁴⁵ A fin de hacerlo, se necesitarán nuevos armamentos, técnicamente superiores, de las operaciones de información, junto con una adecuada estructura de fuerza para incorporarlos. Hay muy pocos recursos disponibles, tanto de armas como de personal, para apoyar a todos los comandos combatientes en relación con todo enfrentamiento simultáneo o focalizar adecuadamente los “fuegos” de las operaciones de información en las cantidades necesarias para obtener la eficacia. Se debe establecer una sección conjunta de desarrollo y adquisición, destinados a la exploración, desarrollo y entrega de sistemas de armamentos técnicamente superiores de las operaciones de información en cantidades suficientes para el uso en ambientes aéreos, terrestres y navales. Además, es necesaria una estructura de

fuerza conjunta que proporcione a cada Comando Combatiente Geográfico, Comando de Operaciones Especiales y Comando Estratégico de EUA una organización de apoyo directo. Cada una de estas organizaciones podría ejecutar operaciones de información con capacidades orgánicas o adjuntas.

- Abordar temas básicos relacionados con la preparación de la zona de combate para apoyar las operaciones de información de ofensiva en directivas, políticas y doctrina.⁴⁶ Es indispensable emitir una directiva presidencial a la comunidad de inteligencia que ordene una preparación de inteligencia activa y dinámica de la zona de combate contra todos los adversarios posibles a fin de obtener acceso a los nodos esenciales de información de dicho adversario para apoyar las operaciones de información de ofensiva. El proceso de obtener acceso a un blanco sigiloso de las operaciones de información es demasiado lento y molesto, sumamente politizado y sólo favorece al proceso de inteligencia en lugar de a la necesidad operacional.

- Facultar a los comandantes combatientes para que puedan ejecutar las operaciones de información ofensivas imprescindibles para asegurar que sean una opción de disuasión para la fuerza. Debe establecerse una política integral que ordene que todas las capacidades actuales de las operaciones de información y las estructuras de fuerza de apoyo puedan ser utilizadas por comandante combatiente en apoyo de las operaciones de disuasión. Unas pruebas específicas deben establecer los criterios que dicten las condiciones permisibles para el uso de las operaciones de información en la primera fase.

- Hacer un llamado al gobierno de EUA para que utilice las operaciones de información a fin de lograr las metas de nacionales estratégicas y proteger los intereses nacionales. A menos que exista la voluntad política para usar las operaciones de información en la primera fase para disuadir a un posible adversario, es probable que ocurra el conflicto armado, con sus muertes concomitantes y gastos de recursos.**MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. El Estado Mayor Conjunto (JCS), Joint Publication (JP) 3-13, *Information Operations*, (Washington, DC: U.S. Government Printing Office [GPO], 13 de febrero de 2006), págs. 1-12.
2. Miller, Earl E., *Army Transformation and Information Operations: The International Legal Implications* (Strategy Research Project, Carlisle Barracks, Pensilvania: U.S. Army War College, 9 de abril de 2002), págs. 8-9.
3. Armistead, Leigh, (ed.) *Information Operations: Warfare and the Hard Reality of Soft Power* (Washington, DC: Brassey's Inc., 2004), p. 16.
4. JCS, Joint Publication 3-51, *Joint Doctrine for Electronic Warfare* (Washington, DC: GPO, 7 de abril de 2000), p. vii.
5. *Ibid.*, p. 1-2.
6. JCS, *Information Operations*, p. II-6.
7. *Ibid.*
8. Williamson, Jennie M. *Information Operations: Computer Network Attack in the 21st Century* (Strategy Research Project, Carlisle Barracks, Pensilvania: U.S. Army War College, 9 de abril de 2002), p. 9.
9. JCS, JP 3-53, *Joint Doctrine for Psychological Warfare* (Washington, DC: GPO, 5 de septiembre de 2003), p. ix.
10. *Ibid.*, p. x.
11. *Ibid.*, p. xii.
12. JCS, JP 3-58, *Joint Doctrine for Military Deception* (Washington, DC: GPO, 31 de mayo de 1996), págs. v-vi.
13. JCS, JP 3-54, *Joint Doctrine for Operations Security* (Washington, DC: GPO, 24 de enero de 1997), págs. v-vi.
14. *Ibid.*, p. I-4.
15. JCS, *Information Operations*, págs. II-7-II-10.
16. JCS, *Information Operations*, págs. II-10-II-13.
17. Barnett, Roger W., "Information Operations, Deterrence, and the Use of Force", *Naval War College Review* (primavera de 1998): p. 1.
18. Guevin, Paul R., "Information Operations", *Air and Space Power Journal* 18, nro. 2 (verano de 2004): p. 122.
19. El Departamento de Defensa (DOD), *The National Defense Strategy of the United States of America* (Washington, DC: GPO, marzo de 2005), p. iv.
20. *Ibid.*
21. Fredericks, Brian E., "Information Warfare at the Crossroads", *Joint Force Quarterly* (verano de 1997): p. 100.
22. *Ibid.*, p. 98.
23. DOD, *Joint Operations Concepts* (Washington, DC: GPO, noviembre

de 2003), p. 19.

24. Tulak, Arthur N., "Information Operations in Support of Demonstrations and Shows of Force", *Military Intelligence Professional Bulletin* 29, nro. 3 (julio-septiembre de 2003): p. 10.

25. Grange, David L.; Kelley, James A., "Information Operations for the Ground Commander", *Military Review* (marzo-abril de 1997): p. 9.

26. JCS, JP 3-0, *Doctrine for Joint Operations* (Washington, DC: GPO, 10 de septiembre de 2001), p. IV-2.

27. Rhodes, J.E., "A Concept for Information Operations", *Marine Corps Gazette* 82, nro. 8 (agosto de 1998): p. 48.

28. Armistead, Leigh, (ed.), p. 21.

29. Murphy, Dennis M., "Information Operations on the Non-traditional Battlefield", *Military Review* (noviembre-diciembre de 1996): p. 18.

30. Lawlor, Maryann, "Information Operations Specialists Move to the Mission Planners' Table", *Signal* (diciembre de 2005): p. 47.

31. Gonzales, Richard L.; Romanych, Marc J., "Nonlethal Targeting Revisited", *Field Artillery Journal* (mayo-junio de 2001): págs. 6-8.

32. Grohoski, David C.; Seybert, Steven M.; Romanych, Marc J., "Measures of Effectiveness in the Information Environment", *Military Intelligence Professional Bulletin* 29, nro. 3 (julio-septiembre de 2003): págs. 12-14.

33. Dicenso, David J. "Information Operations: An Act of War?" *Law Technology* 33, nro. 2 (2º Trimestre de 2002): p. 28.

34. Miller, p. 14.

35. *Ibid.*, p. 29.

36. Barnett, p. 6.

37. Dicenso, p. 31.

38. *Ibid.*

39. *Ibid.*

40. *Ibid.*

41. Miller, p. 11.

42. Barnett, p. 7.

43. *Ibid.*, p. 5.

44. *Ibid.*, p. 1.

45. Myers, Richard B., "Shift to a Global Perspective", *Naval War College Review* 56, nro. 4 (otoño de 2003): p. 11.

46. Jajko, Walter. "A Critical Commentary on the Department of Defense Authorities for Information Operations", *Comparative Strategy* 21 (2002): p. 111.

En Busca del Arte y Ciencia de la Comunicación Estratégica

Dennis M. Murphy

Tomado de la revista Parameters, número de invierno de 2009-2010

EVIDENTEMENTE, LAS COMUNICACIONES estratégicas en el Departamento de Defensa han progresado bajo el amparo del Secretario de Defensa Robert Gates. En un discurso de gran repercusión en la Universidad Estatal de Kansas en noviembre de 2007, el Dr. Gates lamentó la incapacidad de Estados Unidos “de comunicar al resto del mundo lo que somos como sociedad y cultura.”¹ Si la discusión hubiera terminado en este momento, la legítima impresión hubiera sido de que altos funcionarios expertos en materia de seguridad nacional y relaciones exteriores del gobierno de EUA aún estaban resolviendo cómo implementar los principios de las comunicaciones estratégicas.

No obstante, el 17 de septiembre de 2008, el Dr. Gates anunció una nueva política, disculparse por las bajas civiles afganas y ofrecer indemnización a los sobrevivientes, aún antes de que se conocieran todos los hechos. Hubo evidentes fallas correspondientes a esta decisión, la peor fue que las personas que no deberían ser indemnizadas podrían serlo. Sin embargo, el Dr. Gates demuestra con esta política que comprende el valor que encierra una respuesta rápida y compasiva. El objetivo de esta política tenía poco que ver con la indemnización y mucho que ver con difundir el mensaje de que Estados Unidos se preocupaba por el pueblo afgano.² Por lo tanto, las medidas tomadas por el Secretario cerraron la brecha proverbial que existe entre lo que se “dice” y lo que se “hace” e incursionaron en la elusiva batalla de ideas. Fue un primero pero importante

paso en esta lucha ideológica generacional en curso. De ahí, el secretario Gates reemplazó a los comandantes y cambió la estrategia en Afganistán, reconociendo la gran importancia que tienen las percepciones del pueblo afgano con respecto a la presencia y a las acciones de los militares estadounidenses.

En esencia, las comunicaciones estratégicas constituyen la coordinación cuidadosa de las acciones, palabras e imágenes para crear efectos cognitivos de información.³ En el ámbito de los combatientes, estos efectos esencialmente apoyan el logro de los objetivos militares. No hay peligro afirmar que la explosión de la tecnología de información y la disponibilidad de los métodos de comunicación significará que todas las operaciones militares, a través del espectro total de conflicto, dependerá, en gran medida, de la adecuada distribución de información para apoyar el éxito de misión. En consecuencia, es imperativo un entendimiento de cómo incorporar la comunicación estratégica en los paradigmas bélicos para aumentar la eficacia. Las mencionadas decisiones políticas del secretario Gates destacan este hecho, proporcionando un ejemplo del creciente fusionamiento táctico (garantía para las víctimas civiles) con el estratégico, en un ambiente de información casi transparente.

Si bien se entiende que el carácter de la guerra y la toma de decisiones militares son tanto un arte como una ciencia, la combinación varía según las circunstancias situacionales y funcionales.⁴ Dada la importancia de la comunicación estratégica en la guerra actual y las futuras, es esencial examinar su implementación desde ambas perspectivas. Tal revisión encontrará que los comandantes combatientes estadounidenses cuentan con

Dennis M. Murphy es Director del Grupo de Información en la Guerra en el Centro para el Liderazgo Estratégico de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EUA, donde

imparte cursos electivos de operaciones de información y de comunicación estratégica y dirige talleres centrados en el elemento de información del poder.

Departamento de Defensa, Sgto. Jerry Morrison, Fuerza Aérea de EUA



El secretario de defensa de EUA Robert M. Gates responde a preguntas durante una conferencia de prensa en la sede de la OTAN en Bruselas, Bélgica, como parte de una reunión ministerial de defensa, el 11 de junio de 2010.

destrezas perfeccionadas en el sistema actual de capacitación y adiestramiento militar para usar el “arte” de la comunicación estratégica, pero, requieren un cambio en la cultura organizacional para maximizar la implementación de dicho arte. Por otra parte, se corre el riesgo de fracasar sin la ayuda de expertos cuando se toma en cuenta la “ciencia” de la comunicación estratégica.

El arte de la comunicación estratégica

En el trascendental Manual militar estadounidense, Publicación Conjunta (*Joint Publication*) 1, se establece lo siguiente:

La guerra es una tarea humana compleja que no responde a reglas deterministas... (Hay) una carga sobre el comandante de permanecer sensible, versátil y adaptable en tiempo real para aprovechar las oportunidades y minimizar las vulnerabilidades. Este es el arte de la guerra.⁵

Los comandantes combatientes practican este arte de la guerra, no de una manera fortuita, sino

empleando sus experiencias en los procesos consagrados por el tiempo en la planificación y ejecución de las batallas y campañas militares. Los líderes aprenden y usan el proceso de toma de decisiones militares (el proceso de planificación de campañas a nivel superior) en todos los niveles de sus carreras. En primer lugar, el proceso de planificación es motivado por la intención del comandante. De ahí, la adaptación en la ejecución de las misiones militares se da dentro de un paradigma iterativo del ciclo de “decisión, detección, entrega y evaluación”. Si bien todas las fases de este ciclo son importantes, la fase de evaluación permite que el comandante mida el éxito de las batallas y de las campañas y determine las medidas futuras en virtud de los resultados. La intención del comandante y la fase de evaluación de la ejecución proveen tanto oportunidades como desafíos con respecto a la capacidad de la comunicación estratégica de facilitar el éxito de la misión.

La intención del comandante

La intención del comandante “expresa la finalidad de la campaña que se realiza y la... visión del comandante sobre el estado final militar cuando se concluyen las operaciones militares”.⁶ Sirve de ímpetu para la planificación operacional.

Los líderes militares a nivel superior y mediano han evolucionado en una cultura que enfatiza las destrezas de guerra cinética, tanto en la planificación como en la ejecución.⁷ Las pruebas anecdóticas sugieren que esta formación profesional podría ser influyente en los primeros meses del periodo de servicio en Afganistán e Irak, lo que resulta en una adaptación lenta a los requisitos para la incorporación de los efectos de información de la comunicación estratégica en las operaciones.⁸ Esta tendencia cultural hacia las acciones cinéticas se mantendrá intacta sin una significativa “función de fuerza” para reencaminar a los comandantes, estados mayores y unidades subordinadas para que hagan mayor énfasis en los efectos de la información. En su monografía, *Transformation from the Outside in or Inside out?*, Christine MacNulty señala que el cambio de la cultura organizacional se produce lentamente con el paso de tiempo: “Las personas sí cambian su manera de pensar... pero, por lo regular, ocurre de una manera bastante lenta y evolutiva”.⁹

Lamentablemente, en tiempo de guerra, el precio del cambio evolutivo se paga con sangre y, por lo tanto, debe eliminarse dicho lapso.

Sin duda alguna los militares han reconocido la importancia de los efectos de la información (y demás efectos no letales) como inspirados en el manual sobre las operaciones de contrainsurgencia del Ejército y del Cuerpo de Infantería de Marina.¹⁰ Si bien se ha avanzado en ese sentido, resulta interesante observar que la decisión política del secretario Gates con relación a la indemnización a las víctimas civiles se produjo casi dos años después de la publicación del manual, lo que refuerza el patrón de cambio lento y evolutivo. Se podría añadir a este desafío el hecho de que la comunicación estratégica, es, a menudo, un concepto mal entendido si no hay bases doctrinales, junto con la predisposición cultural previamente mencionada hacia la cinética, y se hace más fácil comprender por qué las oportunidades para aprovechar el éxito en el ambiente de información todavía no prevalecen.

El camino hacia la solución de estos problemas, si queremos lograr el beneficio completo de la comunicación estratégica, reside en poseer un estado final de información claramente expresado que acompañe el estado final militar tradicional. El estado final de información es una descripción de cómo se verá el ambiente de información al final de las operaciones militares. Se debe considerar la dimensión cognitiva del ambiente de información. Esta descripción cognitiva incluye las percepciones y actitudes de la audiencia deseada (V.gr., la población local o la comunidad internacional).

Un estado final de información bien expresado impulsará la planificación y ejecución de la operación militar. Los cursos de acción militares serán analizados contra esta visión, y las unidades militares subordinadas llevarán a cabo la operación en un esfuerzo por lograr el estado final descrito en la intención del comandante. Sensibilizados con esta intención, los planificadores realizan juegos de guerra teniendo en mente el estado final deseado. En consecuencia, los planificadores consideran la reacción prevista del enemigo ante cualquier acción de fuerza amiga en términos del estado final de la información requerida. Esta evaluación incluirá reconocer que la acción cinética amiga podría resultar en una reacción

de información asimétrica enemiga. De ahí, los planificadores pueden preparar contramedidas para mitigar el ataque de información enemigo u optar elegir un curso alternativo de acción. Además, el estado final de información determinará cómo las unidades subordinadas ejecutarán su misión. Las acciones envían mensajes fuertes y claros a la audiencia blanco. Si bien anteriormente una solución cinética pudo haber sido la mejor opción (impulsada por una cultura organizacional inherente), es posible que el estado final de información pudiera requerir un planteamiento distinto, logrando el efecto cognitivo indicado afín con las percepciones, actitudes y, en última instancia, el comportamiento en apoyo del logro de los objetivos principales del comandante.

La intención del comandante, cuando se elabora sobre la simple inclusión de un estado final de información, apoya la implementación del arte de la guerra en la comunicación estratégica desde el comienzo de la planificación y ejecución. Esto permite que tal arte evolucione dentro de los procesos y paradigmas actuales de planificación y, tal vez lo más importante es que asegura que el comandante se responsabilice de este habilitador esencial.¹¹

La inclusión de un estado final de información es un paso importante en la gestión preventiva del entorno de información en apoyo de los objetivos militares. No obstante, ese mismo entorno garantiza que los “factores imprevisibles” puedan darse como una fuerza imprevista y disruptiva, aún cuando un estado final de información esté disponible para sensibilizar a los combatientes sobre los efectos cognitivos. Estos incidentes tendrán un impacto importante en una operación militar, ya sea que el comodín sea la publicación de un horripilante video terrorista en Internet, falsos rumores de daños colaterales civiles o historias de fuerzas amigas utilizando un libro sagrado para practicar el tiro al blanco. Si bien la reacción militar ante tales sucesos parece ser necesariamente de carácter reactivo, los procesos actuales de planificación facilitan una consideración preventiva de dichos eventos. En la planificación militar una “rama” de servicio es “una opción de contingencia incorporada al plan básico... Se utiliza para ayudar a lograr éxito de la operación basado en

acontecimientos, oportunidades o interrupciones previstas provocadas por acciones y reacciones enemigas. Esto responde a la pregunta “¿qué si...?”¹² Sin embargo, al igual que con la intención del comandante, es necesario un cambio de la cultura organizacional, si implementamos con éxito el proceso existente en el entorno de información previsto; pero el proceso de “rama” actualmente existe y es perfectamente entendido. Si bien la planificación de “rama” no puede responder por cada posible factor imprevisible, puede prever el surgimiento de los mismos y, como mínimo, establecer procedimientos para lidiar con ellos.

Evaluación: medidas de eficacia

La misma cultura organizacional que inclina las acciones hacia el lado cinético también afecta la evaluación de los efectos de información definida por el estado final. La acción cinética, por su naturaleza, proporciona la satisfacción instantánea de medición de la efectividad de las pruebas forenses físicas; ha caído una bomba, un edificio ha quedado destruido. No obstante, dada

la naturaleza única del modelo de comportamiento humano, la medición de la efectividad de las iniciativas de comunicación estratégica en las percepciones y actitudes es mucho más problemática y, por lo general, se produce con el transcurrir del tiempo. A fin de complicar las cosas se tiene el empleo del Dr. Steve Corman de la teoría de la complejidad pragmática de la comunicación estratégica. Corman implica la necesidad de un ciclo de retroalimentación en la implementación de la comunicación estratégica (una parte aceptada del proceso militar) sin embargo, sostiene que el número de elementos variables presagia el fracaso inicial de las iniciativas de comunicación. La comunicación estratégica se convierte entonces en una serie de variaciones de los mensajes (por medio de acciones, imágenes y palabras), y la selección y retención de aquellas que funcionan mejor.¹³ Esto significa que el modelo de “decidir, detectar, suministrar y evaluar” sigue siendo pertinente, pero que la evaluación de los resultados ocurre con el paso de tiempo y es más complicada que cuando se aplica a las acciones cinéticas.



Fuerza Aérea de EUA, Sgto. John Barton

Trabajadores de una metalistería en Jalalabad, Afganistán observan integrantes de un equipo de asuntos civiles y de un equipo de reconstrucción provincial de Nangarhar mientras caminan en la ciudad, el 7 de junio de 2010.



El capitán del Cuerpo de Infantería de Marina Timothy Callahan, comandante del equipo de reconstrucción provincial, conversa con el almirante Jonathon W. Greenert, Comandante del Comando de la Fuerzas de la Flota de EUA, en el sitio de una obra pública. La escuela es uno de varios proyectos destinados a apoyar la misión del equipo para fomentar el desarrollo económico y la capacitación provincial.

No es difícil entender por qué el comandante militar, quien espera los resultados inmediatos que proveen sus experiencias cinéticas, y decidido a centrarse en un éxito rápido, puede poner en duda el valor de la comunicación estratégica en el logro de la misión. Esto es especialmente cierto si se usan recursos valiosos contra la iniciativa. (¿Enviaría a un camarógrafo militar o a un artillero en un helicóptero para que sobrevolara en la zona de combate?)¹⁴ Casi de la misma manera en que un estado final de información ofrece la oportunidad de superar la reticencia cultural, las medidas de efectividad informativa necesitan elaborarse teniendo presente la cultura organizacional. Las medidas típicas para la comunicación estratégica son costosas en términos de tiempo, fondos y mano de obra, y por lo regular, requieren conocimientos especiales. Estas mediciones pueden incluir reuniones, grupos de enfoque y análisis de los medios de comunicación. A fin de reducir el gasto relacionado, sería conveniente que los militares elaboraran medidas de efectividad para usarlas en el campo de batalla. El Coronel Ralph Baker describió sus experiencias usando tales métodos

cuando era comandante de un equipo de combate de brigada en Irak. La cantidad y tipos de personas que saludan cuando una patrulla pasaba por una aldea y el número, tipo o falta de muros garabateados sirvieron de medida para determinar actitudes e impresiones que reflejan los cambios en el comportamiento de la población local. Los soldados de la brigada se convirtieron en unas de las fuentes principales de información, y Baker evaluó sus esfuerzos de recolección de información

en términos de los requisitos de información esenciales del comandante aceptados en la doctrina.¹⁵ Antes de descartar este ejemplo como si fuera sólo pertinente en situaciones tácticas, sería conveniente recordar que la acción táctica en el ámbito de la información tiene implicancias operacionales y tácticas a corto y a largo plazo. Si bien el uso de estas medidas por parte de Baker fue un planeamiento necesariamente lógico en una zona de combate, los científicos sociales pudieran fácilmente codificar una lista de medidas que están fácil y eficientemente a disposición de los comandantes en el campo de batalla.

El comandante también tiene que superar la falsa necesidad de gratificación instantánea — la norma prevista para las medidas de eficacia cinéticas. En consecuencia, pueden ser de igual o de mayor valor la identificación y formulación de los efectos de información intermedios que reflejan los progresos realizados hacia el logro del estado final de información más importante. Las pruebas de los efectos de las iniciativas de comunicación estratégica son más que una

realidad a corto plazo, y con el tiempo los comandantes tendrán la confianza de que el coste del esfuerzo está proporcionando beneficios en apoyo del logro de la misión.

El arte de la comunicación estratégica, con cambios adecuados para acomodar la inherente cultura militar, es completamente alcanzable dentro de los procesos militares actuales descritos en este artículo. Sin embargo, incluso este debate ha insinuado la complejidad de modelo de comportamiento humano y el requisito de que la ciencia sea estrictamente aplicada al modelo para garantizar los resultados esperados.

La ciencia de la comunicación estratégica

Si bien el arte de la guerra es, por naturaleza, una función de la experiencia empleada en procesos codificados, la ciencia de la guerra toma estas experiencias y le da el rigor al análisis motivado por esos procesos. Como tal, la ciencia verifica y analiza el arte. De esta manera, a menudo la ciencia garantiza que las medidas específicas llevadas a cabo para ejecutar el plan militar produzcan los resultados esperados. (Se viene a la mente la ciencia de la balística y la física newtoniana en la guerra cinética.) Según se señaló anteriormente, la doctrina conjunta de los militares estadounidenses relacionada con las operaciones adopta totalmente este concepto cuando señala que “la toma de decisiones es tanto arte como ciencia”.¹⁶

La ciencia es especialmente importante en el desarrollo de la comunicación estratégica como un medio de producir los efectos de información previstos. Se puede considerar un estado final de información que requiere que la población de una aldea permanezca neutral en su actitud hacia una presencia militar estadounidense al final de una operación. ¿Cuáles son las acciones, imágenes y palabras que garantizan el efecto adecuado? La respuesta es “depende”. Depende de cómo esas acciones, imágenes y palabras sean percibidas por los habitantes del lugar. Un profundo entendimiento del modelo de comportamiento humano, especialmente, la cultura y cómo denota emoción, es esencial para obtener el cambio de comportamiento que es motivado por las percepciones y actitudes, por ende, asegurando el estado final de información deseado.¹⁷

La dificultad que se encara con la comprensión cultural es que la cultura, por naturaleza, es un fenómeno local. MacNulty señala el siguiente:

La sociedad en la cual vivimos —en este contexto, no la cultura nacional... sino un área relativamente pequeña en la que crecemos... resulta en diferentes culturas, valores, creencias, religiones y opiniones sobre el dinero, el matrimonio, los roles que juegan el género y así sucesivamente.¹⁸

Los vecindarios toman sus propias personalidades, motivados por consideraciones tales como los factores socioeconómicos y la identidad étnica y racial. Los conjuntos de valores son distintos entre las comunidades que forman una sociedad integrada de una gran ciudad estadounidense.¹⁹ Considere esta realidad en un país extranjero, donde los militares estadounidenses llevan a cabo operaciones. No debería resultar difícil entender cuán desafiante es influir en las percepciones de las distintas audiencias con un conjunto de acciones y mensajes concebidos para todos por igual.

Típicamente hablando, los líderes militares, habiendo servido en diversas asignaciones en Irak o Afganistán, se encuentran a sí mismos en distintas posiciones en términos de liderazgo y lugares geográficos en la que se encontraban en previas asignaciones. En vista de que la cultura es un fenómeno localizado, la cultura que se espera que estos líderes comprendan en un nuevo entorno puede haber cambiado drásticamente. Con el tiempo, los comandantes vuelven más capaces de reconocer la importancia de las diferencias y sensibilidades culturales que afectan el éxito de la misión. No obstante, el meollo del asunto es que muy poco ha cambiado; la comprensión cultural de las audiencias locales sigue siendo un desafío importante para la mayoría de los líderes militares. El hecho es que una comprensión intuitiva o una educación avanzada en psicología, sociología o antropología cultural no se producirá en términos generales entre los comandantes militares estadounidenses. De hecho, la exposición a estos conceptos deja a la mayoría de los comandantes militares con dos reacciones generales a saber: la comprensión cultural es importante y la comprensión cultural es difícil. En su lugar, los militares deberían

intentar ganar un mayor conocimiento general de sus líderes y conseguir fuentes externas que proporcionen detalles específicos sobre la naturaleza interna u oculta de los conocimientos culturales.

Capacitación lingüística y comprensión en la materia por parte del estado mayor

El estudiar un idioma por su propia naturaleza expone al estudiante a una mayor comprensión de una cultura regional. En reconocimiento del papel fundamental que desempeñan las destrezas lingüísticas en la comprensión y sensibilidad cultural, el Departamento de Defensa publicó la *Defense Language Transformation Roadmap* (Guía para la Transformación de Idiomas del Departamento de Defensa) a principios de 2005. Las metas de la guía son admirables, pero las propuestas esbozadas han tenido diversos resultados.²⁰ Una omisión crucial en la guía es que carece de un requisito que vincule el dominio del idioma con la accesoión de los líderes militares. Los requisitos operacionales y formativos militares prescritos describen plenamente la evolución de un individuo durante su carrera militar. El añadir un requisito lingüístico para los oficiales militares tendrá éxito en determinadas especialidades donde ese tipo de educación es importante en el desempeño profesional militar (V.gr., los oficiales de servicio en el extranjero). Sin embargo, tal programa sólo competirá a un pequeño porcentaje de oficiales. En su lugar, los requisitos lingüísticos necesitan ser incluidos en las becas del Cuerpo de Adiestramiento de Oficiales de la Reserva y volverse a enfatizar en las academias militares. Los idiomas a ser estudiados no necesitan estar especificados en esta etapa de pre-admisión. La clave es adquirir una comprensión general de las diferencias culturales obtenidas por medio de la capacitación lingüística para el mayor número de líderes futuros. Estados Unidos, en calidad de potencia militar global, se encuentra participando en operaciones en el espectro del conflicto. Esta circunstancia continuará en el futuro. ¿Es el urdu el idioma de moda? ¿O el persa? ¿O acaso el Mandarín? Sin lugar a dudas, existirá la necesidad de una

“oleada” de capacitación lingüística concebida para conflictos específicos. Estos requisitos se pueden abordar mediante incentivos, en la etapa de accesoiones previas, y codificados para obtener el apoyo de la población general.²¹ No obstante, el requisito general de las competencias lingüísticas vinculadas a la accesoión, garantizará que los futuros comandantes militares estén expuestos a los presagios culturales importantes en la conducción de la guerra.

Más allá de la sensibilidad cultural general que provee la capacitación lingüística, la especialidad inherente del estado mayor militar en las ciencias sociales, tal como la antropología cultural, es crucial para la identificación de indicios locales en las cuestiones que mejoran el éxito en el combate. Nuevamente, los militares se han dado cuenta de este hecho y han desplegado “equipos de terreno humano” (HTT, por sus siglas en inglés) para trabajar con los planas mayores a nivel de brigada en Irak y Afganistán. En 2008, el Centro de Armas Combinadas del Ejército publicó una guía de referencia sobre las funciones de estos equipos que comienza con una percepción del entonces Teniente General Peter Cicarelli:

El comprender la incidencia de las operaciones desde el punto de vista de la cultura y psiquis local es la consideración principal de cualquier operación.²²

A pesar de los elogios recibidos por parte de los comandantes con respecto al valor de estos equipos,²³ el número de HTT es limitado, y gran parte de su especialización es, de hecho, proporcionada por los integrantes civiles de los equipos. Estos expertos civiles suelen estar titulados en las ciencias sociales avanzadas. No obstante, el número limitado de estos equipos, junto con sus reconocidos éxitos, pone de manifiesto la necesidad de que los estados mayores militares cuenten con la misma especialidad. No todo estado mayor puede contar con un HTT; no todas las situaciones se priorizan para el despliegue de los mismos. (Considere las actividades de las que es responsable un comandante combatiente en el teatro en las fases de preparación o disuasión de las operaciones militares.)

Sería conveniente que los militares elaboraran y asignaran un conjunto de destrezas culturales a

Fuerza Aérea de EUA, Sgto. Dawn M. Price



La capitana de navío de la Armada de EUA, Allyson T. Caddell (centro), Directora de Comunicaciones Estratégicas de la Fuerza de Tarea Conjunta en el Cuerno de África, le da cumplidos a un alumno cuya escuela fue restaurada con fondos de la fuerza de tarea.

los militares en las secciones existentes de estado mayor.²⁴ Mayores oportunidades formativas en las ciencias sociales adecuadas apoyarían tal iniciativa (tanto en la educación civil avanzada como en la educación profesional militar). Los especialistas de operaciones de apoyo de información militar (MISO) y de Asuntos Civiles parecen ser los profesionales idóneos para asumir estos roles y funciones. Los profesionales de las MISO suelen ser más aptos para comprender los matices de la investigación y análisis de audiencias segmentadas. Sin embargo, aún ellos necesitan capacitación adicional en cuanto a pistas antropológicas que garanticen el logro de los efectos de información adecuados. Los profesionales de Asuntos Civiles trabajan en distintos proyectos cívicos, interactuando con los líderes y la población en general de una aldea o región. En vista de esta interacción, quizás son los integrantes del estado mayor más adecuados para evaluar y determinar los matices culturales de la población local. Nuevamente, resulta indispensable una educación más profunda relacionada con la naturaleza general de estas pistas.

El valor de este planteamiento va más allá de simplemente dotar a cada estado mayor con expertos culturales, aunque el tomar estos pasos es importante. El experto cultural es el integrante militar que comparte la cultura organizacional de su comando. Comprende la intención del comandante junto con el estado final de información manifestado, y cómo está concebida para apoyar el logro del objetivo militar. Este individuo puede buscar y detectar esas pistas culturales que inciden en el éxito militar y, luego, traducírselos adecuadamente a los demás integrantes del estado mayor y al comandante. La relación que existe entre el estado final de información y la comprensión cultural ahora tiene el potencial de convertirse sinergista. El comandante especifica el cambio de comportamiento que se pretende obtener a través de acciones, imágenes y palabras (el arte). El experto cultural en el estado mayor pone en práctica el modelo de comportamiento humano (la ciencia) contra la audiencia prevista para garantizar que estas acciones, imágenes y palabras

den como resultado el éxito. El experto cultural continúa sus observaciones en la comunidad para determinar la eficacia de las iniciativas de información, proveyendo la retroalimentación que puede usarse para modificar las iniciativas futuras de la comunicación estratégica.

Hay otra ventaja cuando se tiene una función de estado mayor militar centrada en la comprensión cultural local. En la actualidad, las unidades rotan zonas de combate por un período de 12 meses. Durante la fase inicial del despliegue, un oficial de las MISO o de Asuntos Civiles asignado a la labor cultural podría poseer una comprensión general de los distintos principios de las ciencias sociales, pero carecer de los detalles específicos relacionados con el área de operación local. No obstante, con el transcurrir del tiempo este tipo de datos serán elaborados en un marco conceptual general de información y conocimientos. Los factores críticos tales como los factores clave de influencia, el estudio de la población, el uso y la historia, entre otros, permitirán un conocimiento más amplio. Tales factores pueden ser capturados en una base de datos transferible disponible a toda unidad de reemplazo o nuevos oficiales de estado mayor. De esta manera, con el tiempo se puede traducir una pericia general de las distintas ciencias sociales y las rotaciones de unidades en una comprensión a largo plazo detallada de la cultura local en apoyo a las iniciativas de la comunicación estratégica. En consecuencia, cuando llegue la siguiente unidad, se pasará mucho menos tiempo determinando el mosaico cultural del lugar.

La pericia cultural externa

Se puede decir que los militares estadounidenses no pueden determinar acertadamente dónde podría surgir la siguiente crisis. El predecir el siguiente conflicto (o desastre que requiere ayuda humanitaria) es una conjetura en el mejor de los casos. Entonces, ¿cómo pueden los militares adoptar preventivamente la ciencia de la comunicación estratégica sin ser enteramente reactivos?²⁵ La respuesta radica en el desarrollo de una base de datos priorizada que esté conformada de expertos en el campo cultural y factores culturales clave, capaces de apoyar los requisitos de los comandos combatientes geográficos. Por ejemplo, ¿es Nagorno-Karabakh

(una región al este de Armenia), una posible ubicación de futuro conflicto para EUA? De serlo, el Comando de EUA en Europa debería cultivar y alistar a expertos que posean una comprensión profunda de esa cultura regional y matices del lugar. Esos expertos podrían ya estar en la comunidad de inteligencia y en el cuerpo diplomático.²⁶ Además, entre las potenciales fuentes pueden estar los aliados, naciones amigas, organizaciones no gubernamentales y el mundo académico. Siempre que sea posible, el comando combatiente geográfico debe definir los parámetros de toda base de datos deseada, garantizando que abarquen la estructura cultural. Estos parámetros y requisitos de resultado deben estar vinculados a los objetivos potenciales o actuales militares (en el caso de planes de seguridad en el teatro). Los factores clave de influencia, las personas en una cultura que son con mayor frecuencia mensajeros más creíbles y confiables, constituirían una parte esencial de toda base de datos. La elaboración preventiva de bases de datos culturales priorizadas provee un buen comienzo para cualquier operación militar en donde los efectos de información tendrán, indudablemente, un impacto en el éxito.

Conclusión

El estratega militar prusiano Carl von Clausewitz observó que “el primero, el supremo, acto de juicio de mayor alcance que un estadista y el comandante deben llevar a cabo es establecer el tipo de guerra que van a emprender”.²⁷ Se puede decir que, dados los recientes incrementos en el acceso a la información, los efectos de la misma motivados por los procesos de la comunicación estratégica continuarán siendo la clave del éxito militar.²⁸ Con esto en mente, es esencial que los militares comprendan cómo planificar y ejecutar la comunicación estratégica en sus esfuerzos para apoyar eficaz y eficientemente los resultados deseados. Este planteamiento requiere de una mayor comprensión tanto del arte como de la ciencia en la implementación de la comunicación estratégica.

La instauración de un cambio explícito de la doctrina militar en una forma de estado final de información deseado como un componente de la intención del comandante posicionará a la información en una función de guerra al mismo

nivel de la maniobra, perfeccionando el arte de mando. Es esencial simplificar las medidas de eficacia para garantizar un mecanismo de retroalimentación más rápido. El hacer énfasis en las destrezas de idiomas extranjeros como parte de los requisitos de acceso para los líderes militares; el desarrollo y la dotación de ramas o especialidades específicas con un entendimiento más profundo de la antropología cultural; y la elaboración de bases

de datos con nombres de los expertos culturales priorizadas para satisfacer las necesidades de los comandos combatientes, proporcionará ventajas incommensurables en el entorno geoestratégico del mañana. El tomar estas medidas hoy en día garantizará que, a la larga, la comunicación estratégica sea una parte inherente y esencial de toda operación militar, apoyada por la pericia necesaria requerida para que sea eficaz en el logro de los objetivos militares. **MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Gates, Robert M., "Landon Lecture" (Manhattan, Kansas: Kansas State University, 26 de noviembre de 2007), disponible en: <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1199>. 2. Shanker, Thom, "Gates Tries to Ease Tension in Afghan Civilian Deaths," *The New York Times*, 18 de septiembre de 2008, p. A16.
3. El Departamento de Defensa definió las comunicaciones estratégicas en su Revisión de Defensa Cuatrienal de 2006 como "procesos e iniciativas concentradas del gobierno de EUA para comprender y conectarse con audiencias clave para crear, fortalecer y conservar las condiciones favorables a fin de fomentar los intereses y objetivos nacionales a través del uso de información, temas, planes, programas y acciones coordinadas y sincronizadas con otro elemento de Poder Nacional." Desde entonces, el Departamento de Defensa ha desglosado en sus partes esenciales esta definición bastante confusa según lo descrito aquí para lograr claridad del concepto.
4. Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 3-0, *Joint Operations* (Washington: Joint Chiefs of Staff, 13 de febrero de 2008), p. III-3.
5. Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 1, *Doctrine for the Armed Forces of the United States* (Washington: Joint Chiefs of Staff, 20 de marzo de 2009), p. I-1.
6. Department of Military Strategy, Planning, and Operations, "Campaign Planning Primer" (Carlisle, Pensilvania: US Army War College, 2007), p. 13.
7. Helmus, Todd C., Paul, Christopher y Glenn, Russell W., *Enlisting Madison Avenue: The Marketing Approach to Earning Popular Support in Theaters of Operation* (Santa Mónica, California: RAND, 2007), p. 27.
8. El autor ha impartido clases sobre el tema de la comunicación estratégica en la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EUA durante los últimos cuatro años. Durante este periodo, estudiantes-líderes de mayor jerarquía han reconocido cada vez más la importancia de los efectos de la información en el éxito bélico. No obstante, ellos anecdóticamente proponen que aún con despliegues consecutivos en zonas de combate, se necesita un promedio de cuatro meses iniciales para poner en marcha tácticas, técnicas y procedimientos eficaces para competir en el entorno de información.
9. MacNulty, Christine A. R., *Transformation from the Outside in or the Inside out?* (Carlisle, Pensilvania: US Army War College, Center for Strategic Leadership, 2008), p. 22.
10. Ejército de EUA, Manual de Campaña (*Field Manual - FM*) 3-24, *Counterinsurgency* (Washington: Headquarters Department of the Army, 2006). En este manual se menciona, en distintos lugares del mismo, la importancia de los efectos de la información para el éxito en una contrainsurgencia, lo que incluye el nivel fuerza adecuada para evitar daños colaterales (véase la sección I-141). Al tomar nota de que, de hecho, la política de Gates con respecto al mismo asunto fue motivada de arriba abajo sugiere una carencia de inculcación cultural de los conceptos.
11. En 2008, el Departamento de Defensa publicó "Principles of Strategic Communication", en el que se enumeró los conceptos duraderos que definen este tema. El principio predominante estipula que la comunicación estratégica es "motivada por el liderazgo". Véase Hastings, Robert, "Principles of Strategic Communication Guide," memorando para los Secretarios de los Departamentos Militares, y otros, 15 de agosto de 2008.
12. Joint Chiefs of Staff, Joint Publication 5-0, *Joint Operation Planning* (Washington: Joint Chiefs of Staff, 26 de diciembre de 2006), p. IV-31.
13. Corman, Steven R., Trethewey, Angela y Goodall, Bud, "A 21st Century Model for Communication in the Global War of Ideas: From Simplistic Influence to Pragmatic Complexity" (Tempe: Arizona State University, Consortium for Strategic Communication, 3 de abril de 2007), p. 13.
14. La medición de la distribución de recursos contra los beneficios de la información va mucho más allá de la esfera de los combatientes. El Congreso de EUA expresó una preocupación similar sobre el aumento de fondos para los programas militares de información en el otoño de 2009 sin lo que consideró medidas de supervisión y progresos adecuadas. Véase, por ejemplo, Pincus, Walter "Congressional Committees Raise Concerns over Pentagon's Strategic Communications," *The Washington Post*, 28 de julio de 2009, p. A15.
15. Baker, Ralph O., "The Decisive Weapon: A Brigade Combat Team Commander's Perspective on Information Operations," *Military Review*, 86 (May/June 2006), p. 30. (A fin de obtener la traducción de este artículo, véase, "Un Comandante de Equipo de Combate a Nivel de Brigada y su Perspectiva Acerca de las Operaciones de Información", *Military Review*, edición de septiembre-octubre, p. 42.)
16. Joint Publication 3-0, p. III-3.
17. El autor asistió en octubre de 2009 a una conferencia sobre la comunicación estratégica donde, en una presentación de información sobre el "Future Marketing and Advertising," la Dra. Julie Edell Britton indicó que más de 70% del cambio de actitudes se basa en emociones. La Dra. Britton es profesora adjunta en la Universidad de Duke.
18. MacNulty, p. 21.
19. Esto es quizás más evidente en la micro-adquisición de blancos que ocurre hoy en día en las campañas políticas en EUA. A fin de obtener un ejemplo fascinante que señala la naturaleza de la cultura local véase, *Associated Press*, "Bloomberg Tailors Calls According to Voter Styles," *USA Today*, 27 de octubre de 2009, p. 6A.
20. Basado en las conversaciones sostenidas con el Sr. Jim Diffel del National Intelligence University's Language Program Office. Véase, Department of Defense, "Defense Language Transformation Roadmap" (Washington: Departamento de Defensa, enero de 2005).
21. Obsérvese que el Defense Language Transformation Roadmap previamente mencionado reconoce esta necesidad y la expresa en varias de las metas que contiene este documento.
22. Finney, Nathan, "Human Terrain Team Handbook" (Fuerte Leavenworth, Kansas: US Army Combined Arms Center, septiembre de 2008), p. 2.
23. *Ibid.*, págs. 119-20.
24. La Fuerza Aérea de EUA cuenta con un pequeño grupo de behavioristas militares el cual se está intentando expandir. Este pequeño grupo puede proveer apoyo general a la fuerza, pero no mucho, de proveer alguno, en lo que toca a la pericia y asesoría diaria en el terreno.
25. Los militares estadounidenses iniciaron la iniciativa "Afghan Hands" (Manos afganas), en octubre de 2009, para lidiar, en gran parte, con los impedimentos culturales de la iniciativa de contrainsurgencia en Afganistán y en Pakistán y adquirir mayor conocimiento de su gente. Resulta indispensable tener en cuenta que, a pesar si bien es una iniciativa admirable, ocurre después de ocho años de guerra. Véase Dreazen, Yochi J., "Afghan War Units Begin Two New Efforts," *The Wall Street Journal*, 6 de octubre de 2009, disponible en: <http://online.wsj.com/article/SB125479517717366539.html>, p. A6.
26. El autor sirvió como becario de mayor jerarquía del Ejército en el Instituto de Servicio Exterior, en 1999, donde trabajó con expertos en asuntos del Cáucaso en escenarios futuros de política exterior. La comunidad de Inteligencia, en particular, tiene expertos que cuentan con una profunda comprensión de los factores influyentes clave y de las culturas que los motivan. Funcionarios del Cuerpo diplomático se concentran regionalmente y pasan gran parte de sus carreras viviendo y trabajando en países que tienen que ver con su área específica de especialidad.
27. Clausewitz, Carl von, *On War* (Nueva York: Alfred A. Knopf, 1976), p. 100.
28. La evaluación estratégica de Afganistán de agosto de 2009 efectuada por el General Stanley McChrystal dedica un anexo completo al tema de la comunicación estratégica, en el cual estipula explícitamente lo siguiente: "La comunicación estratégica hace una aportación vital a la iniciativa general".

Capital político e intereses personales: La economía del poder en los países derrotados

Teniente Coronel Erik Claessen, hijo, Ejército belga

SEGÚN EL MANUAL de Campaña (FM) 3-07, *Stability Operations* (operaciones de estabilización), la “situación maleable que resulta tras un conflicto, un desastre o una pugna interna, ofrece a la fuerza de estabilización la mejor oportunidad para tomar, retener y aprovechar una iniciativa”.¹ Si bien esto es totalmente correcto, tal oportunidad no se presenta exclusivamente para las fuerzas de estabilización. Otros también pueden aprovecharla. La eliminación de restricciones tras la caída de un régimen lleva a todo tipo de actividades delictivas oportunistas como saqueos, venganzas, robos, secuestros y maltratos de índole sexual. Si bien los delincuentes empeoran considerablemente las condiciones de vida de la población, el papel que desempeñan en los operativos de estabilización es secundario. Crean mayormente un deseo mayor de protección. En términos sencillos, las personas empiezan a buscar estructuras que puedan brindarles seguridad, soluciones a los problemas urgentes y esperanza para un futuro mejor. Los ejércitos, las organizaciones humanitarias, las milicias, los grupos de sociedad civil y los movimientos de resistencia crean tales estructuras al aprovechar las oportunidades derivadas de la situación maleable. Como tales, se convierten en los actores principales de las operaciones de estabilización.

Sin embargo, el resultado de las operaciones de estabilización no se determina a través de una batalla decisiva. Los actores principales compiten entre sí en una economía de poder en la que el apoyo popular desempeña el valor de divisa. Por lo tanto, la pregunta principal es: ¿De qué manera encajarán las operaciones de estabilización occidentales con los planes y las acciones de los demás actores? No debemos presuponer que los

adversarios potenciales no están organizados o que, de alguna manera, carecen de la capacidad de llevar a cabo operaciones complejas. Las poblaciones sometidas, los grupos de diáspora, los extremistas políticos o los fundamentalistas religiosos podrían considerar la ruptura del contrato social existente como la oportunidad que durante tanto tiempo habían esperado, para concretar su visión y fomentar sus intereses. Ante la presencia de las fuerzas de estabilización tras la caída del régimen, los actores locales disponen de dos estrategias básicas: la colaboración o la insurrección. La primera no es menos peligrosa que la segunda, y la combinación de ambas en una zona de conflicto podría convertirse en toda una pesadilla.

Un enigma

Los operativos de estabilización han sido siempre un enigma. La participación militar occidental fluctúa entre cientos y cientos de miles de soldados. Los métodos que se emplean varían desde el bombardeo de ciudades hasta la distribución de alimentos para niños de corta edad. Ciertas operaciones se extienden durante décadas y cobran miles de vidas, mientras que otras acaban abruptamente cuando los medios de comunicación se centran en la pérdida de algunos soldados. Son pocos los comportamientos humanos que difieren tanto en términos de esfera de acción, envergadura y duración. Lo que es más sorprendente es que sus resultados parecen no guardar relación alguna con estas tres variantes. Una fuerza estadounidense con no más de 100 soldados fue suficiente para poner fin a una insurrección marxista-leninista fuertemente arraigada en El Salvador. En cambio, 500.000 soldados e infantes de marina no lograron

El Teniente Coronel Erik Claessen, hijo, Ejército belga, es el director de programas para equipamientos de ingeniería y de apoyo del Estado Mayor Conjunto belga. Recibió su título universitario y una maestría en ciencias militares y sociales

de la Royal Military Academy de Bruselas, Bélgica y una maestría de artes y ciencias militares (MMAS, por sus siglas en inglés) de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EUA (ECEM), Fuerte Leavenworth, Kansas.

(Ejército de Estados Unidos. Especialista Daniel Herrera.)



Un soldado estadounidense se arrodilla frente a un cartel que muestra a clérigos chiitas anti EUA en Jamilla, Irak, 16 de junio de 2008.

derrotar a un enemigo similar en Vietnam. Entender las operaciones de estabilización requiere de un análisis minucioso de los objetivos de las naciones que aportan tropas, por una parte, y por la otra, de los objetivos de los actores locales —el colaborador y el insurgente.

La estabilización requiere de la participación militar en las zonas plagadas por conflictos, desastres o pugnas internas, lo cual puede ser muy poco evidente. Prácticamente, en todos los casos, dicha participación se ve precedida por intensos debates políticos. Las percepciones y las expectativas dominan los debates. En ocasiones, son congruentes con la realidad, pero a menudo no lo son. Jon Western sostiene que “debido a que las campañas retóricas son una parte integral para lograr la movilización pública y el apoyo político, existe la tendencia a exagerar el mensaje. La tentación permanente de manipular y distorsionar la información suele resultar en expectativas poco realistas por parte del público con respecto al carácter o al posible coste o eficacia de la intervención militar”.² En la práctica, el debate

se traduce en un acuerdo tácito entre las fuerzas armadas, el gobierno, la oposición, los medios de comunicación, los grupos que ejercen presión y el electorado. Los términos más importantes del acuerdo son la justificación, el coste, el número de muertos, la duración y la conducta. La Publicación Conjunta 3-0, *Joint Operations* (Operaciones Conjuntas), describe, de manera concisa, lo que sucede cuando se incumple el acuerdo. “Durante las operaciones de estabilización, la culminación puede ser producto del desgaste de la voluntad nacional, la disminución del apoyo popular, preguntas relativas al carácter legítimo o a la moderación, o bien lapsos en la protección que se traducen en muertes excesivas”.³ Debido a las consideraciones de índole política, las fuerzas de estabilización se ven severamente incapacitadas en el uso de mecanismos de derrota.⁴ El uso de mecanismos de derrota implica el uso del poder de combate letal. Sin embargo, “las consideraciones de índole política guían los esfuerzos de estabilización. Las fuerzas militares y las agencias de desarrollo deben estar conscientes

en todo momento del entorno político y estar listas para cambiar de táctica en base a dicho entorno”.⁵ Los recientes acontecimientos muestran que la tolerancia sociopolítica con respecto al uso de mecanismos de derrota es mucho mayor al inicio de las operaciones militares y que disminuye rápidamente después de que las fuerzas de estabilización hayan establecido firmemente su presencia en la zona.

La colaboración le permite desenvolverse sin ser responsable de los costos que ello implica. Es fácil ver que se trata de una situación atractiva.

Cómo cambiar la balanza del poder

La llegada de las fuerzas de estabilización cambia completamente el equilibrio del poder en la zona de conflicto. Las fuerzas enemigas activas cumplen ya sea con las resoluciones que constituyen la base de la legitimidad de la operación —retirándose, abandonando las armas o disolviéndose— o encaran la destrucción. La élite existente pierde sus privilegios, mientras que otros ven oportunidades para reclamar el lugar que por derecho les corresponde. Todos tienen la opción ya sea de colaborar con las fuerzas de estabilización o de no hacerlo. A menudo, no es la parte más fuerte del conflicto quien opta por hacerlo, ni la parte con el mayor número de integrantes. Cuanto más reducido sea el poderío político del actor, mayor será el beneficio y, por lo tanto, mayor el incentivo de colaborar.

Por lo general, el colaborador no puede valerse por sí mismo. Su emergencia requiere de la presencia de fuerzas de estabilización. Aprovecha los mecanismos de derrota que emplean dichas fuerzas para establecer su poderío político. Ya que no tiene que reclutar ni pagar por el poder militar con el que cuenta,

puede ampliar su poder mucho más allá del nivel que le permiten sus integrantes y su base impositiva. La colaboración le permite desenvolverse sin ser responsable de los costos que ello implica. Es fácil ver que se trata de una situación atractiva. El régimen de Vietnam del Sur, que fue respaldado por Estados Unidos durante la década de los años 60 es un ejemplo típico. El Presidente Diem gobernó “mediante el favoritismo de Católicos como él, quienes representaban apenas 10% de la población”.⁶

En vista de que las fuerzas de estabilización son la mejor garantía para que el colaborador conserve el poder, dicho colaborador procurará perpetuar la presencia de las fuerzas. Si cree que puede lograrlo, no es necesario que incremente el número de sus integrantes. El aumento de los integrantes simplemente diluye el poder y la riqueza porque los escasos puestos de influencia en la política y en la economía tienen que compartirse con más personas. Más aún, en vista de que el colaborador cuenta con el respaldo militar de las fuerzas de estabilización, da la impresión de actuar tras esta cubierta, creando así la percepción de que es un cobarde y que las fuerzas, su cómplice. Esto no constituye una base sólida para ganarse el apoyo del pueblo.

El insurgente se hace solo

A diferencia del colaborador, el insurgente se hace solo. Galula alega que el insurgente emerge “al encontrar partidarios en la población, personas cuyo apoyo variará entre la participación activa en la lucha y la aprobación pasiva”.⁷ El apoyo popular potencial es un requisito para la creación del insurgente. Por lo tanto, la parte con el mayor número de integrantes potenciales tiene mayores probabilidades de iniciar una insurrección. Sin embargo, esto sólo responde a la mitad de la pregunta de cómo surgen los insurgentes. ¿Qué factores previenen que las fuerzas de estabilización derroten o destruyan a los insurgentes emergentes?

El insurgente escapa de los mecanismos de derrota al cumplir con las condiciones que impiden el uso de dichos mecanismos. La Publicación Conjunta 3-0 presentó el concepto de “restricción” como el 12º principio de las Operaciones Conjuntas porque, durante los

operativos de estabilización, “las restricciones sobre armas, tácticas y los niveles de violencia caracterizan el entorno”.⁸ En la práctica, los mecanismos de derrota sólo pueden emplearse contra fuerzas enemigas activas. Por lo general, el insurgente se protege dividiendo su organización en un ala sociopolítica sin armas que cumple con las condiciones que dan lugar a la restricción y un ala militante armado que se esconde entre los pobladores.⁹ Para hacer esto, el insurgente logra reclutar a un número suficiente de integrantes para ocultar y apoyar una cantidad considerable de unidades terroristas o guerrilleras. El ala no armado del insurgente está compuesto de entidades como diarios ideológicos, universidades militantes, sindicatos laborales y grupos religiosos de beneficencia, entre otros. Si bien dichas entidades activan las restricciones sobre el uso de la fuerza, no son para nada inocuas. Sus actividades van desde la organización de huelgas y de protestas masivas hasta el reclutamiento de terroristas y de bombarderos suicidas. Su infraestructura puede ocultar centros de comando, casas de seguridad y reservas secretas de armas. Sin embargo, su propósito principal no consiste en colaborar con los operativos de guerrillas ni de terroristas, sino en organizar actividades que generen el apoyo popular.

En vista de que las fuerzas de estabilización son la parte militar más fuerte del conflicto, el insurgente procura eliminar su presencia haciendo imposible que cumplan con los términos del acuerdo sociopolítico que rigen su compromiso. Los insurgentes harán lo que sea necesario para corroer la voluntad nacional, disminuir el apoyo del pueblo, sembrar la duda sobre la legitimidad de los operativos e incrementar al máximo el número de muertos, al mismo tiempo que aprovechan al máximo las restricciones que paralizan las fuerzas de estabilización.¹⁰

Desde el punto de vista militar, el insurgente es el actor más débil. Por consiguiente, puede emplear su debilidad militar como pretexto para no restringir el uso de su propia fuerza. Las fuerzas de estabilización y el colaborador deben arreglárselas para rendir cuentas en virtud de normas morales más elevadas que el insurgente. A manera de incrementar su alcance e impacto, el insurgente procura aumentar el

número de sus integrantes. Mientras mayor sea el número de integrantes, mayor será el número de luchadores y terroristas que podrán ocultarse entre los pobladores. Aprovechándose de las posibilidades que ofrece la revolución de la tecnología de la comunicación, el insurgente incluso procura incrementar el apoyo de su causa fuera de la zona de conflicto. La omnipresencia de los medios periodísticos, las posibilidades que ofrece Internet, la abundancia de los grupos de presión política y, especialmente, la proliferación de diásporas en la mayoría de las capitales occidentales, han mejorado las posibilidades para que esto suceda.

Huntington observa que “en las controversias en las que participan el país o grupos del país en conflicto con otros estados o grupos sobre el control del territorio, las diásporas han apoyado, a menudo aunque no siempre, a los compatriotas más extremistas”.¹¹ En vista de que las diásporas suelen apoyar al partido más extremista del conflicto, el insurgente tiene la mayor probabilidad de beneficiarse de su patrimonio e influencia. De forma incremental, los grupos de diáspora influyen en los conflictos recaudando fondos para los insurgentes y actuando como grupos de presión política en su nación anfitriona. Un buen ejemplo de ello es el grupo de presión irlandés-americano, el Comité de Ayuda Norirlandés. Cochran opina que “el capital político de comunidades migratorias suele ser pasado por alto por los comentaristas que simplemente se centran en el potencial coercitivo de los grupos de diáspora y en su capacidad

...las acciones y las metas del colaborador se oponen diametralmente a las del insurgente y, en parte, a las de las fuerzas de estabilización.

de financiar actos violentos a través de capital financiero. El caso de los irlandeses-americanos sirve de ejemplo ya que el capital político del Comité de Ayuda Norirlandés fue, por lo menos,



Foto de AP

Manifestantes palestinos lanzan piedras a tropas israelíes en la entrada del Campamento de Refugiados Nuseirat, en la porción de la Franja de Gaza ocupada por israelíes, 14 de diciembre de 1987.

tan importante para los Republicanos de Irlanda del Norte como su poder para recaudar fondos”.¹²

En resumen, las acciones y las metas del colaborador se oponen diametralmente a las del insurgente y, en parte, a las de las fuerzas de estabilización. Por el contrario, si bien el insurgente se opone a las fuerzas de estabilización, muchas de sus acciones estimulan el apoyo popular. Esto socava el criterio fundamental de los operativos de estabilización: la necesidad de la intervención militar para ayudar al pueblo. El efecto de largo plazo es el incremento de la popularidad del insurgente, la disminución de la popularidad del colaborador y la disminución de la determinación de las fuerzas de estabilización. La difícil situación que resulta es la razón principal por la cual los mecanismos de estabilización tienen que ser complementados con los mecanismos de derrota.

Las metas de las operaciones de estabilización y la viabilidad de los insurgentes

El Manual de Campaña 3-07 destaca las metas de los operativos de estabilización. “La meta urgente... es ofrecer a las masas del lugar seguridad, restaurar los servicios básicos y satisfacer las necesidades de índole humanitaria. Entre las metas a largo plazo... se encuentran el desarrollo de la capacidad de la nación anfitriona para asegurar los servicios básicos, una economía de mercado viable, el estado de derecho, instituciones legítimas y eficaces, así como una sociedad civil robusta”.¹³ Estas metas no pueden lograrse sin que tengan que emplearse mecanismos de estabilización. No obstante, las fuerzas de estabilización no son las únicas que son conscientes de esto. En 2005, Timothy Haugh

observó que mientras “tanques estadounidenses avanzaban apresuradamente por Irak, Muqtada al-Sadr y su vanguardia de clérigos de mentalidad similar reactivaban las mezquitas, desplegaban una milicia, asumían el control de las instituciones regionales del Partido Ba’ath y organizaban servicios sociales”.¹⁴ En pocas palabras, este movimiento combinaba los cuatro mecanismos de estabilización —obligar, controlar, influir y apoyar— y lo hacía sin titubear para aprovecharse al máximo de la situación maleable que el ataque de la coalición había creado.¹⁵

La reacción de al-Sadr ante la caída del régimen de Saddam Hussein fue tan innovadora que su “ascenso a la prominencia dentro de colectividad chiita pasó mayormente desapercibida por el gobierno estadounidense”.¹⁶ Sus acciones ilustran su convicción de que podía tomar el control de la situación a pesar de la presencia de las fuerzas de la coalición. La habilidad de los insurgentes de existir y actuar dentro de una zona que comparten tanto con las fuerzas de estabilización como con colaboradores es una invención palestina que data de los años 80. Bajo la ocupación israelí, los palestinos desarrollaron un enfoque integral que se basaba en “vencer al enemigo por la vía administrativa y no por la bélica”.¹⁷

Thomas Hammes describe este fenómeno en su estudio de caso sobre el levantamiento palestino de 1987. Después de la Guerra de Seis Días de 1967, los israelíes “proporcionaron un gobierno minimalista para mantener la tranquilidad en los territorios”.¹⁸ Como resultado, los líderes de la resistencia palestina crearon sus propias estructuras. Las organizaciones de servicios locales “prestaban servicios de recolección de desperdicios y de eliminación de aguas negras, establecían ligas deportivas, prestaban atención médica, ahuyentaron a proxenetas y a ladrones y expulsaron a supuestos colaboradores israelíes”.¹⁹ Al hacerlo, crearon una base con el apoyo popular desde la cual podrían lanzar ataques armados en la zona controlada por una de las fuerzas militares más hábiles del mundo. Los palestinos empezaron sus campañas violentas en 1987. Al principio, “obligaron a los israelíes a pasar a la mesa de negociaciones y obtuvieron ciertas concesiones”.²⁰ Posteriormente, prosiguieron con la combinación de prestación de servicios básicos a la población y la violencia terrorista

facultó a los Hamás²¹ y a Hezbolá²² para hacer que los israelíes salieran de la Franja de Gaza y del Sur del Líbano respectivamente. Éstas fueron las primeras instancias en que los israelíes cedieron tierras y asentamientos judíos sin concesiones de sus opositores.

A fin de poder apreciar el carácter novedoso del enfoque palestino, hay que tener presente los sacrificios que los primeros insurgentes estuvieron dispuestos a hacer para evitar coexistir con el enemigo en la misma zona. Cuando la zona de la base de Mao Zedong en Jiangxi se vio amenazada durante la Guerra Civil China, el líder chino trasladó su base a Shaanxi. A esta proeza se le conoce como la Gran Marcha.²³ En otras palabras, Mao prefirió recorrer a pie unos 9.600 km que compartir una zona con sus enemigos. De manera similar, el Vietcong movilizó a miles de personas para que empujasen bicicletas con cargas pesadas por toda la Ruta Ho Chi Minh ya que no podían conservar su resistencia sin contar con una zona segura como base en Vietnam del Norte.²⁴ En el caso de Hamás y Hezbolá, su mayor logro fue desafiar a las fuerzas de ocupación israelíes en la Franja de Gaza y el Sur del Líbano.

Por lógica, puede esperarse que los insurgentes de los diversos rincones del mundo intenten copiar el enfoque de los Hamás y de Hezbolá. Younes y Rosen señalan que “a través de un esquema tipo Hezbolá, el movimiento sadrista chiita se ha establecido como el principal proveedor de servicios del país... No sólo tienen estas milicias casi monopolio en la provisión a gran escala de ayuda en Irak, sino que el número de civiles que reclutan es cada vez mayor”.²⁵ Esto significa que las operaciones de estabilización tienen que usar, obligatoriamente, los mecanismos de estabilización para competir con el insurgente y que en ocasiones, el insurgente es mejor en este sentido. Hay que entender las condiciones que hacen posible que el insurgente logre al apoyo popular y que lleve a cabo ataques terroristas o guerrilleros a despecho de las fuerzas de estabilización. Situaciones recientes demuestran que deben existir tres condiciones principales antes de que el insurgente adopte este enfoque:

- Restricciones sobre el uso de la fuerza. Cuando la rama siria de la agrupación Hermanos Musulmanes —movimiento similar a Hamás— inició un levantamiento, el presidente sirio

ordenó la destrucción de la ciudad de Hama y el asesinato de miles de sus habitantes.²⁶ Esto dejó bien en claro que el intento de una acción similar al de Hamás o de Hezbolá contra una dictadura despiadada estaba destinado a fracasar. Las restricciones son relativamente nuevas en la historia militar. Sin embargo, la mayor conciencia política de los electorados occidentales, la abundancia de grupos de presión antibélica, la moralidad y la omnipresencia de los medios de comunicación en la actualidad, hacen imposible que las democracias las pasen por alto.

- Una gran corriente inalterada de fondos extranjeros. Los insurgentes solían financiar sus actividades con los medios disponibles en las zonas bajo su control. Los impuestos revolucionarios, el fraude organizado y la confiscación de cultivos eran tan sólo tres de las tácticas que empleaban los movimientos guerrilleros en el siglo XX. Resultaba imposible implementar programas sociales difundidos con medios tan limitados. Sin embargo, el desarrollo rápido de los sistemas de traspaso de fondos internacionales y el creciente número de personas que vivían en las diásporas por todo el mundo ha hecho posible generar fondos a escala mundial. Esto hace factible que los insurgentes asignen más fondos a sus políticas humanitarias que a los ataques terroristas.

- Un período durante el cual el insurgente pueda establecer una posición dominante en la ayuda humanitaria sin obstrucciones por parte de las fuerzas de estabilización. Las fuerzas occidentales tienden a subestimar los peligros que representa un movimiento que combina una agenda política extremista con actividades humanitarias a gran escala. Tal combinación puede crear una reserva de reclutas prácticamente inagotable para la insurrección. Asimismo, un papel dominante en la ayuda humanitaria despierta el respeto de la comunidad internacional, el derecho de hablar en nombre de los necesitados y la habilidad de conceder o denegar trabajos regulares en hospitales, escuelas y organizaciones de beneficencia. En pocas palabras, el dominio de la ayuda humanitaria en una zona indigente genera poder real.

Capital político a cambio de intereses personales

Las fuerzas de estabilización deben identificar, lo antes posible, los movimientos que proporcionan

servicios básicos y ayuda humanitaria como un trampolín a la resistencia violenta. Actualmente, los servicios de inteligencia occidentales los hace a un lado, al igual que lo hicieron la organización de al-Sadr. Los operativos de estabilización no deben permitir que ningún movimiento —y claro está, que ningún movimiento extremista— domine los operativos humanitarios. Las fuerzas de estabilización deben centrar sus esfuerzos de inteligencia en las corrientes de fondos, la participación en el mercado y los objetivos estratégicos del movimiento implicado en la ayuda humanitaria. Un sistema de registro y de concesión de licencias nivelará las condiciones para todas las organizaciones pacíficas de ayuda humanitaria y excluirá a las que son potencialmente violentas. En vista de que los insurgentes ahora pueden recaudar fondos mundialmente, es indispensable adoptar medidas para controlar e impedir el traspaso de fondos. Matthew Levitt recalca que “el talón de Aquiles de las entidades que financian a terroristas no se halla en el fin mismo de recaudar fondos, sino en los puntos estrechos críticos clave de lavado de dinero y de traspaso de fondos. Si bien es imposible “secar el pantano” de fondos disponibles para fines ilícitos, al focalizarse en nodos clave de la red financiera, se puede cerrar más el entorno de las operaciones al punto de que los terroristas no puedan obtener fondos en el lugar y momento que los necesiten”.²⁷

Las medidas anteriormente indicadas tienen por finalidad diversificar el panorama de ayuda humanitaria. Evitan que los movimientos extremistas saquen provecho de las causas fundamentales de conflictos como la represión y las inequidades sociales mediante el establecimiento de una posición dominante en la ayuda humanitaria. Sin embargo, son insuficientes porque no eliminan tales causas fundamentales. Al final, los mecanismos de estabilización tienen que convencer a la población local de que las fuerzas de estabilización ya no son necesarias. Eso significa que el colaborador debe primero redoblar esfuerzos para incluir a todos los segmentos de la población como parte de sus integrantes. Esto no es algo que el colaborador hará de forma espontánea. Permitir la participación de todos los segmentos de la sociedad en los asuntos públicos de un país se hace a expensas de abrir puestos políticos y económicos clave a personas



Vince Musi, la Casa Blanca

Yitzhak Rabin, Bill Clinton y Yasser Arafat en ceremonia de la firma de los Acuerdos de Oslo, 13 septiembre de 1993.

que no están estrechamente vinculadas con la familia, el séquito, el clan o el grupo étnico del colaborador. Mientras que el insurgente se esfuerza por incrementar el apoyo popular, el colaborador muestra poca iniciativa, de haber alguna, para hacerlo. Por el contrario, a veces el colaborador parece cambiar capital político por intereses personales. En la economía del poder, tal colaborador se comporta como una empresa que se afianza en los subsidios estatales y en el monopolio forzado para seguir desempeñando sus actividades comerciales. Los sucesos tras los Acuerdos de Oslo de 1993 ilustran esta idea.

En dichos acuerdos, Israel accedió a la creación de la Autoridad Palestina y al retiro parcial de los territorios ocupados. Los gobiernos occidentales aprovecharon la oportunidad. Decidieron contribuir al proceso de paz brindando su apoyo a la parte que había aceptado los acuerdos —la OLP, encabezada por Yasser Arafat— y el debilitamiento de la parte que se había opuesto a ellos —el movimiento terrorista Hamás. Las aportaciones a la Autoridad Palestina controlada por la OLP superaron incluso los montos prometidos por los donantes.²⁸

Debido a que la comunidad internacional los puso en control de grandes aportaciones financieras, la OLP tenía que afianzarse menos en el apoyo popular para asegurar el control del poder. Un grupo selecto pequeño y corrupto, pero muy leal, se aprovechó de la situación. Según Ben Yishay, “Existe el consenso general de que la participación imperiosa de la Autoridad Palestina en el mercado —incluidos los monopolios de productos básicos, corrupción y el control estricto de la inversión extranjera, de las fuentes de crédito y de las áreas protegidas de la economía—

constituyó, básicamente, la transferencia de ingresos de grupos más pobres a la élite política”.²⁹

El resultado final de “los Acuerdos de Oslo fue el inicio de un nuevo período tanto de centralización del poder político como de cooperación entre la clase social selecta antigua y los funcionarios superiores de la Autoridad Palestina, lo que dio pie a una alianza gobernante conservadora y antidemócrata”.³⁰ Consecuentemente, la confianza de Palestina en Yasser Arafat se fue en picada del 87.1 por ciento en 1996 al 25 por ciento aproximadamente en 2002.³¹ Esto sentó la base para la victoria de Hamás en las elecciones de 2006, resultado opuesto al que se esperaba.

A fin de poder asegurar la armonía de los esfuerzos, las operaciones de estabilización deben obligar al colaborador a nombrar, sumariamente, personas fuera de su familia, clan, religión o grupo étnico. Las fuerzas de estabilización no deben dejar que el colaborador los engatuse para convertirlos en guardias pretorianos de una élite privilegiada. Si las fuerzas de estabilización quieren presionar al colaborador, deben hacerle entender dos mensajes:

- No lucharemos por ustedes.
- Descontinuaremos el apoyo que les estamos dando a menos que obtengan el apoyo popular de todos los segmentos de la sociedad.

Sin embargo, la presión que se ejerza sobre el colaborador también supone riesgos. Una vez que el colaborador haya entendido ambos mensajes y decida ampliar su número de integrantes, encarará un período difícil durante el cual la amenaza más peligrosa para su subsistencia no será la insurrección, sino su propio séquito. Por un lado, las personas o las alas dentro del séquito no estarán de acuerdo con la idea de compartir el poder y el patrimonio con representantes de otros grupos de la población. Por el otro, la población desconfiará de la sinceridad de las intenciones del colaborador de compartir el poder. En tales circunstancias, no es raro que se produzca un golpe de estado. Por consiguiente, las operaciones de estabilización incluyen medidas para convencer no sólo al colaborador, sino también a su amplio séquito.

El ejemplo de El Salvador

La operación de estabilización que llevó a cabo EUA en El Salvador ilustra la dinámica descrita en la sección anterior. Entre 1979 y 1992, un conflicto

armado entre la junta militar y un grupo de insurgentes comunistas devastó El Salvador. Estados Unidos se comprometió a proporcionar seis mil millones (6,000,000,000) de dólares, cientos de trabajadores para la ayuda humanitaria y un grupo asesor militar de 55 a 100 soldados por más de una década para estabilizar al país más pequeño y más sobrepoblado de América Central. Jones y Libicki sostienen que la dependencia de la economía del país en la exportación de café fue una de las causas fundamentales que dio pie a la guerra civil. “La evolución de la economía política de El Salvador se centraba en una estructura de clases que se basaba en la coerción de la mano de obra agraria. Las élites políticas del Estado imponían condiciones laborales represivas y concentraban los derechos sobre los bienes en una élite económica pequeña”.³² En su punto de mayor auge, el “movimiento insurgente contaba con más de 12.000 combatientes, se desenvolvía en las 14 provincias del país y controlaba la tercera parte del territorio nacional”.³³

En vista de la amenaza de la expansión comunista, el gobierno estadounidense decidió intervenir. “Cuando el Presidente Reagan asumió la presidencia, su gabinete empezó a explicar al público estadounidense el significado de la amenaza que representaba la insurrección comunista en El Salvador contra los intereses nacionales de Estados Unidos”.³⁴ Deane Hinton, Embajador de EUA en El Salvador, de 1982 a 1983, explicó concisamente el objetivo de Estados Unidos: “... asegurarse de que las guerrillas y los comunistas no se apoderasen de El Salvador”.³⁵ La junta estaba más que dispuesta a colaborar para lograr este objetivo. No obstante, no estaba claro si dicha colaboración ayudaría o estorbaría las operaciones de estabilización. “Las fuerzas militares de El Salvador habían sido su peor enemiga. Los tratos abusivos y los abusos flagrantes contra los derechos humanos de los ciudadanos se percibían como cosa de todos los días”.³⁶

Como consecuencia, el régimen se hallaba al borde del colapso. “A mediados de los años



Un elector vota durante las elecciones en San Miguel, El Salvador, observadas por la ONU, 20 de marzo de 1994.

80, el apoyo público no se hallaba en manos de los líderes civiles o militares. Sin su apoyo, el gobierno salvadoreño permanecería en el poder sólo mientras EUA siguiese proporcionándoles ayuda”.³⁷ La presión de Estados Unidos sobre la junta fue decisiva para el éxito de la operación. “En octubre de 1981, el Senado estadounidense estableció condiciones para la continuación de la ayuda estadounidense a El Salvador. El Presidente Reagan tenía que corroborar semestralmente que el gobierno salvadoreño estuviese logrando avances considerables con respecto al control de las fuerzas militares salvadoreñas y de la actividad de sus conocidos escuadrones de la muerte y de otras violaciones contra los derechos humanos”.³⁸ Si bien políticos estadounidenses expusieron claramente que la ayuda estaba supeditada a la democratización y al respeto de los derechos humanos, el grupo de asesoría militar se centraba en influir sobre el amplio séquito de la junta. “Los integrantes del grupo militar de asesores reconocieron que la victoria requería que las fuerzas militares y el gobierno salvadoreño se ocuparan de las quejas del pueblo salvadoreño. Un Plan de Campaña Nacional (*National Campaign Plan* o NCP), elaborado por asesores y entregado a las fuerzas militares de El Salvador a principios de 1983, fue la primera iniciativa para pasar de la persecución de las guerrillas a la obtención

del apoyo del pueblo”.³⁹ El “Plan de Campaña Nacional” fue un “plan para lograr la victoria y no simplemente la supervivencia. El NCP fue concebido para integrar plenamente todos los elementos del poder nacional con la finalidad de lograr seguridad conjuntamente con el desarrollo”.⁴⁰ La puesta en marcha del plan requería de paciencia y determinación. “Era difícil ejecutar técnicas poco glamorosas y aún más difícil para las fuerzas militares salvadoreñas, conservarlas. Pero tales tipos de técnicas eran más eficaces cuando la meta consistía en derrotar al insurgente... Se siguieron iniciativas en la dirección correcta como hacer que las fuerzas militares salvadoreñas participasen en los proyectos de acción cívica. Dichos proyectos mostraban a la gente que el gobierno salvadoreño estaba intentado cumplir con sus promesas de respaldar a las masas”.⁴¹

Estados Unidos por su parte, insistía que los salvadoreños librasen sus propias batallas. A los asesores, se les “prohibió acompañar a los salvadoreños a los patrullajes de combate real”.⁴² Por tanto, el gobierno de El Salvador jamás pudo esconderse detrás de la cubierta del poder de combate estadounidense. Eso hizo y ayudó a que la resolución del país centroamericano ganara el conflicto.

Los resultados fueron impresionantes. Las fuerzas militares salvadoreñas pasaron de ser un instrumento de opresión violenta a una fuerza que desempeñaba sus funciones entre los pobladores y en beneficio de los mismos. La junta se transformó en un gobierno elegido por medios democráticos. La mejor prueba del éxito de las operaciones de estabilización en El Salvador fue la victoria electoral del partido gobernante —la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)— en las elecciones de 1994, bajo la supervisión de la ONU, en las cuales participaron tanto el colaborador como el insurgente. “ARENA recibió 49 por ciento de los votos y 39 escaños en la Asamblea Legislativa, mientras que la coalición insurgente recibió 25 por ciento de los votos y 22 escaños”.⁴³

La dinámica del colaborador

El Manual de Campaña 3-07 recalca legítimamente que la estabilidad requiere del desarrollo de una capacidad de sustento propio

de la nación anfitriona que garantice seguridad, el estado de derecho y la recuperación económica. El problema básico de las operaciones de estabilización es que las reacciones espontáneas de la población local ante la llegada de las fuerzas de estabilización no son conducentes al desarrollo de dicha capacidad. El actor local que más dispuesto está a cooperar suele ser el menos apto para desempeñar ese papel. Por lo general, dicho colaborador cuenta con un número limitado de integrantes y no tiene intención alguna de incrementar dicho número. Para él y para su séquito selecto, la dependencia continua del apoyo militar de Occidente es tan sólo un menor precio que debe pagar por un puesto de poder y un patrimonio que, de otra manera, no estaría a su alcance. Por el contrario, el actor con el mayor número de integrantes políticos a menudo prefiere obtener poder a través de la insurrección que tener que depender de una fuerza externa que le exija desistir de su agenda política. El mayor reto para las fuerzas de estabilización es obligar al colaborador a incrementar su capital político y denegar al insurgente los medios para obtener un apoyo popular mayor para su causa. Por lo tanto, las operaciones de estabilización deben incluir una serie de medidas destinadas al insurgente y al colaborador. La medida más importante con respecto a éste último es cambiar la actitud y las opiniones de su amplio séquito a través de una

El mayor reto para las fuerzas de estabilización es obligar al colaborador a incrementar su capital político y denegar al insurgente los medios para obtener un apoyo popular mayor para su causa.

campaña sostenida de educación y la capacitación de grupos de jefes. Esa medida permite que los gobiernos incrementen la presión política sobre el colaborador sin correr el riesgo de provocar que su séquito lo expulse.

Las medidas de la fuerza de estabilización que se centran en el insurgente se relacionan con el hecho de que muchas insurgencias empiezan como movimientos que combinan una agenda extremista o fundamentalista con la ayuda humanitaria a gran escala. Por consiguiente, las fuerzas de estabilización tienen que centrar las iniciativas de inteligencia en las corrientes de fondos, la participación en el mercado y los objetivos estratégicos de los movimientos implicados en la ayuda humanitaria para reconocer a dichos movimientos desde un principio. Obligar a que se registren las actividades de ayuda humanitaria y que se obtengan licencias para las

misma, la negación de licencias a los movimientos extremista y la restricción del traspaso de los fondos recaudados para ellos por los grupos de diáspora, son medidas posibles para prevenir que los grupos insurgentes obtengan una posición dominante en el campo de ayuda humanitaria.

Si se quiere que el operativo de estabilización tenga éxito, las fuerzas de estabilización deberán cambiar la propensión del colaborador de concentrar el poder en las manos de un pequeño grupo selecto y denegar al insurgente los medios para generar el apoyo popular para su causa mediante la explotación de las necesidades humanitarias de las masas.**MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Manual de Campaña (FM por sus siglas en inglés) 3-7 del Ejército de Estados Unidos, *Stability Operations* (Washington, DC: U.S. Imprenta del Gobierno, 6 de octubre de 2008), págs. 2-3.
2. Western, Jon, *Selling Intervention and War: The Presidency, the Media, and the American Public* (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 2005), p. 232.
3. Publicación Conjunta (JP por sus siglas en inglés) 3-0, *Joint Operations* (Washington, DC: GPO, 17 de septiembre de 2006; incorporación de cambios 1, 13 de febrero de 2008), IV-19.
4. "El mecanismo de derrota es un método a través del cual las fuerzas amigas cumplen su misión contra la oposición enemiga. Las fuerzas del Ejército, en todos sus escalafones, emplean combinaciones de cuatro mecanismos de derrota: Destruir, Dificultar, Desintegrar, Aislar." FM 3-0, *Operations* (Washington, DC: GPO, 27 de febrero de 2008), págs. 6-9.
5. FM 3-07, C7.
6. Cain, Coronel Anthony C., Fuerza Aérea de EUA, Ph.D., "Vietnam 1964-65: Escalation versus Vietnamization", *Quick Look* 05-03 de Air Command and Staff College, 2005, <https://www.afresearch.org/skins/RIMS/display.aspx?moduleid=be0e99f3-fc56-4ccb-8dfe-670c0822a153&mode=user&action=quicklook&objectid=75b26cfe-8691-4dca-80bd-e130d6254b36>.
7. Galula, David, *Counterinsurgency Warfare, Theory and Practice* (St. Petersburg, Florida: Hailer Publishing, 2005), p. 18.
8. JP 3-0, V-27.
9. Entre los ejemplos de movimientos insurgentes y/o terroristas con este tipo de organización doble se hallan: el Ejército Republicano Irlandés (ala sociopolítica: Sinn Féin), la organización terrorista vasca ETA (ala sociopolítica: Herrie Batasuna), Hamás y Hezbolá.
10. JP 3-0, IV-19.
11. Huntington, Samuel P., *Who Are We? The Challenges to America's National Identity* (Nueva York: Simon and Schuster, 2004), p. 285.
12. Cochran, Feargal, "Civil Society beyond the State: The Impact of Diaspora Communities on Peace Building", *Global Media Journal: Mediterranean Edition* 2 (otoño de 2007): <http://globalmedia.emu.edu.tr/fall2007>.
13. FM 3-07, p. 1-15.
14. Haugh, Timothy "The Sadr II Movement: An Organizational Fight for Legitimacy within the Iraqi Shi'a Community", *Strategic Insights* 4 (mayo de 2005).
15. FM 3-0, p. 6-10.
16. Haugh.
17. Hammes, Thomas X., *The Sling and the Stone: On War in the 21st Century* (St. Paul, Minnesota: Zenith Press, 2006), p. 96.
18. *Ibid.*, p. 95.
19. *Ibid.*
20. Hammes, p. 110.
21. Hamás es el acrónimo del árabe para Movimiento de Resistencia Islámico. "Hamás fue fundado por activistas de Hermanos Musulmanes durante las primeras etapas del levantamiento palestino (intifada) en 1987". Katzman, Kenneth, "Terrorism, Near Eastern Groups and State Sponsors, 2001", *CRS Report for Congress Order Code RL31119*, 10 de septiembre de 2001.
22. "Hezbolá, establecido en 1982 por clérigos chiitas libaneses e inspirado por la ideología de la revolución iraní, se creó como respuesta a la invasión israelí del Líbano". Hezbolá, cuyo significado literal es "Partido de Dios", comprende organizaciones sociales, una milicia, células terroristas y un partido político. Kurth Cronin, Audrey, "Foreign Terrorist Organizations", *CRS Report for Congress Order Code RL32223*, 6 de febrero de 2004.
23. Griffith, Samuel B., *Mao Tse-Tung on Guerrilla Warfare* (Quántico, Virginia: Departamento de la Armada, Cuartel General de la Infantería de Marina de EUA [USMC], 3 de abril de 1989), p. 18.
24. "En mayo de 1959, los líderes de Vietnam del Norte crearon una unidad de logística denominada Grupo 559, con la finalidad de ampliar la ruta de infiltración tradicional hacia el sur —la ruta Ho Chi Minh—. Los vietnamitas utilizaron esta ruta durante el resto de la guerra para transportar suministros de Vietnam del Norte al Vietcong en Vietnam del Sur. Vlasak, Marian E., "The Paradox of Logistics in Insurgencies and Counterinsurgencies", *Military Review* (enero-febrero de 2007).
25. Younes, Kristele y Rosen, Nir, "Uprooted and Unstable: Meeting Humanitarian Needs in Iraq", *Refugees International in Depth Report*, abril de 2008, www.refugeesinternational.org/policy/in-depth-report/uprooted-and-unstable-meeting-urgent-humanitarian-needs-iraq.
26. "Los Hermanos Musulmanes sirios, anteriormente el grupo islámico de mayor envergadura, ha estado mayormente en exilio desde su apabullante derrota a manos del régimen de Asad en 1982, cuando las fuerzas sirias atacaron la ciudadela de los Hermanos ubicada en la ciudad de Hama y mataron a unas 10,000 personas", Sharp, Jeremy M. "Syria: Background and U.S. Relation", *CRS Report for Congress Order Code RL33487*, 26 de febrero de 2008.
27. Levitt, Matthew *Follow the Money: Challenges and Opportunities in the Campaign to Combat Terrorism Financing*, Policy Watch #1207: Informe de Foro Especial, 6 de marzo de 2007 www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=2576.
28. Yishay, Ariel Ben "Palestinian Economy, Society, and the Second Intifada", *Middle East Review of International Affairs* 6, no. 3 (septiembre de 2002).
29. *Ibid.*
30. *Ibid.*
31. *Ibid.*
32. Jones, Seth G., y Libicki, Martin C., *How Terrorist Movements End: Lessons for Countering Al Qaeda* (Santa Mónica, California: RAND Corporation, 2008), p. 64.
33. *Ibid.*, p. 68.
34. Cale, Paul P., "The United States Military Advisory Group in El Salvador, 1979-1992", *Small Wars Journal*, 1996 <http://smallwarsjournal.com/documents/cale.pdf>, p. 10.
35. *Ibid.*, p. 9.
36. *Ibid.*, p. 8.
37. *Ibid.*, p. 23.
38. *Ibid.*, p. 16.
39. *Ibid.*, p. 24.
40. Miller, Thomas E., *Counterinsurgency and Operational Art* (Monografía de SAMS [School of Advanced Military Studies], CGSC [Command and General Staff College], Fuerte Leavenworth, Kansas, 2003), p. 48.
41. Cale, p. 25.
42. *Ibid.*, p. 34.
43. Jones y Libicki, p. 75.

Cómo aprovechar la energía potencial de las Operaciones de Información

Capitán Leonardo J. Flor, Ejército de EUA

EN CALIDAD DE comandante de compañía en Afganistán, llevé a cabo operaciones desde Asadabad, la sede provincial de la provincia de Kunar. Mi compañía trabajó extensivamente con el equipo de reconstrucción provincial asociado, el gobernador de provincia, el jefe de la policía provincial y los medios de comunicación afganos durante las operaciones de información (OI).

La Fuerza de Tarea *Rock*, mi fuerza de tarea de batallón, liderado por el Teniente Coronel William Ostlund, operaba en un área sumamente violenta de Afganistán que incluía Wanat, el valle Korengal, el valle Pech y una frontera compartida con la Agencia Bajuar de Pakistán. En esta área de operaciones, nuestra Fuerza de Tarea se dio cuenta rápidamente que si bien podríamos ganar cualquier enfrentamiento cinético, estábamos, desde el comienzo, mal preparados para llevar a cabo las operaciones de información con la misma capacidad. En el segundo mes del despliegue, nuestra compañía Alfa efectuó un asalto aéreo en el valle Watapor y precipitó un enfrentamiento feroz el cual resultó en docenas de insurgentes muertos incluso dos paracaidistas de nuestra unidad. No obstante, al final del día, habíamos ganado el enfrentamiento, sin embargo, perdimos rápidamente la batalla de las operaciones de información. Durante la batalla, los insurgentes habían utilizado un solo teléfono satelital para informarles a los medios de comunicación locales que habíamos matado de forma indiscriminada a decenas de civiles. En lugar de aprovechar una victoria táctica, en un cerrar de ojo nos encontrábamos intentando explicar a la población y a nuestro cuartel general que todo eso era falso.



(Fotos: Cortesía del Coronel William B. Ostlund)

Policías fronterizas son entrevistados en Afganistán.

A partir de ese fracaso inicial, nuestra fuerza de tarea se dedicó a garantizar que no se nos arrebatara otra derrota de las garras de la victoria por falta de operaciones de información acometedoras. En el siguiente año, nuestras operaciones de información se tornaron en ejercicios de combate a nivel de unidad táctica que ejecutamos con ímpetu, mientras buscamos vincular cada acontecimiento con el gran relato de nuestra campaña de contrainsurgencia. El resultado fue una iniciativa de contrainsurgencia más coherente y eficaz. Esto colocó a las operaciones de información en el punto decisivo: la población afgana.

Ahora, después de tener tiempo para reflexionar sobre ese despliegue, veo cómo nuestra falta de preparación inicial fue sintomática de un asunto doctrinal y estructural más amplio, y que las soluciones que elaboramos podrían ser útiles para resolver lo que considero es, probablemente, un problema de operaciones de información del Ejército estadounidense en general. Las luchas

El Capitán Leonardo J. Flor, Ejército de EUA, es oficial de operaciones del 2º Batallón del 357º Regimiento de Infantería (Apoyo de Adiestramiento), en el Fuerte Lewis, estado de Washington. De mayo de 2007 a agosto de 2008, se encontraba asignado en la provincia de Kunar en Afganistán, encabezando la

compañía del cuartel general del Equipo de Combate de Brigada del 2º Batallón, 503º Regimiento de Infantería, 173ª Brigada Aerotransportada. Se ha desempeñado como jefe de pelotón de infantería en Irak de 2003 a 2004. El Capitán Flor recibió su licenciatura de la Academia Militar de Estados Unidos.



Un gobernador provincial y personal militar afgano participan en una entrevista realizada por los medios de comunicación locales.

actuales que encaramos en cuanto a cómo lidiar con las muertes de los no combatientes ocasionadas por ataques aéreos ponen de manifiesto las dificultades que tienen las unidades, en cada escalafón, de aprovechar las operaciones de información para apoyar las iniciativas de contrainsurgencia. El presente artículo es producto de esa reflexión.

El mejorar la comprensión y ejecución de las operaciones de contrainsurgencia eficaces exige que los comandantes superen una brecha doctrinal y una estructura en la que su fuerza se concentra en el escalafón superior del sistema actual de las operaciones de información del Ejército. Los comandantes de operaciones deben proveerles a sus formaciones —escuadras, pelotones, compañías y batallones tácticos— la intención de comandante, autoridad delegada de toma de decisiones, adiestramiento y recursos necesarios para librar operaciones de información constantes y precisas con audacia y vigor en el punto decisivo: la población. Los líderes tácticos deben darse cuenta de que las operaciones de información tácticas son una tarea decisiva de los combatientes. El éxito de la misión de contrainsurgencia requiere del cultivo dinámico por parte de los líderes de su carácter distintivo, principios y técnicas de las operaciones de información tácticas. Los principios y técnicas que elaboren podrían convertirse en la base de una doctrina OI más eficaz y adecuada.

La brecha doctrinal

No hay doctrina alguna para el empleo de las operaciones de información a nivel de batallón e

inferior. Las operaciones de información en una contrainsurgencia sufren de una disparidad en cuanto a las definiciones del término según lo entendido por entidades estratégicas y operativas que dotan y capacitan a las operaciones de información y a las unidades tácticas que pueden emplear más eficazmente estos recursos. Como resultado, se ha abierto una brecha doctrinal entre los que se encuentran en mejor posición para ejecutar las operaciones de información en la contrainsurgencia y los que cuentan con mejores recursos y adiestramiento para ejecutar las operaciones de información en una contrainsurgencia. Esa brecha doctrinal se manifiesta en una comprensión y eficacia reducida en una línea de operaciones decisiva.

Las unidades tácticas de maniobra que ejecutan las operaciones de contrainsurgencia, consideran que el término *operaciones de información* tiene una jerga que es más o menos equivalente a la de los *asuntos públicos* o la de las *relaciones públicas*: “Asegúrese de que ejecutemos las operaciones de información en esta operación y destaque que las fuerzas de seguridad locales están a la vanguardia.” Esta definición del término es mucho más restringida de la que se encuentra en la doctrina del Ejército y la doctrina de las fuerzas conjuntas. En el Manual de Campaña (*Field Manual - FM*) 3-24, *Counterinsurgency*, se define el término operaciones de información de la siguiente manera:

La doctrina conjunta: El empleo integrado de las capacidades básicas de la guerra electrónica, operaciones de redes computarizadas, operaciones de apoyo de información militar, desinformación militar y seguridad de operaciones, cónsonas con capacidades específicas afines y de apoyo, para influir, interrumpir, corromper o usurpar la toma de decisiones humana o automatizada del adversario al mismo tiempo que protege la propia. (Publicación Conjunta 1-02).

La doctrina del Ejército: El empleo de las capacidades básicas de la guerra electrónica, operaciones de redes computarizadas, operaciones de apoyo de información militar, desinformación militar y seguridad de operaciones, cónsonas con capacidades específicas afines y de apoyo, para afectar y defender la información y sistemas de información e influir en la toma de decisiones. (FM 3-13)

Esta comprensión dispar de lo que significa las operaciones de información capta la naturaleza de la brecha doctrinal. El Ejército elabora su sistema de operaciones de información para satisfacer las necesidades de la definición del Ejército, pero no satisface las necesidades de la definición motivada por eventos que son elaboradas por las formaciones tácticas que ejecutan las operaciones de contrainsurgencia en el punto decisivo. Hablando sin rodeos, el Ejército no ejecuta un trabajo eficaz en las operaciones de información de contrainsurgencia porque el mismo no elaboró su sistema de OI con la contrainsurgencia en mente.

Una definición eficaz de las operaciones de información también debe incluir los asuntos públicos, las relaciones públicas y la integración de los medios de comunicación del país anfitrión, de las fuerzas militares y de EUA.¹ Los asuntos públicos y las relaciones públicas incluyen el uso de los medios de comunicación tradicionales y no tradicionales y organizaciones sociales para distribuir información y difundir mensajes a la población, incluso la forma más básica de las operaciones de información, salir y conversar con la gente local, personalmente.

En el Manual de Campaña 3-13, *Information Operations: Doctrine, Tactics, Techniques, and Procedures*, se estipula que el FM es más relevante para los cuerpos de ejército y divisiones:

Los usuarios principales de este manual son los comandantes y oficiales de estado mayor de comando del componente de servicio del Ejército, cuerpo de ejército, división y brigada —específicamente el jefe de inteligencia (G2), jefe de operaciones (G3), jefe de adiestramiento (G7) y los representantes del estado mayor encargados de las operaciones de desinformación militar, guerra electrónica, seguridad de operaciones, apoyo de fuego, operaciones de apoyo de información militar, asuntos civiles y relaciones públicas. Por lo regular, los batallones llevan a cabo operaciones de información a nivel superior. En lo que corresponde a las operaciones de estabilización y de apoyo, se les podrían proveer recursos y personal de operaciones de información. Por consiguiente, necesitan saber el papel que desempeñan en las operaciones de información a nivel de brigada y de división.

No hay otro Manual de Campaña ni otra doctrina concebida para informar a los comandantes y a los líderes a nivel de batallón e inferior sobre la integración eficaz de las operaciones de información a nivel táctico.

En el Manual de Campaña 3-24, se estipula lo siguiente: Frecuentemente, las operaciones de información podrían constituir la línea lógica decisiva de una operación”, pero aunque no lo fueran, aportan significativamente al establecimiento de las condiciones necesarias para el éxito de todas las demás líneas lógicas de operación. Tanto en el Manual de Campaña 3-24 como en las experiencias de combate militar en los últimos siete años se deja en claro que el punto decisivo de una contrainsurgencia es la población del país anfitrión. Las escuadras, pelotones y compañías que conviven (y mueren) con la población ganan o pierden en la contrainsurgencia. Dada la comprensión ganada en combate de que las operaciones de información son, como mínimo, un factor clave para una contrainsurgencia con éxito, queda claramente visible que ni la definición de las operaciones de información de las fuerzas conjuntas, ni la del Ejército resulta útil para el comandante de compañía o para el líder del equipo de fuego, de escuadra o de pelotón que ejecuta las operaciones de contrainsurgencia en el punto decisivo.

El problema estructural

El sistema de operaciones de información actual concentra expertos, recursos y encargados de la toma de decisiones a nivel de división y de brigada, pero las operaciones de contrainsurgencia exigen efectos de OI constantes, sensibles a nivel de compañía y de pelotón.

Las operaciones de información constituyen factores claves para una contrainsurgencia con éxito, y al nivel táctico, la contrainsurgencia eficaz exige una asociación y disposición constante con la población del país anfitrión por parte de las unidades a nivel de batallón e inferior. No hay doctrina alguna para la implementación de las operaciones de información integradas en estos escalafones, en donde más se necesitan. Lo que empeorará aún más esta carencia de una doctrina para las OI a nivel de batallón, compañía, pelotón, escuadra y equipo de fuego es la respectiva falta de recursos, personal, equipamiento y adiestramiento en estos escalafones. En su lugar, frecuentemente,

los facilitadores y los encargados de la toma de decisiones en las operaciones de información residen a nivel de brigada o de división porque es en donde se concentra la gran mayoría de personal, equipamiento, fondos y adiestramiento. Si bien las brigadas y las divisiones podrían ser, doctrinalmente hablando, el ambiente operativo contemporáneo, conformado por la necesidad de una exposición táctica máxima con la población, significa que las brigadas y las divisiones frecuentemente son funcionalmente operacionales o estratégicas. Como resultado, el punto focal del sistema de entrega de las operaciones de información reside a nivel operacional o estratégico, mientras que los blancos que proveen la máxima recompensa de dicho sistema se encuentran a nivel táctico.

Algunos de estos excesos podrían atribuírsele a la naturaleza de algunas de las capacidades del componente de las operaciones de información. Por supuesto, las capacidades tales como la guerra electrónica y las operaciones de redes no deberían caer bajo el alcance de responsabilidad de los soldados de la infantería en el combate cercano. Sin embargo, otras capacidades del componente, tales como los asuntos públicos, las operaciones de desinformación militar y las operaciones de apoyo de información militar, sólo pueden ser eficazmente controladas localmente, a nivel táctico. Se necesita urgentemente el control “local” de las operaciones de información en un conflicto en donde el incrementar la confianza de la población en el gobierno del país anfitrión es más importante que la maniobra de las formaciones. A fin de comprenderlo, las relaciones y las operaciones de información locales resultan esenciales para el éxito en el lugar el cual requiere una operación de contrainsurgencia eficaz. En el ambiente de contrainsurgencia disperso y asignado, las divisiones y brigadas no tienen la exposición local y táctica necesaria para lograr estos efectos locales. El Ejército todavía tiene que ajustar su sistema de OI para complementar las adaptaciones que han empleado sus formaciones de combate para aumentar la probabilidad de éxito: la exposición táctica máxima con la población del país anfitrión.

Sugerencias

Desde mayo de 2007 hasta agosto de 2008, las operaciones de contrainsurgencia de la Fuerza de Tarea Rock en las provincias de Kunar y Nuristán de Afganistán generaron diez principios de las

operaciones de información que ayudaron a superar la brecha doctrinal y las deficiencias estructurales que resultaron de la falta inicial de apresto para emplear las operaciones de información de manera agresiva y completamente integradas cónsonas con las iniciativas de seguridad, desarrollo y gobernanza.

1. La credibilidad es la moneda de la contrainsurgencia: “La verdad es algo ventajoso, no una obligación.”

La afirmación de que los insurgentes tienen una ventaja insuperable en las operaciones de información porque no tienen la presión de ser honestos es tanto errada como generalizada. La falta de honradez sólo puede ser eficaz en las operaciones de información si es indisputable. Una campaña duradera y eficaz de operaciones de información en la contrainsurgencia exige una acometedora honestidad, tanto en la difusión de mensajes a la población como en la manera de lidiar con las operaciones de información insurgente. Las unidades tácticas deben sacar provecho de cada oportunidad que se les presente para denunciar públicamente cuando las operaciones de información insurgente son deshonestas. Del mismo modo, las fuerzas contrainsurgentes deben ser igualmente agresivas al admitir sus errores. De no serlo, los insurgentes gustosamente aprovecharán la oportunidad de desacreditar a las fuerzas contrainsurgentes y al gobierno del país anfitrión siempre que se les presente la oportunidad. La honestidad, la sensibilidad y la eficacia fomentan la credibilidad, y contar con la confianza de la población es la moneda de la contrainsurgencia.

2. Cómo establecer un relato global: “Mantener el mismo mensaje.”

Ningún acontecimiento en la contrainsurgencia es discreto. Cada suceso ocurre en el contexto más elevado de la iniciativa de contrainsurgencia, y las operaciones de información eficaces son esenciales para permitir que la población del país anfitrión comprenda cuán cierto es. Las operaciones de información eficaces explican cómo cada suceso forma parte de un relato más amplio concebido para convencer a la población del país anfitrión de que considere al gobierno una mejor opción que la insurgencia. Al elaborar este relato, las fuerzas contrainsurgentes deben identificar algunos temas sencillos y resonantes y luego integrarlos agresivamente en la manera en que cada evento se

le informe a la población. Los insurgentes deben ser “ellos”, mientras que las fuerzas contrainsurgentes y la población deben ser “nosotros”.

No debemos descartar estas diferencias sutiles de tono como un asunto de semántica. Podemos denunciar el uso de un dispositivo explosivo improvisado de la siguiente manera: “destruyó un vehículo de la coalición y mató a dos soldados”, o “mató a dos soldados e interrumpió a una patrulla del país anfitrión que estaba protegiendo una cuadrilla de construcción de caminos mientras trabajaban para conectar a una aldea remota y a sus agricultores a la red de caminos y mercados del país”. Debemos explicar cada suceso en el contexto del relato —narrándolo de manera que vincule, tácticamente, el futuro de la población con las iniciativas de las fuerzas contrainsurgentes, dejando que los insurgentes actúen contra esa unión. El no explicar cómo *cada* suceso se relaciona con el relato, es cederles el control del efecto producido por ese suceso a los insurgentes. No es suficiente decirle sencillamente a la población que algo ha acontecido. Tenemos que decírselo de manera que comprendan cómo este suceso les afecta y porqué les debería importar.

3. Cómo mantener el contacto ininterrumpido: “Cada actividad significativa (SIGACT, por sus siglas en inglés) está llena de posibilidades para las operaciones de información.”

Cada actividad significativa que beneficia o que perjudica a las fuerzas contrainsurgentes tiene la energía potencial que los contrainsurgentes o los insurgentes aprovecharán o atenuarán. Las operaciones de información eficaces requieren medidas agresivas por parte de las fuerzas contrainsurgentes para maximizar el logro de la energía potencial mientras minimizan la capacidad de los insurgentes de aprovecharse de su energía.

Con mucha frecuencia, las operaciones de información contrainsurgentes sólo mitigan reactivamente las operaciones de información de los insurgentes. Las oportunidades para llevar a cabo operaciones de información siempre están presentes, sin embargo, darse cuenta de eso requiere de líderes que comprendan cómo vincular cada suceso (o la falta de los mismos) en el relato más amplio de la campaña de contrainsurgencia, y luego reforzar el mismo en cada oportunidad que se presente mediante cualquier medio disponible. Al reconocer y aprovechar la energía potencial que



Ceremonia de inauguración en el área de responsabilidad de la Fuerza de Tarea Rock.

cada actividad significativa puede proporcionar, una unidad táctica puede mantener un contacto ininterrumpido con la población y obligar a los insurgentes a reaccionar defensivamente (y, por lo tanto, tornarse menos creíble). Las fuerzas contrainsurgentes deben actuar agresivamente para “convertir cada revés en una victoria, y cada victoria en un triunfo rimbombante”.²

Además, si se ejecuta en asociación con el gobierno, los medios de comunicación e individuos influyentes del lugar, la constante presencia de las operaciones de información puede forjarle a la población el hábito de buscar información. La disposición que tiene la población del país anfitrión de ponerse de parte de los insurgentes podría tener menos que ver con la simpatía religiosa, tribal o cultural que con la carencia de una fuente de información confiable y constante. Cuando un relato alternativo constante despierta la necesidad de obtener información por parte de la población, el pueblo del país anfitrión puede tomar decisiones mejor informadas sobre los méritos del gobierno y de la insurgencia. El surgimiento de un relato alternativo constante puede ayudar a incentivar más a los medios de comunicación en el país anfitrión para satisfacer dicha demanda. Múltiples fuentes de información puede ser indicio de un gobierno viable.

4. Cómo adueñarse de la iniciativa: “No se tiene que tener la razón; se tiene que ser el primero en contar la historia y no estar equivocado”.³

Las fuerzas contrainsurgentes deben divulgar la historia a la población antes de que los insurgentes

lo hagan. A menudo, la cultura de nuestras operaciones de información frecuentemente valora la precisión sobre el grado de reacción, pero esa es una elección errada. La precisión y el grado de reacción no son, necesariamente, mutuamente exclusivas. La honestidad no implica inercia. El “no estar equivocado” es diferente a “estar en lo correcto”. El espacio que existe entre esos dos estándares tiene que ver más con la integridad que con la precisión. La credibilidad no requiere una integridad inmediata, sin embargo exige precisión, grado de reacción y la subsiguiente integridad. No es permisible, ni eficaz engañar, mentir o retener información (salvo por motivos de seguridad de operación o desinformación militar), pero eso no quiere decir que es permisible esperar hasta que todo se sepa para hacer algo. Los líderes deben poder operar en el espacio que existe entre apurarse a fracasar por *insuficiencia* de información y esperar a fracasar para recibir la información completa. Ese mismo equilibrio se requiere siempre que una unidad táctica reacciona ante el contacto cinético, así que el precedente para los oficiales de menor antigüedad se establece en ese espacio. Una explicación parcial (la información no tiene que estar completa, sólo no puede estar errada) y un plan para avanzar en cuestión de minutos se traduce en mayor credibilidad con la población que una solución completa, difundida dos semanas después.

5. Efectos en masa en el punto decisivo: “Emplear las operaciones de información centradas en la población”.

En una contrainsurgencia, el propósito de la operación decisiva siempre debería estar centrado en la población. Lo usual para una fuerza principalmente adiestrada en la cinética del combate es emplear las operaciones de información sólo para contrarrestar los efectos de las operaciones de información de los insurgentes, puesto que el punto decisivo en las operaciones cinéticas, por lo regular, está centrado en el enemigo. A menudo, las unidades centran sus operaciones de información en los insurgentes en lugar de la población porque están acostumbradas a concentrar los efectos en el enemigo. El punto decisivo en una contrainsurgencia es la población, no el enemigo. Podría darse el caso de que una iniciativa de preparación se centre en los insurgentes, pero de la misma manera que en las operaciones cinéticas, el propósito de dicha preparación tiene que yacer en el propósito general de la operación decisiva.

6. Crear la unidad de efectos de las operaciones de información, a pesar de la desunión de mando.

Los equipos de reconstrucción provincial, el Departamento de Estado, los contratistas gubernamentales y los civiles expertos en la materia son sólo algunas de las organizaciones y facilitadores en la zona de combate en la contrainsurgencia. Si bien tal multitud de organizaciones y fuentes de recursos a menudo frustran la preferencia de una organización militar por “líneas claras de mando”, la percepción de la población del país anfitrión es que todas estas entidades son sencillamente ramas disfuncionales de la misma fuerza, de Estados Unidos (o de las fuerzas de la coalición). Los comandantes deben comprender que el crear la unidad de efectos (a diferencia de buscar la unidad de iniciativas), si no cuentan con la unidad de mando, es esencial porque la credibilidad de cada organización depende de esta unidad de efectos.

El delegar la asignación de recursos y la autoridad de toma de decisiones de las operaciones de información es un factor decisivo porque las soluciones eficaces locales en una contrainsurgencia (y sus componentes de OI) parecen comprenderse de distinta manera en diferentes lugares. Un comandante de compañía debe contar con autoridad para adaptar los mensajes, productos y elementos de estado mayor de las OI a fin de complementar las iniciativas del país anfitrión, las fuerzas conjuntas y los socios interinstitucionales con quienes tiene que presentar una campaña unificada de OI para mantener la credibilidad. A fin de emitir un efecto nacional unificado a la población en una contrainsurgencia, paradójicamente, podría requerir la delegación de autoridad para tomar decisiones con respecto a las operaciones de información al nivel más inferior posible.

7. Cómo garantizar la disponibilidad permanente del personal.

Se necesita una disponibilidad permanente de personal en cada escalafón pertinente. Accidentalmente, creamos la mayoría de las células de operaciones de información para que fracasen debido a que, gran parte del personal que trabaja turnos de 12 horas, no tienen reemplazos calificados en la otra mitad de la jornada de combate. En el ambiente de operaciones contemporáneo, los

insurgentes y los medios de comunicación emiten sus noticias de última hora a la población pocas horas después de acontecido el suceso, mientras que los ciclos de las OI de las fuerzas contrainsurgentes tienden a tardar varios días. Los turnos de 12 horas del personal de estado mayor y la consolidación de autoridad para tomar decisiones marcan el ritmo de este ciclo. Aún cuando los líderes tácticos cuentan con la autoridad de llevar a cabo operaciones de información, el personal del estado mayor todavía tiene la responsabilidad continua de prever, sincronizar y desplegar recursos para apoyar las formaciones tácticas. A menos que los comandantes proporcionen los recursos y ordenen a su personal de estado mayor de las OI a realizar sus operaciones de veinticuatro horas con cobertura permanente, con grado de reacción en tiempo “casi real”, así como la preparación de inteligencia del campo de batalla (IPB, por sus siglas en inglés) facilitando la precisión en apoyo a los líderes en el teatro que cuentan con autoridad para el empleo de OI, entonces el sistema de difusión de las fuerzas contrainsurgentes habrá sido creado con un grado de reacción deficiente e irrelevante.

Hay modelos para el uso táctico eficaz y responsable de los facilitadores —artillería, apoyo aéreo cercano, apoyo aéreo de combate y evacuación médica. A menudo, el empleo de estas funciones depende en su totalidad del juicio de las formaciones y líderes tácticos. El modelo se basa en la necesidad de proveer a las unidades tácticas medios letales inmediatos para cumplir con sus misiones debido a las graves consecuencias que sufriría la unidad táctica de no hacerlo. La reciente experiencia de contrainsurgencia confirma que debemos proporcionar, con el mismo sentido de urgencia en que proveemos facilitadores letales, instrumentos de poder no letal —tales como operaciones de información, ayuda de alimentos, expertos en desarrollo junto con el Programa de Alivio de Emergencia del Comandante— a las unidades tácticas en contacto con la población y los insurgentes.

8. Planificar y proveer recursos a las operaciones de información en todas las fases de cada operación.

Cada fase de la operación debería incorporar las operaciones de información, incluso las posibles ramificaciones o secuelas.

Los propósitos y efectos de las operaciones de información son más o menos análogos para aquellos encargados de la planificación de fuegos. Las operaciones de información pueden lograr lo siguiente:

- Facilitar que la población apoye a una patrulla con la tarea de proteger a un equipo de construcción de caminos.

- Demostrar la relevancia y alcance del gobierno más allá de sus capacidades puramente cinéticas. Por ejemplo, una conferencia de prensa planeada por el gobernador provincial llevada a cabo en un lugar donde las fuerzas de seguridad del país anfitrión descubrieron un escondite de armas durante una operación deliberada, complementada con un plan de traer y sacar, por aire, al gobernador y a varios integrantes de los medios de comunicación locales.

- Reforzar las afirmaciones de la asociación y relevancia del país anfitrión. (Facilitar que el jefe de la policía local anuncie la tarea y propósito de un asalto aéreo nocturno, cinco minutos antes de que comience la operación, aunque el mismo jefe de policía se haya enterado de los detalles de la operación sólo cinco minutos antes de emitir el anuncio.

- Dar a conocer la conclusión de un proyecto y cada momento memorable en su proceso. Todas las ceremonias de apertura de escuelas, carreteras y clínicas debe ser motivo de una conferencia de prensa o evento social patrocinado por el país anfitrión (aunque sea financiada o facilitada por las fuerzas de la coalición contrainsurgente). De hecho, una célula agresiva de operaciones de información podría ofrecer un almuerzo patrocinado por contratistas para conmemorar la aprobación de fondos para un proyecto en el área local; convocar una conferencia de prensa patrocinada por un individuo influyente en el lugar a fin de anunciar la inauguración de un nuevo proyecto; una inspección tipo “sorpresa” llevada a cabo por un funcionario del gobierno; una conferencia de prensa encabezada por el gobernador provincial y una reunión municipal cuando se finalice el proyecto, y después, ceremonias para celebrar todos los aniversarios de conclusión de proyectos que se consideren necesarias.⁴

Un ejercicio de combate de las operaciones de información debería estar listo en caso de que no combatientes resulten muertos o de que algunas propiedades resulten destruidas durante el mismo.

Es imprescindible la planificación del grado de reacción para las operaciones de información locales —aunque la finalidad de esa operación sea mitigar los efectos de un error— para ganar y mantener la credibilidad. La planificación deliberada de operaciones incluye prácticas de fuegos, y también debería incluir una práctica de las OI.

9. Fomentar las capacidades y aprovechar la pericia local.

Al igual que la búsqueda de cualquier meta en una contrainsurgencia, las fuerzas de la coalición no pueden lograr el éxito sin la asociación del país anfitrión. A medida que las operaciones de contrainsurgentes ganan y mantienen el dominio táctico en las operaciones de información, también tienen que capacitar a sus homólogos del país anfitrión para que puedan hacer lo mismo. La lucha de las OI continuará mucho después de que las fuerzas contrainsurgentes de la coalición traspasen la responsabilidad exclusiva a las fuerzas de seguridad del país anfitrión. El papel decisivo que desempeñan las operaciones de información no disminuirá con el traspaso de responsabilidad, y las fuerzas del país anfitrión requerirán tanto de combatientes competentes y agresivos de operaciones de información como pilotos de helicóptero, personal de logística y policías.

El fomentar la capacidad de las OI del país anfitrión también se beneficia de uno de los puntos fuertes del país anfitrión: los practicantes de las OI locales conocen el idioma, cultura y temas e historia lo que permitirá que las operaciones de información tengan mayor acogida entre la población. Las operaciones de información locales son las más eficaces.

10. Solicitar retroalimentación.

Las operaciones de información no son armas auto dirigidas. Las operaciones de información son la *difusión* de información o mensajes con éxito a una audiencia blanco específica. La difusión de información o de mensaje es sólo el comienzo de las operaciones de información. El empleo de medios de comunicación tradicionales y no tradicionales, contacto cara a cara, intérpretes, procedimientos de denuncias, líneas telefónicas directas y centros de coordinación provinciales para garantizar que se reciba el mensaje o para mejorar su difusión son tan importantes como la difusión inicial del mismo.

Cómo conocer a cabalidad las operaciones de información

A pesar de la brecha doctrinal y las actuales deficiencias estructurales, los comandantes en todos los niveles deben comprender que el conocer a cabalidad las operaciones de información es tan importante para lograr el éxito en una contrainsurgencia como saberse al dedillo cualquier otra línea de operaciones. Si las fuerzas contrainsurgentes no conocen a cabalidad las OI, entonces les cederían esta herramienta potencialmente decisiva a los insurgentes. En vista de que el punto decisivo en una contrainsurgencia es la población, es indispensable elaborar un sistema de OI concebido para efectos tácticos de grado de reacción a fin de apoyar las formaciones tácticas. Esta iniciativa producirá una capacidad mejorada para influir en las opiniones de la población sobre el gobierno del país anfitrión a fin de que lo consideren una opción preferible a la insurgencia.

Las comandancias de operaciones y las estratégicas deben facilitar activamente capacidades tácticas a sus unidades subordinadas para que puedan operar decisivamente junto a una línea de operaciones de las OI, proporcionando recursos y constante apoyo de personal y una clara intención del comandante con la cual las unidades subordinadas puedan ejercer una iniciativa enérgica y disciplinada para lograr dicha intención. Tal carencia de claridad de propósito o priorización de recursos no debería impedir que las unidades tácticas ganen y mantengan agresivamente la superioridad en las operaciones de información.

Las operaciones de información tácticas constituyen tareas de combatientes que los equipos de fuego, escuadras, pelotones, compañías y batallones deben ejecutar con audacia para ganar y mantener la iniciativa de las OI y librar implacablemente operaciones de contrainsurgencia.**MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aquellos que consideran que los asuntos públicos y las relaciones públicas son accidentalmente parte de las operaciones de información, ya que son disciplinas independientes, no comprenden el punto principal: parte del problema es precisamente que son disciplinas distintas. Debemos dejar de intentar encajar la necesidad táctica en la definición doctrinal y comenzar a hacer que la doctrina resuelva el actual problema.
2. Ostlund, William B., Teniente Coronel, *TF Rock Commander's Intent*, Operación *Enduring Freedom* (mayo de 2007-agosto de 2008).
3. *Ibid.*
4. Ostlund, William B., Teniente Coronel; LeGree, Larry, Capitán de Fragata; Dwyer, Dan, Capitán de Fragata; Pickler, Jeff, Capitán; Mantle, Duane, Capitán e Hinojosa, Edward, Sargento Primero, *TTP's from TF Rock and Kunar PRT*, Operación *Enduring Freedom* (mayo 2007-agosto de 2008).

El papel que desempeña las Fuerzas Armadas en la Política Presidencial

Coronel (J) Steve Corbett y Teniente Coronel (J) Michael J. Davidson

© 2010 Steve Corbett y Michael Davidson.
Derechos reservados por los autores

Artículo publicado, por primera vez, en la revista Parameters, número de invierno de 2009-2010, (vol. 29, nro. 4, en inglés)

DURANTE LAS ELECCIONES para la candidatura a la Presidencia de Bush-Kerry en 2004, ambos candidatos buscaron y recibieron el respaldo de jubilados oficiales militares de alto grado. En la Convención Nacional Demócrata, el Senador John Kerry “estaba no sólo acompañado de antiguos colegas de la Armada sino de prominentes líderes militares jubilados.” El General jubilado del Ejército (y antiguo candidato) Wesley Clark habló en la convención, describiendo a Kerry como “un líder, un guerrero, y un futuro gran comandante en jefe”.¹ Doce generales y almirantes jubilados respaldaron a Kerry, inclusive algunas personalidades tales como el almirante William Crowe, ex jefe del Estado Mayor Conjunto, y el general Merrill McPeak, ex jefe de Estado Mayor de la Fuerza Aérea. Subsecuentemente, McPeak apareció en campañas televisadas defendiendo a Kerry y su servicio en Vietnam como respuesta a los anuncios en la TV contra Kerry patrocinados por el grupo *Swift Boat Veterans for Truth*. El general jubilado del Ejército Tommy Franks, el arquitecto de las invasiones con éxito de Afganistán e Irak, respaldó, públicamente, al ex presidente George W. Bush y posteriormente habló a favor del ex Presidente ante una audiencia nacional en la Convención Nacional Republicana.

Del mismo modo, durante la campaña presidencial entre Obama y McCain de 2008, líderes militares jubilados activamente respaldaron e hicieron campaña a favor de los candidatos. Uno de los oficiales jubilados más respetados, el ex secretario de Estado Colin Powell, respaldó a un candidato que no pertenecía a su partido y anunció públicamente su respaldo a Barack Obama, en cadena nacional. Los correos electrónicos del “general Wesley Clark” solicitaban contribuciones a la campaña para el entonces candidato a la presidencia Barack Obama.² Estos fueron seguidos por la desvalorización de Clark del antecedente militar del senador John McCain en la guerra de Vietnam, en cadena nacional, obligando al entonces senador Obama a rechazar las críticas de Clark.³ En el reportaje de dichos acontecimientos, un artículo se refirió a Clark como un “prominente general demócrata”.⁴

El respaldo público de los candidatos presidenciales provisto por generales jubilados refleja una inquietante tendencia con respecto a la politización de las Fuerzas Armadas de EUA, y concomitantemente, una desviación gradual de la ética profesional militar no partidista. Esta tendencia moderna comenzó sutilmente con la candidatura de Dwight D. Eisenhower, pero ha tomado un giro muy inquietante y público a medida que prominentes oficiales jubilados manifiestan públicamente su respaldo a los candidatos de su preferencia. Lo que una vez fue considerado un comportamiento inapropiado ahora se ha convertido algo de lo más común.

En el presente artículo, revisaremos la historia del desarrollo y erosión gradual, de una ética militar profesional de no participación política.

El Coronel (Jubilado) Steve Corbett es un instructor de historia en el Central Texas College en Fuerte Lewis, Washington. Es egresado de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EUA y la Universidad de Boise State.

El Teniente Coronel (Jubilado) Michael J. Davidson es abogado del gobierno federal. Es egresado de la Academia Militar de EUA y programas de derecho en el College of William and Mary, la Escuela del Procurador General del Ejército y la Universidad de George Washington.



Biblioteca del Congreso de EUA

Winfield Scott Hancock (14 de febrero de 1824 – 9 de febrero de 1886) era oficial profesional del Ejército de EUA y candidato demócrata a la presidencia de Estados Unidos en 1880.

Además, en el mismo, analizaremos el estado actual de la participación militar permisible en el proceso político. Por último, los autores proponen que se debe desalentar la participación partidista activa y pública de oficiales militares jubilados —en su capacidad de oficiales militares jubilados, por su potencial para perjudicar las Fuerzas Armadas de EUA de manera tanto material como filosófica. Si las fuerzas militares de una democracia son políticamente partidistas son, en efecto, perjudiciales para la democracia en sí, porque estas fuerzas militares no sirven de manera plena e imparcial a la patria.

El desarrollo de una fuerza militar políticamente imparcial

Si bien se acepta generalmente la tradición histórica de fuerzas militares “apolíticas” entre

la mayoría de los estadounidenses, muchos podrían sentirse un poco incómodos al contemplar el número más bien alto de hombres que han aprovechado sus logros militares para obtener el éxito político. Antes de la Guerra Civil de EUA, George Washington, Andrew Jackson, William Henry Harrison y Zachary Taylor ocuparon la presidencia después de carreras militares de éxito. El teniente general Winfield Scott intentó —con mucha frecuencia, pero con menos éxito— ganar la presidencia, mientras fungía, simultáneamente, como Comandante General del Ejército. Las ambiciones políticas de Scott datan, como mínimo, de la campaña presidencial de 1840, la que ganó Harrison, un ex general. En 1852, el general Scott se postuló, sin éxito, como candidato presidencial del partido *Whig* (liberal), obteniendo más del 40% del voto popular pero sufriendo una gran derrota en el voto electoral.

La perspectiva de enfrentar oponentes políticos de las filas de las fuerzas militares estadounidenses influyó la decisión de, por lo menos, un comandante en jefe, en la guerra. Durante la guerra de Intervención Estadounidense en México, el presidente James Polk encaró un enigma político-militar en cuanto a que los dos generales más competentes del Ejército, Taylor como Scott, eran ambos integrantes del partido político de la oposición, aunque la ambición pública de Taylor era insignificante en comparación con la de Scott. Polk no estaba muy dispuesto a otorgar a Scott un comando de campaña importante, debido al aparente potencial de ese oficial como un rival político. Su renuencia sólo fue superada por la necesidad muy verdadera de revitalizar la iniciativa de guerra estadounidense. A pesar de las ovaciones relacionadas con la brillante campaña de Scott para capturar la ciudad de México, de hecho, fue Taylor quien siguió el camino del generalato a la presidencia en 1848.

Los primeros intentos de esterilizar la actividad política partidista militar fueron poco comunes e infructuosos. Por ejemplo, Sylvanus Thayer, Director de la Academia Militar de Estados Unidos de 1817 a 1833, llevó a West Point una serie de reformas, incluso un intento de “inculcar la neutralidad política de los cadetes”.⁵ En las elecciones de 1832, Thayer reprendió, severamente, a un cadete por colocar un palo de

nogal en la plaza de armas de la Academia como un gesto de apoyo a Andrew Jackson (N. del T.: el apodo de Jackson era *Old Hickory*, o Viejo Nogal, famoso por su dureza), una decisión más adelante revocada por el propio Jackson, que consideró el incidente divertido.

Generalmente, el período post Guerra Civil se considera como el comienzo de la ética profesional estadounidense de fuerza militar apolítica. Después de asumir el mando del Ejército en 1869, el general William Tecumseh Sherman, un cargo que ocupó por 14 años, tenazmente mantuvo a la institución fuera de la política partidista. El Ejército “desalentó a sus oficiales de tomar un interés en la política”.⁶ De hecho, la gran mayoría de los oficiales de la era post Guerra Civil ni siquiera votaban,⁷ y “la mayoría evitaron hacer declaraciones públicas en relación con la presidencia”.⁸ A Sherman no le gustaba la política de Washington, D.C., a tal punto que trasladó la sede del Ejército. La Comandancia y el Estado Mayor estuvieron por dos años en San Luis, Misuri, aislados físicamente del centro de influencia política.

A menudo las divisiones traumáticas de la nación durante y después de la Guerra Civil se reflejaron entre las opiniones políticas de los oficiales de mayor jerarquía. En la contienda entre los republicanos radicales y el presidente Andrew Johnson, los republicanos no pudieron encontrar un candidato para la presidencia más prometedor que el teniente general Ulysses S. Grant. Si bien pudo haber sido inevitable que Grant se postulara para la presidencia, teniendo en cuenta los antecedentes históricos de Washington, Jackson y Taylor, su campaña presidencial se vio reforzada cuando prestó apoyo tácito a los republicanos radicales y al secretario de guerra Edwin Stanton durante el embrollo del Acta del Ejercicio del Poder (*Tenure of Office*) que, finalmente, resultó en la destitución del presidente Johnson. Aunque no fue un participante activo, sin duda alguna, Grant calladamente se situó a sí mismo como miembro de la oposición contra su propio comandante en jefe. En 1869, renunció a sus funciones de Comandante General del Ejército para asumir oficialmente el cargo de Presidente.

Ya para 1860, con la victoria del partido republicano bajo el presidente Abraham Lincoln, lo que quedaba del Partido demócrata activamente

buscó atraer oficiales militares destacados a su partido. El tocayo de Winfield Scott, el general de división Winfield Scott Hancock, logró un antecedente de combate magnífico en la Guerra Civil. Ya en 1864 había recibido, como mínimo el voto de hijo predilecto para la candidatura presidencial en la Convención Demócrata mientras se recuperaba de una herida casi mortal infligida en la Batalla de Gettysburg. Finalmente, el partido demócrata puso de patitas en la calle al ex general de división George B. McClellan, que ya no estaba en servicio activo.

El caso de Hancock es fascinante, se postuló activamente para la nominación presidencial del partido demócrata tres veces mientras servía como oficial general, casi todo el tiempo bajo el mando del general apolítico Sherman. Hancock perdió la nominación en 1868 y en 1876, pero la ganó en 1880. En una elección muy reñida, Hancock fue derrotado por el republicano James A. Garfield, otro ex general de la Guerra Civil. En el revuelo después de la controvertida contienda electoral entre Rutherford B. Hayes y Samuel J. Tilden de 1876, corrieron muchos rumores de que Hancock, a quien Tilden había derrotado en la nominación para el partido demócrata, impondría, a la fuerza, la victoria de Tilden. Este tipo de comentarios era tan común que Hancock se vio obligado a escribirle una carta a Sherman, el entonces Comandante del Ejército, en donde le dijo sin rodeos lo siguiente: “El Ejército no debería tener nada que ver con la elección o la toma de posesión de los Presidentes”. Hancock hizo una distinción clara entre el Ejército como una institución y sus ambiciones personales como un candidato postulado en cuatro ocasiones a la presidencia.⁹

De manera significativa, desde la derrota de Hancock en 1880 hasta la candidatura de Dwight D. Eisenhower en el año 1952, ningún oficial militar fue nominado para la presidencia. En su obra seminal, *The Soldier and the State*, el profesor Samuel Huntington caracterizó esta brecha de 72 años como un reflejo del “profesionalismo elevado de las fuerzas militares después de 1865”.¹⁰

Con pocas excepciones, la neutralidad política de los oficiales militares se afianzó sólidamente como ética profesional desde el período de post Guerra Civil hasta las vísperas de la Segunda Guerra Mundial. Durante la era pre Segunda

Guerra Mundial, a la mayoría de los oficiales profesionales no les interesaba la política partidista. De hecho, pocas veces la mayoría de ellos votaban.¹¹ Por lo menos en el Ejército, la aversión a la participación en la política partidista, incluso el derecho al sufragio, se ha elevado al nivel de una costumbre establecida.¹² La mentalidad militar era que si las fuerzas armadas eran “los servidores neutrales del Estado”, fieles a, “quien llevara las riendas del

Marshall intentó disuadir al general Eisenhower de lanzarse a la candidatura para la presidencia, “aconsejándole abandonar cualquier interés en la política o vínculo ya que era incongruente con la carrera de un soldado profesional”.

poder en virtud del sistema constitucional”, y como tal, estaba por encima del negocio sucio de la política”.¹³ La filiación política, incluso el acto del sufragio, se consideró un conflicto con el profesionalismo militar.

El general George C. Marshall personificó la tradición militar de neutralidad política, evitando toda participación en la política partidista. Según se dice, Marshall jamás votó.¹⁴ En contraste estricto con el hiper-político Franklin Roosevelt, el rechazo olímpico de Marshall durante toda la Segunda Guerra Mundial de sacar provecho político de sus inmensas responsabilidades y visibilidad ganó la confianza absoluta del Presidente. Roosevelt, que salvó la sombra de de la oposición política de su Jefe de Estado Mayor del Ejército, podía escuchar, sin pestañear, el consejo y asesoramiento de Marshall. No siempre aceptó las sugerencias de Marshall, pero el reconocimiento estoico general del control civil final eficazmente reforzó su autoridad. La mentalidad apolítica de Marshall era un componente importante de su eficacia.

Al asumir el cargo de Secretario de Estado en 1947, Marshall públicamente rechazó cualquier intención de ocupar un cargo político en el futuro o de involucrarse en la política, y declaró que el cargo de Secretario de Estado, bajo su mandato, sería “apolítico”.¹⁵

Yuxtapuesto contra Marshall se encuentra otra figura titánica de la Segunda Guerra Mundial, el general Douglas MacArthur. Las ambiciones personales de MacArthur para ocupar la presidencia eran mucho menos directas y públicas que las de Hancock. Durante y después de la guerra, su constante correspondencia con republicanos conservadores, frecuentemente, era crítica para ambos Presidentes bajo los cuales sirvió (tanto Roosevelt como Harry S. Truman). La divulgación pública de estos intercambios, por lo regular, dieron lugar a la negación tempestuosa por parte de MacArthur, no obstante, siguió escribiendo. En el año 1944, una breve candidatura de MacArthur recibió un voto delegado en solitario para la nominación presidencial republicana. Mientras se desempeñaba como gobernador militar en el Japón durante la convención de 1948, sus partidarios nuevamente intentaron respaldar en vano su candidatura. En 1951, las críticas de MacArthur sobre la política de la administración, y un sentido de culpabilidad algo torpe por el desastre en curso en Corea, postrimeramente dio como resultado que el presidente Truman lo relevara de su cargo. A partir de entonces, tanto la carrera militar como las aspiraciones políticas de MacArthur se desvanecieron.

Un momento memorable en la politización de los militares fue la decisión tomada por el retirado general Dwight D. Eisenhower de intentar ocupar la presidencia. A partir de 1949, varios políticos empezaron a presionar a Eisenhower para que se lanzara a la candidatura presidencial por el partido republicano, incluso figuras destacadas tales como el ex Gobernador del estado de Nueva York y candidato presidencial Thomas Dewey y el Senador del estado de Massachusetts, Henry Cabot Lodge. Marshall intentó disuadir al general Eisenhower de lanzarse a la candidatura para la presidencia, “aconsejándole abandonar cualquier interés en la política o vínculo ya que era incongruente con la carrera de un soldado profesional”.¹⁶ Al igual que Marshall, Eisenhower

previamente se había abstenido de la política hasta el punto de no ejercer su derecho de voto.¹⁷

Los cambios en el valor intrínseco

En la actualidad, los militares en servicio activo, en calidad de institución, mantienen su separación tradicional de la política partidista como un valor intrínseco de su ética profesional.¹⁸ La Directiva del Departamento de Defensa (DODD) 1344.10, *Political Activities by Members of the Armed Forces* (Actividades Políticas de los Integrantes de las Fuerzas Armadas), prohíbe que integrantes de las Fuerzas Armadas participen en distintas formas de actividades políticas partidistas, incluso el uso de su autoridad oficial para influir en una elección o solicitar votos o contribuciones monetarias por un candidato; marchar en un desfile político partidista; y públicamente exponer pancartas políticas partidistas en el alojamiento del integrante militar.¹⁹ En una corte marcial, un testigo “tiene el privilegio de rehusarse a revelar el tenor del voto de una persona en un escrutinio político llevado a cabo por votación secreta salvo que su voto haya sido, ilegalmente, sufragado”.²⁰

El liderazgo militar también toma medidas para reforzar el concepto de ejércitos políticamente neutrales. En un discurso pronunciado en mayo de 2007 ante los recién egresados de la Academia Naval de Estados Unidos, el secretario de Defensa Robert Gates les recordó a los nuevos oficiales la importancia de “un ejército apolítico” y su obligación de “informarles a sus subalternos de que los militares deben ser apolíticos”. A medida que se acercaba el periodo de los comicios electorales de 2008 para el país, el actual jefe del Estado Mayor Conjunto, almirante Michael Mullen, envió un mensaje a todos los integrantes del servicio, recordándoles que “mantuvieran su postura apolítica en todo momento”, y enfatizó el hecho de que el ejército era “un instrumento neutral del Estado”, y alentó al personal a mantener su preferencia política en privado”.²²

Sin embargo, a pesar de ser políticamente neutrales, los militares ejercen su derecho de voto, y los partidos políticos activamente buscan esos votos. De hecho, los votos de los soldados y marineros de la Unión en la Guerra Civil generalmente se consideran determinantes en la

victoria de Lincoln sobre McClellan en 1864.²³

Además, indistintamente de la postura oficial de los militares, hay la preocupación creciente de que el cuerpo de oficiales está cada vez más politizado.²⁴ Por lo regular, el cuerpo de oficiales actual vota y se “identifica con una filosofía y partido político”, normalmente el partido republicano.²⁵ De hecho, las tendencias de votación militar indican que los integrantes de las fuerzas armadas votan “en porcentajes mayores que el resto de la población”.²⁶ No obstante, la tendencia a largo plazo a favor de los republicanos podría haber disminuido en la pasada elección.²⁷

No hay una explicación definitiva de la creciente politización de los militares. La politización de los militares desde la Segunda Guerra Mundial ha sido un proceso gradual, con un número de factores que contribuyen al estado problemático actual. A pesar de los consejos de Marshall, el general Eisenhower sí logró ocupar la presidencia dando un evidente golpe al muro de neutralidad política de los militares.

Otros acontecimientos contribuyeron al deterioro de la neutralidad política de los militares. Un historiador sugiere que los oficiales militares verdaderamente comenzaron a votar durante la década de los años 50 y concomitantemente se interesaron cada vez más en la política a medida que se eliminó el tabú cultural militar incluso contra esta forma modesta de participación política, debido a la implementación del Programa Federal de Asistencia de Votación. Subsecuentemente, los republicanos ganaron el voto militar en la década de los años 80 cuando el presidente Ronald Reagan “apeló a los militares como un sector electoral clave”.²⁸ Además, se ha afirmado que la orientación política más reciente de los militares era una reacción contra el gobierno de Clinton. El liderazgo militar actuó cada vez más “políticamente para contrarrestar algunas de las políticas del gobierno, y el gobierno respondió politizando el proceso de selección de los oficiales de alto grado a un nivel sin precedentes”.²⁹ Independientemente de la causa, si bien los militares como institución siguen adoptando la neutralidad política como valor intrínseco, los que llenan sus filas, y muchos oficiales jubilados, abandonan, cada vez más, esta tradición como una cuestión de práctica individual.

Papeles permisibles que desempeñan los militares jubilados

Al igual que cualquier otro ciudadano, los militares jubilados pueden y deben participar en la política estadounidense si lo hacen en calidad de civiles. Los militares jubilados votan debidamente, se postulan para un cargo y apoyan las candidaturas de los demás. Los militares jubilados relatan sus experiencias y servicio a la nación cuando buscan ocupar un puesto en el gobierno o si prestan servicio en una administración como funcionarios políticos. De hecho, la Directiva del Departamento de Defensa 1344.10 permite a los integrantes de las Fuerzas Armadas, fuera del servicio activo, incluso a los militares jubilados, que se postulan para un cargo, mencionar su grado, rama de servicio y título, y usar su foto militar siempre y cuando su condición de jubilado esté claramente indicada en su información biográfica y no incluya ningún respaldo oficial.³⁰

Como ejemplos recientes de estas actividades, el candidato presidencial John McCain, un Capitán de Navío jubilado, destacó su servicio honorable como piloto aviador de la Armada y prisionero de guerra en su campaña. En el gobierno de Obama, el general jubilado Eric Shinseki, Ejército de Estados Unidos, funge en calidad de Secretario de Asuntos Veteranos, y el general jubilado James L. Jones, Cuerpo de Infantería de Marina, se desempeña como asesor de Seguridad Nacional. Siguiendo el modelo de Marshall, un comentarista describió a Jones como una persona que no buscó el cargo, no lo necesita y “no tiene intereses propios salvo servir al Presidente”.³¹

Si bien más polémica, la participación de diversas organizaciones de veteranos, tales como la *American Legion* o los *Veterans of Foreign Wars*, en la actividad política, actualmente, se considera generalmente aceptable. No obstante, esto no fue necesariamente el punto de vista original de los Padres Fundadores. Después de meses, si no años, de mala paga o paga inexistente, un sistema de abastecimiento poco fiable y otras frustraciones crecientes en el Ejército Revolucionario, muchos oficiales estadounidense abiertamente consideraron al Congreso Continental como el motivo de

sus problemas. En marzo de 1783, el general George Washington, se vio obligado, en última instancia, a hacerle frente, personalmente, a estas frustraciones en una reunión de sus oficiales en el famoso “Discurso de Newburgh”. El gran prestigio del que gozaba el general Washington alivió la situación inmediata, pero, en realidad, pocas soluciones emergieron de dicho Congreso.

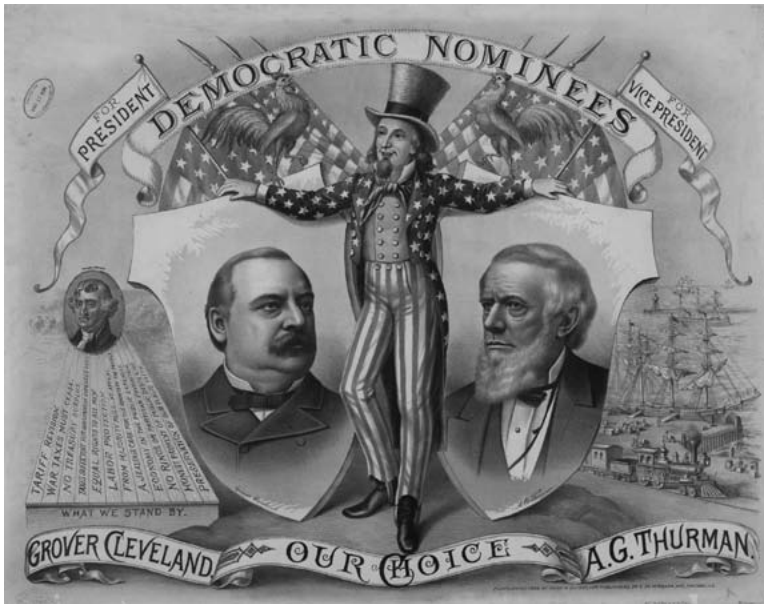
Cuando terminó oficialmente la Guerra Revolucionaria en 1783, los aún no remunerados y frustrados oficiales formaron la Sociedad Cincinnati, en honor al antiguo soldado-agricultor romano Cincinnatus. Ostensiblemente organizada como una organización de caridad para proporcionar apoyo a ex oficiales durante los períodos difíciles posteriores a la guerra, su propia existencia representó algo así como una amenaza activa, aunque oscura para la autoridad civil. La membresía de



Fuerza Aérea de EUA, Sgto. 1º Dawn M. Price

El senador John McCain, candidato a la presidencia de Partido Republicano en 2008, se dirige a miembros de la Liga de Ciudadanos Latinoamericanos Unidos durante su 79ª Convención y Exposición Nacional en Washington, DC, el 8 de julio de 2008.

Biblioteca del Congreso de EUA



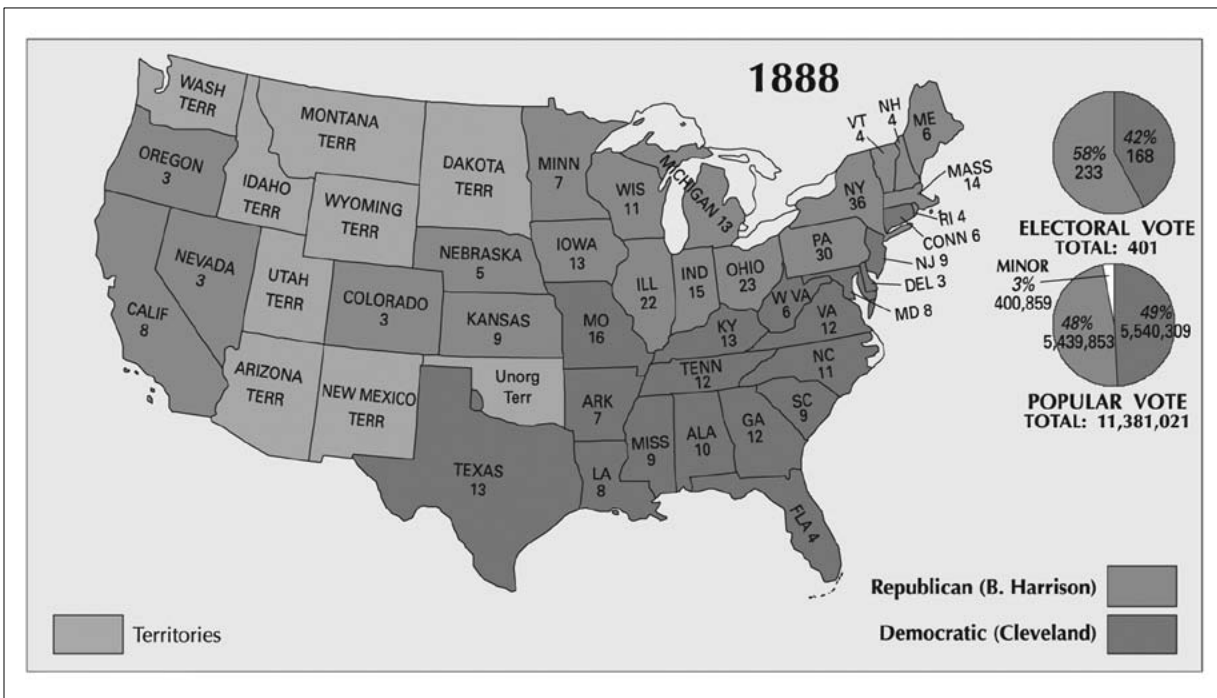
Un grabado que muestra al Tío Sam de pie con dos grandes escudos en el cual uno muestra un retrato de Grover Cleveland y el otro de A.G. Thurman. Incluye el programa del Partido Demócrata, un retrato de Thomas Jefferson, una escena de un muelle con un barco y un ferrocarril, y gallos—un símbolo del partido Demócrata previo al del burro.

esta organización tenía que ser heredada a través de la primogenitura, y la organización fue una de las pocas organizaciones a nivel nacional en Estados Unidos para finales del siglo XVIII.

Durante la Convención Continental de 1781, la Sociedad Cincinnati simultáneamente celebró su propia convocatoria en Filadelfia, una coincidencia que no pasó desapercibida entre los delegados constitucionales. Elbridge Gerry de Massachusetts expresó su temor de que organizaciones tales como la Sociedad Cincinnati permitieran a hombres "... esparcirse por toda la Unión y actuar en concierto..." para sesgar los procesos democráticos tales como el del Colegio Electoral.³² Con el transcurrir del tiempo, la molestia política con respecto a la Sociedad se desvaneció a medida que el control civil y los procesos democráticos evolucionaron. La influencia personal e integridad inalterable de Washington ayudaron, en gran medida, a disipar muchas de las inquietudes.

Durante la Era Dorada después de la Guerra Civil, los candidatos a puestos gubernamentales tuvieron éxito "al agitar la camisa ensangrentada",

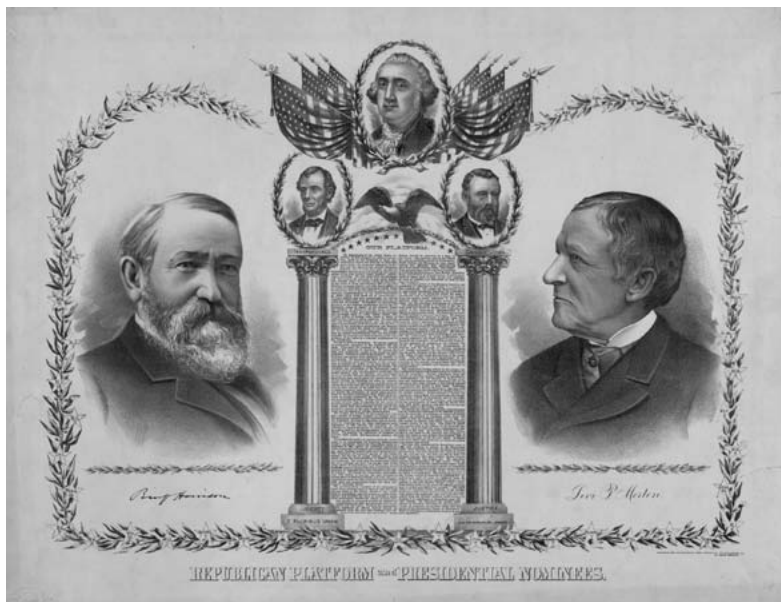
NationalAtlas.gov



un enfoque sumamente emotivo para los votantes basado en el triple trauma de la secesión, la Guerra Civil y la Reconstrucción. Un factor común en esta era de politiquero hiperactivo fue el servicio militar de los candidatos, o la falta del mismo.

La mayor asociación de veteranos de la Unión fue el Gran Ejército de la República, o GAR, por sus siglas en inglés. Entre los años 1880 y 1890, la membresía e influencia del GAR aumentó, alcanzando su cima durante la contienda presidencial de 1888 entre el demócrata Grover Cleveland, y el republicano Benjamin Harrison. Cleveland quien no había podido servir en la Guerra Civil, había ganado por un pequeño margen en 1884 contra el republicano James G. Blaine, otro candidato que no contaba con servicio militar. En calidad de Presidente, Cleveland había vetado numerosas peticiones de pensión por parte de los veteranos, la mayoría de las mismas indiscutiblemente falsas. No obstante, los partidarios de los veteranos y viudas envejecidas respaldaron al candidato republicano Benjamin Harrison, quien no estaba completamente calificado para ocupar el alto cargo, era un veterano de la Guerra Civil a quien le fue conferido el grado honorario de Brigadier durante la marcha al mar de Sherman. Durante la campaña electoral de 1888, los campamentos y convenciones del GAR eran bulliciosas campañas del partido republicano, con retoques de tambores y bandas de música. Este apoyo público del GAR fue crucial para el éxito de Harrison en los estados clave del norte dando como resultado su victoria electoral, a pesar de que perdió el voto popular por un pequeño margen.³³ No obstante, cuatro años después, el apoyo de los veteranos no pudo superar la mediocre presidencia de Harrison y Cleveland nuevamente ocupó la presidencia en 1892.

Más recientemente, el grupo *Swift Boat Veterans for Truth* se convirtió en una organización controvertida, tanto en términos de su eficacia



Un grabado con retratos de las esculturas de los candidatos a la presidencia Benjamin Harrison y su candidato para vicepresidente Levi P. Morton; entre ellos hay dos columnas coronadas con esculturas de Abraham Lincoln, Ulysses S. Grant y George Washington. Entre las columnas aparece el texto del programa electoral del Partido Republicano.

como un microcosmos de la capacidad de estos grupos para eludir las restricciones de las leyes de financiamiento de campaña. El grupo organizó un ataque devastador contra los antecedentes militares del candidato demócrata de 2004, el Senador John Kerry. Presidido por un almirante jubilado y conformado por 250 veteranos de la guerra de Vietnam, ex tripulantes de Lanchas de Patrulla Rápidas (PCF) de la Armada de EUA, el grupo atacó la legitimidad de las condecoraciones que Kerry recibió y sus actividades anti-guerras después de su retiro del servicio militar.

Las organizaciones políticas se conocen como organizaciones “527”, porque están organizadas bajo la sección 527 del Código de Rentas Internas, 26 USC § 527. Se supone que existen principalmente para influir en la selección de un individuo para ocupar un cargo político y pueden participar en actividades tales como campañas para obtener votos o anuncios basados en temas específicos,³⁴ pero “no pueden explícitamente abogar por la elección o derrota de un candidato en particular”.³⁵ Estas organizaciones están exentas de impuestos, no están obligadas a inscribirse en la Comisión Federal Electoral, y se les permite recaudar y gastar fondos, lo que comúnmente se conoce como dinero “blando” (*soft money*),

es decir, dinero no regulado por las leyes de financiamiento de campaña.³⁶ Los grupos 527 tanto demócratas como republicanos rompieron todos los récords de recaudación de fondos durante la contienda presidencial Bush-Kerry, recaudando más de US\$ 277 millones.³⁷

El respaldo de generales y almirantes jubilados

El respaldo público cada vez más frecuente de candidatos para la presidencia por parte de oficiales militares de alta jerarquía es un cambio perturbador que sólo contribuirá a la disminución gradual de la neutralidad política de los militares. Algunos remontan esta tendencia moderna a la presidencia del general P.X. Kelley del grupo *Veterans for Bush* en 1988, seguido por el respaldo del entonces candidato a la presidencia Bill Clinton en 1992, por parte del almirante William Crowe.³⁸ En la elección de 2000, los republicanos habían solicitado el respaldo de altos oficiales jubilados en un intento por asegurar los votos militares.³⁹

En la comunidad militar, no hay un consenso de opinión sobre la conveniencia del respaldo público de oficiales jubilados. En respuesta al respaldo dado a George W. Bush en su campaña presidencial de 2000, un Coronel jubilado del Ejército planteó lo siguiente: “Un general jubilado de cuatro estrellas que representa la institución que lo moldeó, y, por definición, debe permanecer apolítico”. Un Teniente General jubilado del Cuerpo de Infantería de Marina tomó una postura más contundente: “Un oficial de alto rango debe darse cuenta de que al permitir que usen su nombre o título, él o ella está siendo usado como “instrumento” de un político... El permitir que usen su nombre y título en una campaña política es una forma de prostitución”.⁴⁰ Un censor de estos respaldos señaló que, “un general de cuatro estrellas, en realidad, jamás se jubila sin embargo, como príncipes de la iglesia, personifica la cultura intrínseca y representa, colectivamente, la comunidad militar, tan autoritariamente como en liderazgo en el servicio activo”.⁴¹

Por el contrario, algunos oficiales militares de alto grado jubilados sostienen que una vez que dejan el servicio activo, de la misma manera que cualquier otro ciudadano, son libres de participar en la política partidista. En su autobiografía, el

almirante Crowe justificó el respaldo que le brindó a Clinton, opinando que una vez que “un oficial militar sale del servicio activo”, es totalmente libre de expresar su opinión de cualquier manera legítima y participar plenamente en la vida política del país”.⁴² Adoptando una postura apasionada sobre el tema en una carta publicada en el periódico *The Wall Street Journal*, el general jubilado del Ejército John Shalikashvili, quien habló en la Convención Nacional Demócrata y respaldó al senador John Kerry para la presidencia, reforzó la neutralidad política de los militares en servicio activo pero defendió la participación “responsable” de los oficiales militares jubilados en el proceso político como “una responsabilidad con nuestra nación que es tanto honorable como consecuente con su servicio militar”.⁴³

Posibles ramificaciones adversas

Sin duda alguna, es de significativo valor la participación individual de oficiales militares jubilados en el proceso político. Sin embargo, las precauciones y riesgos llegan a ser evidentes cuando los oficiales jubilados de alto grado participan plenamente en la política partidista y mencionan su estado militar al mismo tiempo que respaldan a los candidatos. Como norma institucional, la neutralidad política es fundamental

Un retirado general representa la institución que lo produjo y, por definición, debe permanecer apolítico.

para la supervivencia de los militares en su forma actual. Cuando los oficiales militares jubilados públicamente entran a la contienda política a través de avales u otras formas de participación, desencadenan algunas inquietudes que los militares, no deben tomar a la ligera.

Rivales políticos. La posibilidad de que al oficial militar de alto grado de hoy en día se le deba temer como un crítico rival político o público del mañana puede afectar la relación que existe entre los dirigentes civiles



El general David H. Petraeus, Ejército de EUA (izquierda) entonces Comandante de la Fuerza Multinacional en Irak, saluda al senador Barack Obama a su llegada al aeropuerto internacional de Bagdad, Irak, el 21 de julio de 2008. Los senadores Jack Reed y Chuck Hagel viajaron con el candidato presidencial en su gira al Medio Oriente y Europa.

y militares. Según lo señalado anteriormente, la selección del presidente Polk por parte de un comandante militar en la guerra Mexicano-Estadounidense pudo haber estado influenciada por tales consideraciones. Además, el historiador Lewis Sorley planteó la teoría de que en 1967 el presidente Lyndon B. Johnson retrasó el retorno de Vietnam a Estados Unidos del general William Westmoreland porque LBJ temió que el general tuviera aspiraciones presidenciales. Según Sorley, el general Bruce Palmer opinó que Westmoreland “fue mordido por el insecto presidencial” y fue considerado una “amenaza política”. “No querían a Westy de vuelta en Estados Unidos bajo esas circunstancias”, declaró Palmer.⁴⁴

El liderazgo político civil puede desconfiar y temer de sus asesores militares de alto grado, como posibles amenazas políticas, lo que impide el libre flujo de información confidencial y franqueza. Aún más inquietante, los dirigentes políticos pueden seleccionar sus altos asesores militares con base en sus inclinaciones políticas y afiliación partidista futura, más que en su experiencia militar y calidad de su asesoramiento.

MacArthur fue ampliamente considerado como un hombre con aspiraciones políticas ya en la elección presidencial de 1948. De manera que a Truman le preocupó tanto que MacArthur

se postulará como candidato opositor que se reunió con el entonces general Eisenhower en julio de 1947 y le ofreció correr como su vicepresidente en caso de que MacArthur aspirara a la nominación del partido republicano.⁴⁵ Además, MacArthur supuestamente consideró el asunto de Taiwán no sólo como una cuestión militar sino como un “arma en la política interna”.⁴⁶ En enero de 1950, la Comandancia de MacArthur dio a conocer un documento de presentación de información de carácter

confidencial del Departamento de Estado en el cual se preveía la invasión inminente de la isla en una iniciativa para avergonzar al gobierno de Truman y ayudar a los republicanos en el Congreso.⁴⁷

Los efectos en la Fuerza Activa. El respaldo público de candidatos presidenciales por parte de oficiales generales jubilados tiene el potencial de legitimar la expansión de actividades políticas partidistas de la fuerza en servicio activo. Según lo advertido por un profesor, “Los capitanes y sargentos tienen la impresión de que, si bien se confiere más libertad a los jubilados que a los soldados en servicio activo, no hay nada malo en que un militar exprese sus opiniones partidistas”.⁴⁸ Irónicamente, una de la razones ofrecidas por el almirante jubilado William Crowe por su respaldo al entonces candidato Bill Clinton en su carrera presidencial era “explotar el mito de que nadie en el ejército estadounidense era demócrata ...”.⁴⁹ Si los oficiales jubilados de alto grado permiten que un candidato o partido político use sus títulos, nombres y prestigio, puede producir un efecto dominó en las filas de la fuerza activa, un efecto que potencialmente fomenta la política partidista en las fuerzas armadas y socava aún más la tradicional ética profesional militar.

Los efectos en la población civil. La posibilidad de que oficiales jubilados respalden a candidatos corre el riesgo de socavar la confianza que tiene el pueblo estadounidense en la neutralidad política de los militares.⁵⁰ En las palabras de Huntington, “La política va más allá del propósito de la competencia militar, y la participación de los oficiales militares en la política menoscaba su profesionalismo, reduciendo su competencia profesional, contraponiéndola y sustituyendo valores profesionales por valores ajenos a su profesión”.⁵¹ Además, el gran respeto que el pueblo estadounidense le ha guardado a los militares en los últimos años puede verse en peligro si los líderes de alta jerarquía en la fuerza activa se afilian a la política del liderazgo civil que sirven. “Las fuerzas militares políticamente conscientes parecen ser apenas otro grupo de presión que actúa para promover sus propias opiniones e intereses, no la institución neutral del Estado y la personificación de la nación”, escribió el profesor de historia Richard H. Kohn.⁵²

Cómo solucionar el problema. La ley actual no provee un instrumento adecuado para abordar el problema. Hay pocas restricciones legales que tienen que ver con el respaldo político concedido por militares jubilados de alto grado a candidatos presidenciales. La Ley Hatch, 5 USC. Secciones 7324 - 7326, la cual sirve como restricción legal principal en cuanto a las actividades políticas de empleados federales, no es pertinente a los militares.⁵³

El *Uniform Code of Military Justice* (Código de Justicia Militar – *UCMJ*) sólo establece una restricción conceptual sobre las actividades políticas de los oficiales jubilados. Al contrario de lo que muchos creen, la mayoría de los oficiales jubilados de alto grado aún tienen que adherirse a la ley militar, si bien muy pocas veces enfrentan acciones judiciales por violaciones del *UCMJ*.⁵⁴ En el Artículo 2 se especifica que tres categorías de militares jubilados podrían estar sujetos a corte marcial, a saber: militares jubilados de un componente de las fuerzas armadas que tienen derecho a un salario; militares jubilados de un componente de la Reserva que tienen derecho a recibir hospitalización en una institución de las fuerzas armadas; y miembros jubilados de la Reserva Naval y la Reserva del Cuerpo de Infantería de Marina.⁵⁵

En el Artículo 88 del *UCMJ* se prohíbe discursos despectivos dirigidos al Presidente y al Vicepresidente, que podrían estar en campaña presidencial. Conceptualmente, un oficial jubilado, actuando en esa capacidad, que públicamente critica al Presidente o al Vicepresidente de una manera despectiva podría ser sometido a corte marcial por tal conducta. No obstante, las cortes marciales contra militares jubilados son sumamente fuera de lo común, y hay un solo caso declarado de corte marcial a un militar retirado por expresarse despectivamente, lo que resultó en su destitución. El caso tuvo que ver con un músico jubilado que en 1918 se refirió al presidente Woodrow Wilson y a su gobierno como “serviles a los capitalistas y tontos si pensaban que podían hacer de un hombre un soldado en tres meses y un oficial en seis”.⁵⁶

Además, el uso del *UCMJ* contra los oficiales jubilados en un intento de refrenar sus manifestaciones políticas crearía desafíos significativos a la Primera Enmienda de la Constitución (N del T: específicamente, la libertad de expresión). Según lo indicado por la Cámara de Apelaciones del Noveno Circuito en *FEC v. Fulgatch*, 807 F.2d 857 (9º Circuito, 1987), “Ningún derecho de expresión es más importante en nuestra democracia participativa que la expresión política”. El Congreso podría usar la constitución para crear restricciones civilmente ejecutables que específicamente prohíban a los jubilados usar sus títulos militares en entornos políticos, parecidas a las restricciones en los *Joint Ethics Regulations* (Reglamentos Conjuntos de Ética) y los *Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch* (Estándares de Conducta Ética para los Empleados del Poder Ejecutivo).⁵⁷ Este tipo de restricción estatutaria no afectaría la capacidad de los oficiales militares jubilados de participar en el proceso político; sencillamente establecería una restricción permisible en cuanto a la manera en que participan.

A corto plazo, la forma de control más eficaz en cuanto al respaldo político es el mismo militar. Sin embargo, antes de que se pueda solucionar este problema, los militares actuando como una institución primero tienen que determinar que la ética militar profesional de neutralidad política es pertinente, como mínimo, hasta cierto grado, a

los militares jubilados en general, y en especial al respaldo político por parte de militares jubilados que actúan en calidad de militares jubilados. A fin de que este problema se pueda solucionar a largo plazo, el desvanecimiento gradual de la neutralidad política por parte de los oficiales jubilados de alto grado, y la falta de controles legales, la solución de este mal institucional debe provenir de los mismos militares. Por lo regular,

los oficiales jubilados que han ascendido al grado de general o almirante, han pasado la mayoría de sus vidas profesionales adultas en las fuerzas armadas. Han adoptado las normas culturales y sistema de valores militar y deberían ser más sensibles y conscientes en lo que toca a criticar el desempeño de representantes de instituciones gubernamentales una vez que estén fuera del servicio activo.**MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Babington, Charles, "Generals and Admirals Battle Perceptions of Kerry," *The Washington Post*, 30 de julio de 2004, p. A28.
2. Correo electrónico a Nancy Davidson del general Wesley Clark, 26 de junio de 2008.
3. Bellantoni, Christina y Dinan, Stephen, "Obama Defends His, McCain's Patriotism," *The Washington Times*, 1 de julio de 2008, p. A1.
4. "Clark Downplays McCain's Heroism," *Washington Times.com*, 30 de junio de 2008, <http://www.washingtontimes.com/news/2008/jun/30/clark-downplays-mccains-heroism/>.
5. Foley, James E.; Hart, John D., y Ernie Webb, *West Point Sketch Book: USMA Bicentennial Edition* (Bloomington, Indiana: AuthorHouse, 2004), extracto en "Propriety and Discipline under Thayer," *Assembly*, 63 (marzo/abril de 2005), p. 7.
6. Wooster, Robert, *The Military and United States Indian Policy, 1865-1903* (Lincoln: Univ. of Nebraska Press, 1988), p. 109.
7. Huntington, Samuel P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations* (Cambridge, Massachusetts.: Belknap Press, 1957), p. 258.
8. Wooster, p. 75.
9. Jordan, David M., Winfield Scott Hancock: *A Soldier's Life* (Bloomington: Indiana Univ. Press, 1988), págs. 226-28, 238-40, 300-306.
10. Huntington, *The Soldier and the State*, págs. 161-62.
11. Véase Cray, Ed, *General of the Army George C. Marshall, Soldier and Statesman* (Nueva York: W. W. Norton, 1990), p. 145; véase también Kohn, Richard H., "The Erosion of Civilian Control of the Military in the United States Today," *Naval War College Review*, 55 (verano de 2002), p. 27.
12. Véase Cray, p. 586.
13. Kohn, "The Erosion of Civilian Control of the Military in the United States Today," p. 27.
14. Cray, p. 586.
15. *Ibid.*, p. 587.
16. *Ibid.*, p. 638.
17. Perret, Geoffrey, *Eisenhower* (Holbrook, Massachusetts.: Adams Media Corp., 1999), p. 396.
18. Véase Kohn, "The Erosion of Civilian Control of the Military in the United States Today," págs. 9 y 26.
19. *Department of Defense Directive* (Directiva del Departamento de Defensa - DODD) 1344.10, *Political Activities by Members of the Armed Forces*, 19 de febrero de 2008, subpárrafo 4.1.2.
20. *Military Rule of Evidence 508, Manual for Courts-Martial United States* (Washington: Joint Service Committee on Military Justice, 2008), III-33.
21. Witte, Brian, "Naval Academy Graduates Get Civic Lesson from Gates," *The Washington Post*, 26 mayo de 2007, p. A24.
22. Shanker, Thom, "Military Chief Warns Troops about Politics," *The New York Times*, 26 de mayo de 2008, A10.
23. Goodwin, Doris Kearns, *Team of Rivals: The Political Genius of Abraham Lincoln* (Nueva York: Simon y Schuster, 2005), p. 666.
24. Isby, David C., "Rumsfeld and the Army: Transformation and Confrontation," *The Washington Times*, 16 de junio de 2003, p. A19; véase también Kohn, "The Erosion of Civilian Control of the Military in the United States Today," p. 26; y Ricks, Thomas E., *Making the Corps* (Nueva York: Scribner, 1997), p. 279.
25. Kohn, "The Erosion of Civilian Control of the Military in the United States Today," p. 26; véase también Ricks, *Making the Corps*, págs. 280 y 282.
26. Ricks, *Making the Corps*, p. 283.
27. "Military Donations Seen Favoring Obama," *The Washington Times*, 15 de agosto de 2008, p. A7.
28. Kohn, "The Erosion of Civilian Control of the Military in the United States Today," p. 26.
29. Isby, p. A19.
30. DODD 1344.10, subpárrafo 4.3.1.
31. Quinn, Sally, "Gen. Jones and the Anonymous Long Knives," *The Washington Post*, 18 de mayo de 2009, p. A19.
32. Stewart, David O., *The Summer of 1787: The Men Who Invented the Constitution* (Nueva York: Simon y Schuster, 2007), págs. 27-28, 158-59.
33. Perry, James M., *Touched with Fire: Five Presidents and the Civil War Battles that Made Them* (Nueva York: Public Affairs Press, 2003), págs. 233, 168, 301-302.
34. 26 U.S.C. Sección 527(e); Edsall, Thomas B., "Campaign Finance Measure Approved," *The Washington Post*, 6 de abril de 2006, p. A1.
35. Berthelsen, Christian y Coile, Zachary, "Republican 527's Gaining Ground," *The Washington Times*, 21 de octubre de 2004, p. A4.
36. Corrado, Anthony y col., *The New Campaign Finance Sourcebook* (Washington: Brookings Institution Press, 2005), págs. 7, 77.
37. Edsall Thomas B. y Willis, Derek, "Fundraising Records Broken by Both Major Political Parties," *The Washington Post*, 3 de diciembre de 2004, p. A7.
38. Kohn, Richard H., "General Elections: The Brass Shouldn't Do Endorsements," *The Washington Post*, 19 de septiembre de 2000, p. A23; Kohn, Richard H., "Military Endorsements Harm National Interest," *The Washington Times*, 15 de octubre de 2000, p. B2.
39. Kohn, "The Erosion of Civilian Control of the Military in the United States Today," p. 26.
40. Ricks, Thomas E., "Bush's Brass Band Raises Some Questions," *The Washington Post*, 22 de septiembre de 2000, p. A23.
41. Kohn, "General Elections," A23.
42. Crowe, hijo, William J., con Chanoff, David, *The Line of Fire: From Washington to the Gulf, the Politics and Battles of the New Military* (Nueva York: Simon y Schuster, 1993), 342.
43. Shalikashvili, John M., "Old Soldiers Don't Have to Fade Away," *The Wall Street Journal*, 17 de agosto de 2004, p. A19.
44. Sorely, Lewis, *Honorable Warrior: Harold K. Johnson and the Ethics of Command* (Lawrence: Univ. Press of Kansas, 1998), págs. 272-73.
45. Dana, Rebecca, y Carlson, Peter, "Harry Truman's Forgotten Diary: 1947 Writings Offer Fresh Insight on the President," *The Washington Post*, 11 de julio de 2003, págs. A1, A10.
46. MacDonald, Callum A., *Korea, the War before Vietnam* (Nueva York: The Free Press, 1987) p. 21.
47. *Ibid.*
48. Cohen, p. A12.
49. Crowe, p. 343.
50. Cohen, p. A12.
51. Huntington, Samuel P., "The Military Mind: Conservative Realism of the Professional Military Ethic," reimpresión en Wakim, Malham M., ed., *War, Morality, and the Military Profession* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1981), p. 37.
52. Kohn, "General Elections," p. A23.
53. Department of Defense (DOD) 5500.7-R, *Joint Ethics Regulation*, cambio 6, 23 de marzo de 2006, Sección 6-202.
54. Si desea revisar una discusión general de la jurisdicción corte marcial sobre militares jubilados, véase, por ejemplo, Ives, J. Mackey y Davidson, Michael J., "Court-Martial Jurisdiction over Retirees under Articles 2(4) y 2(6): Time to Lighten Up and Tighten Up," *Military Law Review*, 175 (marzo de 2003), págs. 1-85.
55. *Uniform Code of Military Justice* (Código de Justicia Militar), artículo 2(a)(4)-(6), 2008.
56. Davidson, Michael J., "Contemptuous Speech against the President," *Army Lawyer* (julio de 1999), págs. 1 y 4, referencia número 41.
57. DOD 5500.7-R, 2-304; 5 CFR Sección 2635.702(b).

El enemigo silencioso: Cómo derrotar la corrupción y el crimen organizado

Brock Dahl



(Sargento Jim Greenhill, Ejército de EUA)

Un soldado de la Guardia Nacional del estado de Texas inspecciona un camión remolque en busca de indicios de narcóticos o gente oculta, en el punto de control de la Patrulla Fronteriza en la carretera interestatal 35, al norte de Laredo, Texas, a mediados de julio de 2009.

LA CORRUPCIÓN Y el crimen organizado socavan las iniciativas de contrainsurgencia y de estabilización mediante la deslegitimación de instituciones estatales en la opinión de los residentes del país anfitrión. Sin embargo, para algunas de las personas en las fuerzas militares de EUA esta dinámica podría parecer ir más allá de los recursos militares y ser exclusivamente responsabilidad de las agencias civiles y del país anfitrión. El presente artículo ofrece un esquema conceptual a través del cual todos los niveles

de las fuerzas militares comprenderán mejor los comportamientos ilícitos y elaborarán un plan para atacarlos. Este esquema emplea los recursos militares con eficacia, pero reconoce que sólo las fuerzas militares cuentan con el poder y el alcance para influir en algunos factores que dan pie a los comportamientos ilícitos en los entornos de postconflicto. Este artículo se divide en los factores que influyen en los comportamientos ilícitos en tres objetivos que sirven de puntos focales para las operaciones militares, a saber: oportunidades, riesgos y recompensas. Éstas son las áreas principales que toman en consideración las partes que optan por delinquir. Las fuerzas militares deben buscar la manera de reducir las oportunidades que dan margen a los comportamientos ilícitos, aumentar los riesgos para los que participan en actividades ilícitas y reducir al mínimo las recompensas. Al hacerlo, pueden abordar más eficazmente

las diversas actividades ilícitas que plagan los entornos de estabilización y que socavan las iniciativas de contrainsurgencia de mayor envergadura.

Esquema conceptual para luchar contra la corrupción y el crimen organizado

Al focalizarse en las oportunidades, los riesgos y las recompensas, las entidades normativas pueden desarrollar una estrategia integral para

El Sr. Brock Dahl fungió en calidad de analista financiero como representante del Departamento del Tesoro en el Grupo de Operaciones Interinstitucionales en Afganistán (Afghanistan Interagency Operations Group). Ha ocupado también puesto de asistente de personal en la Oficina del Agregado del Tesoro en la

Embajada de EUA en Bagdad, Irak. Recibió su título universitario en Contabilidad de la Universidad de George Washington y una maestría en filosofía del Saint Antony's College de la Universidad de Oxford. Actualmente cursa estudios de leyes en la Facultad de Derecho de la Universidad de George Washington.

luchar contra la corrupción y el crimen organizado. Asimismo, los comandantes provinciales pueden formular planes localizados para abordar los comportamientos ilícitos en las zonas a su cargo.

Cómo definir el problema de comportamientos ilícitos. Los materiales escritos sobre la corrupción son abundantes y los debates sobre su definición, prolongados.¹ Sin embargo, la única interpretación aprovechable de corrupción es la que ayuda a dirigir eficazmente recursos militares limitados hacia el logro de objetivos claros para luchar contra la misma. La corrupción y el crimen organizado, a los que denominaré conjuntamente “comportamientos ilícitos”, amenazan con socavar instituciones reguladoras clave y, por lo tanto, la iniciativa de contrainsurgencia en su totalidad. Por eso, las fuerzas armadas deben enfocar sus recursos en atacar los comportamientos ilícitos que socavan las organizaciones de seguridad, las agencias de servicios públicos y las industrias esenciales para la economía. Este raciocinio requiere una explicación más detallada.

El conflicto civil suele traducirse en el colapso de las instituciones estatales y sociales. Las entidades de las que dependen las personas para obtener servicios básicos como seguridad, agua, electricidad o educación a menudo se desintegran a medida que escala la violencia. El proceso de estabilización implica la reconstrucción de instituciones en torno a las cuales la sociedad desempeña sus actividades y con las cuales las personas cuentan para gozar de bienestar. No obstante, los vacíos que se crean durante los conflictos y la reconstrucción, a menudo facultan a los grupos que socavan el éxito de las instituciones nuevas mediante sus propias actividades ilícitas y estructuras alternativas de poder.

Con frecuencia, durante los conflictos, a medida que las instituciones establecidas colapsan, las personas forman alianzas capaces de proporcionar productos y servicios tanto lícitos como ilícitos. Si bien algunas personas se preocupan por importar alimentos, agua, vestimentas y otras necesidades básicas, muchas explotan la situación a través del comercio de armas y drogas, el tráfico de personas y otras actividades delictivas. No es inusual que las mismas organizaciones que controlan las vías de transporte controlen

también las relaciones de la región. En tal entorno, los grupos de crimen organizado centrados en lucrar establecen fuertes bases de poder, lo que les permite ejercer control después de la paz.² Para conservar el poder, los grupos de crimen organizado tienen que desarrollar relaciones sumamente estrechas con políticos corruptos.³ Tales relaciones les garantizan inmunidad ante la agresión gubernamental, enriquecen a los oficiales comprometidos y ofrecen acceso a recursos públicos adicionales. En las palabras de un comentarista sobre la Bosnia posconflicto: “Los actores clave en la adquisición y distribución clandestinas de suministros durante la guerra se han convertido en los nuevos ricos de la “élite delictiva” con vínculos en el gobierno...”⁴ Tales actores tienen interés en perpetuar una relación parasítica con las instituciones gubernamentales. En otras palabras, los actores tienen *incentivos* para comportarse de la manera en que lo hacen. Para poder atacar dichos incentivos, es imprescindible comprenderlos.

Las relaciones parasíticas que se desarrollan a menudo evitan que las instituciones gubernamentales cumplan adecuadamente sus debidas funciones. Por ejemplo, las fuerzas policiales implicadas podrían no investigar a cabalidad los delitos, o los funcionarios en industrias clave encabezadas por el gobierno podrían vender o desviar productos para su propio usufructo. El público, que es testigo de esto y que carece de los servicios que necesita y espera, pierde fe en el gobierno. El gobierno por su parte pierde legitimidad, mientras que los insurgentes ganan apoyo mediante vínculos con instituciones, por más malignos que sean, a favor de las masas. Así, los comportamientos ilícitos socavan todas las iniciativas para estabilizar a la sociedad.

A fin de vencer los comportamientos ilícitos es imprescindible comprender la manera en que los mismos provocan daños sistémicos.⁵ A medida que tales comportamientos corroen el sistema de instituciones gubernamentales, socavan también las expectativas de las masas.⁶ Esa dinámica sugiere que el objetivo de las actividades deberían ser áreas en las que las actividades ilícitas de tal tipo afectan los niveles de vida y la confianza en las instituciones públicas.

El enfoque debe centrarse en las instituciones relacionadas con las necesidades públicas más básicas: organizaciones de seguridad, empresas estatales clave de servicios públicos e industrias indispensables para la economía. Sin embargo, en un entorno extranjero, la identificación de amenazas a estas instituciones centrales es una tarea difícil y compleja que requiere de un análisis debidamente enfocado.

Cómo definir el objetivo en los comportamientos ilícitos. La clave para identificar amenazas se encuentra en comprender las expectativas de las masas. Las fuerzas de asistencia a la seguridad deben comprender las expectativas de las masas locales con respecto a la manera en que estas instituciones centrales proporcionarán seguridad y servicios de manera justa.⁷ En los estados en conflicto, podría resultar difícil desarrollar una configuración unificada de tales expectativas. Sin embargo, los soldados pueden procurar reunir a los líderes clave para desarrollar normas que rijan el comportamiento de los funcionarios y guíen la concienciación de las fuerzas militares cuando llegue el momento de actuar. En Bagdad y Kabul, el general al mando y el embajador tendrán que reunirse con los líderes de grupos políticos y sectarios clave, y las expectativas se representarán mejor mediante la promulgación de leyes que prohíban ciertas acciones. En las provincias afganas, el comandante puede colaborar con los consejos o *shura* de las tribus para identificar expectativas tal como los tipos de servicios que espera recibir la población local. Ya que proporcionan puntos de referencia claros con los cuales comparar el desempeño del gobierno, dichas expectativas ayudan a exponer a las personas y a los grupos que subvierten dichas expectativas.⁸

Cuando las fuerzas de seguridad hayan logrado comprender las expectativas de los pobladores locales, podrán valerse de diversas actividades para atacar los comportamientos ilícitos en las zonas de mayor relevancia para el público. Por lo tanto, la definición de comportamientos ilícitos depende de las variantes regionales y culturales en las que se encuentre el soldado. El comprender las inquietudes de las poblaciones con respecto a los niveles de vida y la confianza pública ayudarán a las fuerzas de seguridad a centrarse en los “límites de seguridad” cuando

los funcionarios públicos y los actores del sector privado hayan violado las expectativas sociales. El enfoque en las agencias de seguridad, en las entidades públicas clave y en las industrias que generan ingresos asegurará que los recursos de los militares se dirijan a las áreas en el que los esfuerzos serán más apreciados por las masas.

En vista de esta dinámica, ¿cómo entonces empiezan las fuerzas armadas a edificar un sistema real para atacar comportamientos ilícitos?

Cómo centrarse en la estructura de incentivos. Al tratar con recursos limitados mientras se lucha contra insurgentes y terroristas, el potencial de la vigilancia militar se ve restringido. Sin embargo, sería poco prudente enfrentar comportamientos ilícitos sin lograr efectos duraderos más allá de lo que permitiría la presencia provisional militar en la zona. El poder militar debe actuar de manera que la balanza del poder se incline a favor de las personas que están dispuestas a trabajar honradamente, según las normas establecidas y a través de las instituciones en el poder. En resumen, las fuerzas de seguridad deben elaborar un enfoque que modifique la estructura de los incentivos. Deben brindar apoyo al comportamiento honrado que robustece a las instituciones gubernamentales legítimas y que proporciona a las mismas el espacio *necesario* para desarrollarse.⁹

...las fuerzas armadas deben enfocar sus recursos en atacar los comportamientos ilícitos que socavan las organizaciones de seguridad,

El sistema que se presenta a continuación tiene por finalidad complementar el enfoque de las fuerzas militares en las actividades principales de la contrainsurgencia, brindando al mismo tiempo flexibilidad a los comandantes para que se adapten a los entornos en los que se encuentran. El tratamiento de los tres aspectos clave de la estructura de incentivos como

objetivos operacionales críticos puede también permitir que los comandantes expliquen las actividades de una manera más acorde con el adiestramiento castrense tradicional.

Cómo comprender las oportunidades, riesgos y recompensas

Toda persona —funcionario del gobierno o civil— contemplará las oportunidades disponibles, así como los riesgos y las recompensas que éstas suponen al momento de decidir si participar o no en comportamientos ilícitos.¹⁰ Las fuerzas militares deben desarrollar requisitos de inteligencia que les ayuden a comprender los aspectos básicos de tales decisiones:

- ¿Dónde se presentan oportunidades clave de usufructo?
- ¿Cuáles son los riesgos más significativos si se aprovechan tales oportunidades?
- ¿Qué recompensas podrían obtenerse si los intentos de usufructo tienen éxito?

La meta debe consistir en moldear un entorno que afecte la manera en que las personas sopesan tales factores, estimule opciones que apoyan las expectativas sociales locales y robustezca las instituciones gubernamentales poderosas. Las tres secciones a continuación describen, con mayor lujo de detalle, las oportunidades, los riesgos y las recompensas.

Oportunidades. Los comportamientos ilícitos se dan cuando la oportunidad se presenta. Los estados con instituciones débiles ofrecen este tipo de oportunidad, pero por lo general, sólo vale la pena aprovechar las oportunidades que pueden traducirse en dinero en efectivo o en algún artículo de valor. Por lo tanto, las fuerzas de seguridad deben centrarse en las actividades que presentan el mayor potencial de producir valor en la región.

El valor puede ser de diversas formas. En 2007, por ejemplo, se decía que ciertos afganos influyentes estaban robando tierras a razón de unos 2 km² por día para luego venderlas, ilícitamente, con fines de lucro.¹¹ Las personas también pueden ser valiosas. Las bandas de secuestradores, a veces en complicidad con la policía local, se convirtieron en algo común en Irak de la posguerra.¹² Los contrabandistas

evaden los aranceles gubernamentales y aprovechan las vías críticas que se utilizan para el comercio y las actividades insurgentes y terroristas. En 2004, por ejemplo, el gobierno iraquí detuvo el desplazamiento ilícito de 2.200 toneladas de petróleo y productos combustibles, 23 toneladas de minerales, 3.350 antigüedades, y —sí— incluso de 13.039 “sabrosas” ovejas.¹³ Por último, los fondos para la reconstrucción que frecuentemente se facilitan apresuradamente para lograr cierto desarrollo, pueden crear oportunidades considerables para las actividades ilícitas.¹⁴

Así, las fuerzas militares deben concentrarse en todo los artículos que representen algún valor, independientemente del tipo que sean, a fin de poder identificar las oportunidades conspicuas para comportamientos ilícitos. A fin de informarse de las oportunidades que ya se están explotando, las fuerzas militares deben emplear la inteligencia para identificar las actividades por lo que realmente significan dentro del contexto local, y no por lo que parecen ser a la sombra de la insurrección. Por ejemplo, en lugar de tratarse de actos terroristas irracionales, algunos de los ataques contra los oleoductos iraquíes pretendían desviar los desplazamientos de petróleo a camiones e incrementar oportunidades para “la diversión, el robo y el contrabando”.¹⁵ Asimismo, los análisis realizados determinaron que los ataques contra las fuerzas británicas era la labor de grupos delictivos que se oponían al cierre de las rutas de contrabando.¹⁶ Además, puede emplearse la violencia para eliminar a la competencia, y las instituciones gubernamentales pueden ser infiltradas para dar a tales tipos de actividades una apariencia semilegítima.¹⁷ Dicha infiltración fue aparente en el Ministerio del Interior iraquí en tiempos pasados.¹⁸ Al simplemente atribuir dichas actividades a acciones terroristas o insurgentes encaminadas a crear caos en el momento, no se logra captar una visión general más amplia que proporcione la información necesaria para lograr operativos militares más eficaces.

Distintas oportunidades pueden atraer a actores diferentes dependiendo de su estatus en la región. Por lo tanto, los analistas de inteligencia deben procurar desarrollar un nodo crítico de

actores económicos y políticos clave que identifique sus orígenes, motivaciones, relaciones y capacidades. Por ejemplo, un funcionario político que sea nombrado en una provincia afgana, pero que no sea oriundo de la misma, podría considerar oportunidades de ganancias a corto plazo de forma distinta que lo haría una persona del lugar, que ha subido al poder allí y que pretende permanecer en la zona.¹⁹

Riesgos. Algunos riesgos atañen a personas independientemente de su cargo o de las oportunidades que aprovechen. Quizá el mayor riesgo para muchos actores ilícitos sea enfrentarse al estado. ¿Cuán probable es, por ejemplo, que sea investigado, detenido, enjuiciado o encarcelado? Hasta el 2007, los oficiales de las fuerzas de la coalición en Irak parecían no estar dispuestos a hacerle frente a la delincuencia, porque creían que esa labor le correspondía principalmente a Irak.²⁰ Cuando se le preguntó a un portavoz de las fuerzas militares británicas sobre los saqueos en el 2003, éste contestó: “¿Acaso tengo cara de policía?”²¹ Sean cuales fueran las variantes que tomaban en consideración las fuerzas de la coalición en aquel entonces, el enfoque predominante hizo poco por detener a los actores ilícitos. Puede argüirse que el mejor instrumento para disuadir los comportamientos ilícitos potenciales fue descartado.²²

Otro tipo de riesgo supone la vergüenza y la deshonra que pueden vincularse a las personas implicadas públicamente en actividades ilícitas. Hasta cierto punto, la orientación de la persona será más relevante en este aspecto. A un forastero podría preocuparle menos su reputación, mientras que para un autóctono de la región esto podría ser de gran preocupación. Las fuerzas militares pueden fortalecer dichas inquietudes mediante la orientación futura de las masas.²³ Un observador comenta lo siguiente:

En tiempos de guerra, el futuro es poco costoso, el presente lo es todo y las reglas y normas no existen o se tratan de forma totalmente oportunista; en tiempos de paz, debemos procurar cambiar esto de modo que el futuro empiece a ser importante, y junto al futuro, la reputación de las personas, su posición, su legitimidad y, por ende, la integridad de su comportamiento.²⁴



Sargento Jean-Marc Schaible

Un soldado registra a un sospechoso durante la investigación de una actividad ilícita.

El desarrollo de expectativas puede dar inicio a este enfoque en el futuro. Cuando las fuerzas de seguridad logren convencer a la población de que se centre en el futuro al tratar las expectativas de la población, las reputaciones cobrarán mayor trascendencia y las iniciativas para delatar públicamente a los actores ilícitos serán más eficaces.

Muchos de los riesgos dependen de los tipos de actividades que se consideren. Si un funcionario o una persona incurre en la malversación de fondos, ¿se realizan auditorías regulares? Si se contrabandea petróleo, narcóticos o incluso mercancías ilícitas, ¿cuán fácil es pasarlos por la frontera sin ser detectados? En resumen, ¿qué dificultades prácticas enfrentan los delincuentes que puedan traducirse en su captura y en su denuncia o en maneras de impedir que obtengan mayores beneficios?

Recompensas. Si las oportunidades tienen que ver con la habilidad de acceder a dinero o artículos de valor, los beneficios son medios prácticos para mantener el control de los mismos y de disfrutarlos. Si le resulta difícil a un funcionario o a una persona usufructuar de sus actividades, tendrá que sopesar con mayor cautela si el valor del beneficio justifica correr el riesgo. La pregunta crítica es la motivación. ¿Se trata acaso de un funcionario que simplemente quiere dinero, una casa más grande u otros bienes materiales? ¿Se trata de una persona que quiere distribuir recursos para conservar un puesto de autoridad y ejercer influencia en la sociedad?

¿Cuáles son las motivaciones principales de los actores y qué medios emplearán para lograr sus cometidos?

A menos que tales actores se sientan cómodos escondiendo sus ganancias ilícitas debajo del colchón, tendrán que utilizar algún método para guardar las riquezas acumuladas. Eso podría incluir servicios bancarios tradicionales, los agentes de *hawala* (sistema informal de transferencia de fondos) que se hallan comúnmente por todo Afganistán y el Medio Oriente, o el trueque de efectivo por otros bienes de valor.

Muchos países cuentan con leyes de fiscalización financiera que exigen que las operaciones de cierta magnitud se reporten a unidades especializadas en un banco central. Tales bancos, si se logra establecer el tipo de relación adecuada, podrían constituir una fuente valiosa de información sobre las actividades financieras de actores ilícitos. Básicamente, toda área en que el dinero se introduce a la fuerza en un sistema formal presenta oportunidades para verificarla rigurosamente y restringir los beneficios que se deriven de actividades ilícitas. Lo mismo se puede decir de los agentes de *hawala*, a los que también se les conoce como proveedores de servicios monetarios. Aunque los agentes de *hawala* suelen desempeñar sus actividades fuera de los sistemas financieros formales por todo el Medio Oriente y el Asia, en ocasiones se formalizan. En Afganistán, por ejemplo, los agentes de *hawala* tienen que obtener una licencia emitida por el gobierno.²⁵ Al estar al tanto de estos requisitos, los analistas de inteligencia militar podrán tener una idea más clara de quiénes mueven dinero y cómo lo hacen.

Sin embargo, la riqueza no siempre se acumula y se guarda en forma monetaria. Los actores ilícitos podrían tratar de apoderarse del control de otros recursos, ya sea para convertirlos en dinero o repartirlos y gozar de influencia. El Ejército *Mahdi*, por ejemplo, empleó el Ministerio de Salud iraquí para desviar productos farmacéuticos destinados al público general.²⁶ Como se indicó anteriormente, la tierra puede también ofrecer un medio de guardar riquezas y puede ser una fuente de poder.²⁷

Las fuerzas militares deben comprender quiénes controlan los diversos recursos tales

como la tierra, minerales y bienes tangibles.²⁸ ¿Cómo obtuvieron dichos bienes? ¿Qué hacen con ellos? Las respuestas a estas preguntas pueden indicar los beneficios que motivan las decisiones de los actores ilícitos y, así, señalar los objetivos apropiados para las operaciones militares.

Inteligencia. La inteligencia desempeña un papel fundamental en la manera en que las fuerzas armadas arremeten contra las oportunidades, los riesgos y las recompensas. Los grandes expertos de la contrainsurgencia como el brigadier general Kitson, han alegado desde hace mucho tiempo la importancia que tienen los sistemas de inteligencia integrados.²⁹ Tales sistemas son igualmente trascendentales en la actualidad para poder combatir eficazmente los comportamientos ilícitos. La inteligencia esencial comprende estructuras sociales relevantes, información biográfica, el análisis de líderes y de la “asociación delictiva” (nodo crítico).³⁰

El análisis de esa inteligencia a través del lente de oportunidades, riesgos y recompensas indicará medidas que las fuerzas militares pueden tomar para arremeter contra los comportamientos ilícitos. Las medidas adecuadas variarán dependiendo de los recursos militares, el entorno geográfico y las características del lugar.

Cómo inclinar la balanza: cómo poner en práctica el esquema conceptual de oportunidades, riesgos y recompensas

Como ya hemos mencionado, llegar a un punto de confluencia con las figuras influyentes del lugar sobre sus expectativas con respecto a las instituciones públicas es un paso esencial para poder arremeter contra los comportamientos ilícitos.³¹ Al comprender las expectativas locales, las fuerzas armadas podrán identificar las acciones que más atentan contra la confianza del público y los servicios públicos. A fin de arremeter contra los comportamientos ilícitos sobre la base de una inteligencia bien elaborada, las fuerzas militares pueden adoptar medidas que disminuyan las oportunidades que dan margen a los comportamientos ilícitos, incrementen los riesgos relacionados a éstos y reduzcan al mínimo los beneficios que se

perciben de los mismos. Si bien en ciertos casos las actividades que se focalizan en cada área de incentivo pueden traslaparse (de modo que afectan tanto las oportunidades como los riesgos, por ejemplo), en la práctica no es necesario establecer distinciones claras entre los conceptos. Los comandantes deben elaborar un sistema coherente para concebir las oportunidades, los riesgos y las recompensas y ejecutar un enfoque sistemático para disminuir las oportunidades, incrementar los riesgos y restringir las recompensas. Las fuerzas armadas no tienen por qué ejecutar todas las actividades. Pueden también beneficiarse considerablemente al identificar las áreas en las que la ayuda de civiles o de otros expertos pueda ser valiosa. Aún así, debido a que tienen que tener una mayor presencia en las zonas de conflicto, los comandantes se encuentran en la mejor posición para asimilar la inteligencia y coordinar la lucha contra los comportamientos ilícitos.

Cómo reducir las oportunidades. Las fuerzas militares pueden disminuir las oportunidades a través de un enfoque tipo “zanahoria y garrote”. Tal enfoque podría centrarse en el acondicionamiento de apoyos monetarios o de otra índole para ciertos comportamientos, lo cual permitirá vigilar más de cerca tanto al gobierno local como al sector privado, así como fomentar las oportunidades lícitas para las personas que de otro modo optarían por las ilícitas.

Por ejemplo, todo programa de asistencia busca distribuir la ayuda rápidamente cuando sea necesaria, pero no tan rápidamente al punto de que los desembolsos no puedan controlarse de forma adecuada. Las entidades militares reguladoras, el Programa de Respuesta para Emergencias del Comandante (*Commander's Emergency Response Program*) y otras autoridades facultadas para efectuar desembolsos pueden incorporar requisitos que los funcionarios locales deberán satisfacer para que se efectúen dichos desembolsos. Dichos requisitos, a nivel estratégico, pueden consistir en la adopción de controles y equilibrios sencillos pero que puedan aplicarse ampliamente sobre la manera en que se emplearán los fondos recibidos. Los comandantes, a nivel de batallón, pueden desempeñar una función similar al exigir una constancia de los gastos y acuse de

recibo y control por parte de las instituciones en el poder. Si bien pudiese ser tentador (y a veces necesario) desembolsar fondos rápidamente, incluso las condiciones reparadoras para la entrega de dichos fondos podrían obligar a los beneficiarios a considerar cuidadosamente cómo utilizarlos.

Los controles y equilibrios reales que emplean diversas agencias, incluidas las agencias gubernamentales locales, civiles contratados o (en las primeras etapas de la estabilización) las mismas fuerzas militares, deben estar estrechamente vinculados a tales condiciones. Las agencias gubernamentales locales podrían tener buenas intenciones, pero carecer de los recursos para visitar ciertas partes del país. La ampliación de su alcance podría ser una manera simple, aunque eficaz, de mostrar la presencia de una autoridad central. Por su parte, los civiles contratados pueden ser de provecho al trabajar con gente del lugar a quienes podrán capacitar simultáneamente en cuestiones de auditoría y fiscalización. Por último, las fuerzas armadas deben inspeccionar periódicamente los proyectos que financian.

Los comportamientos ilícitos también se producen porque los entornos en conflicto disminuyen las oportunidades para las empresas legítimas. En el pasado, el gobierno estadounidense elaboró programas

¿Cuáles son las motivaciones principales de los actores y qué medios emplearán para lograr sus cometidos?

que brindaban alternativas de sustento. Sin embargo, dichas empresas plantean dificultades considerables. En Afganistán, por ejemplo, muchos agricultores cultivan opio porque han contraído deudas con poderosos “barones” de la guerra quienes exigen dicho cultivo como forma de pago para saldar las deudas.³² En situaciones como ésta, proporcionar alternativas laborales sostenibles no es tan sencillo como proporcionar semillas o saldar deudas. Variantes como la

irrigación, la distancia de los mercados y otros factores determinan también lo que será rentable cultivar para los agricultores.³³ Los programas alternativos de sustento suelen requerir una planificación apreciable que combine un entendimiento profundo de la dinámica local que sólo puede lograrse a través del trato con la población misma. No obstante, una de las opciones para restringir las oportunidades ilícitas es habilitar oportunidades lícitas a través de programas de sustento alternativos debidamente estructurados.

La disminución de oportunidades para los comportamientos ilícitos podría ser el aspecto más complicado de la lucha contra tales comportamientos. Se requiere de un entendimiento profundo de la región y de cómo se relacionan las diversas variantes. Si bien estas iniciativas deberían realizarse, es posible que las fuerzas de seguridad tengan un impacto mayor mediante el incremento de los riesgos para los comportamientos ilícitos.

Cómo aumentar los riesgos. Los riesgos más significativos para los actores ilícitos son el ser capturados, encarcelados, denunciados y avergonzados públicamente. Las fuerzas militares pueden incrementar considerablemente tales riesgos en colaboración con las autoridades del cumplimiento de las leyes, mediante el apoyo a los esfuerzos por lograr una transparencia pública mayor y el fomento de la participación de civiles en contra de comportamientos ilícitos y su educación respecto a éstos.

La falta de apoyo debido a las funciones de las autoridades del cumplimiento de las leyes es el error más grave que cualquier programa de estabilización pueda cometer. Sea cual fuere la autoridad que esté establecida en el país, el primer paso para contener el crecimiento de una economía criminalizada consiste en lograr victorias visibles desde un principio sobre los actores ilícitos. Tales victorias envían señales claras de que las autoridades no están dispuestas a tolerar comportamientos ilícitos.³⁴ El mayor potencial de prevención a disposición de las fuerzas armadas es la detención, el procesamiento y el encarcelamiento de los actores ilícitos. El operativo denominado Manos Honradas (*Honest Hands*), una iniciativa conjunta de EUA e Irak para sanear la corrupción

desenfrenada en la refinería de Baiji, constituye un excelente ejemplo de tales actividades.³⁵ Durante el operativo, oficiales estadounidenses e iraquíes sostuvieron una presencia activa en las refinerías y detuvieron a toda persona que estuviera suficientemente implicada en actividades ilícitas.³⁶

...los comandantes se encuentran en la mejor posición para asimilar inteligencia y coordinar la lucha contra los comportamientos ilícitos.

En vista de que los recursos procesales en las provincias pueden ser escasos, las fuerzas armadas también pueden considerar ideas como brindar apoyo a un equipo de procesamiento itinerante ubicado en una zona central. Dicho equipo podría desarrollar pericias en el área de operativos contra el fraude organizado y la conspiración de redes delictivas mayores y constituir un recurso poderoso para arremeter contra dichas organizaciones.

Asimismo, las fuerzas militares pueden fomentar la fiscalización pública de las instituciones en el poder. Deberían ejercer presión sobre los funcionarios para obligarlos a divulgar información relativa al presupuesto, servicio y proyectos públicos. Los funcionarios gubernamentales inocentes no tendrán motivo alguno para temer dichas divulgaciones. Estados Unidos podrá entonces retener los respaldos o fomentar la presión por parte de los pobladores locales influyentes cuando los funcionarios anfitriones se rehúsen a realizar tales divulgaciones.

Las fuerzas militares pueden ayudar aún más con la concienciación pública y con la supervisión de las instituciones en el poder a través de encuestas sobre la calidad de los servicios como la eliminación de aguas negras, el suministro de agua potable, electricidad y recolección de desperdicios para medir el

desempeño del gobierno.³⁷ Seguidamente, las fuerzas militares podrán facilitar medios públicos en los cuales dar a conocer los resultados y en los que los funcionarios anfitriones deberán asumir la responsabilidad por los resultados.

Si bien el incremento de los riesgos a través de la detención, el procesamiento y la denuncia pública tenga probablemente el impacto más apreciable sobre los actores ilícitos, despojándolos de los frutos de su labor, también podría desempeñar un papel significativo para disuadirlos de usufructuar ilícitamente.

Cómo disminuir al mínimo las recompensas.

Las fuerzas armadas pueden despojar a los actores ilícitos de sus ganancias a través de diversas técnicas. Más aún, la cooperación con agencias civiles peritas en las áreas relevantes pueden, con frecuencia, incrementar la eficacia de las técnicas para disminuir al mínimo las recompensas.

Las patrullas que interceptan el movimiento de suministros para los insurgentes, también clausuran las rutas que suelen emplearse para el contrabando. La ampliación de los tipos de objetivos de las patrullas para que incluyan los recursos que explotan los actores ilícitos locales (determinados a través del análisis de “oportunidades”) puede resultar eficaz. Sin embargo, tal interrupción también presenta una amenaza considerable para las fuerzas militares. Podrían incitar reacciones violentas por parte de los acaparadores ilícitos, así como de los insurgentes, por lo que se debe planificar con sumo cuidado.

Las fuerzas militares también pueden hacer que sea difícil para los actores ilícitos guardar, mover o disfrutar el efectivo que obtengan ayudando a que las agencias fiscalizadoras otorguen licencia a los bancos y a los *hawaladars* e identificar a las entidades que conducen sus actividades sin la debida licencia o que no reporten información adecuadamente. Además, pueden hacer lo mismo en el caso de los productos básicos u otros medios de almacenamiento de valor alternativos. Por ejemplo, pueden facilitar programas de ONG como Adjudicación de tierras (*Land Titling*) y Reestructuración económica en Afganistán (*Economic Restructuring in Afghanistan*), los cuales crearon registros de tierras oficiales bajo

contrato con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*U.S. Agency for International Development*).³⁸ Asimismo, pueden brindar apoyo a las iniciativas por parte de organizaciones de transparencia de la sociedad civil, tal como la Organización de Transparencia en la Industria Extractiva (*Extractive Industries Transparency Organization*), la cual trabaja por mejorar la medición y otros mecanismos para llevar un control del petróleo, gas y recursos minerales.³⁹

Las agencias militares y civiles podrían tener que coordinar la participación de organizaciones que incrementan la transparencia del gobierno en los niveles más elevados. Sin embargo, puede haber otras alternativas para las iniciativas de transparencia operacional en el nivel local, mediante acciones sencillas como poner a disposición del pueblo en general los presupuestos locales y las listas de proyectos, y celebrar reuniones públicas en las que se presente los informes correspondientes.

Cómo lograr el mayor impacto

Los años de experiencia en Irak y en Afganistán han dejado en claro que las iniciativas de reconstrucción y estabilización sostenibles exigen que las fuerzas militares encuentren la manera de atacar los comportamientos ilícitos. Ya que el ataque directo contra dichos comportamientos podría agotar los recursos militares limitados y distraer a los elementos vitales de la misión de contrainsurgencia, las fuerzas armadas necesitan un esquema que complemente sus operativos normales y logre, de manera eficaz, el mayor impacto. El esquema de oportunidades-riesgos-beneficios puede existir simultáneamente con los operativos de contrainsurgencia de manera que moldee los incentivos para que la gente actúe con honradez y robustezca las instituciones gubernamentales, de modo que tal honradez y robustez se encarguen del grueso de la labor de mejora del sistema.

La restricción de actividades ilícitas potencialmente lucrativas provocará probablemente dos tipos de respuestas. La respuesta ideal sería que las personas y los grupos desistan y participen en actividades lícitas que son más rentables, simplemente

porque los costos de las actividades ilícitas han subido demasiado. La segunda respuesta sería que los actores ilícitos reaccionasen con violencia para proteger su territorio, en cuyo caso se convertirían en combatientes enemigos y se expondrían a los tipos de soluciones tradicionales que las fuerzas militares mejor conocen.

Si bien el enfoque que se propone para disminuir las oportunidades, incrementar los riesgos y reducir las recompensas al mínimo, supone algunas funciones que van más allá de la competencia de las operaciones militares

tradicionales, los comandantes deben recordar que para moldear los incentivos no se requieren instrumentos considerablemente distintos de los que las fuerzas militares ya poseen. Simplemente requiere decisiones estratégicas sobre cómo emplear los recursos relativos a la inteligencia y a los despliegues de manera que puedan afectar los incentivos. En términos sencillos, no es necesario capturar a cada malhechor para atacar los comportamientos ilícitos. La meta no consiste en lograr una tabla rasa, sino en inclinar simplemente la balanza a favor de la honradez y de un buen gobierno.**MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Laura S. Underkuffler ofrece una reseña práctica de las diferentes definiciones. Underkuffler, Laura S. "Defining Corruption: Implications for Action", en *Corruption, Global Security, and World Order*, ed. Robert I. Rotberg (Cambridge: Brookings Institution Press, 2009), págs. 27-46.
2. Rose-Ackerman, Susan "Corruption in the Wake of Domestic National Conflict", en *Corruption, Global Security, and World Order*, ed. Robert I. Rotberg (Cambridge: Brookings Institution Press, 2009), págs. 67, 71.
3. Smith, R. Jeffrey "Law and Order: The Military Doesn't Want to Touch It. Who Will?" *The Washington Post*, 13 de abril de 2003, p. B01.
4. Andreas, Peter "The Clandestine Political Economy of War and Peace in Bosnia", *International Studies Quarterly* 48 (2004): p. 44. Véase también Nitzschke, Heiko y Studdard, Kaysie "The Legacies of War Economies: Challenges and Options for Peacemaking and Peacebuilding", *International Peacekeeping* 12, no. 2 (Verano de 2005): p. 229.
5. Underkuffler y Philp, Mark emplean estos conceptos con respecto a la corrupción, pero los amplío aquí para nuestros fines. Véase la nota 1, y Mark Philp, "Peacebuilding and Corruption", *International Peacekeeping* 15, no. 3 (junio de 2008): págs. 310-27.
6. Philp, p. 314.
7. *Ibid.*, p. 323.
8. Más se comentará sobre este tema en la nota 10.
9. Rose-Ackerman, p. 86.
10. Si bien no ha sido escrito para fines militares, la discusión de oportunidades, riesgos y recompensas en la ponencia de Emil Bolongaita, "Controlling Corruption in Post-Conflict Countries", *Kroc Institute Occasional Paper #26: OP: 2* (enero de 2005) fungió como catalizador para contemplar un esquema conceptual que incluyese estas variantes.
11. Irvine, Stephanie "Powerful 'Grab Afghanistan Land'", *BBC News*, 6 de septiembre de 2007, disponible en <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/south-asia/6981035.stm>> (31 de octubre de 2009).
12. Barnard, Anne "Lethal Alliance Fuels Kidnappings: Iraq's Militants, Criminals Team Up", *The Boston Globe*, 25 de septiembre de 2004, A1. Véase también, Williams, Phil "Organized Crime and Corruption in Iraq", *International Peacekeeping* 16, nro. 1 (febrero de 2009): p. 127.
13. Wong, Edward "Boats, Cows, Tasty Lamb: Iraq Battles Smuggling", *The New York Times*, 27 de marzo de 2005, p. 1.
14. Rose-Ackerman, p. 67.
15. Williams, p. 122.
16. Looney, Robert E. "Reconstruction and Peacebuilding Under Extreme Adversity: The Problem of Pervasive Corruption in Iraq", *International Peacekeeping* 15, no. 3 (junio de 2008): p. 427.
17. Rose-Ackerman p. 68; Looney, p. 427.
18. Looney, p. 427.
19. Philp hace la distinción entre bandidos itinerantes y predatorios que da pie a esta idea. Philp, 320.
20. Williams, p. 116.
21. Smith, p. B01.
22. Un estudio reciente de la empresa RAND, reconociendo quizá las limitaciones de las fuerzas actuales, sugiere la creación de una "fuerza policíaca de estabilización" que pueda desempeñar los tipos de funciones de vigilancia "más sofisticadas" que se tratan aquí. Terrence K. Kelly et al., *A Stability Police Force for the United States: Justification and Options for Creating U.S. Capabilities* (Santa Mónica: RAND, 2009), disponible en http://www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND_MG819.pdf (5 de noviembre de 2009). Tal fuerza es ideal e incluso necesaria para la estabilización, pero en ausencia de una fuerza de tal tipo (o de las iniciativas para crear dicha fuerza) actualmente, este artículo se centra en lo que puede hacerse dentro de las restricciones de fuerzas actuales.
23. Philp, p. 324.
24. *Ibid.*
25. Véase "Article Two: Money Service Providers" bajo las regulaciones de Da Afghanistan Bank, disponible en http://www.centralbank.gov.af/pdf/Money_Service_Providers_Regulation_FIU_revisions_DG_17Mar08.pdf (31 de octubre de 2009).
26. Williams, p. 121.
27. Dahl, Brock "The Business of War: How Criminal Organizations Perpetuate Conflict and What to Do About It", *Colloquium* 2, no. 1 (marzo de 2009): 8. Disponible en <https://coin.harmonieweb.org/Knowledge%20Center/Colloquium/Dahl.pdf> (5 de noviembre de 2009).
28. Véase la nota 13.
29. Ellison, Graham y Smyth, Jim *the Crowned Harp: Policing Northern Ireland* (Londres: Pluto Press, 2000), p. 75.
30. Kelly, págs. 28, 30.
31. Philp, p. 324.
32. Nitzschke, p. 230.
33. Los interesados en esta dinámica deben consultar la extensa obra del socio-economista David Mansfield, quien ha realizado una investigación detallada en esta área. Véase: <http://www.davidmansfield.org/> (7 de noviembre de 2009).
34. Rose-Ackerman, p. 88.
35. Dreazen, Yochi J. "U.S., Iraq Launch Campaign to Cut Oil Smuggling—Main Goal is to stem Cash Flow to Insurgents; Corruption Runs Deep", *The Wall Street Journal*, 15 de marzo de 2007, p. A1.
36. Dreazen, p. A1.
37. Las aguas negras, el agua, la electricidad y los desperdicios (SWET por sus siglas en inglés) son, en su conjunto, solamente un ejemplo de instrumentos potenciales para recolectar información y no una solución general para responder a todas las preguntas. Si desea leerse un argumento de que SWET por sí solo es insuficiente, pero que debe emplearse conjuntamente con otros instrumentos, véase la monografía del Mayor Dawson A. Plummer titulada "Examining the Effectiveness of SWET and Sons of SWET in OIF" (Fuerte Leavenworth: Escuela de Estudios Militares Avanzados [School of Advanced Military Studies], 2006-2007), disponible <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA470921&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf> (5 de noviembre de 2009).
38. Para obtener la descripción del programa, véase <http://www.litera.org> (5 de noviembre de 2009). Para ver una auditoría del programa, véase el Informe de Auditoría No. 5-306-09-004-P de la Oficina del Inspector General de USAID, "Audit of USAID/Afghanistan's Land Titling and Economic Restructuring in Afghanistan Project", (Manila, 8 de junio de 2009). Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDACO271.pdf (5 de noviembre de 2009).
39. Véase <http://eitrtransparency.org/> para obtener mayor información.

Inversión en la estabilidad: La necesidad de la preparación de inteligencia para las operaciones económicas

James E. Shircliffe, hijo

EN LAS OPERACIONES de contrainsurgencia, estabilización y reconstrucción, ayuda humanitaria, fuerzas de paz (Naciones Unidas, misiones, Capítulos VI y VII) e innumerables otras operaciones de carácter no bélico, la fuerza es un instrumento necesario, aunque insuficiente, para el éxito de la misión. ¿El motivo? Como lo indica el Manual de Campaña 3-24, *Counterinsurgency* (Contrainsurgencia), la población local es el “centro crítico de gravedad de toda insurrección” (así como de otras operaciones que no constituyen misiones bélicas).¹ Es esencial poner en práctica un enfoque integral a las inquietudes y a la calidad de vida de la población local para obtener los beneficios políticos necesarios a fin de poner fin a la insurrección. La “satisfacción de las necesidades económicas básicas” y el mantenimiento de la infraestructura son aspectos importantes de la misión.²

A menudo resulta difícil para los comandantes determinar cómo emplear mejor los fondos y recursos de desarrollo de los que disponen. El distribuir dinero y personal a ciegas para hacerle frente a un problema no es una solución viable porque la fuerza rara vez logra el nivel de impacto que los comandantes anhelan, y en un mundo en el que los recursos son escasos, hay más problemas que fondos que puedan emplearse para solucionarlos. Al igual que los operativos en el campo de batalla, las operaciones económicas requieren que el comandante elabore y elija una línea de acción con requisitos y riesgos

propios y particulares. El Ejército debe utilizar la preparación de inteligencia para las operaciones económicas empleando “células de inteligencia para las operaciones económicas” que cuenten con el mismo nivel de apoyo dedicado que el Ejército ofrece a la inteligencia del campo de batalla.

Economía y seguridad

Hay una relación mutuamente beneficiosa entre el bienestar económico de la población y la protección que le ofrece la fuerza de seguridad. Si la fuerza de seguridad local mejora la coyuntura económica en su zona de operación, la población se beneficiará y responderá apoyando a la fuerza de seguridad. A medida que recibe más cooperación del pueblo que protege, la fuerza de seguridad puede combatir mejor los elementos violentos de la zona. Conforme mejore el estado de la seguridad, el pueblo local estará más dispuesto a tomar decisiones financieras a largo plazo e invertir capital para estimular el crecimiento económico. En vista de que este mayor crecimiento económico depende de la protección prestada por la fuerza de seguridad, la población se tornará menos tolerante a los elementos violentos que amenazan sus inversiones. Cuando el pueblo empieza a recurrir cada vez más a la fuerza de seguridad para que neutralice a los actores violentos, la economía local cobrará, con el tiempo, la suficiente estabilidad para brindar apoyo a sus propias instituciones de seguridad.

Esta beneficiosa espiral ascendente también puede darse en la dirección contraria —a modo

El señor James E. Shircliffe, hijo, es analista de programas del FBI en Washington, DC. Se ha desempeñado en diversos aspectos de inteligencia y tecnología con el Departamento de Defensa (DOD) de Estados Unidos, el FBI y otras agencias gubernamentales. El Sr. Shircliffe obtuvo su título universitario del Virginia Military Institute en 2001 y tiene

una maestría en inteligencia estratégica de la American Military University. Actualmente es integrante del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (International Institute of Strategic Studies), el Royal United Services Institute y la Asociación Nacional de la Industria de Defensa (National Defense Industrial Association).



Un soldado asignado a la Compañía Bravo, Fuerza de Trabajo Gladius, 82a División Aerotransportada, resguardaba los predios durante una reunión con los residentes locales en la que se trató acerca de las necesidades durante la época de invierno en la provincia afgana de Kapisa, 4 de noviembre de 2009.

de una nociva espiral descendente. El pueblo podría atribuir el estancamiento de la economía o el deterioro de la calidad de vida a la fuerza de seguridad si cree que ésta no puede controlar la violencia. Esta situación obliga a la fuerza de seguridad a proveer más recursos para lograr los mismos niveles de seguridad que ofrece una fuerza menor cuando cuenta con la cooperación del pueblo. Cuando la gente guarda el dinero y abandona la zona en lugar de invertirlo, los más adinerados y los más talentosos llevan tales recursos y las destrezas necesarias para reactivar la economía local a zonas más estables, lo cual dificulta y encarece aún más la recuperación.

¿Dónde y cómo invertir?

Las operaciones económicas militares constituyen inversiones en el sentido comercial. Al igual que sus homólogos en el comercio civil, el comandante militar busca la mayor remuneración por la inversión realizada. Sin embargo, mide la recuperación de su inversión no en términos de dólares, sino en la seguridad física y económica, lo

cual suele ser difícil de cuantificar. El comandante sabe que la calidad de vida futura de la población local depende de la presencia del comandante y del éxito de su misión.

Cuando los comandantes seleccionan una estrategia de inversión, deben elegir entre proyectos de efecto rápido y proyectos de desarrollo a largo plazo y calcular el impacto económico que los fondos tendrán dadas las oportunidades de inversión disponibles.

Los proyectos de índole económica demuestran el compromiso y el poder de permanencia de la fuerza. Los proyectos de efecto rápido pueden mejorar la calidad de vida de la zona de una manera que los habitantes perciben de inmediato. El tiempo estipulado de los proyectos de efecto rápido suele ser de dos semanas a unos cuantos meses, dependiendo de su envergadura y del grado de complejidad; ya que se procura que los proyectos concuerden con el despliegue de unidades militares, muy rara vez pasan del año. Entre los proyectos tradicionales de efecto rápido se encuentran, a saber: edificación de

escuelas, mejoras en el sistema de irrigación, perforación de pozos, distribución de semillas para fines agrícolas, préstamos para la pequeña empresa, así como exámenes médicos y dentales. Tales proyectos ganan, a favor de la fuerza de seguridad, el apoyo inmediato de los habitantes, crean ímpetu y estimulan la espiral ascendente de seguridad económica y física. Una irrupción de actividades al inicio de la operación puede al final facilitar la misión de la fuerza de seguridad y disminuir el coste y tiempo para cumplir la misión.

Por otra parte, los proyectos de efecto rápido no abordan las deficiencias estructurales de la economía local, de modo que el tiempo total de la misión puede aumentar si el estímulo económico a corto plazo de la fuerza de seguridad deja tras de sí tanto una economía local frágil como una población bajo el ataque de insurgentes. Los proyectos de desarrollo a largo plazo podrían no tener un efecto inmediato en la población que genere pistas de inteligencia y buena disposición, pero pueden crear oportunidades laborales a largo plazo y una habilitación más profunda y más rica del mercado. Los mismos suelen tener una duración de uno a cinco años e incluyen proyectos más complejos y costosos, tales como la instalación

efecto rápido y los de largo plazo refuerzan sus efectos entre sí. La elaboración de un proyecto y el tiempo determinado de su ejecución son factores esenciales.

La experiencia influye, de forma significativa, en las capacidades que se emplean para concebir las operaciones económicas de las fuerzas de seguridad. Debido a las experiencias de los franceses en Argelia, de los británicos en Omán y Malasia y de Estados Unidos en Vietnam, la mayoría de las fuerzas militares occidentales consideran que el desarrollo económico consiste en la construcción de carreteras, la irrigación de arrozales, la edificación de escuelas, la perforación de pozos, la distribución de semillas y de ganado y empresas por el estilo. Sin embargo, los imperativos económicos que gobernaron las elecciones en ese entonces, eran los adecuados sólo para las economías y en los contextos culturales de ese entonces.

La edificación de escuelas en una zona agrícola devastada por la pobreza y la guerra no es una idea acertada. Los salones escolares permanecerán vacíos si los padres no permiten que sus hijos asistan a la escuela porque la subsistencia de la familia depende de que los hijos trabajen. Sin embargo, la población local podría apreciar, en gran medida, pozos de agua y sistemas de irrigación que ofrezcan fuentes de agua potable. La idea de la construcción de escuelas podría ser factible una vez que la población haya progresado más allá de la subsistencia y superado la mentalidad de supervivencia.

Asimismo, la manera en que la fuerza emprende un proyecto de índole económica puede tener consecuencias inesperadas. La construcción en lugares desconocidos podría suponer técnicas de construcción que se desconocen a nivel local. Las unidades de ingeniería occidentales están acostumbradas a trabajar con hormigón, mientras que las poblaciones locales en las zonas más aisladas de Afganistán emplean solamente piedra en sus edificaciones. La adaptación de los planos de construcción a la región puede acortar el tiempo de ejecución del proyecto, incrementar el número de subcontratistas disponibles para trabajar y reducir el número de desempleados que puedan unirse a los insurgentes por motivos económicos.

Si bien los planificadores militares convencionales prefieren no verse atascados [...], la experiencia demuestra que los proyectos de efecto rápido y los de largo plazo refuerzan sus efectos entre sí.

o rehabilitación de sistemas de higiene pública, plantas generadoras y sistemas de electricidad, redes de telecomunicaciones e instalaciones portuarias. Si bien los planificadores militares convencionales prefieren no verse atascados en proyectos de desarrollo a largo plazo, la experiencia demuestra que los proyectos de

Evaluación de las inversiones

La estrategia de inversión que emplee el comandante debe vincular los recursos a oportunidades concretas, aunque pasajeras, que encajen dentro de un enfoque integral, pero debe potenciar el uso de los recursos de los que dispone y cuantificar los riesgos esperados.

La célula de inteligencia para las operaciones económicas debe identificar un punto de referencia de la actividad, las estructuras y las normas económicas presentes antes de generar estrategias de inversión y de presentarlas al comandante. Al igual que cualquier unidad de inteligencia económica civil que trata de analizar los mecanismos actuales del mercado para establecer los precios, la célula debe determinar cómo las personas, las unidades familiares y los negocios locales asignan sus recursos en el entorno mercantil. La célula de inteligencia para las operaciones económicas debe comprender qué impulsa la demanda de ciertos artículos y determinar cómo los negocios locales pueden satisfacer tal demanda. Esta información tiene implicaciones importantes para la fuerza de seguridad local. Por ejemplo, los panaderos de Bagdad no sólo distribuyen alimentos, sino que también fungen como banqueros minoristas que ofrecen servicios bancarios a los habitantes de la ciudad. Los ataques terroristas a panaderías, a sus empleados y a sus camiones de distribución afectan la percepción de la población con respecto a la disponibilidad de sus productos de panadería. Los residentes relacionan la ausencia de pan con la ineptitud de las fuerzas de la coalición porque saben que “cuando Saddam estaba en el poder, por lo menos tenían pan”.

Los residentes relacionan la ausencia de pan con la ineptitud de las fuerzas de la coalición...

Las células de inteligencia para las operaciones económicas deben tratar con zonas geográficas en conflicto, o previamente en conflicto, a veces por varias décadas, y cuyo sistema mercantil está tan dañado y

es tan ineficaz que los enfoques relativos al desarrollo que son eficaces en economías estables no logran un efecto duradero. Por ejemplo, en ocasiones, el saqueo ha hecho que las instalaciones construidas por las fuerzas de seguridad sean inservibles. En lugar de oponerse a la destrucción de las instalaciones que beneficiaban a su comunidad, los residentes del lugar decidieron unirse a los saqueadores porque presumieron que sus vecinos lo harían y creyeron que los terroristas destruirían las instalaciones por completo en ataques posteriores.

La célula de inteligencia para las operaciones económicas debe estudiar la zona de interés y formularse las siguientes preguntas:

- ¿De qué manera accede la población local a los servicios financieros?
- ¿Qué bienes y servicios son esenciales para la supervivencia, el bienestar espiritual y la moral de la población local?
- ¿En qué áreas de actividad económica es mayor la población local en comparación con otras áreas?
- ¿Cuántas empresas locales hay y de qué tamaño son? ¿Qué tipos de productos y servicios ofrecen?
- ¿Cuál es el carácter de la competencia entre las empresas locales?
- ¿Cuál es la tasa de desempleo?
- ¿Cuál es la situación y el talento de la fuerza laboral local calificada y no calificada?
- ¿Cuál es el movimiento de los productos, las personas y el capital en las zonas de interés?
- ¿En qué condiciones se encuentran los servicios y la estructura que proporciona el estado?
- ¿Cuáles son las expectativas de la población local con respecto al desempeño futuro de la economía?

Si la fuerza ha estado en la zona por un buen tiempo, ¿se ha decepcionado la gente del lugar de tal manera que la confianza en proyectos y programas futuros se ha visto debilitada?

Una vez que la célula de inteligencia para las operaciones económicas tenga un punto de referencia de la coyuntura económica, deberá determinar las oportunidades comerciales que existen y decidir cuáles explotar a través del desarrollo. Desafortunadamente, la fuerza



Ejército de EUA, Especialista Richard W. Jones, hijo

El Sargento Primero del Ejército de EUA, Scott Lund conversa con un efectivo de la Policía Nacional Afgana sobre la construcción local de una carretera en la provincia afgana de Logar, 7 de noviembre de 2009.

de seguridad puede llegar al lugar con una combinación de fondos que resulta inadecuada para las circunstancias de la zona. A menudo, los comandantes cometen el error de dejar que se prosiga con tales fondos y que la fuerza de seguridad haga lo que se le adiestró hacer porque piensan que la fuerza será improductiva de no hacerlo. Este enfoque con respecto a las operaciones económicas es uno centrado en una plataforma. Sin embargo, la situación exige el análisis de los presuntos resultados.

Si el comandante desea construir un punto de seguridad para proteger las entradas al mercado, ¿cuán importante realmente es que lo construya de piedra o de hormigón? Si podemos realizar la edificación con mayor rapidez y de manera más económica mediante el empleo de subcontratistas locales, ¿por qué habríamos de desviar equipamiento de ingeniería orgánica de otros proyectos que requieren hormigón? Al centrarse en la inversión en términos de los resultados, la célula de inteligencia para las operaciones económicas determina el efecto económico del proyecto a lo largo del ciclo de vida completo del producto acabado. Esto evita los proyectos que sólo proporcionan trabajos temporales y que no contribuyen a la rehabilitación de los mecanismos del mercado local.

Gran parte de la doctrina militar estadounidense de la década de los años 90 se centraba en el aprovechamiento de fondos de desarrollo existentes en manos de otras agencias gubernamentales, gobiernos extranjeros, organizaciones gubernamentales internacionales y organizaciones particulares de voluntarios. Se trataba de un compromiso en reconocer que las actividades de mantenimiento de la paz y de fomentación de naciones eran una inquietud creciente de seguridad nacional y el imperativo institucional de permanecer centrado en ganar conflictos de intensidad alta y mediana, a pesar de los encogidos presupuestos para la defensa de la era de la post Guerra Fría. Debido a lo que se denomina síndrome de Vietnam (reforzado por la experiencia en Somalia), el Ejército creía que cualquier compromiso a largo plazo de iniciativas en el extranjero era inaceptable desde el punto de vista político. Por ende, las fuerzas estadounidenses se concentraron en desplegar rápidamente soldados a las zonas problemáticas para ofrecer ayuda humanitaria y realizar proyectos de efecto rápido de ser necesario, para luego entregar las zonas a otras agencias, organizaciones gubernamentales internacionales, organizaciones particulares de voluntarios y entidades locales.

Este sistema resultó ser totalmente inadecuado en el caso de Afganistán e Irak. Durante las actividades de violencia, las organizaciones gubernamentales internacionales y las organizaciones particulares de voluntarios se mostraban renuentes a desplegar personal a las zonas que más lo necesitaban. Si desplegaban personal a tales zonas, éste se negaba a cooperar con las fuerzas militares por temor a apoyar políticas poco populares en la población del lugar y/o en las entidades financieras que los respaldaban. Los empleados de agencias estadounidenses con conjuntos de destrezas únicos no pudieron superar el reto. El personal de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*U.S. Agency for International Development*) y de los Departamentos de Estado, Hacienda, Comercio y Agricultura no se daban abasto para responder a las necesidades de la gente. Los equipos de reconstrucción de provinciales y de asuntos civiles y unidades de ingeniería se convirtieron en los contratistas principales, a pesar de que muchos

de ellos jamás habían recibido la capacitación adecuada para efectuar dichas tareas.

La célula de inteligencia para las operaciones económicas debe ayudar al comandante local a identificar las deficiencias que existen y a determinar cómo mitigarlas. Por lo general, el comandante cuenta con cuatro opciones de estrategias de inversión, a saber:

- **Inversión en empresas.** El comandante puede optar por estimular el mercado local a través de préstamos, subsidios comerciales o contratos de servicios garantizados para empresas. En ocasiones, hay empresas en zonas deprimidas, pero carecen del capital para emprender sus negocios sin anticipos en efectivo o garantías de pago. Los estímulos permiten que las empresas adquieran bienes duraderos de consumo, paguen los costos de explotación y financien la expansión de modo que los consumidores puedan empezar a comprar bienes y servicios de la empresa fortalecida, la cual contratará a más empleados quienes, a su vez, consumirán sus ingresos en la economía local, creando así un efecto residual de prosperidad.



Ejército de EUA, Teniente Coronel Trevor Brederkamp

El General de Brigada Donahue (en aquel entonces coronel y comandante de brigada, a la izquierda con la mano levantada) explica a líderes de tribus afganas un enfoque más sistemático para el desarrollo de proyectos, 14 de noviembre de 2005.

- **Inversión en la infraestructura.** La inversión en la infraestructura reactiva los servicios públicos, lo cual hace posible que diversas actividades económicas se reanuden. Los servicios eléctricos y de agua son, por lo general, los servicios más apremiantes y más difíciles de establecer. Muchos negocios y numerosas actividades industriales requieren electricidad y agua para hacer funcionar sus equipos y desempeñar sus actividades. Sin servicios de electricidad y agua, los negocios deben elegir alternativas de generación de energía costosas o cerrar porque no tienen acceso necesario para obtener agua en grandes cantidades.

La construcción de carreteras es económica y fácil de establecer, y la experiencia en Afganistán ha demostrado que, libra por libra, tiene el mayor efecto. El comercio y la estabilidad siguieron a los equipos de construcción en Afganistán conforme abrían el acceso a pueblos anteriormente aislados del resto del país.

- **Inversión en personal.** En algunos lugares en los que hay una demanda de productos de consumo y los productores están activos, la falta de mano de obra calificada impide la actividad y el crecimiento económicos. El establecimiento de programas de capacitación puede ayudar a brindar a los negocios empleados quienes, a su vez, serán consumidores y que dispondrán de dinero para gastar. Eso puede ser difícil en zonas con niveles bajos de alfabetismo y de empleos que requieren varios meses de capacitación especial dedicada. Los campos relacionados con la medicina y la tecnología de la información han demostrado ser los más difíciles en Irak y en Afganistán

- **Inversión en la seguridad.** No se debe olvidar que la seguridad ofrece ventajas financieras a la comunidad que es objeto de ataques de organizaciones violentas. Los recursos dirigidos a la seguridad son útiles como póliza de seguro. Cuando se les necesite, demostrarán lo que valen. En las colectividades agrícolas, la construcción de un muro de retención anti explosiones alrededor de un silo de cereales será de mayor provecho para la colectividad que la construcción de un muro alrededor de una escuela. Si bien no es aceptado decirlo, se debe poner en primer plano los valores de la colectividad y las necesidades inmediatas del

sistema económico existente, de modo que las actividades más avanzadas como la educación sean más posteriormente factibles.

El comandante podría utilizar los fondos a su disposición para implementar cualquiera de estas estrategias o elementos, o todos ellos. La célula de inteligencia para operaciones económicas primero debe evaluar las deficiencias de la economía de la colectividad y priorizar las

la Fuerza de Tarea Diablo fungió como célula de inteligencia para operaciones económicas, encargándose de coordinar el trabajo de los equipos de reacción de provincias...

necesidades de la población para determinar una estrategia de inversión y la manera de implementarla. El siguiente paso consiste en determinar cuál de los fondos del comandante tiene mayores probabilidades de tener éxito en la implementación de la estrategia. Seguidamente, la célula de inteligencia para operaciones económicas debe controlar el riesgo mediante la identificación de las probabilidades de éxito y de los costes y las fuentes del fracaso potencial. Por ejemplo, podría identificar la necesidad de levantar una estructura y determinar que una unidad específica de ingeniería realizará la labor con grandes probabilidades de éxito, pero que producen la falta de capacidad de la producción local de hormigón podría prolongar por meses el trabajo de los ingenieros en el proyecto, lo cual impediría que los ingenieros trabajen en otros proyectos, y retrasaría los beneficios que el proyecto aportará a la población local. La célula debe recomendar la utilización de otro material de construcción, como la piedra, la cual permite que la unidad de ingeniería subcontrate el trabajo a contratistas locales desempleados. Si bien el riesgo de que el proyecto fracase puede ser mayor debido a que el contratista principal,

la unidad de ingeniería, no está familiarizado con esta técnica, nos beneficiaríamos al incrementar la tasa de empleo a nivel local, al completar el proyecto más rápidamente y al disponer de más ingenieros que se ocupen de otros proyectos. Claro está que tendremos que asegurarnos de que el proyecto no dependa del uso de hormigón. Esta decisión le corresponde al comandante, pero si la célula de inteligencia para operaciones económicas le informa de alternativas disponibles, cualquier decisión que tome será mejor.

En la edición de Marzo-Abril de 2008 de la publicación *Military Review*, el Coronel Patrick Donahue y el Teniente Coronel Michael Fenzel examinaron las operaciones económicas de la Fuerza de Tarea Combinada Diablo en Afganistán. Describieron el valor añadido conforme la fuerza de tarea identificaba los problemas económicos en el terreno, evaluaba los recursos de desarrollo disponibles y empleaba un enfoque de sistemas para aprovechar los proyectos de otras organizaciones internacionales y de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (*U.S. Agency for International Development*). El personal de la Fuerza de Tarea Diablo fungió como célula de inteligencia para operaciones económicas, encargándose de coordinar el trabajo de los equipos de reacción de provincias en la zona y de establecer el tiempo requerido para el proyecto con la finalidad de lograr sinergias y fomentar iniciativas importantes. Al tomar el mando de esta manera, la Fuerza de Tarea Diablo pudo atraer a la zona otras entidades de desarrollo al demostrar que había plusvalía en ella y que los proyectos de desarrollo podían ejecutarse de forma eficaz.³

Cómo desarrollar la capacidad

La preparación de la inteligencia para las operaciones económicas no es una carga adicional para el personal del comandante, sino un producto de valor añadido imperativo. Corresponde al comandante decidir si la célula de inteligencia para las operaciones económicas (EOIC, por sus siglas en inglés) debe ser una institución informal, conformada por su propio personal, o bien una entidad más formal como una célula de las operaciones de información. En la mayoría de las operaciones actuales, los comandantes hallarán que

simplemente no cuentan con el personal necesario para desarrollar EOIC grandes e independientes. No debemos tratar a la EOIC como una función autónoma, sino que debemos incorporar a los integrantes de todos los elementos del personal y aportarles información. Lo que singulariza la preparación de inteligencia para las operaciones económicas son las destrezas del recolector (*de información*) para proporcionar el tipo adecuado de información a la célula de inteligencia para las operaciones económicas, y las destrezas del analista para elaborar una estrategia de inversión valiosa.

Las unidades militares estadounidenses actualmente desplegadas ya realizan patrullajes para recolectar inteligencia e información relativas a la seguridad. Muchas de las unidades desempeñan misiones de mapeo del terreno humano (*human terrain mapping*) y las unidades mixtas especializadas poseen destrezas en asuntos civiles, inteligencia humana, operativos psicológicos y servicios médicos. Pueden proyectar seguridad, recolectar información y facilitar efectos de poder de persuasión (*soft power*).⁴ Podemos añadir un recolector de inteligencia de índole económica a estas patrullas, a bajo costo, y entregarle una lista de requisitos informativos, muchos de los cuales ya se necesitan para el mapeo del terreno humano. Las destrezas del recolector serían similares a las de un contratista general, un tasador de seguros o un gerente de finanzas. Podría analizar las instalaciones, la infraestructura, las empresas locales y a posibles subcontratistas, así como evaluar la viabilidad económica de un plan de negocio. En vista de que tales destrezas son más generalizadas dentro del contexto de la economía civil, las unidades de la Guardia Nacional y del Componente de la Reserva del Ejército podrían tener soldados con la experiencia requerida, quienes podrían ser de gran valor en la labor de recolección de inteligencia. El 28º Regimiento de Ingeniería del Reino Unido ya ha puesto este concepto a prueba con gran éxito, con sus equipos de desarrollo y de influencia en la provincia afgana de Helmand.⁵

Gran parte del análisis para elaborar una recomendación con respecto a una estrategia de inversión es producto del empleo de la lógica por parte de líderes y soldados después de haber

hallado deficiencias muy notorias en las áreas de abandono económico extremo. La célula de inteligencia para operaciones económicas requiere de pericia para gestionar los riesgos financieros de las estrategias de inversión, evaluar

Las operaciones económicas son cada vez más importantes como un multiplicador de fuerza en el entorno operativo actual.

sus costes y las probabilidades de éxito, así como para resumir los resultados en un formato lógico y presentable para el comandante. La infraestructura tecnológica actual permite que estas células acudan a especialistas de otras agencias y aprovechen sus pericias para elaborar evaluaciones incluso mejores. Si bien no resulta tan valioso acudir a terceros como el contar con un asesor económico in situ, es una solución de bajo costo que puede lograrse por medios tecnológicos y de manera rápida.

En resumen, las células de inteligencia para las operaciones económicas ofrecen al proceso de adopción de decisiones un análisis que se traduce en una mejor recuperación de la inversión realizada que las decisiones no guiadas —y no sólo en los aspectos económicos.

Cómo avanzar

La utilización de instrumentos de poder coercitivo (*hard power*) y de poder persuasivo (*soft power*) en zonas con una estabilidad socioeconómica debilitada o colapsada es una tarea atemorizante incluso para aquellas personas que han sido capacitadas para llevarla a cabo. El entorno de seguridad contemporáneo obliga a los comandantes a salirse de sus zonas de confort. Los comandantes son inversionistas con recursos limitados que procuran potenciar la recuperación de la inversión realizada en la seguridad. Si el comandante invierte sus haberes debidamente, puede crear un ímpetu en el frente económico, lo cual le ayudará a lograr su misión de seguridad.

Al hacerlo, estimulará un desarrollo económico adicional. Si el comandante no invierte sus fondos de manera inteligente, la economía local podría empeorar, lo cual dificultaría o imposibilitaría la ejecución de la misión de seguridad.

Las operaciones económicas son cada vez más importantes como un multiplicador de fuerza en el entorno operativo actual. La utilización de la preparación de inteligencia para las operaciones económicas y el establecimiento de células de inteligencia para las operaciones económicas es una necesidad tanto operacional como táctica. Así como es inconcebible lanzar un ataque de infantería sin recolectar y procesar inteligencia del campo de batalla, sería inconcebible iniciar proyectos de desarrollo sin contar con la inteligencia económica. Si el comandante no emplea tal inteligencia para elegir estrategias de desarrollo económico, correrá el riesgo de desperdiciar tiempo y fondos en proyectos de éxito temporal, pero no de logros a largo plazo que disminuirán o eliminarán la necesidad de la presencia de la fuerza de seguridad.

Si bien puede haber una curva de aprendizaje, hay conocimiento institucional en el gobierno, sobre todo en la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y el Departamento de Estado, y otros conocimientos están disponibles gratuitamente en Internet. Se hace cada vez más evidente que las unidades que emplean el análisis económico mejoran el entorno de seguridad y la calidad de vida en las zonas de acción más que las unidades que no lo hacen. Los comandantes que empiezan a implementar la preparación de inteligencia para los programas de operaciones económicas se preguntarán, en poco tiempo, que hubiesen hecho sin esta facultad.**MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Manual de Campaña del Ejército de EUA (*U.S. Army Field Manual*) 3-24/U.S. Publicación sobre actividades bélicas de la Infantería de Marina de EUA (*Marine Corps Warfighting Publication*) 3-33.5, *Counterinsurgency* (Washington, DC: Imprenta del Gobierno, diciembre de 2006), pág. 1-18.
2. *Ibid.*, pág. 2-2.
3. Donahue, Patrick, Coronel y Fenzel, Michael, Teniente Coronel “*Combating a Modern Insurgency: Combined Task Force Devil in Afghanistan*”, *Military Review* (marzo-abril de 2008): pp. 25-52.
4. Marr, Jack, Teniente Coronel, Cushing, John, Mayor, Garner, Brandon, Mayor y Thompson, Richard, Capitán “*Human Terrain Mapping: A Critical First Step in Winning a COIN Fight*”, *Military Review* (marzo-abril de 2008): pág. 21.
5. Sherwood, Phi, Teniente Coronel, “*Reconstruction and Development in Afghanistan: A Royal Engineer Regiment's Experiences*”, *RUSI (Royal United Services Institute) Journal*, octubre de 2007, pp. 2, 91-93.

El Renacimiento de la Estrategia Estadounidense y el Fin de la Gran Guerra Fría

Gordon S. Barrass, CMG

CUANDO CAYÓ LA bandera roja sobre el Kremlin el 25 de diciembre de 1991, pocas personas sabían qué gran contribución había hecho la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) para poner fin a la Guerra Fría. El sexagésimo aniversario de la OTAN es particularmente una buena ocasión para recordar el pasado e intentar comprender lo que realmente ocurrió. Gracias a la disponibilidad de información después del fin de la Guerra Fría —desde archivos secretos, memorias hasta entrevistas— ahora podemos ver con mayor claridad lo que la OTAN y el Pacto de Varsovia estaban intentando hacer.

Luego de la crisis de los misiles en Cuba de 1962, el fantasma de una guerra nuclear atormentó a los adversarios de la Guerra Fría. Durante las dos últimas décadas del periodo, hicieron todo lo posible para garantizar que de estallar una guerra en Europa, por la razón que fuera, la misma no se tornara en una guerra nuclear. Esta honorable iniciativa generó el mayor renacimiento del pensamiento militar en el siglo XX. La inteligencia, en ambos sentidos de la palabra, moldearon las acciones de ambas partes, y a menudo, cada una de las partes adoptaba rápidamente las innovaciones de la otra.

La rivalidad que existía entre la OTAN y el Pacto de Varsovia no sólo era intensa y dramática, sino que requirió de una enorme cantidad de energía por parte de los comandantes militares y líderes políticos. Diego Ruiz-Palmer, uno de los observadores más sagaces de esta época, comentó lo siguiente: “Ninguna otra guerra ha sido tan minuciosamente planificada y tan bien preparada,



(DOD, SSgt. F. Lee Corkran)

Ciudadanos de ambas repúblicas conversan cerca de una reciente apertura en el Muro de Berlín luego de que una grúa quitara una parte de la estructura adyacente a la Puerta de Brandemburgo, 21 de diciembre de 1989.

sin embargo, jamás se peleó”.¹ Sin embargo, no fue simplemente una cuestión militar. Ambas partes estaban comprometidas, en lo que era, de hecho, una lucha psicológica por “controlar Europa”. No es de extrañar, que las relaciones que existían entre los dos bloques, en ocasiones se veían cargadas de tensión y el riesgo era sumamente alto.

Cómo evitar una guerra nuclear

En muchos sentidos, la historia comienza en 1967 cuando la OTAN dejó en claro que no sólo deseaba ver distensión en Europa, sino que además estaba cambiando su estrategia en caso de que se diera un ataque soviético convencional, la OTAN no desencadenaría un “contragolpe masivo” con armas nucleares tácticas, sino que en su lugar, seguiría una política de “respuesta flexible”.² Esto sirvió para aliviar uno de los temores más grandes de Moscú— de que el inicio de cualquier conflicto

Gordon Barrass, Compañero de la Orden de San Miguel y San Jorge, era un integrante del Comité Conjunto de Inteligencia durante los últimos años de la Guerra Fría y fue jefe del equipo de análisis de Inteligencia (Sección de Evaluaciones) en el Gabinete del Primer Ministro en Londres. Se desempeñó en el área de Relaciones Este-Oeste del servicio diplomático británico, en donde realizó viajes

*a la antigua Unión Soviética y a toda Europa Oriental. Actualmente es profesor huésped en la London School of Economics, donde trabajaba en la estrategia y asuntos relacionados de análisis de inteligencia. El señor Gordon Barrass es autor de *The Great Cold War: A Journey through the Hall of Mirrors* el cual ha sido recientemente publicado por Stanford University Press.*

en Europa resultaría automáticamente en que la OTAN empleara armas nucleares y que, a su vez, casi seguramente desataría una guerra nuclear mundial.

Moscú, rápidamente señaló que estaba tomando en serio la nueva estrategia de la OTAN. Su ejercicio militar Dniéper en febrero de 1968 comenzó con las fuerzas soviéticas combatiendo durante una semana antes de recurrir al uso de armas nucleares —era la primera vez. Prevenir que la OTAN emplee sus casi 7,000 armas nucleares plantea un gran desafío para el Pacto de Varsovia. En la nueva estrategia de “respuesta flexible” de la OTAN, sus ejércitos intentarían mantener la línea del frente cerca de la frontera interior alemana, mientras sus aviones, que representaban la mitad del poder de fuego convencional de la OTAN, golpearían implacablemente a los agresores.

En los años subsiguientes, mientras que EUA se empantanaba en Vietnam y la OTAN se encontraba en un lamentable estado, la antigua Unión Soviética aumentó rápidamente su potencia de fuego y movilidad de fuerzas del Pacto de Varsovia en Europa Central. Por otro lado, las fuerzas aéreas soviéticas en las posiciones de avanzadas comenzaron a adquirir grandes cantidades de aviones nuevos —algunos de ellos diseñados para proporcionar apoyo aéreo cercano a las tropas terrestres, otros para identificar con exactitud a los aviones de la OTAN y destruir su almacenamiento nuclear y otras instalaciones militares. En 1974 el mariscal Victor Kulidov, Jefe del Estado Mayor General, anunció, con gran satisfacción, que las fuerzas soviéticas estaban ahora “al día con los requisitos contemporáneos”.³

Ese mismo año, coincidiendo con el fin de la guerra de Vietnam, comenzó el renacimiento del pensamiento estadounidense en torno a la estrategia en Europa. James Schlesinger, el entonces recién nombrado Secretario de Defensa, propuso revitalizar la alianza. Schlesinger trabajó estrechamente con el general Alexander Haig, el nuevo comandante supremo aliado en Europa, y Andrew Marshall, uno de los pensadores más sabios y creativos de la RAND, a quien el Secretario de Defensa había llevado al Pentágono para dirigir la nueva Sección de Evaluación Global del Pentágono.

A Marshall se le asignó la tarea de idear una sugerencia innovadora sobre cómo fortalecer a

la OTAN y poner a los soviéticos a la defensiva. Se invirtió mucho en investigación de asesores, académicos y de los propios militares. En poco tiempo, Marshall estaba ayudando a forjar nuevas ideas en una ofensiva intelectual que se centró en torno a cómo la OTAN podría ganar con armas convencionales.

Dada la escala probablemente de gran magnitud de la ofensiva soviética, la OTAN tenía que ganar la batalla inicial. Desde el comienzo, Marshall dijo lo siguiente: “sabíamos que requeriríamos de armamento nuevo, pero también estaba completamente convencido de que sólo podían ser eficaces si se combinaban con una nueva doctrina, fundamentada en un estudio minucioso sobre cómo pelearían las fuerzas soviéticas”.⁴

“Comenzamos a fijarnos con más detenimiento, mucho más de lo que otros previamente lo habían hecho, cómo las fuerzas soviéticas hacían las cosas y por qué las hacían de esa manera”, explicó Marshall. No sólo monitoreamos los ejercicios, sino que estudiamos los manuales de adiestramiento y modelos o matrices que el Estado Mayor General soviético utilizó para evaluar el equilibrio de las fuerzas. Era evidente que los comandantes soviéticos temían que si no ejercían presión a sus subalternos, caerían en una inercia total. Por consiguiente, los planes de batalla tuvieron que ser elaborados en torno a la creación de masa y momento. A fin de facilitarlo, dependieron, en gran medida, de procedimientos estandarizados”.⁵ La OTAN tendría que explotar la debilidad inherente a tal reglamentado planteamiento de guerra para ganar la batalla inicial.

El general David Jones, comandante de la Fuerza Aérea de EUA en Europa, no tardó en darse cuenta de que ahora tenía que concentrarse en romper las fuerzas Soviéticas cerca de la línea del frente, no solo los refuerzos que se desplazaban desde la retaguardia. A fin de hacerlo, sería necesario que la Fuerza Aérea trabajara más estrechamente con el Ejército.

En 1975, la Fuerza Aérea inauguró su escuela de adiestramiento “*Red Flag*” (Bandera Roja) en el estado de Nevada. Con la ayuda de un piloto soviético quien había desertado con uno de los aviones caza más moderno además de los israelíes quienes habían combatido tanto a pilotos soviéticos como a los pilotos adiestrados

por la antigua Unión Soviética en el Medio Oriente, se había establecido una mini fuerza aérea

En pocos años, el Ejército contaba con una institución similar en el desierto de California, donde una “División Roja”, dotada con tanques soviéticos capturados, combatió al estilo ruso. Las unidades estadounidenses que combatieron contra ella siempre perdieron. Fue de gran alivio para ellos saber que los Rojos ganaron, en gran parte, porque habían peleado más batallas juntas que cualquiera de los equipos que los habían enfrentado. La práctica hace al maestro.

El general William DePuy, quien encabezaba el Comando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de EUA, en 1973 profundizó aún más el trabajo revolucionando la táctica y el adiestramiento, lo cual produjo el cambio más significativo en la doctrina del Ejército de EUA desde la Segunda Guerra Mundial. En lugar de confrontar a las fuerzas soviéticas en Europa con una defensa estática bien preparada, el Ejército, de ahora en adelante, seguiría una “defensa activa”, lo que significaba que podrían contraatacar con tropas terrestres mucho más allá de su propia línea del frente.⁷

En este momento, algunos ex oficiales alemanes explicaron primero a los británicos, y luego a los estadounidenses, que durante la Segunda Guerra Mundial, habían considerado a todo el frente oriental como si fuera un inmenso teatro de operaciones militares.⁸ Esta fue la única región en la que su ejército y su fuerza aérea habían trabajado en estrecha colaboración. Los británicos y los estadounidenses comenzaron a reflexionar sobre cómo la OTAN podría explotar esta idea.

Una revolución en asuntos militares

Al mismo tiempo que emergía una nueva mentalidad sobre cómo pelear contra los rusos, se producía una revolución tecnológica en asuntos militares.

Uno de los primeros estudios vanguardista autorizado por Marshall fue *The Comparison of Soviet and U.S. Weapons* (El estudio comparativo de las armas soviéticas y las estadounidenses). Dicho estudio reveló que el nuevo equipo soviético era tan eficaz o mejor que el que los estadounidenses estaban produciendo, salvo —y esto era una excepción significativa— en el campo

de la electrónica.⁹ El mensaje fue claro. La única manera de que la OTAN recuperara la ventaja era mediante la explotación de la tecnología avanzada.

En este momento, en 1974, la Agencia Nuclear (DNA, por sus siglas en inglés) y la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada (DARPA, por sus siglas en inglés) del Departamento de Defensa, patrocinaron un estudio el cual reveló que la revolución que estaba dándose en la precisión de las armas, muy pronto haría posible el uso de sustitutos convencionales para las armas nucleares. En un periodo de un año, se había iniciado el trabajo de una gama completamente nueva de armas termodirigidas y guiadas por alambre, que combinadas se les denominó “*assault breaker*” (rompe ataque). A solicitud de Marshall, la Agencia de Inteligencia del Departamento de Defensa comenzó a analizar cómo estas armas podrían ser utilizadas para producir mejores resultados.¹⁰

Ya estaba en marcha una revolución en asuntos militares y Moscú lo sabía. El 14 de diciembre de 1975, Yuri Andropov, el jefe del KGB, le advirtió al Politburó soviético, que esas nuevas armas podrían dramáticamente aumentar la capacidad de la OTAN para frustrar cualquier ataque soviético.¹¹

Esto creó un grave problema porque, a principios de la década de los años 70, los líderes soviéticos habían perdido su fe en la utilidad de las armas nucleares. Según Vitaly Tsygichko, un analista científico del Ministerio de Defensa, los principales generales soviéticos “comprendieron y creyeron que el uso de armas nucleares (tácticas) por ambas partes sería catastrófico”.¹² En 1975, y quizás antes, el Estado Mayor soviético ya había recibido una “instrucción” proveniente del liderazgo de que las fuerzas soviéticas jamás deberían ser los primeros en usar armas nucleares. Ahora había una presión aún mayor sobre los militares soviéticos para que pudieran abrumar a la OTAN con sus fuerzas convencionales antes de que pudieran usar “armas nucleares”.¹³

La respuesta de Ogarkov

Moscú le tenía una sorpresa guardada a la OTAN. En 1975, la antigua Unión Soviética comenzó a probar su misil móvil SS-20, que contaba con tres ojivas MIRV. Según el general Andrian Danilevich, “esto significó un gran avance, a diferencia de cualquier (arma) que tuvieran los estadounidenses. Inmediatamente estábamos en condiciones para



El último carnet de identificación del Ejército polaco del coronel Ryszard Kukliński.

tomar a toda Europa como rehén”.¹⁴ Esta no es una exageración: el SS-20 podía atacar blancos en cualquier lugar en Europa desde el territorio soviético más remoto; en los años siguientes se desplegarían unos 400 SS-20.

A medida que este Nuevo “paragua” nuclear se ponía en marcha, al mariscal Nikolai Ogarkov, el nuevo Jefe de Estado Mayor, se le asignó la tarea de elaborar una estrategia fiable para derrotar a la OTAN utilizando solamente fuerzas convencionales, la cual podría transformar el equilibrio psicológico del poder en Europa sembrándole la duda a los europeos de que Estados Unidos pudiera protegerlos.

El general Danilevich, probablemente el estratega soviético más talentoso de la guerra fría, realizó la mayor parte del trabajo. Los resultados se compilaron más tarde en tres volúmenes, “directiva” con carácter ultra secreto sobre *The Strategy of Deep Operations (Global and Theater)* que guiaría las operaciones militares soviéticas en la guerra. La innovación clave fue el concepto de pelear una batalla de aire y tierra integrada sobre un área mucho más grande jamás antes abarcada.

Pronto, a unos cuantos en Washington se les ocurrió una buena idea sobre esta nueva estrategia, gracias, principalmente, al coronel Ryszard Kukliński, un oficial polaco que trabajaba en los planes de guerra del Pacto de Varsovia y también agente de la CIA. La escala de la visión de Ogarkov asombró a aquellos que vieron cuán inteligente era Kukliński. Les dio un sentido de conmoción y pavor mucho antes de que ese término entrara a formar parte de la jerga.

El concepto central fue una ofensiva lanzada a gran velocidad bajo el disfraz de ejercicios militares en la República Democrática de Alemania y Checoslovaquia. Simultáneamente, 2.000 aviones atacarían todas las instalaciones nucleares de la OTAN durante 48 horas. Esta última tarea fue cobrando mayor importancia ya que se esperaba que las aeronaves de la OTAN pronto estuvieran dotadas de municiones “rompe ataque” que serían mucho más efectivas que las bombas convencionales contra las fuerzas armadas soviéticas. Mientras tanto, comenzaría una ofensiva masiva de dos millones de activos a lo largo de un frente que se extiende desde el norte de Noruega hasta el este de Turquía.

A fin de suprimir las defensas de la OTAN, fortalecidas con casi 50.000 misiles antitanques guiados, las fuerzas soviéticas la someterían a un bombardeo aéreo y de artillería sin precedentes. El término que se sugirió en ruso fue que sería de intensidad nuclear.

“Esta nueva estrategia tenía como meta darle a la antigua Unión Soviética más opciones



Philip A. Petersen

Cómo las fuerzas en Alemania Oriental y Checoslovaquia planearon circunvalar las fuerzas de la OTAN.



Una de las nuevas armas tipo “rompe ataques” deja su huella.

que las que pudiera tener la OTAN”. Phillip Petersen, uno de los principales expertos sobre estrategia soviética en la Agencia de Inteligencia del Departamento de Defensa, más tarde señaló lo siguiente: “Ogarkov”, dijo, “sabía que muchos en la OTAN dudaban que sus líderes políticos aceptarían rápidamente el uso de armas nucleares. Por consiguiente, el objetivo clave era pelear la guerra de tal manera que la OTAN retrasara su decisión de usar armas nucleares hasta que fuera demasiado tarde para que pudiera cambiar el resultado de la guerra”.¹⁵

La estrategia de Ogarkov puesta a prueba

En septiembre de 1981, en las llanuras al oeste de la antigua Unión Soviética, el general Ogarkov le dio a probar a la OTAN un poco de su nueva estrategia en Zapad-81, posiblemente el ejercicio militar soviético armado más significativo desde 1945. “Monitoreamos atentamente este ejercicio,” recordó Diego Ruiz Palmer, quien trabajaba en ese tiempo con Andy Marshall. Ogarkov, destacó, “mostró que durante los últimos tres años había analizado muy de cerca la manera en que funcionaría el *rompe ataque* de los estadounidenses y qué medidas se podrían tomar para minimizar su efecto”.¹⁶

Un elemento clave de la estrategia de Ogarkov fueron los “grupos de maniobra operacional” armados de rápido desplazamiento o los OMG.¹⁷ La artillería móvil y los ingenieros dotados con equipo para atravesar ríos los acompañaban para facilitar su avance, con aviones caza y helicópteros de ataque proveyendo potencia de fuego adicional. A fin de reducir su vulnerabilidad, se podían dispersar hasta que estuvieran listos para atacar, “mientras que al mismo tiempo los

acompañaban un gran número de misiles móviles de tierra a aire para protegerlos de los ataques de las fuerzas de la OTAN.

La tarea principal de estos OMG era la de adentrarse lo más que pudieran en la República Federal de Alemania para interrumpir el mando y control de las fuerzas de la OTAN y tomar control de los depósitos, aeródromos y puntos logísticos claves restantes. Las Fuerzas Especiales aerotransportadas detrás de las líneas del frente de la OTAN les ayudarían con estas tareas. Otros OMG circundarían las unidades principales de la OTAN, pero lo harían de una manera mucho más rápida de lo que las fuerzas soviéticas lo hubieran podido hacer en la década de los años 70. La intención era que las fuerzas soviéticas lograran llegar al Canal de la Mancha en menos de 20 días, y sin usar armas nucleares.

A diferencia de la OTAN, las fuerzas soviéticas convencionales jamás habían lucido tan bien, especialmente en el documental propagandista soviético cuidadosamente editados que le siguió. Los líderes soviéticos comenzaron a proclamar, públicamente, que habían perfeccionado la estructura y métodos de sus fuerzas hasta el grado de que podrían ganar una guerra europea usando solamente armas convencionales.

Sin embargo, quedaba mucho por hacer antes de que las fuerzas soviéticas pudieran llevar a cabo, en su totalidad, el concepto de Ogarkov. Los “expertos observadores sabían”, destacó Ruiz-Palmer, “que cada una de las partes de esta maniobra había sido cuidadosamente investigada y coreografiada. Casi todos los que participaban eran oficiales o suboficiales, no soldados simples. Así no sería en una operación militar; no era más que propaganda militar”.¹⁸

La reacción inicial de Estados Unidos

Sin embargo, la OTAN no estaba dispuesta a olvidarse del asunto. A finales de 1981, solo tres meses después del ejercicio Zapad-81, el general Bernard Rogers, comandante supremo aliado, en la Europa de ese entonces, recibió una sesión informativa de carácter ultra secreta en la comandancia en su sede en Mons, Bélgica. Sus presentadores de información fueron los dos analistas de la Agencia de Inteligencia quienes dominaban a cabalidad los planes de Ogarkov. Al terminar la sesión de información, supuestamente Roger les dijo, “Por primera vez en mi carrera, siento que verdaderamente estoy penetrando en la mente de mi adversario”.¹⁹ El general Rogers pronto se dio cuenta de que la OTAN tenía mucho que aprender de Ogarkov.

Mientras la OTAN ponía en orden sus asuntos, Ogarkov se veía en problemas. Casi al mismo tiempo que el general Rogers recibía su sesión de información, el mariscal Dmitri Ustinov, Ministro de Defensa soviético, le decía a sus colegas del Pacto de Varsovia que la balanza del poder entre la OTAN y el Pacto de Varsovia “por el momento no se inclinaba a su favor”.²⁰ Su declaración reflejó un deterioro repentino y marcado en la confianza soviética.

Por supuesto, un factor principal fue el surgimiento del Movimiento Solidaridad, encabezado por Lech Walesa, en Polonia. Incluso después de la imposición de la ley marcial el 13 de diciembre de 1981, a Polonia no se le podía considerar como un aliado confiable. Y para empeorar las cosas, cuando Moscú se enteró de que Kuklinski había desertado para el Occidente, Ogarkov tuvo que encarar la triste realidad de que sus planes de guerra ya no eran secretos.

Cómo transformar la batalla

Es probable que el cambio de perspectiva del mariscal Ustinov resultara de una evaluación total de la reciente “revolución en asuntos militares”—una revolución en la cual los estadounidenses presionaban a la competencia más allá del alcance soviético— desde electrónica hasta el dominio de la microelectrónica.²¹

La inteligencia militar soviética no hubiera tenido mucha dificultad en obtener copias de los panfletos que los contratistas del Departamento de Defensa estadounidense estaban usando para persuadir a las fuerzas militares de que la segunda

generación de las armas “rompe ataque” serían mucho más eficaces que las primeras.

Dichos panfletos, los cuales estaban impregnados de exageraciones, se basaban, en gran medida, en una película producida en 1979 que mostraba cómo los aviones lanzaban “bombas con sub-municiones”, que contaban con sensores rastreadores de calor que les permitía impactar tanques con efectos devastadores. Sin embargo, esta película era una versión ingeniosamente editada de la primera prueba de las nuevas armas efectuada el año anterior. Cada una de las “bombas con sub-municiones” estaba hecha a mano y habían costado una fortuna. Estaban suspendidas por cables a través de un cañón que estaba directamente sobre unas columnas de tanques estacionarios. No obstante, funcionó. Y la inteligencia militar soviética posiblemente también sabía que los estadounidenses estaban poniendo a prueba helicópteros que podrían identificar objetos en movimiento a una distancia de hasta 40 kilómetros detrás de la línea del frente.²² Además, en un periodo de dos años, esperaban que los estadounidenses incluyeran en el servicio misiles cruceros con un alcance de 2,500 kilómetros que podrían destruir blancos fortificados, los cuales previamente solo eran vulnerables a un ataque nuclear. Esto expondría todo el territorio del Pacto de Varsovia a un ataque convencional rápido desde el inicio de las hostilidades.

Si bien la inteligencia militar soviética parecía haber sobrestimado el ritmo en el cual la OTAN desplegaría sus nuevas municiones “rompe ataques”, no fue un error garrafal, su mensaje principal fue que la antigua Unión Soviética encaraba un reto que no podía igualar.

A finales de 1982, el mariscal Ustinov se refería más bien evasivamente a “problemas y dificultades sin resolver” en cuanto al desarrollo de la economía soviética.²³ Ahora había muy pocas posibilidades de que Ogarkov adquiriera las armas tan costosas que necesitaba para obtener misiles de precisión con las ojivas convencionales que podrían cerrar los aeródromos de la OTAN y destruir sus instalaciones nucleares, y el avión de alto rendimiento que le daría a la antigua Unión Soviética la superioridad aérea desde el comienzo de la guerra.

Tres meses después, el presidente Reagan pinchó un delicado nervio soviético. El 23 de

marzo de 1983, lanzó su Iniciativa de Defensa Estratégica (conocida comúnmente como “Guerra de las Galaxias”). Pidió que los científicos hicieran los misiles nucleares “ineficaces y obsoletos” desarrollando una red impenetrable de sistemas basados en tierra y espacio que podrían destruir misiles en vuelo.²⁴ Muchas personas en Estados Unidos dudaban de la practicabilidad de esta iniciativa, sin embargo, los líderes soviéticos temían que pudiera tener éxito. Estaban verdaderamente turbados por las implicaciones estratégicas de la carrera armamentista en el espacio.

Poco después del anuncio del presidente Reagan, surgió un conocimiento decisivo de la debilidad soviética durante una conversación sostenida entre Ogarkov y el ex controlador de armas estadounidense. Ogarkov le dijo al estadounidense lo siguiente: “En Estados Unidos los niños juegan con computadoras... Por razones bien conocidas, no tenemos esa capacidad en nuestra sociedad. Jamás los igualaremos en lo que respecta a armas modernas hasta tanto suceda una revolución económica. Y la pregunta del millón es si podemos tener una revolución económica sin una revolución política”.²⁵

Pero lo peor estaba por llegar. En septiembre de 1983, las fuerzas de defensa aérea soviética derribaron un avión comercial de la aerolínea Corea del Sur que se había desviado de rumbo y había traspasado el espacio aéreo soviético. La defensa discordante de Moscú sobre su acción redujo la considerable oposición en Europa contra la OTAN de desplazar misiles *Pershing II* y misiles *cruceros* para contrarrestar los SS-20 soviéticos. Esto no era buena noticia para Moscú ya que los soviéticos temían que los Pershing II pudieran llegar a Moscú en menos de 10 minutos, lo cual no le daría al liderazgo soviético el tiempo suficiente para tomar represalias; del mismo modo, el radar soviético enfrentaría grandes dificultades para detectar los misiles cruceros que abarcaban el terreno. Cabe mencionar que los primeros misiles llegaron a Europa Occidental en noviembre de 1983.²⁶

A nivel operativo, la OTAN comenzaba a voltearles la tortilla a los soviéticos. A principios de la década de los años 80, el Ejército de EUA en Europa pasó de una doctrina de “defensa activa” a una de “batalla aérea-terrestre”, que tenía que ver con la estrecha coordinación de fuerzas terrestres

y aéreas. Mientras tanto, el general Nigel Bagnall, destacado historiador militar, regresó a Alemania para asumir el cargo de comandante del Cuerpo de Ejército Británico. Bagnall, estaba convencido de que el débil podría vencer al fuerte y dedicó gran parte de su tiempo explicando a sus subalternos cómo podía hacerse.²⁷

En un esfuerzo de frustrar la ofensiva soviética, Bagnall recibió ayuda sumamente valiosa de una fuente inesperada. El coronel Ghulam Dastagir Wardak había estudiado en la Escuela de Estado Mayor General en Moscú a mediados de la década de los años 70, donde había tomado clandestinamente apuntes detallados de clases en una escritura afgana poco conocida. Luego de la invasión soviética de su país, el coronel Wardak se relacionó con estadounidenses en Pakistán. Sus apuntes fueron de gran valor para la OTAN, pero lo más importante fue que Wardak había sido adiestrado como un oficial soviético, pensaba y peleaba como uno de ellos.

En 1983, el general Bagnall invitó a Wardak a liderar todo un ejército soviético en un juego de guerra que se llevaba a cabo en su comandancia.²⁸ Wardak inmediatamente ordenó a toda una división a llevar a cabo un ataque casi suicida en su línea de frente fuertemente defendida, lo cual dejó perplejos a los británicos. Los británicos respondieron con el despliegue de sus unidades de reserva. Mientras estaban inmovilizados, las divisiones bajo el mando de Wardak arrasaron con las fuerzas belgas más débiles al sur y las de los holandeses al norte, por consiguiente, rodeando no solo a toda la fuerza de Gran Bretaña sino también la de Alemania.



Casa Blanca

El presidente Ronald Reagan se dirige al país, desde el Despacho Oval de la Casa Blanca, para hablar sobre la Seguridad Nacional (discurso sobre la Iniciativa de Defensa Estratégica), el 23 de marzo de 1983.

El gran pesar que sintió Bagnall al ver a sus comandantes humillados por un afgano en las llanuras de Alemania se vio más que compensado por el nuevo conocimiento que había adquirido sobre la manera de pensar de los soviéticos. De hecho, esta experiencia reforzó la convicción de Bagnall de que para derrotar una ofensiva soviética sumamente coordinada, la OTAN no solo necesitaba una defensa bien coordinada, sino que también la capacidad de lanzar una contraofensiva poderosa.²⁹ Con la asunción del mando del Grupo de Ejércitos en el Norte en 1983, Bagnall trabajó estrechamente con oficiales alemanes y franceses de mayor antigüedad que tenían maneras de pensar similares a la suya para elaborar un planteamiento novedoso y flexible a fin de frustrar una ofensiva soviética.

La seguridad en sí misma que tenía la OTAN siguió fortaleciéndose cuando los estadounidenses mostraron que en sólo 10 días podían enviar cinco divisiones adicionales para que se unieran con su equipo el cual estaría pre posicionado y listo en Europa.³⁰ Esto representó una tremenda adición para las capacidades de pelear una guerra de la OTAN.

El momento decisivo - 1985

Al asumir el cargo de líder soviético en marzo de 1985, Mikhail Gorbachov dio luz verde al recién planteamiento en las relaciones Este – Oeste que previamente había señalado durante su famoso dialogo con la Primera Ministro Margaret Thatcher en Londres en el mes de diciembre de 1984. Él quería, señaló, ver los arsenales nucleares y convencionales de ambos lados drásticamente reducidos.

En Politburó, había una creciente concienciación de los problemas económicos del país. Según posteriormente afirmó Akhromeyev, “La Unión Soviética no podría sostener la confrontación con Estados Unidos y la OTAN después de 1985. Los recursos económicos para tal política habían sido prácticamente agotados”.³¹

Este fue un motivo por el cual Gorbachov se sintió complacido. Poco antes de su fallecimiento en diciembre de 1984, el mariscal Ustinov, ministro de defensa, degradó al mariscal Ogarkov. Gorbachov tenía al mariscal Ogarkov entre los ojos, principalmente por querer invertir más dinero en la rehabilitación de las fuerzas convencionales

soviéticas a fin de que estuvieran preparadas para una guerra que Gorbachov estaba determinado a jamás pelear.³²

Sin embargo, en las capitales occidentales, había muchas sospechas de las verdaderas intenciones de Gorbachov. La OTAN siguió adelante con sus planes de fortalecer la alianza. Una de las principales mejoras se dio en 1985, cuando la OTAN adoptó la doctrina de consecuencia de ataque de fuerzas.³³ Por primera vez, el comandante aliado supremo en Europa, podría coordinar ataques convencionales a través de la República Democrática de Alemania y en la región interna de Polonia.

La transformación que tuvo lugar en el Grupo de Ejército - Norte de la OTAN había traído un gran incremento en la capacidad de montar tales ataques. Desde que Bagnall asumió el mando en 1983, las fuerzas de Gran Bretaña, Holanda, Bélgica, Alemania y Estados Unidos de tal grupo, se habían adiestrado para combatir como un ejército que podría beneficiarse de su gran flexibilidad, concentración de fuerza y capacidad de utilizar el factor sorpresa. Bagnall continuó diciéndoles a sus comandantes que no acataran sus órdenes sino que usaran su iniciativa.³⁴

Tanto el ataque de fuerzas de seguimiento como el planteamiento de Bagnall para pelear a los soviéticos estaban estrechamente vinculados y cobrando ímpetu en la “revolución en asuntos militares de la OTAN. Esto proveyó un marco conceptual intelectual para adaptar la tecnología de punta estadounidense a las realidades del campo de batalla europeo. La tarea clave era romper la ofensiva de las fuerzas blindadas soviéticas y cerrar los aeródromos de donde se había originado el apoyo aéreo.

Un avión de la OTAN podría destruir hasta 100 blancos con los nuevos tipos de armas “rompe ataques” a diferencia de las municiones convencionales previas. Aún así, la adquisición eficaz de blancos permaneció un elemento esencial ya que sólo el ataque inicial del Pacto de Varsovia podría involucrar hasta 4.000 tanques, transportes blindados y sistemas de artillería.

Ted Warner, un experto en materia de defensa, quien posteriormente fue nombrado Subsecretario de Defensa, destacó lo siguiente: “Una de las mejoras más grandiosas fue lo que denominamos ataque de reconocimiento”.³⁵ Ahora la OTAN estaba desarrollando un avión de vigilancia, el

J-STAR, el cual podía identificar blancos terrestres a una distancia de hasta 250 kilómetros. Una vez que el J-STAR u otro avión identificara un blanco, las computadoras de alta potencia entonces podían ubicar aviones ya en vuelo que contaran con las municiones adecuadas y estuvieran cerca del blanco y, de ahí, enviarles las coordenadas para el ataque.

Por primera vez, los estadounidenses se encaminaban a llevar la ventaja —no en la defensa, sino en el ataque.

Cómo mantener el carácter de urgencia

En la cumbre de Reikiavik celebrada en noviembre de 1986, los presidentes Reagan y Gorbachov tuvieron opiniones afines sobre la necesidad de reducir, en gran medida, las armas y misiles nucleares. Sin embargo, todo quedó estancado cuando el presidente Reagan se rehusó a vincular tal reducción con las restricciones estrictas en el desarrollo de armamento para la Iniciativa de Defensa Estratégica, o “Guerra de las Galaxias”, como comúnmente se conoce.

A pesar de este contratiempo, el presidente Gorbachov todavía sentía la necesidad de encontrar una manera de seguir adelante.³⁶ A principios de 1987, decidió romper el hielo y acordó negociar un tratado independiente sobre las fuerzas nucleares de alcance intermedio sin precondition alguna de restricciones en la Iniciativa de Defensa Estratégica.

La disposición del Presidente de eliminar los misiles SS-20 simbolizó su objeción a la estrategia de Ogarkov. Después de todo, el misil SS-20 había posibilitado la estrategia de Ogarkov en primera instancia, y luego puso en peligro la seguridad soviética al provocar que la OTAN desplazara misiles Pershing II y de crucero.

El 28 de mayo de 1987, Mathias Rust, un alemán occidental de 19 años de edad, voló 1.000 kilómetros en una avioneta Cessna a través de la antigua Unión Soviética y aterrizó justo en la Plaza Roja, muy cerca de oficina de Gorbachov en Kremlin— sin nadie que intentara detenerlo. El mismo día, en su reunión celebrada en Berlín Este, los líderes del Pacto de Varsovia solicitaron la reducción de las fuerzas armadas y armamento convencional a un nivel que imposibilitara ataques tipo sorpresa y “operaciones de ofensiva, en

general”.³⁷ Gorbachov rápidamente se aprovechó del incidente para despedir al Ministro de Defensa y a muchos otros oficiales, haciendo, por consiguiente, más fácil para él la aprobación de la reforma de la estrategia soviética en Europa.

A pesar de estos indicios de flexibilidad de Moscú, el general Rogers se dispuso, en el otoño de 1987, socavar la confianza de los soviéticos, desplegando el ejercicio más innovador y de mayor envergadura que la OTAN jamás hubiera desplegado. En el norte de Alemania, el concepto del general Bagnall de usar una gran reserva de vehículos blindados para lanzar un contragolpe contra un despunte soviético se puso a prueba en el ejercicio *Certain Strike*, en el cual participaron 80.000 efectivos, de los cuales 35.000 provenían de Estados Unidos.³⁸ Por primera vez, todas esas fuerzas, de cinco países distintos, estuvieron bajo el mando del Grupo de Ejército – Norte y no de comandantes de sus respectivos países.

Francia aportó 20.000 efectivos para un ejercicio en el sur de Alemania, denominado *Bold Sparrow*. Esta fue la operación de contingencia de mayor envergadura que se desplegó en Alemania en apoyo a la OTAN— y fue la primera vez que la nueva *Force d’Action Rapide* había cruzado el Rin.

Después de la firma del Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio que tuvo lugar en la Cumbre celebrada en Washington en diciembre de 1987, surgió una gran euforia en el Occidente. No sólo hubieron muchas personas que alegaban que la Guerra Fría se había prácticamente acabado, sino que un creciente número de políticos solicitaba un “dividendo de paz” con base en recortes inmediatos y unilaterales en el gasto de la defensa en el Occidente y utilizar el dinero economizado para lidiar con los urgentes asuntos económicos y sociales.³⁹

Esta posibilidad alarmó a varios líderes occidentales y a sus asesores militares, quienes señalaron que la concentración de fuerzas del Pacto de Varsovia continuaba y que el mismo contaba con una preponderancia masiva de fuerzas en Europa. Terminar con su propia concentración de fuerzas planificadas con mucha antelación en la cual la OTAN había invertido una tremenda suma de dinero y capital político, dejaría a los aliados en una situación gravemente desventajosa si la antigua Unión Soviética rechazaba el planteamiento de Gorbachov y las relaciones, nuevamente, se

tornaban antagónicas. Incluso, la OTAN quería ver recortes radicales de las fuerzas soviéticas en Europa Oriental de manera que estos países tuvieran mayor posibilidad de lograr su libertad.

Jaque mate

Con los gastos militares en aumento, Gorbachov, en febrero de 1988, les dijo a sus colegas lo siguiente: “Ahora es evidente que sin un recorte sustancial de los gastos militares, no podremos resolver los problemas de *perestroika* (política de liberación económica y reestructuración en Rusia)”.⁴⁰ La pregunta decisiva que Gorbachov tuvo que formular urgentemente fue cuán sustanciosos eran los recortes que él quería—y si él pensaba que los militares los aceptarían.

Luego de sólo unos meses del ejercicio *Bold Sparrow*, algunas revistas militares soviéticas secretas publicaron artículos en los cuales advertían que la nueva tecnología estaba amenazando con sacar de servicio a los tanques. El ministro de defensa soviético, mariscal Dmitri Yazov, agudizó la depresión de sus colegas cuando se lamentó de que el Occidente había desarrollado capacidades de guerra electrónica que sencillamente la Unión Soviética no podía igualar. Posiblemente, esto era una referencia de los informes de un Agente estadounidense, que trabajaba tanto para los alemanes orientales como para los soviéticos, el cual aseveraba que los Estados Unidos ahora podía insertar desinformación en las redes de comunicación del Pacto de Varsovia —lo cual podría tener consecuencias desastrosas en tiempo de guerra.

En la primavera de 1989, el Pacto de Varsovia realizó su primer ejercicio a gran escala que fue estrictamente defensivo, seguido por una contraofensiva de sólo tres semanas que culminó después de que las fuerzas de la OTAN fueran expulsadas de Europa Oriental. Este periodo, expresó el mariscal Akhromeyev, “habría provistos a los líderes de ambos bandos el tiempo suficiente para ponerle fin a la guerra”.⁴¹

Poco después de haber asumido el mando de todas las fuerzas de la OTAN en el frente central, el general Hans-Hennings von Sandrart, emitió la primera “Guía Operacional para la Región Central”.⁴² Este documento reunió todos los elementos de la nueva dinámica estrategia. Nuevamente, la OTAN causó gran impresión con

el mensaje de sus crecientes capacidades. En el otoño, la OTAN llevó a cabo el *Refoger 88*, el ejercicio más grande que jamás había ejecutado, en el que participaron más de 120,000 efectivos. En este ejercicio, la OTAN puso a prueba tanto sus nuevas ideas como su equipamiento.

Los líderes de la OTAN sintieron que finalmente habían obtenido la ventaja. Habían admirado a Ogarkov por pensar en grande y coordinar sus operaciones a través de un teatro gigantesco de operaciones militares; ahora habían demostrado que no sólo podían responder de manera similar sino que contaban con la capacidad de derrotar fuerzas mucho más grandes que las propias. Según una vez expresó vívidamente Diego Ruiz-Palmer: Militarmente hablando, esta fue la ejecución pública del mariscal Ogarkov fuera del cuartel general de la OTAN”.⁴³

Querer un progreso rápido

Si bien el trabajo estaba progresando sin dificultades en lo que tocaba al Tratado de Reducción de Armas Estratégicas, era evidente que el Senado no estaba dispuesto a ratificar el tratado hasta tanto se acordara en un recorte sustancial de las fuerzas convencionales en Europa en las negociaciones que estaban programadas a reanudarse en Viena en marzo de 1989. Gorbachov no objetó en esto porque como parte de su iniciativa de fomentar una nueva relación con Europa Occidental, el también quería este tipo de acuerdo. De igual importancia, los recortes sustanciales en el presupuesto de las fuerzas convencionales liberarían más recursos para la economía soviética que los recortes de presupuesto para los misiles nucleares estratégicos.⁴⁴

En su importante discurso pronunciado en Westminster College en Fulton, estado de Misuri, en 1946, Winston Churchill habló sobre cómo la Cortina de Hierro había partido a Europa por la mitad. Cuando Gorbachov pronunció su primer discurso en las Naciones Unidas en diciembre de 1988, quiso dejar en claro que ahora él estaba levantando dicha cortina.

En dicho discurso, Gorbachov primero hizo énfasis en la importancia del interés mundial por la humanidad, luego, prosiguió con el sensacional anuncio de que, en los dos años siguientes, las fuerzas soviéticas se verían reducidas a 500.000

efectivos y seis de sus divisiones apostadas en Europa Oriental, serían desactivadas.⁴⁵ Moscú, les aseguró a su audiencia que no iba a usar la fuerza contra Europa Oriental o ningún otro lugar. Gorbachov recibió un fuerte aplauso.

Como luego me dijo Anatoly Chernayev, su asesor de Relaciones Exteriores, “Gorbachov quería causar sensación—y lo logró”. Además, tomó por sorpresa a los diplomáticos estadounidenses, aunque después, el entonces secretario de estado Shultz, afirmó que “si alguien había declarado el fin de la Guerra Fría, ése había sido Gorbachov en aquel discurso: era el fin”.⁴⁵

Muy pocos líderes en el Occidente llegaron a caracterizar tanto en público como en privado el anuncio de Gorbachov como lo hizo el entonces secretario de estado Shultz, no obstante, la mayoría aceptó que Gorbachov se encaminaba enérgicamente a resolver algunos de los asuntos contenciosos restantes de la Guerra Fría. Los recortes sustanciosos y unilaterales que había anunciado de las fuerzas convencionales soviéticas, colocarían a la OTAN y al Pacto de Varsovia en igualdad de condiciones.

La ganancia instantánea era que cuando en marzo de 1989, se reanudaran en Viena las negociaciones sobre cómo reducir las fuerzas convencionales en Europa, ahora se abrigaba la esperanza de que las mismas se concluyeran. Por primera vez, la antigua Unión Soviética posiblemente presentaría cifras creíbles del número de tropas y equipamiento que tendría en Europa una vez que

se implementara el anunciado recorte unilateral. Eso proveería una base en la cual los dos bandos podrían negociar recortes sustanciales y rápidos.

En menos de un año, cayó el Muro de Berlín y el sueño de la unificación de Alemania llegó hacerse realidad. Cuando se firmó en París el tratado sobre las fuerzas convencionales el 19 de noviembre de 1990, el ministro de defensa soviético, mariscal Yazov no pudo contener su furia. Les vociferó a sus colegas lo siguiente: Lo que significa este tratado es que hemos perdido la Tercera Guerra Mundial sin haber disparado ni una sola bala.”⁴⁷ Los opositores de Gorbachov estaban ganando apoyo popular y en menos de un año, Gorbachov había salido del poder.

Si bien no me queda la menor duda de que Gorbachov quería recortar las fuerzas nucleares y convencionales, no considero que los recortes hubieran sido tan sustanciales ni tan rápidos si la OTAN no hubiera dado seguimiento a la bien elaborada estrategia que les acabo de describir. Además, considero que la estrategia de la OTAN, proveyó un aporte crucial a la unificación de Alemania, la liberación de Europa y el fin de la Guerra Fría.

Al reflexionar sobre la Guerra Fría después de su fin, un oficial de inteligencia militar soviético de mayor antigüedad dijo. “Los estadounidenses no nos derrotaron porque tenían más tanques, sino porque tenían más grupos de estrategia”.⁴⁸ La cuestión no fue tan sencilla, pero tuvo razón en destacar el poder del pensamiento cuidadoso, específicamente en asuntos de estrategia.**MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Barrass, Gordon S., *The Great Cold War: A Journey Through the Hall of Mirrors* (Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2009), 193
2. NATO Ministerial Communique, 14 de diciembre de 1967.
3. Barrass, p. 429.
4. *Ibid.*, p. 198.
5. *Ibid.*
6. *Ibid.*, p. 268.
7. *Ibid.*, p. 198; U.S. Army Field Manual 100-5, *Operations* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1976).
8. *Ibid.*, págs. 267-268.
9. *Ibid.*, págs. 198-199.
10. *Ibid.*, p. 199.
11. *Ibid.*, p. 195.
12. *Ibid.*, p. 208.
13. *Ibid.*, págs. 212-213.
14. *Ibid.*, págs. 213-214.
15. *Ibid.*, p. 216.
16. *Ibid.*, p. 215.
17. *Ibid.*, p. 216.
18. *Ibid.*, p. 267.
19. *Ibid.*, págs. 273-274.
20. *Ibid.*, p. 274.
21. *Ibid.*, págs. 274-275.
22. *Ibid.*, p. 276.
23. *Ibid.*, págs. 292-293.
24. *Ibid.*, p. 293.
25. *Ibid.*, p. 302.
26. *Ibid.*, p. 270.
27. *Ibid.*, p. 270-2.
28. *Ibid.*, p. 272.
29. *Ibid.*, p. 339.
30. *Ibid.*
31. *Ibid.*
32. *Ibid.*
33. *Ibid.*, p. 273.
34. *Ibid.*, p. 338.
35. *Ibid.*, p. 339.
36. *Ibid.*, p. 328.
37. *Ibid.*, p. 342.
38. *Ibid.*, p. 339.
39. *Ibid.*, p. 342.
40. *Ibid.*, p. 343.
41. *Ibid.*
42. *Ibid.*, p. 341.
43. *Ibid.*
44. *Ibid.*, p. 342.
45. *Ibid.*, p. 347.
46. *Ibid.*
47. *Ibid.*, p. 365.
48. *Ibid.*, p. 410.

La capacitación lingüística y la educación cultural: ¿Dos caminos distintos?

Dr. Jeff R. Watson

A CAUSA DE LOS desafíos de carácter “irregular” de la Guerra contra el Terrorismo y la participación de la operaciones de mantenimiento de la paz, la fomentación de naciones (*nation building*) y la ayuda humanitaria que prestan por todo el mundo, cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas estadounidenses ha establecido centros especiales para promover el estudio y fomentar la eficacia intercultural. Cada centro ha elaborado conceptos e ideas clave para la educación en la eficacia intercultural. Sin embargo, se sigue abriendo más la brecha entre los dos componentes principales necesarios para la eficacia intercultural: la competencia intercultural y los idiomas extranjeros. Si bien el dominio del idioma es un componente indispensable para la eficacia intercultural, los servicios armados lo consideran secundario y no tan crucial como la competencia intercultural. A la competencia intercultural se le considera como un conjunto amplio de destrezas más generales que las habilidades lingüísticas percederas del dominio de un idioma que requiere de estudio profundo y prolongado. Debido a esta tendencia, las fuerzas militares están prescribiendo e implementando caminos, prácticamente distintos de capacitación lingüística y educación cultural.

Definiciones del Ejército sobre la cultura y la eficacia intercultural

El Centro Cultural del Comando de Adiestramiento y Doctrina (TRADOC) del Ejército

define la cultura como un “sistema social dinámico”, provisto de valores, creencias, comportamientos y normas de un “grupo, organización, sociedad u otra colectividad específico” que han aprendido, compartido, internalizado y pueden ser modificados por todos los integrantes de dicha sociedad.¹

El Centro Cultural de TRADOC fomenta el desarrollo de la “capacidad cultural” en todo el Ejército mediante una “estrategia global, coherente y conectada” de capacitación y educación que debe integrar las distintas organizaciones del Ejército y el Departamento de Defensa. Las “capacidad cultural” que he llamado “eficacia intercultural” es el producto del desarrollo de la competencia intercultural y la competencia regional en el personal del Ejército. Por competencia intercultural se entiende el conjunto de habilidades de cultura general que incluye la concienciación de “sí mismo” en el contexto de la cultura, una



(Fuerza Aérea de EUA, Aerotécnico Ashley Hawkins)

Integrantes del Equipo de Reconstrucción Provincial (PRT) en la provincia de Nuristán, Afganistán hablan con los ancianos de la aldea sobre la seguridad y el bienestar general de la población en la aldea de Quandalay, en la provincia afgana de Nuristán, el 7 de diciembre de 2009. El PRT visita periódicamente las aldeas locales para cultivar relaciones positivas con los ancianos y dar seguimiento a los proyectos de auto ayuda que financia el PRT.

Dr. Jeff Watson, Ph.D, es el presidente de lingüística y adquisición de idiomas en el Centro de Idiomas, Culturas y Estudios Regionales de la Academia Militar de Estados Unidos en West Point, Nueva York. Antes de integrarse a West Point, pasó tres años en la Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio (NASA), impartiendo clases de

capacitación de idiomas y cultura a astronautas y científicos en Houston, Texas y posteriormente ocupó el puesto de director de las oficinas de idioma ruso y logística de la NASA en Moscú, Rusia. Recibió su Maestría del Instituto de Estudios Internacionales en Monterey, California y su Doctorado de la Escuela Bryn Mawr.

mente abierta con respecto a la diversidad y una apreciación por la misma, así como la habilidad de poner en práctica “modelos analíticos de cultura” en cualquier región. Por competencia regional se entiende los aspectos específicos culturales de cualquiera cultura dada según lo determinado por los objetivos de la misión. El dominio de un idioma forma parte de la categoría de competencia regional.

Según el Centro Cultural de TRADOC, la competencia intercultural representa conocimientos que son más duraderos y más fáciles de adquirir, mientras que el dominio de un idioma es perecedero y requiere de mucho tiempo para lograrlo y mantenerlo. Por otra parte, el Centro Cultural de TRADOC sostiene que los conjuntos de habilidades provenientes del dominio de un idioma no pueden transferirse fácilmente de una región a otra como los de la competencia intercultural. Debido a esta creencia, la capacitación para fomentar la competencia intercultural goza de mayor prioridad que la competencia regional (incluso la capacitación lingüística) en el plan del Centro Cultural.

En West Point, el recién creado Centro de Idiomas, Culturas y Estudios Regionales (*Center for Languages, Cultures, and Regional Studies*) emplea una metodología más general. Si bien acepta la definición fundamental de cultura de TRADOC, el Centro de Idiomas, Culturas y Estudios Regionales considera que el idioma, la cultura y los conocimientos sobre la dinámica regional están entrelazados y que son elementos de igual valor en la

...el vínculo entre el idioma y todos los aspectos de la cultura es trascendental e irresoluble.

eficacia intercultural. Tal eficacia requiere de un conjunto de destrezas que incluye el estudio de idiomas y la concienciación cultural que éste establece, la competencia intercultural a través de la capacitación lingüística y otros aspectos culturales, así como los conocimientos sobre la

dinámica regional y cómo tales conocimientos se relacionan de forma intrínseca tanto con la cultura como con el idioma.² Asimismo, el centro define la competencia intercultural como “la capacidad de generar percepciones y adaptar comportamientos al contexto cultural”.³ Actualmente, ofrece una prueba normalizada de competencia intercultural a los cadetes que participan en el Programa Semestral en el Extranjero de West Point.⁴

Definiciones de cultura y de eficacia intercultural según el Cuerpo de Infantería de Marina

El Cuerpo de Infantería de Marina de Estados Unidos (USMC), el cual ha publicado su propia guía de capacitación sobre el tema de cultura operacional, ha elaborado un planteamiento práctico para la definición de cultura y para la implementación de la capacitación cultural en sus infraestructuras de educación. En su discusión sobre la cultura, el Centro para el Aprendizaje Avanzado de Cultura Operacional del USMC limita su definición de cultura a los elementos que son únicamente “relevantes a las misiones militares” y a los que los infantes de marina pueden emplear en el entorno militar “de manera congruente con las necesidades de las operaciones del Cuerpo de Infantería de Marina”.⁵ Basándose en los escritos del antropólogo cultural Ward Goodenough, quien define la cultura como un conjunto de normas y comportamientos que uno puede “adoptar o activar, según el grupo en el que uno se encuentre y por un motivo dado”, los infantes de marina han adoptado un concepto de cultura que incluye sólo esa parte que es “relevante para el aspecto operacional”. Más aún, sustentan esta perspectiva limitada de la cultura con la afirmación de que, desde el punto de vista académico, “gran parte de lo que constituye la cultura no forma parte de las inquietudes de los combatientes”.⁶

Esta perspectiva pragmática de la cultura exige que los infantes de marina “operacionalicen” la cultura en cinco ámbitos culturales específicos que constituyen el cuerpo de lo que es “relevante en el aspecto operacional” para el Cuerpo de Infantería de Marina. Los cinco ámbitos son a saber: el entorno físico, la economía, la estructura social, la estructura política y las creencias.

En resumen, el Cuerpo de Infantería de Marina

ha establecido una definición de cultura que, por necesidad, se limita únicamente a los elementos de la cultura en lugar de ser “operacionalizados” fácilmente y que son relevantes desde el punto de vista militar para el soldado. En la publicación del Centro de Aprendizaje Avanzado de Cultura Operacional en ninguna parte se menciona el idioma ni la capacitación lingüística.

Las definiciones de cultura y de la eficacia intercultural según la Fuerza Aérea

La Fuerza Aérea de Estados Unidos (USAF), bajo la orientación del recientemente fundado Centro Cultural y de Idiomas de la USAF, ha optado por definir la cultura en el marco práctico del Proyecto de Competencia Intercultural de la USAF.⁷ En términos concisos aunque algo académicos, el Centro Cultural y de Idiomas de la Fuerza Aérea define la cultura como “la creación, el mantenimiento y la transformación entre las distintas generaciones, de modalidades semi-compartidas de significado, entendimiento, afiliación y organización por parte de grupos”. En el sentido más amplio, el centro “operacionaliza” la cultura para incluir los “ámbitos principales” de una cultura como la familia y el parentesco, la religión y espiritualidad, el tiempo y espacio, el género, la política, la historia, el idioma y la economía; la mayoría de ellos compartidos y dinámicos (cambian con el tiempo). El centro también ha adoptado un concepto de multinivel cultural que incluye un entendimiento “somero” de la cultura (es decir, los comportamientos externos); un entendimiento “intermedio” (o sea, los mundos físicos, sociales y simbólicos); y “profundo” (esto es, las creencias, los valores y las presunciones).

Con esta comprensión de la cultura, el centro después define la competencia intercultural como “la habilidad de comprender rápida y precisamente, y luego actuar debida y eficazmente



El teniente Mike Kuiper, Cuerpo de Infantería de Marina de EUA, imparte clase de inglés a niños afganos en el puesto de mando de avanzada de la Compañía C en la provincia de Helmand, Afganistán, 20 de octubre de 2009.

Cuerpo de Infantería de Marina de EUA. Cabo Jeremy Harris

para lograr el efecto deseado en un entorno culturalmente complejo —sin necesariamente, haber estado expuesto anteriormente a un grupo, a una región o a un idioma en particular”.⁸ Ya que se considera que la cultura se aprende “más rápidamente” y se “transfiere con mayor facilidad” que el idioma o los conocimientos regionales, la Fuerza Aérea da a la cultura —que es una combinación de conocimientos, destrezas y actitudes generales— mayor prioridad como objetivo de la capacitación que al idioma y a los conocimientos regionales. La Fuerza Aérea considera que todo aerotécnico necesita conocimientos culturales y que sólo algunos necesitan dominar los idiomas y contar con conocimientos regionales, los cuales son aspectos “específicos de una cultura”. Si bien la Fuerza Aérea fomenta caminos distintos de capacitación para la cultura y el idioma, promueve ambos como elementos “complementarios”.

¿Será que debemos separar el idioma de la cultura?

Si bien el razonamiento que da prioridad a la cultura sobre el idioma es obvio, es imprescindible analizar la amplia interrelación que existe entre el idioma y la cultura para poder entender futuros acontecimientos y responder a la pregunta “¿Será que debemos separar el idioma de la cultura en nuestros programas de capacitación?”

Si bien son numerosas las consideraciones que pueden fomentarse como la piedra angular de lo que significa la cultura, la comunicación entre los seres humanos es, primordialmente, la más fundamental. La cultura surge de nuestra habilidad de comunicarnos y de formar sociedades de las cuales nacen las distintas culturas. El idioma “expresa, personifica y simboliza” una realidad cultural.⁹ El idioma es la piedra angular sobre la cual formamos una cultura y el medio principal a través del cual aprendemos la cultura y la traspasamos de generación a generación.

En este sentido, el vínculo entre el idioma y todos los aspectos de la cultura es trascendental e irresoluble. Gracias al idioma, la sociedad puede clasificar el mundo físico y el mundo de la experiencia.¹⁰ El idioma es un elemento fundamental no sólo de la identidad personal sino también nacional.¹¹ El mismo brinda una estructura al pensamiento individual,¹² así como los procesos de pensamiento en colaboración y colectivos de una sociedad.¹³

La interrelación y la interdependencia que existe entre el idioma y la cultura son inherentes. Sin el idioma, no podemos realizar, comprender o traspasar plenamente la cultura a generaciones futuras, y toda definición de cultura queda incompleta sin la comprensión del papel que desempeña el idioma en su nacimiento, desarrollo y expresión en todos los aspectos.

¿Deberíamos dar menor importancia al idioma en la educación cultural?

En la mayoría de las ramas de las fuerzas armadas estadounidenses, la filosofía de los programas de educación cultural se basa en la idea de “Cultura con C mayúscula; y en idioma con i minúscula”.¹⁴ En otras palabras, en nuestros programas de capacitación damos mayor importancia a la cultura y consideramos al idioma como un “apoyo”. Con frecuencia, esto lleva al desarrollo de caminos distintos de capacitación para cada uno. No obstante, dadas la interrelación y la interdependencia que existe entre el idioma y la cultura, la importancia de saber un idioma extranjero como parte de la educación cultural debe quedar clara. Sin un planteamiento decisivo en la capacitación

lingüística en nuestros programas de educación cultural, la eficacia de nuestros soldados en las interacciones interculturales se verá limitada.

La meta de la capacitación lingüística no es sólo una, como algunos piensan. Una de las metas de la capacitación lingüística es lograr el dominio operacional en dicho idioma; esto es, aunque bien pueda argüirse lo contrario, una meta a largo plazo. No obstante, el dominio operacional del idioma facilitará la habilidad de observar elementos culturales mucho mejor que la competencia intercultural por sí sola, y proporcionará al usuario competente la habilidad de interactuar eficazmente con una cultura y en la misma. La educación en los aspectos “culturales universales” duraderos y transferibles podría ser suficiente si sólo quisiéramos que nuestros soldados sean “observadores” de una cultura. Mi opinión es que, la definición que ofrece Goodenough de cultura parece ser más adecuada como una doctrina funcional para los antropólogos culturales y otros sociólogos que observan, principalmente, la cultura con fines de investigación. Pero, ¿acaso queremos que nuestros soldados sean algo un poco más que simples observadores de una cultura? El dominio de idiomas les proporcionará a nuestros soldados la habilidad de ir más allá de la simple observación y los dotará de nuevas destrezas para interactuar con actores culturales y comprender las realidades culturales relevantes desde el punto de vista operacional.

Además, el dominio de un idioma no constituye, necesariamente, la meta principal de la capacitación lingüística. El proceso de aprendizaje de un idioma en sí, facilita el desarrollo de cualidades características del temperamento que estimulan la eficacia intercultural en *cualquier* entorno cultural. En algunos estudios realizados a estadounidenses en donde los participantes llenaron cuestionarios de manera independiente, algunos de ellos opinaron que el dominio de un idioma es menos importante que otros factores en cuanto a su capacidad de “adaptarse” a una nueva cultura durante el desempeño de sus labores en el extranjero.¹⁵ No obstante, otros estudios indican que la adquisición de un idioma, sobre todo a través de programas de estudio en el extranjero y de capacitación por inmersión,

Ejército de EUA, Sgto. 1º Rodney Jackson



(De izq. a der.) El general de brigada RS Yadav, Ejército de India, general de división Anil Malik, Ejército de India y Coronel James Isenhower, Ejército de EUA, observan el vuelo de un vehículo aéreo no tripulado en la pantalla de una computadora en una demostración durante el Ejercicio Yudh Abhyas 2009 en Babina, India, 16 de octubre de 2009.

fomentan, en general, la empatía en conjunto hacia otras culturas.¹⁶ Asimismo, el proceso de la socialización lingüística que se produce en los ámbitos de inmersión estimula la habilidad de crear una nueva identidad cultural en una cultura extranjera.¹⁷ Tal habilidad se traduce en una mayor flexibilidad y eficacia en las interacciones culturales.¹⁸ De hecho, en el estudio que llevó a cabo el Ejército estadounidense con respecto a la dimensión humana en el futuro titulado *The U.S. Army Study of the Human Dimension in the Future* (TRADOC Pamphlet 525-3-7-01 de 2008) se indica que, “el desarrollo de tal comprensión cultural exigirá un mayor énfasis en la capacitación lingüística y en el dominio de un idioma, y que la adquisición de éste incrementa la concienciación sociocultural”.¹⁹

De ese modo, el estudio de idiomas es una labor de aprendizaje sin parangón que puede mejorar las capacidades interculturales del soldado en cuatro áreas, a saber: actitud, conocimientos, destrezas y concienciación cultural esencial.²⁰ Las *actitudes* interculturales que el aprendizaje de un idioma puede estimular son curiosidad, mentalidad abierta y “disposición para desarraigar la incredulidad acerca de otras

culturas y la convicción en cuanto a la nuestra”. Los *conocimientos* no se limitan simplemente a conocimientos de otra cultura o de la cultura en general, sino a conocimientos de cómo otros grupos e identidades dentro de una cultura se relaciona e interactúan entre sí. Tales conocimientos permitirán al soldado eficaz, desde el punto de vista intercultural, comprender las motivaciones, las restricciones sociales y las tradiciones de interacción de una cultura dada. El aprendizaje de un idioma ayuda a

desarrollar *destrezas* para buscar y encontrar las expectativas del emisor en cualquier interacción y aplicar tales conocimientos para evitar malentendidos y procurar lograr las metas con el debido tacto. Más aún, este conjunto de destrezas no es necesariamente específico para una región en particular. El soldado puede traspasar dichas destrezas a otras culturas y emplearlas incluso a través de un intérprete en regiones en las que no domine el idioma local. Por último, el soldado eficaz, desde el punto de vista intercultural posee una *concienciación cultural esencial* de sus propios valores y de cómo éstos influyen en sus perspectivas e interpretaciones de los valores de otros pueblos. El proceso de aprendizaje de un idioma exige un elemento de auto reflexión y autoconocimiento que dicha concienciación desarrolla. Por lo tanto, no deberíamos asignar, categóricamente, a los idiomas extranjeros el ámbito de conocimientos específicos a regiones o a culturas particulares. Si bien el estudio de un idioma supone un idioma específico y, frecuentemente una región determinada, muchos de los beneficios obtenidos de este aprendizaje pueden resultar útiles en otros ámbitos culturales fuera de la región en que se habla el idioma.

Conclusión

Debemos reenfocar la capacitación lingüística como un “socio equitativamente importante” de la que tiene la educación cultural y transformarla en un componente clave de nuestras iniciativas de educación cultural. Actualmente, la capacitación lingüística desempeña un papel secundario en los programas culturales interinstitucionales, ya que la mayoría considera a la cultura un objeto de estudio y enseñan conocimientos que pueden transferirse fácilmente, empleando modelos analíticos de aspectos culturales universales. Si bien algunos de dichos modelos analíticos incluyen normas de comunicación, no destacan la importancia que tienen los matices de la interacción con una sociedad ni el papel clave que desempeña el idioma en una cultura. El proceso de aprendizaje de un idioma extranjero únicamente facilita, como ningún otro proceso de aprendizaje, el desarrollo de las cualidades características del temperamento con el cual el soldado necesita contar para participar en interacciones interculturales de manera eficaz. Ya sea que ocurran dichas interacciones en un idioma extranjero (como sería el caso de los que dominan mejor el idioma) o a través de un intérprete, es algo secundario. Las actitudes,

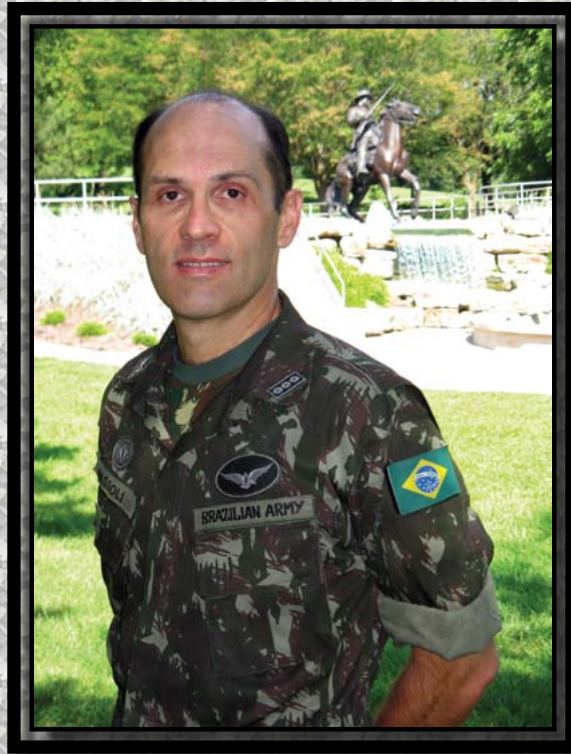
conocimientos, destrezas y concienciación son transferibles, relevantes y aplicables en contextos culturales en general.

Si bien no cabe duda de que es necesario contar con una capacitación en la competencia intercultural que destaque los aspectos culturales universales y los elementos culturales relevantes para las fuerzas armadas, la misma no debería gozar de mayor prioridad que la capacitación lingüística. La capacitación lingüística y la educación cultural no deben seguir caminos separados de desarrollo. Si las dos iniciativas son complementarias, ¿por qué entonces separarlas y enfocarse en ambas de manera individual? Con tantos recursos que se le asigna al desarrollo de la eficacia intercultural, ¿por qué hemos mermado la importancia de una de las mejores iniciativas de capacitación que tenemos a nuestra disposición para fomentar dicha eficacia? El idioma debe considerarse como un elemento inseparable de la cultura y debería dársele la misma prioridad en nuestros actuales programas de educación cultural —no necesariamente con el objetivo de producir un nivel operacional de dominio, sino porque el proceso de aprendizaje de un idioma extranjero fomenta la sensibilidad, concienciación, tolerancia y comprensión entre culturas más subjetivo.**MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. U.S. Army Training and Doctrine Command Culture Center, “Culture Education and Training Strategy for the U.S. Army” (Fort Huachuca, Arizona: U.S. Army Intelligence Center, 2007).
2. Wolfel, Richard, “Culture Cubed: Towards Three-Part Definition of Intercultural Competence” (Center for Languages, Cultures, and Regional Studies Position Paper, U.S. Military Academy, West Point, Nueva York, 2008) www.dean.usma.edu/centers/clcrs/ (24 de noviembre de 2008).
3. Hammer, Mitchell; Bennet, Milton; y Wiseman, Richard, “The Intercultural Development Inventory: A Measure of Intercultural Sensitivity,” *International Journal of Intercultural Relations* 27 (2003), págs. 421-43.
4. The Intercultural Development Inventory desarrollado por Hammer Consulting, LLC. Véase la referencia nro. 3.
5. U.S. Marine Corps Center for Advanced Operational Culture Learning, *Operational Culture for the Warfighter: Principles and Applications* (Quantico, Virginia: U.S. Marine Corps University, 2007).
6. Goodenough, Ward, *Culture, Language, and Society* (Reading, Massachusetts: Addison-Wesley, 1971).
7. Selmeski, Brian, “Military Cross-Cultural Competence: Core Concepts and Individual Development” (Royal Military College of Canada Centre for Security, Armed Forces, and Society, Occasional Papers, 1, 2007).
8. U.S. Air Force Culture and Language Center Website, www.culture.af.edu/ (21 de noviembre de 2008).
9. Kramsch, Claire, *Language and Culture* (Nueva York: Oxford University Press, 1998).
10. Duranti, Alessandro, *Linguistic Anthropology I* (West Nyack, Nueva York: Cambridge University Press, 1997). Kovecses, Zoltan, *Language, Mind, and Culture: A Practical Introduction* (Nueva York: Oxford University Press, 2006).
11. Joseph, John E., *Language and Identity: National, Ethnic, and Religious* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2004).
12. Kramsch, Claire, ed., *Language Acquisition and Language Socialization* (Londres: Continuum Books, 2002). Pellegrino-Aveni, Valerie, *Study Abroad and Second Language Use: Constructing the Self* (Nueva York: Cambridge University Press, 2005).
13. Oakes, Leigh, *Language and National Identity: Comparing France and Sweden* (Philadelphia, Pensilvania: John Benjamins, 2001).
14. U.S. Army Training and Doctrine Command Culture Center, *Army Culture and Foreign Language Strategy* (Fort Huachuca, Arizona: U.S. Army Intelligence Center, 2008; en proceso de revisión).
15. Hechanova, Regina; Beehr, Terry; y Christiansen, Neil, “Antecedents and Consequences Of Employees’ Adjustment to Overseas Assignment: A Meta-Analytic Review,” *Applied Psychology: An International Review* 52, 2003, págs. 213-36. Abbe, Allison; Gulick, Lisa; y Herman, Jeffrey, “Developing Cross-Cultural Competence in Military Leaders: A Conceptual and Empirical Foundation” (United States Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences, Study Report 2008-01).
16. Ward, Martin y Ward, Carol, “Promoting Cross-Cultural Competence in Pre-Service Teachers through Second Language Use,” *Education* 123, nro. 3, 2003: págs. 532-37.
17. Byram, Michael, “Acquiring Intercultural Competence: A Review of Learning Theories,” en Sercu, L., ed., *Intercultural Competence, The Secondary School*, vol. 1 (Aalborg, Dinamarca: Aalborg University Press, 1995), 53-69.
18. Jensen, Annie, “Defining Intercultural Competence for the Adult Learner,” en Jensen, A.; Jaeger, K.; y Lorentsen, A. eds., *Intercultural Competence: A New Challenge for Language Teachers and Trainers in Europe* (Aalborg, Dinamarca: Aalborg University Press, 1995).
19. U.S. Army Training and Doctrine Command Culture Center, *The U.S. Army Study of the Human Dimension in the Future 2015-2024* (Fort Huachuca, Arizona: U.S. Army Intelligence Center, 2007).
20. Alfred, Geof; Byram, Michael; y Fleming, Mike, *Intercultural Experience and Education* (Clevedon, Reino Unido: Multilingual Matters Limited, 2003).

Nuestra Bienvenida al Coronel Douglas Bassoli



EL CORONEL DE Caballería Douglas Bassoli asumió el cargo de Oficial de Enlace del Ejército Brasileño ante el Centro de Armas Combinadas el 20 de junio de 2010. Sirvió, anteriormente, en el Gabinete del Comandante del Ejército, en Brasilia, D.F.

El Coronel Bassoli es oriundo de São Paulo, se incorporó a las filas del Ejército en 1977, en la Escuela Preparatoria de Cadetes del Ejército, en Campinas, São Paulo. Fue declarado Aspirante-a-Oficial de Caballería después de formarse en la Academia Militar de Agulhas Negras en diciembre de 1983. Cursó la Escuela de Perfeccionamiento de Oficiales en 1992 y la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército en 1998-1999.

Es piloto de helicópteros de la primera promoción de pilotos del Ejército, habiendo sido formado por la Fuerza Aérea Brasileña, en 1986. Tiene más de 2.200 horas de vuelo

en aeronaves militares. Es piloto de combate y está calificado como piloto de vuelo por instrumentos. Fue instructor de vuelo en el Centro de Instrucción de Aviación del Ejército (CIAvEx) por varios años. También es egresado de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de Estados Unidos (*US Army War College*), promoción de 2004.

En 1994-95, sirvió como Observador Militar en la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR), habiendo desempeñado funciones en los sectores de Knin (Croacia) y Sarajevo (Bosnia). Comandó el 3º Batallón de Aviación del Ejército, de 2000 a 2003.

El personal de *Military Review* se une con el del Centro de Armas Combinadas y la comunidad del Fuerte Leavenworth para darle una calorosa y sincera bienvenida al Coronel Bassoli.