

Una reevaluación del compromiso persistente y la colaboración interinstitucional

Mayor Charles Malcolm Williams, Ejército de EUA

*Debido al carácter de las amenazas contra la seguridad nacional, Estados Unidos no puede actuar por sí solo. Formar y equilibrar las asociaciones y alianzas internacionales son de suma importancia para lograr el éxito en la misión y estabilidad en el sistema internacional.*¹

—Clifford L. Stanley

*No podemos enfrentarnos a estos desafíos internacionales solos. Nos beneficiamos, en gran medida, de las redes de asociados y aliados.*²

—Almirante Michael G. Mullen, Armada de EUA, ex Jefe de Estado Mayor Conjunto

ES ALENTADOR QUE gran parte de nuestra guía estratégica comprende la difícil tarea de estabilizar a los “estados al borde del fracaso” y frustrar las redes no estatales violentas y delictivas. El desafío que enfrentan los actores conjuntos interinstitucionales y nuestros aliados —y el más importante entre los últimos, la nación anfitriona donde se ha desplegado nuestro personal. Sin embargo, debemos considerar hasta qué grado nuestras acciones y decisiones tomadas por nuestros aliados han creado un ambiente que ha fomentado la inestabilidad. Hay una importante diferencia entre una “causa aparente” de las condiciones que crean la inestabilidad y la “causa de hecho” real.³

A veces, la fuerza conjunta no ha comprendido la importancia de la causalidad política en la creación de la inestabilidad y ha adoptado soluciones

operacionales y tácticas inadecuadas para crear estabilidad en las situaciones pre- y post conflicto. Además, las fuerzas de operaciones especiales (SOF, por sus siglas en inglés), como integrantes de la fuerza que primero se despliegan y los últimos que se repliegan, están en la mejor posición para rectificar algunas de estas deficiencias.

Nuestra estrategia contra la inestabilidad exige en sentido general del compromiso persistente y un enfoque indirecto. Además, frecuentemente escuchamos que “Se necesita una red para derrotar a otra”. Las citas de apertura del presente artículo señalan la importancia de este concepto en el contexto estratégico.⁴

El ejercicio mental: Apoyar a nuestros aliados británicos

Un régimen pro-occidental enfrenta inestabilidad y la posibilidad de una insurrección total. Típicamente, el área ha sido una esfera de influencia británica. Sin embargo, dadas sus actuales restricciones presupuestarias, ¿cómo podemos ayudar a revertir al área en un integrante completamente estable y cooperador de la comunidad internacional? El gobierno del lugar proporciona seguridad a la población, suficiente nivel de libertad individual y autonomía regional en la que los integrantes de la sociedad pueden buscar el progreso económico y contar voz en el gobierno. Los bandos pro-gobiernos gozan de la mayoría de los beneficios del sistema y han marginado eficazmente a los elementos radicales

El Mayor Charles Malcom Williams es un candidato de Ph.D. en la Universidad de Kansas y recientemente recibió su Maestría en Globalización para las Fuerzas de Operaciones Especiales del Programa de Estudios

Interinstitucionales. Cuenta a su haber con una Licenciatura de la Academia Militar de EUA. Entre sus asignaciones se encuentran misiones conjuntas e interinstitucionales en Bosnia, Irak, África occidental y Afganistán.

de la población que no se sienten descontentos con los arreglos. Estos elementos radicales están formando una insurrección para ganar el control del gobierno y de los recursos económicos. Los insurgentes recientemente engañaron a las fuerzas militares del lugar, a fin de que las mismas atacaran a la población para que un mayor porcentaje de la misma se volcara en contra del gobierno legítimo. Esto es parte de una campaña propagandista insurgente más grande para describir al gobierno respaldado por los británicos como corrupto, opresivo e incapaz de gobernar al pueblo entero. Actualmente, la insurgencia recibe apoyo de poderes externos que desean ganar más influencia en el área. ¿Cuál debería ser nuestra respuesta?

La educación de la futura generación

A fin de responder esta pregunta, podríamos analizar nuestra posible respuesta a través del prisma del entrenamiento y doctrina que, en la actualidad, se enseña en la Escuela de Comando y

Estado Mayor del Ejército de EUA, cuyo escenario del mar Caspio pone al gobierno azerbaiyano en contra de un movimiento insurgente que cuenta con el apoyo de fuerzas externas.⁵ Los alumnos e instructores con experiencias en las operaciones de estabilización, contrainsurgencia y conflicto de alta intensidad, participan en este escenario. Lo hacen desde la fase de preparación y disuasión desde el inicio de las operaciones de estabilización mientras asumen responsabilidades desde el nivel de fuerza de tarea conjunta hasta los niveles de equipo de combate de brigada, de planificación de mando y estado mayor.

En el material de apoyo del escenario, se establece que la insurrección se basa en las políticas corruptas del gobierno político y militar actual. Se describe a la élite dirigente conduciendo en la capital vehículos costosos, mientras que las minorías étnicas sufren social y económicamente. Los elementos radicales intentan derrocar al gobierno para lograr una distribución equitativa



(Armada de EUA)

Agentes del Servicio de Investigación Federal y el Servicio de Investigaciones Especiales de la Fuerza Aérea de EUA buscan pruebas durante los esfuerzos de búsqueda y rescate en el Pentágono, Arlington, estado de Virginia, 12 de septiembre de 2001.

de la riqueza y ganar autonomía para unirse a las facciones étnicas y religiosamente similares en un país al sur.

Por lo regular, los estudiantes respondieron de manera coherente con los principios de seguridad de la doctrina de contrainsurgencia (como lo hemos hecho en Afganistán). Los planes ejecutados habilitaron a los cuerpos de seguridad de las fuerzas conjuntas para aislar a la insurgencia y su fuente de apoyo externa. Los funcionarios de la Oficina de Asuntos Públicos, intentaron buscar distintas maneras para apoyar la legitimidad del gobierno en cuanto a la capacidad de proporcionar servicios básicos a la población. Las operaciones de apoyo de información militar promovieron la legitimidad del gobierno y la ilegitimidad de la insurgencia. Al término de las operaciones, el mismo gobierno se mantenía en el poder, pero con fuerzas considerablemente menores, del actor externo.

¿Qué podemos concluir de todo esto? ¿Cuáles son las expectativas a largo plazo de este arreglo? El uso de la fuerza por las instituciones militares multinacionales y conjuntas evidenció el compromiso de EUA con sus aliados. Si nos vamos un poco más allá, el país actualmente está estabilizado, aunque en una condición algo peor, debido al conflicto y el dinero gastado en las operaciones de contrainsurgencia. ¿Debemos considerar exitosa esta misión? La causa aparente parece haberse resuelto —una insurgencia y una fuerza externa derrotada. Sin embargo, ¿era esta causa aparente la causa de hecho?

La respuesta es un categórico “no”. En ningún punto nada de esta intervención cambió las instituciones políticas para resolver los agravios o conflictos subyacentes sobre la distribución del poder político que dio margen a la insurgencia.

Los problemas con nuestro enfoque indirecto y compromiso persistente

Daron Acemoglu y James Robinson, autores del libro recientemente publicado *Why Nations Fail*, demuestran que sin romper el “círculo vicioso” de “gobiernos extractivos” será poco probable una estabilidad permanente. Dichos autores presentan pruebas de que los gobiernos no actúan de esa

manera por ignorancia de la administración pública adecuada. Estos gobiernos actúan para consolidar su poder al apoyar a sus partidarios y la naturaleza extractiva, en lugar de la inclusiva, de su modelo económico, concluyendo que es mejor para su interés suprimir a las personas que no son sus partidarios, para maximizar la “parte” de las “ganancias” que le corresponden a los que sí lo son. La política de patrocinio o favoritismo se encuentra en el corazón de todo estado frágil o a punto del fracaso.⁶

De hecho, esto parece ser el caso en todo estado soberano —incluyendo a Estados Unidos. La diferencia es que en Estados Unidos y gran parte de otras naciones desarrolladas, el estado de derecho y los mecanismos que obligan al gobierno a rendir cuentas de sus acciones, proporcionan a la población un recurso para rectificar intentos significativos de robar riquezas a la población. Este sistema impide una expropiación de riqueza y la opresión de las facciones políticas minoritarias.

La identificación precisa de la política de patrocinio como la causa de hecho de las naciones frágiles, no es una conclusión reconfortante. Sin embargo, la política de patrocinio es el problema evidente que nadie quiere reconocer en Afganistán y en la mayoría de las otras naciones frágiles, donde las Fuerzas Especiales y el personal interinstitucional participan en las operaciones de preparación.

El éxito de la estrategia de contrainsurgencia de EUA depende de un gobierno socio legítimo. En el Manual de Campaña 3-24, se establece que “los factores políticos tienen prioridad en la COIN [contrainsurgencia]”.⁷ Sin embargo, en la práctica no se discute lo suficiente en cuanto apoyar la legitimidad de un gobierno con mejoras en la capacidad de rendir cuentas a la población y reducir la corrupción.⁸ A menudo, pasamos por alto estos factores porque consideramos que son cuestiones de la realidad cultural y aprovechamos las redes de patrocinio dominantes en el país para llegar a las áreas de interés. A fin de cuentas, el poder dominante carece de la suficiente credibilidad o no requiere nuestro apoyo y esto, por sí solo, debe despertar dudas en cuanto a qué útil es depender del poder dominante en estos casos.

Si los factores políticos tienen prioridad y las redes extractivas son la causa de hecho, la fuerza conjunta no puede darse el lujo de ignorar estos problemas y solo centrarse en la seguridad o apoyar al gobierno con recursos. Nuestro enfoque indirecto en las operaciones de preparación y estabilización comúnmente se comprende como el enfoque “del gobierno como un todo”, al apoyar a la nación anfitriona con recursos y entrenamiento, mientras se queda tras bastidores la nación anfitriona, en algún punto, pueda funcionar independientemente.

Salvo la cooperación en materia de seguridad, este enfoque indirecto es un fracaso. Nuestro apoyo solo aumenta la capacidad del gobierno o las fuerzas militares de extraer más de las facciones marginadas y dicho apoyo pueden verse como que EUA aprueba este comportamiento. A veces, acertadamente identificamos a la población marginada y apoyamos al lugar con algún tipo de proyecto gubernamental. Sin embargo, sin el apoyo del gobierno anfitrión, estos proyectos caen en mal estado o jamás reciben personal necesario para administrarlos. Se convierten en monumentos de la desigualdad sufrida a manos de un gobierno corrupto y una vergüenza para las iniciativas de apoyo por parte de EUA. Además, ponemos bastante énfasis en ganar la guerra de información. Publicamos fotos de la nación socia proporcionando servicios y justicia, pero con pocos hechos observables, estas campañas fácilmente se desacreditan como propaganda.

El motivo principal por el que hemos adoptado este enfoque es que la comunicación estratégica de un compromiso persistente ensombrece una práctica operacional y táctica sutil del compromiso persistente. Estos gobiernos son aliados de Estados Unidos y le han invitado a apoyarlos. La corrupción y desigualdad son temas delicados que requeriría juzgarlos y, de alguna manera, condenar su comportamiento. Debido al temor de ofender a nuestro anfitrión y dañar la relación, preferimos ignorar lo obvio como una cuestión de realidad cultural para no mermar nuestro compromiso persistente.

Hay una tendencia entre los actores occidentales de atribuir la flagrante mala administración de la nación anfitriona a la falta de desarrollo o irracionalidad. Acemoglu y Robinson lo denominan la “hipótesis de ignorancia”, la cual sostiene que los “países pobres son pobres porque tienen muchos fracasos de mercado y que los economistas y los encargados de formular las políticas no saben cómo eliminarlos y han recibido mala asesoría en el pasado. Las naciones ricas son ricas porque han desarrollado mejores políticas y eliminado exitosamente estos fracasos”.⁹

Sin embargo, los gobiernos no ejercen el poder de esta manera como resultado de ignorancia o falta de desarrollo. Es una cuestión de maniobra política sagaz. Nuestra incapacidad de identificar acertadamente e influir en el proceso, es una señal de nuestra candidez cultural y falta de experiencia regional. La manera que estos gobiernos usan nuestro compromiso es un tributo a su sagacidad.

En el nivel táctico y estratégico, nuestro enfoque indirecto y compromiso persistente tienen varios defectos relacionados. A pesar del compromiso estilo “gobierno como un todo” para un enfoque centrado en redes, nuestros esfuerzos continúan siendo demasiado jerárquicos y difíciles de manejar. Esto limita nuestra capacidad de reaccionar ante áreas de inestabilidad y adaptarnos tan rápidamente como las organizaciones amenazantes. En parte, este letargo se debe a nuestra visión del compromiso persistente y el rol que jugamos como suministradores de recursos a la red. Esto se vincula a la idea de que debemos cumplir nuestras promesas. Esta es una preocupación válida. Sin embargo, invariablemente significa que establecemos vínculos con una comunidad con base en los recursos que proporcionamos a esa comunidad en especial. A menudo, estos recursos están atados a proyectos y financiación.

Este enfoque centrado en recursos está muy lejos de ser indirecto y sujeto a una multitud de problemas. En primer lugar, es el opuesto a flexible. La planificación, contratación y ejecución requieren muchos años para llevarse a cabo y están sujetas a la corrupción, mala administración y desatención por parte de la comunidad benefactora

(Ejército de EUA, Especialista Keith Henning)



Un oficial de Ejército británico, asignado al 8º Escuadrón Blindado de Ingenieros, habla con un comandante de compañía de las Fuerzas Especiales del Ejército de EUA asignado a la Fuerza de Tarea Combinada y Conjunta de las Fuerzas Especiales en Afganistán, mientras evalúan el terreno para un nuevo cuartel general de la Policía Nacional afgana en el distrito de Sangin, provincia de Helmand, Afganistán, 9 de abril de 2007.

y sus líderes designados, según lo previamente mencionado. En segundo lugar, no es indirecto, porque los equipos participan estrechamente en la administración de proyectos y no pueden dividirse para atender nuevas áreas según cambien las prioridades o las organizaciones amenazantes se retiren del área. Al combinarlo con la previa crítica de la administración gubernamental después de la transición y los resultantes fracasos en las operaciones de información, resulta evidente que el modelo de nuestra estrategia de enfoque indirecto no es sostenible.

Los problemas en la colaboración interinstitucional

El ser o no ser no es una pregunta para la colaboración interinstitucional. La narrativa prevaleciente que influye en nuestra visión estratégica presume que la mejor manera de

resolver problemas es mediante la colaboración interinstitucional.¹⁰ La validez de la narrativa está apoyada por ejemplos de fracaso tal como el 11-S, cuando las instituciones del Gobierno de EUA se percibieron insuficientemente colaboradoras para prevenir los fracasos de inteligencia. El fracaso catalizó que los políticos y el público interesado exigieran un cambio en la práctica, en lugar de un proceso de enculturación organizado en torno al éxito. La comunidad interinstitucional se adaptó a estas exigencias por medio de grupos de coordinación regional entre instituciones diplomáticas, de desarrollo y defensa (a veces llamada las “3D”).

¿Se puede presumir que esta adaptación producirá mejores resultados? La historia sugiere que no los producirá.¹¹ A pesar de los cambios de forma ordenados, cada institución ha tomado demasiado tiempo para cambiar la naturaleza de su comunicación vertical en la práctica.¹² Este es un fracaso en la integración interna. Tenemos el mismo raciocinio de política que guió la cultura organizacional antes de la crisis. La colaboración no puede convertir en buena, la mala política.¹³

Esta no es la primera vez que una narrativa no ha generado mejores resultados. Los principios económicos de la eficacia de mercados y la reforma estructural apoyan las narrativas válidas para guiar la acción de Estados Unidos (por ejemplo en la contratación gubernamental) y en la política exterior en ultramar. El trabajo de Jocelyn Johnston y Barbara Romzek sobre el tema de privatización destaca que factores tales como costes de transacción y capacidades gubernamentales de gestionar contratos, nos dejan con una brecha entre la narrativa y la realidad.

La narrativa que para la colaboración interinstitucional sugiere mejores soluciones, pero en la realidad la colaboración no siempre produce un mayor nivel de rendimiento.¹⁴ La colaboración no enfrentó los fracasos del proceso de integración interna de las instituciones estadounidense, de manera que no podemos prever un mejor rendimiento.¹⁵ Las fuertes culturas organizacionales deben estar, ya sea, basadas en el éxito o vinculadas a las acciones de un líder cuya narrativa va más allá de un estatus quo indeseable, a un futuro estado

claramente expresado y exitoso.¹⁶ Actualmente, no contamos con ninguno de los dos.

Lo que sí tenemos es el grado de reacción (adaptación) interinstitucional a la obligación externa de rendir cuentas y una red de solución de problemas cuya integración interna, que en realidad puede hacer poco para solucionar problemas. La colaboración interinstitucional regional, ahora usa grupos de trabajo, tal como el Marco conceptual interinstitucional de evaluación de conflicto (ICAF, por sus siglas en inglés), para la solución de problemas. En vista de que el diseño funcional de la red interinstitucional regional es similar a un esfuerzo colaborativo de autogobierno, el ICAF sirve de sesión útil para la solución grupal de problemas “basada en intereses”.¹⁷ El proceso facilita la comprensión compartida de métodos técnicamente complejos y divergentes para la solución de problemas en una región determinada. Es un ejemplo de la planificación colaborativa eficaz.

Sin embargo, hay una falta de medios generales para recolectar datos, los cuales permitirían que un cuerpo de coordinación regional mida los efectos de sus soluciones sugeridas. Esta es una gran deficiencia porque sin la retroalimentación, es casi imposible saber si funcionan o no las políticas o responsabilizar al personal de una institución por la implementación de las mismas.¹⁸ Nuestra descripción del gobierno anfitrión como ineficaz agrava los problemas de rendición de cuentas y hace un chivo expiatorio conveniente para las políticas fracasadas (aunque, a veces, puede ser parcial o completamente correcta). La falta de un proceso de rendición de cuentas va más allá de la necesidad de “castigar” a los actores por las malas o ineficaces prácticas. Una retroalimentación deficiente significa que la comunidad interinstitucional no tiene la capacidad de adaptar sus procesos internos para formular prácticas más eficaces y objetivos alcanzables. Hay posibilidades de mejoras si tratamos el problema de rendición de cuentas y ajustamos nuestra narrativa. Sin embargo, primero debemos comprender los desafíos manifestados en la implementación en el nivel local.

Desafíos

El ICAF produce múltiples cursos de acción que todos los actores diplomáticos, de desarrollo y defensa pueden implementar en sus respectivas fuerzas de tarea interinstitucionales. Dado que todas las instituciones estadounidenses operan, relativamente, en armonía según el acuerdo delineado en el proceso del ICAF, todavía debemos tomar en consideración sus acciones en el contexto local. Si se compara el proceso colaborativo del ICAF con el concepto de “subir al balcón” para observar el baile, entonces se debe ser consciente de las trampas implicadas en dicha perspectiva: “Quedarse en el balcón en el papel de observador seguro, es tanto una receta para la ineficacia, como jamás haber logrado esta perspectiva en primer lugar”.¹⁹

Lamentablemente, parecidas a la dinámica problemática encontrada por las instituciones gubernamentales en Estados Unidos, quienes reducen el personal para favorecer la contratación, las instituciones gubernamentales que tienen la responsabilidad de implementar la política en el extranjero también han reducido su personal.²⁰ A menudo, cuentan con un número limitado de personal para comprender los matices culturales mediante la participación directa o supervisión de los programas en el país anfitrión.²¹ Como resultado, muy pocos representantes interinstitucionales están disponibles a bajar del balcón y participar en el baile.

Las condiciones están establecidas para que la rendición de cuentas se convierta en una pesadilla. La falta de supervisión interinstitucional permite que los programas sean mal administrados por funcionarios gubernamentales, organizaciones no gubernamentales u otra coalición establecida por la comunidad interinstitucional del lugar. En vista de que los ciudadanos del lugar tienen poco que decir en cuanto a cómo administrar un programa, nos falta un mecanismo esencial de retroalimentación para permitir que los programas sean mejor adaptados según sus necesidades. Previsiblemente, esto circunvale la dinámica informal de rendición de cuentas del proceso de mercados. El sistema carece de comportamientos

útiles y relaciones de rendición de cuentas clave, que conectarían a los ciudadanos del lugar con los socios encargados de la implementación y los resultados que producen.

Más bien, los mecanismos de rendición de cuentas existen entre la comunidad interinstitucional y sus agentes. Actualmente, esta relación puede debilitar la rendición de cuentas democrática de los funcionarios electos y su burocracia ante el público que deben servir. En vista de que los objetivos interinstitucionales están concebidos para permitir tanto el crecimiento económico como la buena gobernanza, nuestras estrategias deben intentar reconectar a la población con su gobierno o las instituciones sociales relevantes.

¿Cuál debe ser nuestra respuesta?

El concepto de apoyar a “buscadores” quienes encuentran soluciones a los problemas locales es coherente con una narrativa estadounidense que fomenta las soluciones impulsadas por el mercado y la rendición de cuentas de los actores

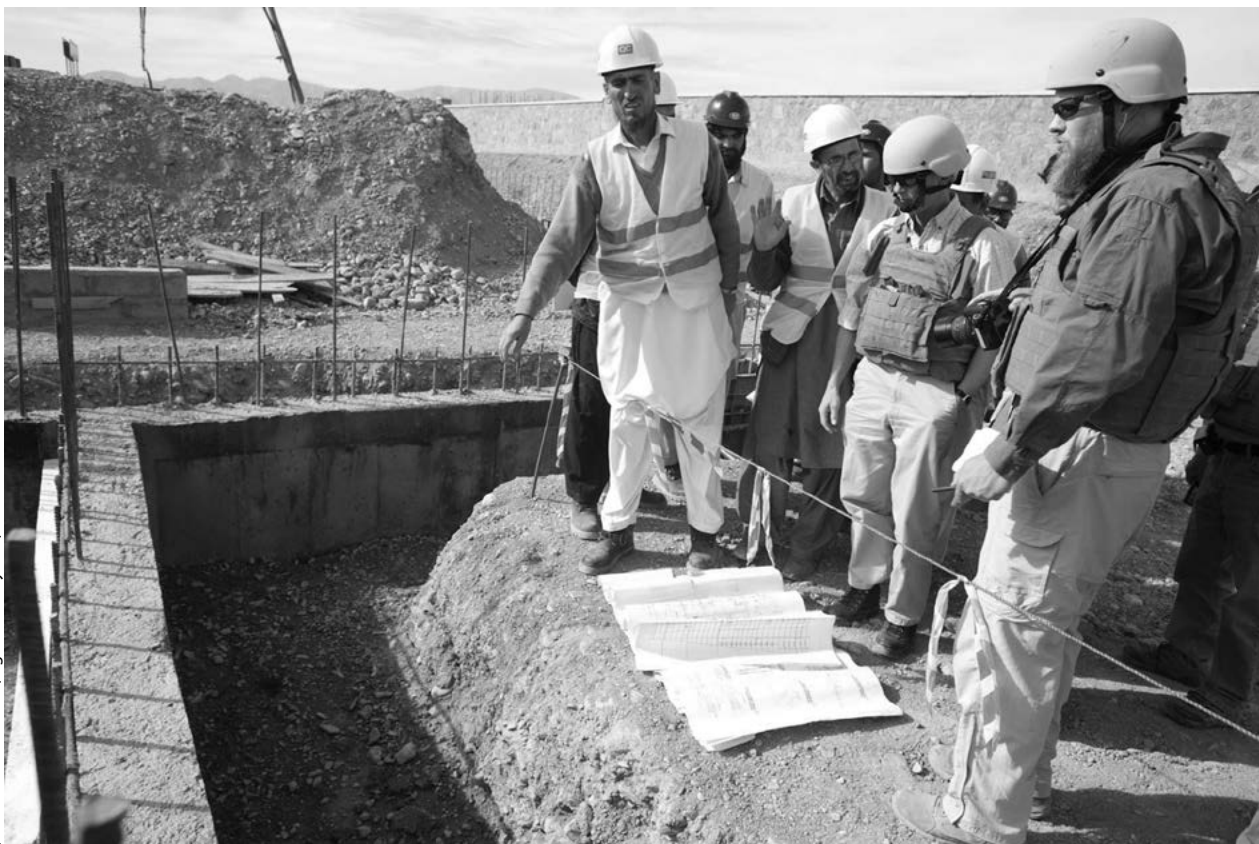
principales. Esto requerirá que aprovechemos soluciones microeconómicas, en lugar de las macroeconómicas. Los líderes interinstitucionales deben continuar gozando del apoyo externo e interno mediante la adaptación de una narrativa económica exitosa con otra. El capitalismo funciona —¿cuál líder estadounidense argüirá con esto? Autores, tal como Malcolm Gladwell, han popularizado el concepto de prominencia a fin de ganar apoyo para dicha adaptación.²² En el nivel microeconómico (local), las personas y grupos tienen los conocimientos y estímulo para adaptar su comportamiento a fin de que surjan soluciones factibles de esta interacción. Los principios del cambio organizacional primero dependen de la comprensión de la dinámica cultural que deseamos cambiar.²³ Por consiguiente, una red interinstitucional con un número limitado de actores en un país deben aprovechar la comprensión y el deseo de mejorar por parte de los actores principales del lugar.

El elemento principal en nuestro éxito es el trazado del terreno político (empleando alguna

Fuerza Aérea de EUA, Sgto. 2º Amanda Dick)



Ingenieros asignados a la Fuerza de Tarea Combinada y Conjunta Interinstitucional (CJIATF) 435 conversan con integrantes del Ejército Nacional afgano sobre el sistema de agua en el Complejo de Detención Nacional afgano, Pol-e Charki, Afganistán, 29 de octubre de 2011.



Integrantes del Equipo de Reconstrucción Provincial de Paktia llevan a cabo una inspección en un sitio donde se construye un hospital como parte de una auditoría para la Agencia de EUA de Desarrollo Internacional, Gardez, provincia de Paktia, Afganistán, 2 de noviembre de 2010.

forma de análisis de redes sociales), para que podamos comprender claramente dónde y cuándo debemos actuar. Hasta la fecha, la fuerza conjunta no lo ha hecho adecuadamente en la mayoría de los países —especialmente en Afganistán.²⁴ Gran parte de nuestro trazado social se centra en las redes enemigas y, actualmente, sufrimos de una insuficiencia de mano de obra, entrenamiento y soluciones técnicas para rápidamente ampliar nuestra metodología de trazado político —para comprender el punto focal de los actores amigos, del país anfitrión y del enemigo. Sin embargo, las Fuerzas Especiales se encuentran en buena posición para actuar.

Las Fuerzas Especiales han ganado valiosas lecciones y experiencias en las Plataformas de Estabilización de Aldea y están en vías de desarrollo soluciones técnicas que pueden ser adaptadas para esta tarea. Nuestra metodología indirecta debería ser la selección y habilitación de actores sociales y políticos adecuados que

pueden fomentar una relación más estable entre la nación anfitriona y la población afligida. Debemos colaborar persistentemente con nuestros socios, pero también debemos posicionarnos en el punto focal— para que a través de la comprensión superior y sagacidad podamos facilitar aún más estabilidad.

El papel que desempeña el liderazgo interinstitucional de EUA es facilitar el proceso. Estados Unidos cuenta con dos fuentes de poder que puede emplear: recursos y pericia. Las naciones en vía de desarrollo están limitadas por los recursos que tienen a su disposición. Si bien actualmente carecemos de la pericia cultural específica, tenemos mucha experiencia en el desarrollo de mecanismos de retroalimentación y rendición de cuentas, así como la capacidad de considerar opciones fuera de las redes de patrocinio de la nación anfitriona. Esta capacidad nos permite asociarnos con personas que comprenden los agravios del lugar contra el

gobierno del Estado y desarrollar soluciones con base en esta comprensión. Entonces, podemos elaborar y refinar nuestro mapa sociopolítico para encontrar otras partes interesadas que pueden ayudar a desarrollar soluciones para sus propios problemas y que, como mínimo, no sean hostiles al gobierno. Luego, podemos ayudarles con recursos (idealmente, la información y el capital social que surge de una alianza con nosotros). Simultáneamente, podemos intentar emplear los mecanismos de retroalimentación y rendición de cuentas en el ambiente sociocultural. Estos mecanismos pueden ser distintos en forma si los comparamos con los mecanismos estadounidenses, pero en función, las organizaciones sociales tales como los consejos tribales o las cooperativas de mujeres serán útiles. Esta retroalimentación puede remediar nuestras vulnerabilidades organizacionales con respecto a los mecanismos de responsabilidad interinstitucionales. Además, cierra la brecha de rendición de cuentas del lugar entre los ciudadanos a quienes el programa debe ayudar y los socios en la tarea de implementación.

Nos queda por tratar solo un elemento esencial: los resultados deseados. La investigación realizada por Stephan Page demuestra que el éxito logrado en las redes colaborativas interinstitucionales se basa en el fundamento de resultados acordados. Luego, la comunidad interinstitucional podría esforzarse por organizar grupos de trabajo estilo ICAF en un país para permitir que los expertos en el lugar acuerden con los resultados deseados. Otra posibilidad sería integrar sondeos de opinión pública más directos (reuniones comunitarias), como lo ha sugerido Rosemary O'Leary y Lisa Bingham, para incrementar el nivel de retroalimentación de las comunidades del lugar. Los resultados acordados son la línea base de la retroalimentación para producir acciones deseadas. Se usa la retroalimentación para proporcionar datos para el desarrollo del programa y en subsecuentes iniciativas como un mecanismo de rendición de cuentas. Este proceso establece un modelo informal de rendición de cuentas funcional

coherente con las eficacias de mercado de EUA. La población del lugar se acerca más a los cuerpos gobernantes e incrementa la estabilidad general del país. Los actores interinstitucionales en el país envían la retroalimentación sobre el proceso en el nivel superior, el grupo de coordinación regional, como un mecanismo de rendición de cuentas para proporcionar información en la futura planificación y asignación de recursos.

Lamentablemente, es posible que este proceso no abarque todos los aspectos de la inestabilidad. Los segmentos marginados o minoritarios de la sociedad pueden quedar fuera del proceso. El economista de desarrollo, William Easterly, se da cuenta de esta posibilidad. Por ejemplo, describe la dificultad que pueden tener clases específicas de la sociedad para cambiar a nuevas profesiones ocupacionales. Con el éxito inicial de los programas interinstitucionales, tenemos la opción de mover recursos a los grupos de inestabilidad u otras iniciativas tal como la igualdad de los géneros. Una sociedad completamente inclusiva crea más estabilidad, mientras que la igualdad de los géneros facilita un mejor rendimiento económico.

Una reevaluación del “ejercicio mental”

Ahora, volvamos a reevaluar el “ejercicio mental: apoyar a nuestros aliados británicos”. Esta vez, la pregunta es: ¿debemos apoyar la operación de contrainsurgencia?

Ahora podemos revelar que la descripción de la situación política en el ejercicio mental es, en realidad, una descripción de la Revolución estadounidense, en la que una pequeña minoría de “radicales” osó cuestionar la legitimidad de la monarquía británica que solo puede ser honestamente descrita como moderadamente “extractiva”. Los colonos norteamericanos gozaban de mucho más oportunidades económicas que las minorías más reprimidas de hoy en día. Dada nuestra reacción inicial y la respuesta propuesta a dicho escenario, ¿cuán bien comprendemos los agravios que llevan a la inestabilidad?

Se necesita emplear una estrategia más inteligente de compromiso persistente para que no permitamos que estas relaciones nos lleven a apoyar la inestabilidad. Debemos comprender el

verdadero carácter de la inestabilidad a través del trazado social y, luego, basar nuestra metodología indirecta en estas realidades para lograr un mayor nivel de éxito operacional y táctico en la misión. **MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Stanley, Clifford L., "DOD Strategic Plan for Language Skills, Regional Expertise, and Cultural Capabilities 2011-2016," p. 4.
2. Almirante Mullen, Michael G., Armada de EUA, Presidente del Estado Mayor Conjunto, "Posture Statement," comentarios ante el 111º Congreso, Comité de las Fuerzas Armadas, 14 de mayo de 2009, p. 5.
3. La causa aparente es una conceptualización legal que intenta asignar la causalidad en que la realidad/complejidad demostraría que múltiples factores contribuyen a los factores causales. Empleando el término "si no fuera por" nos ayuda ir más allá de la causa aparente a la causa de hecho. (Véase la página Wikipedia para una descripción general).
4. Véase el artículo de McChrystal, Stanley A., "It Takes a Network," *Foreign Policy*, marzo-abril de 2011.
5. En este escenario, se intenta presentar una amenaza híbrida para que los oficiales puedan, en distintas fases de la instrucción, concentrar en la disuasión, contrainsurgencia, conflicto de alta intensidad y las operaciones de estabilización. Difiere del escenario ficticio antes mencionado, que puede ser considerado en la terminología conjunta en la fase de preparación y disuasión (de fase 1 a fase 2), Publicación Conjunta JP 3-0.
6. Acemoglu, Daron y Robinson, James, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (Nueva York: Random House, Inc., Kindle Edition, 2012).
7. El Manual de Campaña (*Field Manual - FM*) 3-24, *Counterinsurgency*, diciembre de 2006 (Washington, DC: U.S. Government Printing Office), p. 1-123.
8. Cabe mencionar que hay iniciativas por la ISAF, MISO y las organizaciones interinstitucionales tal como la USAID que sí intentan influir en el profesionalismo gubernamental al elevar la conciencia y apelar al honor. Sin embargo, hay poca imposición o énfasis puesto en los programas.
9. Acemoglu y Robinson (Kindle Locations, 1133-1135, p. 64).
10. Adoptamos específicas prioridades y prácticas con base en expectativas internas y externas. La narrativa dominante en las instituciones gubernamentales es que se necesita la coordinación interinstitucional. Por ejemplo, véase el libro de Radin, Berly A.: *The Accountable Juggler: The Art of Leadership in a Federal Agency* (Washington DC: CQ Press, 2002).
11. Kapstein, Ethan, "The Limits of Defense, Diplomacy, and Development." *Prism: The Journal of Complex Operations* 3, nro. 1 (julio de 2010): págs. 21-26. Easterly, William, *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good* (Nueva York: The Penguin Press, 2006). Tanto Kapstein como Easterly citan muchos ejemplos de fracasos interinstitucionales. Kapstein específicamente considerando el proceso de 3D e Easterly considerando el desarrollo económico y la gobernación.
12. Este es consistente con la teoría de cultura organizacional sujerida por Schein que postula que el cambio organizacional eficaz se basa en el éxito compartido. El cambio organizacional no fue guiado por un gran adelanto en la política exterior exitosa ni mejores prácticas interinstitucionales.
13. Dr. Romzek, Barbara y Dr. Goerdel, Holly "guiding thoughts," otoño de 2011, Public Management and Organizational Analysis, University of Kansas, Department of Public Administration.
14. A pesar de gran aceptación de la narrativa sobre la eficacia del mercado, las reformas gubernamentales y económicas en EUA y programas similares patrocinados en el exterior produjeron malos resultados. Johnston, Jocelyn y Romzek, Barbara, "The Promises, Performance and Pitfalls of Government Contracting," Robert Durant, editor, en *Oxford Handbook of American Bureaucracy* (Oxford University Press, 2010).
15. La investigación de Easterly proporciona un análisis estadístico y ejemplos evaluación de pares minuciosos que cuestionan la sabiduría de la reforma estructural en las economías en vías de desarrollo. Por gran mayoría, las reformas no han producido mejoras económicas substanciales, mientras que los países que no siguieron la narrativa de reforma generalmente produjeron mejores resultados.
16. Véase, por ejemplo: Gardner, Howard, *Leading Minds: An Anatomy of Leadership* (Glenview, Illinois: Basic Books, 1995), p. 17. O'Leary, Rosemary y Bingham, Lisa "A Manager's Guide to Resolving Conflicts in Collaborative Networks" (Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2007).
17. Milward, H. Brinton y Provan, Keith G., *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks* (Washington, DC: IBM Center for the Business of Government, 2006). Véase "Essential Network Management Tasks" donde la gestión de la responsabilidad es el elemento indispensable para determinar quién va a cumplir lo que se necesita hacer con claros resultados, y luego conectando todo con las metas acordadas.
18. Heifetz, Ronald A. y Linsky, Marty, *Leadership on the Line: Staying Alive Through the Dangers of Leading* (Perseus Books Group, Kindle Edition, 2002), p. 53.
19. El ex Secretario de Defensa Gates frecuentemente expresó que la falta de capacidades de Departamento de Estado y la USAID en el exterior gravemente limitaba la capacidad de EUA de responder a problemas de manera que no fuera necesaria la participación del Departamento de Defensa. Mis propias experiencias personales también indicaron lo mismo.
20. Luego, los mismos problemas son manifestados como descrito por Elliot Sclar, Jocelyn Johnston y Barbara Romzek —específicamente, una capacidad y pericia gubernamental inadecuada para administrar el contrato. Un pequeño número de personas que administran los programas carecen de la capacidad de supervisar el programa con eficacia. A fin de lidiar con el problema, la comunidad interinstitucional formula contraltos para la implementación de los programas, pero luego tiene que lidiar con desafíos con los agentes principales tal como la asimetría de información. Sclar, Elliott, *You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization* (Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 2000), capítulos 1 y 7.
21. La estrategia de liderazgo de Gardner de emplear anécdotas como un líder innovador aprovecha la popularidad latente del capitalismo, pero agrega un nuevo giro imprevisto a la narrativa macroeconómica actual (la posible narrativa opuesta). La eficacia o benevolencia se comprende en la mente sin instrucción, pero la obra de Malcolm Gladwell, *The Tipping Point* (2000), como un éxito editorial de la lista del periódico *New York Times*, habla a la mente más sofisticada.
22. Véase General de División Flynn, Michael T.; Pottinger, Matt y Batcheolor, Paul D., "Fixing Intel: A Blueprint for making Intelligence Relevant in Afghanistan," *Center for a New American Security* (enero de 2010). Generalmente, no hay suficiente recolección y análisis de la

información civil para producir informes para que los líderes de mayor jerarquía tomen decisiones adecuadas sobre temas tal como la política.

23. En la obra de Stephen Page, los grupos colaboradores de los estados de Vermont y Georgia lograron más éxito de todos los grupos estudiados y el acuerdo sobre los resultados fue un elemento clave en la evaluación de progresos en el camino a lograr metas específicas. Page, Stephen, "Entrepreneurial Strategies for Managing Interagency Collaboration," *Journal of Public Administration Research and Theory* 13, nro. 3 (2004).

24. Esto parece muy similar a los *shura* (asesoramiento) afganos

—hasta el grado que estos son útiles es posible usarlo como modelo mental. Sin embargo, los *shura* afganos son un modelo muy malo si se considera la falta de experiencia que normalmente está disponible y una ausencia casi completa de asociados gubernamentales legítimos a nivel de distrito hacia arriba. A fin de hacerlo funcionar, necesitamos tanto la comprensión que surgiría del mapeo político como la capacidad de colaborar con la pericia que puede estar fuera de la región. Los académicos que trabajan en la capital que tienen conexiones sociales a la región en cuestión pueden ser actores indirectos ideales que podemos emplear para lograr buen efecto.