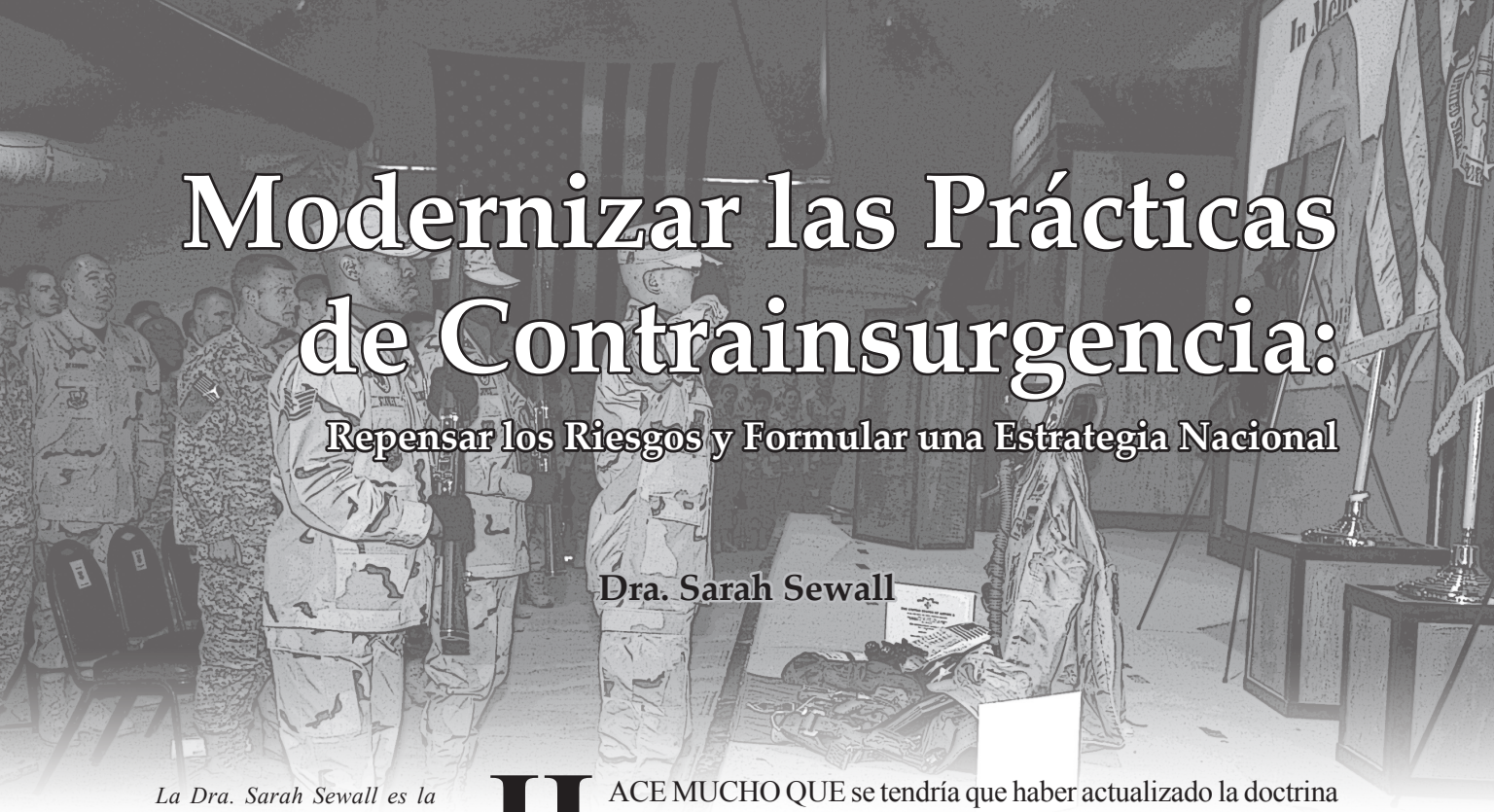

Modernizar las Prácticas de Contrainsurgencia:

Repensar los Riesgos y Formular una Estrategia Nacional

Dra. Sarah Sewall

La Dra. Sarah Sewall es la Directora del Centro Carr de Política de Derechos Humanos en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard donde es profesora de política exterior y de conducción de la guerra. Ella es también Directora del Programa de Seguridad Nacional y Derechos Humanos, con enfoque actual en los aspectos éticos y operativos de la contrainsurgencia. Sirvió como Subsecretaria de Defensa para Peacekeeping y Asistencia Humanitaria durante el Gobierno encabezado por el Presidente Clinton, recibiendo la Medalla de Defensa por su Servicio Público Destacado. Anteriormente, sirvió como Asesora de Política Exterior del Líder Mayoritario del Senado George J. Mitchell por un período de seis años y fue delegada ante el Comité Político del Partido Democrático y miembro del Grupo de Observadores del Control de Armas del Senado. Es miembro del Comité de Asesoría de Defensa del Centro de Análisis Navales, del Comité de las Academias Nacionales para la Guerra de Información Ofensiva y es fundadora del Entrenamiento Básico de Seguridad Nacional del Proyecto Casa Blanca. Es egresada de la Universidad de Harvard y de la Universidad Oxford como becaria Rhodes.

HACE MUCHO QUE se tendría que haber actualizado la doctrina de contrainsurgencia (*COIN*) del Ejército de los EE.UU., por eso se debe celebrar su estreno inminente. No obstante, la realidad es que la doctrina militar no abordará por completo dos desafíos que siguen siendo elementos cruciales para lograr el éxito total. Uno—alterar las metodologías con respecto a riesgos—enfrenta una inhóspita cultura e historia institucional político-militar. El otro asunto clave—una necesidad de que todos los componentes del Gobierno de los EE.UU. desarrollen presunciones y expectativas compartidas en la *COIN*—se encuentra a un nivel superior de la doctrina militar. Si los EE.UU. anticipan que estarán involucrados en una contrainsurgencia en el futuro—y hay algunos que sostienen que la Guerra Larga esencialmente es contrarrestar una insurgencia global—deben abordar estos asuntos en lugar de presumir que la doctrina venidera los resolverá.

I. Revisión de la doctrina militar

En febrero de 2006, un grupo heterogéneo de expertos revisó diligentemente el Manual de Campaña Interino 3-07.22 *Counterinsurgency Operations*. Este grupo estaba integrado por veteranos de las guerras en Vietnam y El Salvador, representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones internacionales, expertos académicos, representantes de agencias civiles, periodistas, personal de las Fuerzas Armadas de los EE.UU. y del extranjero en servicio activo. A solicitud del Teniente General David Petraeus, el Comandante del Centro de Armas Combinadas, el grupo modificó la doctrina del Ejército y del Cuerpo de Infantería de Marina de las últimas décadas para ser aplicable a las insurgencias contemporáneas. La doctrina obviamente necesitaba ser actualizada para abarcar las modernas tecnologías, capacidades militares y conceptos operativos; para poder crear un nuevo tipo de fuerzas preparadas para entablar la guerra contra una red terrorista global, y para mejor abordar las modernas realidades políticas y normativas.

Departamento de Defensa

Un soldado del Ejército de los EE.UU. presenta sus últimos respetos a un soldado fallecido en Hit durante una ceremonia conmemorativa, Irak, el 3 de diciembre de 2006.

Aún más, la actualización doctrinal requirió un cálculo de las realidades y dilemas perdurables que están presentes en todas las contrainsurgencias. Éstas reflejan las lecciones aprendidas de las anteriores operaciones británicas, francesas y de otros poderes extranjeros, así como las de los EE.UU. en la guerra de Vietnam. Tal vez es irónico que estas realidades persistentes acerca de *COIN* constituyen un mayor desafío para las fuerzas de los EE.UU. Cabe destacar dos puntos en particular. El primero es la necesidad contra intuitiva de aceptar riesgos físicos más grandes al personal para lograr nuestros objetivos políticos y militares. Esto representa un desaf particular para las fuerzas norteamericanas, que, como lo ha demostrado Russell Weigley, han invertido décadas de esfuerzos para desarrollar un estilo de guerra que institucionalmente minimizaron estos riesgos. El segundo punto es la necesidad de una estrategia integrada del Gobierno en una época en que las fuerzas armadas son, a menudo la primera herramienta y el último recurso de la política norteamericana y muchos esfuerzos intra-gubernamentales no logran la meta.

Liberarse del paradigma convencional. Durante muchas décadas, el Ejército de los EE.UU. en particular había descartado la necesidad de prepararse para una contrainsurgencia—un conflicto desordenado y multidimensional que, por su propia naturaleza, sólo se puede ganar incrementalmente. Una razón para ignorar el desafío era que, como tan dolorosamente lo recalcó Vietnam, es difícil realizar *COIN* con éxito. Un factor relacionado pero aun más profundo es que los eficaces esfuerzos de contrainsurgencia hacen frente a las predilecciones centrales de los EE.UU. La cultura norteamericana y las FF.AA. de los EE.UU. prefieren una solución tecnológica y un golpe decisivo abrumador. Los norteamericanos tienen una inclinación por la claridad definitiva e históricamente han mostrado poca paciencia frente a la complejidad y al compromiso extenso, además vale mencionar que queremos ganar. Con la excepción principal de Vietnam, los EE.UU. han sido extraordinariamente exitosos en la guerra moderna.

Muchos esfuerzos de las FF.AA. norteamericanas en la era pos Vietnam, por lo tanto se concentraron en los conceptos de guerra ordenados,

Departamento de Defensa

Un Marine conversa con un agricultor local después de descubrir materiales para la fabricación de dispositivos explosivos improvisados durante la Operación Koa Canyon, *23 de enero de 2006.*

lineales y decisivos. Implementando la Doctrina Powell, las FF.AA. se prepararon para entablar y ganar los conflictos convencionales. Grandes formaciones concentradas, armas más pesadas que se emplean a distancias cada vez más largas y la fuerza abrumadora a nivel estratégico y táctico eran los sellos distintivos del planeamiento norteamericano. Cada vez que la guerra no convencional levantaba su cabeza era relegada a la subcultura de las operaciones especiales de los EE.UU. Desear que desaparezcan estos conflictos desordenados, multidimensionales y largos no ha sido una solución adecuada.

Al haber diligentemente formado sus unidades y estrategias para la lucha convencional, nuestras fuerzas estaban mal preparadas para las operaciones que no caben en este paradigma. No obstante, a partir de la Operación *Desert Storm*, estas son las que han enfrentado a las fuerzas terrestres de los EE.UU. Durante la década de los 90, cumpliendo con sus deberes tanto el Ejército como el Cuerpo de Infantería de Marina realizaron operaciones de estabilidad de menor escala de Haití a Kosovo. Desde el 11-S—salvo, tal vez, durante el primer mes de la invasión de Irak—todas las operaciones han sido una desordenada y multidimensional contrainsurgencia para las fuerzas norteamericanas en Afganistán, Irak y otros lugares.

Desafíos institucionales y culturales. Las FF.AA. de los EE.UU. se han demorado en reconocer la necesidad de abordar el desafío de *COIN*. Ahora, se dedica una gran cantidad de esfuerzos a los "impulsores de cambio"—revisar la doctrina y adiestramiento, reestructurar las organizaciones, agregar elementos (Fuerzas Especiales, unidades de inteligencia, tropas de infantería, policía militar, etcétera), introducir nuevo equipamiento y hasta instituir adaptaciones radicales de los planes de estudio en las escuelas—todos guiados por un sólido esfuerzo de captar nuevas percepciones y lecciones de las operaciones en curso. Gran parte de esta versión de transformación es la antitesis de la transformación centrada en información y tecnología tan favorecida en Washington. El proceso de cambio depende principalmente de la visión y liderazgo de individuos claves en el Ejército, incluyendo los Tenientes Generales David Petraeus y Peter Chiarelli, Comandante del Cuerpo Multinacional-Irak. Al haber experimentado las realidades de la Operación *Iraqi Freedom*, estos líderes han reconocido la responsabilidad de preparar a las tropas para enfrentar todas las formas de guerra que existen y no sólo las que se prefieren entablar.

No obstante, no debe existir ninguna ilusión acerca de la simplicidad de la tarea. Existe un motivo por el cual T.E. Lawrence comparó la lucha contra los guerrilleros con el acto de "beber

sopa con un cuchillo", ya que sigue siendo contra-institucional en las FF.AA.—y contracultural en los EE.UU.—pensar y preparar en serio para esta forma de guerra. La *COIN*, al igual que la lucha más amplia en contra del terrorismo, requiere que los norteamericanos piensen de manera diferente acerca de los conflictos.

II. Riesgos en *COIN*

La contrainsurgencia exige que las fuerzas que intervienen acepten niveles de riesgo más altos que los que normalmente existen en los conflictos convencionales. El concepto de riesgo que empleo en este ensayo difiere mucho de su uso más común en el planeamiento operativo. En el léxico militar, el riesgo es la probabilidad y severidad de pérdidas vinculadas a los peligros que existen para el personal, equipamiento o misión. La gestión de riesgos requiere de un equilibrio entre éstos y los beneficios de la misión. En el año 2003, los comandantes norteamericanos estaban dispuestos a aceptar riesgos al desplegar pequeños grupos de fuerzas terrestres en el corazón de Irak sin esperar hasta que el poder aéreo pudiera degradar las unidades iraquíes; el atrevimiento del movimiento relámpago a Bagdad es otro ejemplo de la aceptación de riesgos.

La contrainsurgencia exige otra forma de tolerancia de riesgos ya que en la misma existe una relación directa entre ejercer moderación en el empleo de la fuerza y lograr el éxito en la misión a largo plazo. La tensión entre los riesgos para los soldados y el cumplimiento de la misión puede ser resuelta por medio de más potencia de fuego, concentración de fuerzas o velocidad. Los comandantes exitosos reconocen que lo que puede ser una ventaja estratégica en un conflicto convencional puede también ser una carga en *COIN*. En Irak, algunos impusieron reglas de enfrentamiento más restrictivas que las consideradas prudentes por las concepciones comunes de autodefensa (por ejemplo, responder sólo a fuegos precisos, y sólo si se puede identificar el tirador). Considérese el ejemplo del Teniente Coronel Chris Hughes, comandante del 2º Batallón, 327ª Infantería, cuyas acciones para prevenir un choque potencialmente desastroso con civiles iraquíes en Najaf recibieron una mención elogiosa del Presidente Bush. Hughes respondió a un creciente nivel de violencia en una multitud de centenares de civiles enojados ordena a sus soldados arrodillarse y apuntar sus armas al terreno. Fue una reacción eficaz pero no convencional. Existen también otras instancias en las cuales los soldados del Ejército o los *Marines* han empleado métodos no letales o han tomado un momento adicional para evitar convertir un incidente en un punto de control en una tragedia. No hay duda alguna que el empleo moderado de la fuerza, en los incidentes individuales y a corto plazo, puede ser el equivalente al riesgo físico incrementado para las fuerzas contrainsurgentes. La contrainsurgencia, sin embargo, exige un aumento de la aceptación de los riesgos físicos para las fuerzas para mejorar así la probabilidad del éxito estratégico.

Debido a que probablemente se necesiten más riesgos para lograr el éxito militar y no militar, una mayor tolerancia de riesgos puede ser la piedra angular en la cual yace el éxito en la contrainsurgencia a largo plazo.

Esto es un requisito operativo—no una preferencia normativa—y debe ser un factor en el diseño y conducción de las operaciones de contrainsurgencia. El diferencial de riesgo ayuda a explicar el porqué la *COIN* parece requerir un pensamiento y acciones contra intuitivos por parte de las fuerzas militares, especialmente en cuanto al énfasis dado a la protección de la fuerza. No entender por qué y cómo los niveles de riesgo deben diferir en la *COIN* puede socavar la probabilidad de lograr el éxito en la misión.

La tolerancia de riesgos es reflejada a nivel estratégico y operativo durante el planeamiento de campaña cuando se asignan fuerzas y capacidades. A nivel táctico, la orientación con respecto a la intensificación de fuerza y las específicas reglas de enfrentamiento juegan un papel más prominente en el establecimiento de los grados de riesgo. Las fuerzas de los EE.UU. asumen diferentes medidas y niveles de protección de la fuerza misma que se basan

en una variedad de factores, incluyendo las metas políticas, la evaluación de amenazas y la naturaleza de la misión. Según la ley, política y doctrina, las fuerzas de los EE.UU. normalmente pretenden minimizar los riesgos al máximo grado posible.

La *COIN* es una forma de guerra sumamente dinámica, descentralizada y tridimensional puesto que el nivel estratégico, operativo y táctico de operaciones son más interdependientes que en las típicas operaciones convencionales y porque no se puede lograr el estado final deseado sólo por medio de capacidades militares. El nivel de amenazas y el enfoque de los esfuerzos tácticos pueden diferir radicalmente entre sectores y con el transcurso del tiempo. Las consideraciones políticas—las más generales siendo la necesidad de establecer y apoyar la legitimidad de la nación anfitriona—deben tener primacía. Por estas razones, un enfoque a corto plazo en minimizar los riesgos a las fuerzas contrainsurgentes puede irónicamente incrementar los riesgos con respecto a la campaña, incluyendo la vulnerabilidad a largo plazo de las fuerzas norteamericanas.

La cultura norteamericana y las FF.AA. de los EE.UU. prefieren una solución tecnológica y un golpe decisivo abrumador. Los norteamericanos tienen una inclinación por la claridad definitiva e históricamente han mostrado poca paciencia frente a la complejidad y al compromiso extenso, además vale mencionar que queremos ganar.

Por supuesto, muchos grupos insurgentes exhiben distintas actitudes respecto a los riesgos—el riesgo a sus fuerzas y a la población civil—complicando aún más el desafío para las fuerzas norteamericanas. Los factores culturales, políticos, religiosos u otros a menudo imbuyen a las insurgencias con gran tolerancia de bajas. Los EE.UU. lentamente reconocieron este hecho en Vietnam. Hoy, las fuerzas de los EE.UU. enfrentan un enemigo dispuesto a realizar misiones suicidas e volcar las leyes de guerra al rutinariamente hacer un blanco de la población, poniéndola en peligro. Estas actitudes y tácticas insurgentes no sólo socavan las metodologías "racionales" con respecto a los riesgos, también complican en gran medida la reacción de los EE.UU. en el campo de batalla.

Con la finalidad de mejorar la seguridad de las fuerzas norteamericanas se han empleado tanto conceptos como acciones (incluyendo medidas pasivas y activas). Los conceptos operativos y las tácticas, técnicas y procedimientos (TTP) pueden enfatizar la aceptación o la reducción substancial de riesgos. Las medidas pasivas incluyen la inteligencia perfeccionada, un equipo de protección corporal y vehículos altamente protegidos. Las medidas activas a menudo equivalen a una dependencia mayor del empleo de la fuerza. Esta dependencia tiene varias dimensiones, incluyendo la velocidad/frecuencia del empleo de medios cinéticos versus los no cinéticos, la rutinaria aplicación de niveles más elevados de fuerza y la aplicación de fuerza desde distancias más largas y/o con una identificación menos definitiva de los blancos.

Cuando la protección de la fuerza es la más alta prioridad, las decisiones y acciones resultantes pueden producir una serie de efectos negativos no intencionados. Los comandantes, por ejemplo, pueden requerir que las tropas operen sólo en grandes agrupaciones con la potencia de fuego pesada, pueden depender en el poder aéreo en vez de la infantería cuando la última sería más apropiada o pueden ordenar que los vehículos se movilicen siempre a máxima velocidad. A veces, estos cursos de acción son completamente apropiados, pero cada uno de ellos puede tener efectos de segundo orden más amplios. El requerimiento de grandes convoyes puede dificultar la flexibilidad y recolección de inteligencia, favorecer el poder aéreo podría resultar en aplicaciones más intensas de la potencia de fuego que las necesarias para lograr metas específicas y vehículos que transitan a máxima velocidad pueden antagonizar o herir civiles sin darse cuenta. Estos resultados son inconsistentes con los principios de una contrainsurgencia eficaz.

La tolerancia de bajas a corto plazo se vincula directamente con el éxito estratégico. La paradoja central se encuentra en el nuevo manual de *COIN*: cuanto más protege la fuerza, menos seguro está. Este punto aún no se comprende o acepta ampliamente en medios norteamericanos.

El valor estratégico de la tolerancia de riesgos. La incrementada aceptación de riesgos es implícita en las siguientes metas, cada una es crucial para mejorar la legitimidad de la nación anfitriona y el éxito general de la contrainsurgencia:

• *Minimizar el impacto y la reacción violenta civil*. La *COIN* debe restaurar la seguridad y normalidad para la población y debe ser realizada en una manera que mejora la legitimidad de la nación anfitriona. Lograr el apoyo pasivo o activo de la población depende en gran medida del grado de confianza que la nación anfitriona, y no los insurgentes, puede proporcionar un futuro más seguro. La dependencia frecuente y rápida de emplear la fuerza o la aplicación máxima de la factible potencia de fuego (versus el mínimo requerido) puede causar daños innecesarios a la población civil y así antagonizarla. Estas acciones pueden afectar las actitudes y motivaciones de civiles compasivos o neutrales, algo que puede poner fin a la información y cooperación local así como crear simpatía, apoyo y reclutas para los insurgentes. A menos que los EE.UU. realicen operaciones militares con una significativa tolerancia de riesgos, pueden crear más enemigos que eliminan.

• *Facilitar las operaciones integradas*. Una aceptación más alta de riesgos a menudo es esencial para crear un incrementado nivel de seguridad para los asociados no militares que se necesitan para realizar un esfuerzo de contrainsurgencia más amplio. Las FF.EE. por sí solas no pueden proporcionar la reconstrucción económica, reformas políticas y asistencia social a la escala o por la duración que son necesarias en la mayoría de *COIN*. Los actores no militares, inclusos otras agencias de Gobierno de los EE.UU., contratistas, organizaciones internacionales y regionales, agencias de la nación anfitriona y ONG deben ser capaces de operar segura y eficazmente en el terreno. La naturaleza o preciso grado de seguridad requerido para diferentes tipos de actores y organizaciones aún no ha sido definido en términos claros, lo cual es necesario para las FF.AA. Aun es manifiesto que cuanto más seguro sea el ambiente, más numerosos y significativos en escala pueden ser los esfuerzos no militares. En la carencia de seguridad adecuada, los aspectos no militares de los esfuerzos de contrainsurgencia no pueden echar raíces y disminuyen en grandes medidas las probabilidades de un éxito estratégico.

Departamento de Defensa

Un integrante del Cuerpo de Infantería de Marina de los EE.UU. descansa mirando fotos de su familia, Karma, Irak, 2 de febrero de 2006.

• *Mostrar los valores norteamericanos.* La moderación por parte de las fuerzas norteamericanas pueden realzar las percepciones positivas de los EE.UU. y, por extensión, la nación anfitriona. El empleo estrechamente controlado de la fuerza y una mayor tolerancia de riesgos demuestran un compromiso norteamericano a los niveles éticos, morales y legales más altos. Además de evitar causar daños a las reputaciones de los EE.UU. o de la nación anfitriona, tal moderación ofrece a la población local (y a las fuerzas de seguridad

de la nación anfitriona) un claramente preferible modelo de comportamiento. Los funcionarios norteamericanos frecuentemente lamentan la insuficiencia de los esfuerzos comunicacionales del Gobierno en ambas guerras en curso y la lucha más amplia contra el terrorismo. Las acciones norteamericanas probablemente serían las herramientas de comunicación más eficaces. Cuando estas acciones corresponden con los valores norteamericanos, las operaciones de información pueden subrayar la diferencia entre las acciones y los valores de los EE.UU./ nación anfitriona y aquéllos de los insurgentes o terroristas. Ejemplos concretos y consistentes, en combinación con las experiencias personales de la población civil, son las más influyentes herramientas para contrarrestar la propaganda insurgente.

La contrainsurgencia es una forma de guerra sumamente dinámica, descentralizada y tridimensional puesto que el nivel estratégico, operativo y táctico de operaciones son más interdependientes que en las típicas operaciones convencionales y porque no se puede lograr el estado final deseado sólo por medio de capacidades militares.

• *Demostrar la resolución norteamericana.* Una mayor asunción de riesgos, cuando se la entiende y acepta en los EE.UU., también puede señalar la firmeza del compromiso norteamericano para lograr el éxito en esta misión. Las fuerzas norteamericanas continúan a padecer de una percepción en todo el mundo que las bajas ocasionadas en la guerra erosionarán el apoyo interno para las operaciones militares. La baja tolerancia de riesgos—particularmente fuera del espectro de conflicto convencional de alta intensidad—sólo fortalece esta percepción, que a su vez incrementa los riesgos para todos los norteamericanos.

Por lo tanto, aun cuando la intensidad de la violencia es alta, a menudo es contraproducente emplear la fuerza en una manera que—aunque es completamente consistente con la doctrina y adiestramiento convencional—podría socavar el propósito estratégico de la contrainsurgencia. El énfasis emergente en las medidas de intensificación de fuerza en Irak refleja un entendimiento creciente del problema.

En suma, aunque la aceptación de un mayor riesgo por sí sola no garantizará el éxito, sigue siendo un elemento necesario en cualquier estrategia de *COIN*. Debido a que probablemente se necesiten más riesgos para lograr el éxito tanto militar como *no militar*, una mayor tolerancia de riesgos puede ser la piedra angular en la cual yace el éxito en la *COIN* a largo plazo.

Adelantarse de principios a prácticas. El nuevo manual de campaña acerca de la *COIN* reconoce la necesidad de una mayor aceptación de riesgos. Es una cosa declarar este punto; lograr la aceptación generalizada de este principio y luego transformarlo en la práctica resultaría ser mucho más difícil. La incrementada aceptación de riesgos tiene obvias implicancias en todo el espectro del adiestramiento, doctrina, y educación, ya sea de forma rutinaria o de tipo pre-despliegue. También debe ser un factor en el diseño operativo y anticipado en las tasas de tropas-tareas en todo el espectro de las capacidades, incluyendo la logística y el apoyo médico. Algunas de las unidades más exitosas en la Operación *Iraqi Freedom,* por ejemplo, intercambiaron más potencia de fuego por otros especialistas de inteligencia y realizaron patrullas más frecuentes pero de menor escala. Cabe señalar que los civiles en el gobierno similarmente deben abordar las cuestiones acerca del aumento de tolerancia de riesgos si van a ser asociados eficaces en la *COIN*.

Existen muchas razones para la resistencia tanto conceptual como práctica con respecto a repensar el tema de riesgo. Primero, en las últimas décadas la doctrina y adiestramiento convencional han enfatizado la primacía de la potencia de fuego y la tecnología en las operaciones y cada vez más han acentuado las medidas de protección de la fuerza. Esta última también ha sido una prioridad al nivel inferior del espectro de operaciones, tal como fue en

Departamento de Defensa

Miembros del consejo municipal y jefes de departamentos de la ciudad participan en discusiones en el Hospital de Iskandaryiah, en la ciudad del mismo nombre, Irak, 19 de noviembre de 2005.

las operaciones de estabilidad en los Balcanes. Generalmente, la amplia aversión de riesgos por parte de la sociedad norteamericana ha ayudado a crear una cultura político-militar que, en términos *relativos*, ha sido protegida de riesgos.

La naturaleza inherente de la *COIN* además presenta obstáculos adicionales para asumir más riesgos en la práctica. En primer lugar, la conducción exitosa de las operaciones de *COIN* requiere proporcionar a los comandantes en los niveles inferiores la máxima flexibilidad para adaptarse de acuerdo con las condiciones y oportunidades locales. Aunque la responsabilidad descentralizada es crucial en las operaciones adaptables, puede también crear otros obstáculos psicológicos en el proceso de reducción del énfasis respecto la protección de la fuerza.

El problema se amplifica por la carencia aparente de una ventaja inmediata y concreta de asumir más riesgos. En términos sencillos, es difícil definir y medir el éxito en una *COIN*. En lugar de una victoria militar o política radical y duradera, el éxito a menudo yace en simplemente mitigar los efectos contraproducentes (evitando causar daños). Justificar las decisiones es más fácil cuando, a fin de cuentas, la loma ha sido tomada, a pesar de las pérdidas que hubieran ser incurridas. Cuando la aceptación de un mayor riesgo simplemente evita causar daños a las metas operativas generales—sin proporcionar un progreso mensurable—puede resultar ser más difícil de sostener. Esto probablemente sería particularmente agudo en las operaciones descentralizadas donde es más difícil para un comandante de unidad lograr un entendimiento integral. Cuando se lo calcula en un contexto estrictamente militar, el análisis de la relación costo-beneficio de la protección de la fuerza puede producir un equilibrio que no logra las metas de la campaña política general en la forma más eficaz.

Por todas estas razones, puede ser necesario aparentar exagerar el requerimiento de la asunción de riesgos en la doctrina y adiestramiento para que induzcan los cambios requeridos en el entendimiento y en las acciones de los soldados. La *COIN* enfrenta una historia, práctica y

una serie de presunciones institucionales que van en contra de lo que pensábamos. Existen obvios riesgos que tal tipo de énfasis excesivo será percibido como apartarse de la prudente protección de la fuerza. Por lo tanto, así como las vigentes reglas de enfrentamiento reiteran el requerimiento de autodefensa, cualquier reorientación con respecto al riesgo en una *COIN* debe enfatizar la centralidad continua de la autodefensa aun cuando la intensificación de fuerza será controlada en una manera más estrecha.

En cualquier cambio sostenido es crucial tener una apreciación más extensa de la relación entre la asunción de riesgos y el éxito de la misión y una estrategia de salida en las operaciones de *COIN*. Esta es una conclusión lógica de los esfuerzos emergentes para definir e implementar las medidas de intensificación de fuerza. Las fuerzas militares deben tolerar los niveles más altos de riesgo en la conducción de las operaciones de contrainsurgencia para evitar crear nuevos enemigos que elimina una dada operación; para demostrar el profesionalismo, la distinción moral y el nivel de compromiso de los soldados de los EE.UU.; y apoderar los actores extranjeros y no militares a asumir la responsabilidad total de los esfuerzos de *COIN*.

Igualmente importante, los líderes civiles deben respaldar y explicar este requerimiento operativo y asegurar que la población norteamericana acepte el riesgo derivado de la contrainsurgencia. Nuestro sistema de gobierno democrático y el carácter voluntario de nuestras FF.AA requieren que toda la población lidie con los requerimientos de riesgo para lograr el éxito en una contrainsurgencia. La mayor tolerancia de riesgos, a su vez, debe ser incluida como un factor en todos los aspectos de *COIN*, más crucialmente cualquier decisión de autoridad por un mando nacional de comenzar una campaña de contrainsurgencia. Aunque el riesgo puede ser difícil de aceptar por parte tanto de los líderes como de la población norteamericanos, es vital para la capacidad de los EE.UU. de entablar una Guerra Larga con eficacia.

III. Una estrategia nacional de contrainsurgencia

Dada la relativa insuficiencia de pensamiento y literatura oficial acerca de la contrainsurgencia en las últimas cuatro décadas, existe una falta de entendimiento en el Gobierno de los EE.UU. de la *COIN* entre los actores militares y no militares. En un esfuerzo para llenar la brecha de conocimiento en todos los niveles del Gobierno de los EE.UU., el borrador del manual de campaña vaciló entre la orientación estratégica y los detalles minuciosos de las tácticas, técnicas y procedimientos. Los autores reconocieron el peligro de privar a los soldados de un manual de campaña factible, pero al mismo tiempo entendieron el rol potencial del documento en la orientación de un nivel más amplio y alto de lectores en el Gobierno de los EE.UU. acerca de los principios y requerimientos de contrainsurgencia. La interrelación de la toma de decisiones políticas y la ejecución y requerimientos militares es totalmente clara en la *COIN*. Aunque se puede entender el deseo por parte de las FF.AA. de llenar las brechas de entendimiento del Gobierno de los EE.UU., al fin y al cabo el liderazgo civil debe asumir la responsabilidad del establecimiento de la "meta-doctrina" de la contrainsurgencia.

Departamento de Defensa

Un soldado norteamericano se arrodilla al lado de un Humvee a medida que proporciona seguridad durante operaciones de contrainsurgencia cerca del pueblo de Tarmiyah, Irak, el 28 de marzo de 2006.

Formular la doctrina nacional. La característica más llamativa del manual de campaña es la primacía que le da a lo político. El manual provee la doctrina militar, aunque la misma reconoce que el marco y las herramientas militares tienen una utilidad limitada en la campaña general. La reforma política, estrategias de comunicación, esfuerzos de desarrollo económico y otras actividades civiles son aspectos cruciales en la reacción de una insurgencia. Por lo tanto, es axiomático que el éxito final en una *COIN* depende de la conceptualización civil del desafío de la misma y la reacción más amplia por parte del Gobierno de los EE.UU.

Departamento de Defensa

El Presidente George W. Bush se dirige a los medios de prensa en el Pentágono el 13 de diciembre de 2006 después de reunirse con oficiales superiores del Departamento de Defensa.

Cómo los actores civiles cumplen con sus responsabilidades o no las coordinan o ejecutan, sin duda alguna tendrá un gran efecto en el terreno. La unidad de esfuerzos y competencia en la ejecución, sin embargo, no tienen sentido a menos que la unidad de propósito ha sido colectivamente expresada y aprobada. Si las unidades militares individuales logran metas tácticas con resultados mutuamente contradictorios, no podemos considerar sus esfuerzos como un éxito. La doctrina existe para proporcionar la coherencia conceptual, apoyada por ejecución estandarizada y coordinada. Debido a sus continuas responsabilidades en Afganistán e Irak así como su dependencia institucional en la doctrina, las FF.AA. han deseado llenar el vacío conceptual. No obstante la preeminencia de lo político en la *COIN* exige que la doctrina militar provenga del establecimiento de una metodología civil-militar integrada para la *COIN*.

Para realizar una contrainsurgencia con eficacia, mucho de lo que hacen las FF.AA. en el terreno debe ser el producto de una directiva política norteamericana claramente expresada que abarca toda la gama desde el apoyo de reforma política hasta el desarrollo económico, incluso las expectativas de la nación anfitriona. Aunque en realidad esta claridad no siempre existe, en parte debido a tensiones no resueltas entre los militares y civiles así como entre las agencias civiles. Incluso antes de que discutan los asuntos de recursos y roles, las operaciones de *COIN* pueden ser obstaculizadas por ortodoxias competentes sobre el logro de las metas generales o la secuencia deseada y el orden de prioridades de los esfuerzos.

Los elementos más básicos de una estrategia de *COIN* aún evocan una serie de preguntas. Considérese la meta de reforma política. ¿Acaso, es necesariamente sinónima con la democratización? ¿Este proceso es formado por los ciudadanos y líderes locales? ¿Incrementará o disminuirá la unidad nacional o la situación de seguridad al promover las elecciones nacionales? ¿Cómo deben los EE.UU. reconciliar la obsesión norteamericana con derechos civiles y políticos con las necesidades económicas y sociales que pueden ser más exigentes para la población local?

Similarmente, la meta de reconstrucción económica puede también ser engañosa. ¿Qué principios deben guiar los esfuerzos? ¿Acaso, satisfacer las necesidades humanitarias, adelantar el proceso político, o recompensar la cooperación con la nación anfitriona? Con tres años en Irak, los EE.UU. aún debaten si

Departamento de Defensa

Un sargento norteamericano conversa con una familia iraquí respecto a actividades insurgentes en Baghdaddi, Irak, 1 de marzo de 2006.

deben concentrar la asistencia en el empleo inmediato de hombres iraquíes para estabilizar las comunidades y mejorar la seguridad o en la reforma y privatización económica más amplia, algo que puede incrementar el desplazamiento social, por lo menos al corto plazo. Agregar la ortodoxia política no examinada de los EE.UU. a un contexto de *COIN* puede ser problemático.

En casi todas las áreas (o líneas de operación), los esfuerzos de contrainsurgencia de los EE.UU. se concentrarán en reconciliar las ideas y valores norteamericanos con las tradiciones, cultura e historia local, así como definir los límites de este compromiso. Se deben estrechamente expresar y analizar estos desafíos. Por ejemplo, ¿Cuáles son las expectativas norteamericanas en cuanto al respeto de los derechos humanos por parte de las instituciones locales, el grado de corrupción o la imposición del imperio de la ley? ¿Cómo deben responder los EE.UU. cuando el gobierno de la nación anfitriona o sus instituciones no logran estas expectativas? ¿En qué punto no sirve la admonición de T.E. Lawrence—que es mejor que la población local realiza una tarea en forma tolerable que los extranjeros lo hacen por sí misma?

Sin orientaciones en estos puntos, los actores militares y no militares en una contrainsurgencia enviarán mensajes opuestos y potencialmente trabajarán con propósitos distintos. Si se permite a un capitán improvisar, puede destacarse un su área de operaciones, pero se puede prever grandes desconexiones: el consejo político que él nombra puede ser invalidado por la estrategia nacional de las elecciones; la corrupción o abusos que él rehúsa tolerar puede migrar a otro distrito más dispuesto a perdonarlos; los incentivos económicas que él emplea para mantener la estabilidad pueden ser socavados por la terapia de choque del gobierno central. Se deben expresar, debatir y resolver los estándares, las ortodoxias y prioridades por el Gobierno de los EE.UU. antes de que los actores individuales tengan que abordarlos en sus áreas de responsabilidad. La unidad de propósito es un prerrequisito para la unidad de esfuerzos.

Conocer sus capacidades. Después de obtener una mayor claridad conceptual acerca de la estrategia de *COIN*, los EE.UU. pueden considerar más útilmente si tienen la pericia y capacidades requeridas para implementar esta estrategia. Una evaluación de capacidades de *COIN* revelará muchas deficiencias conocidas. Algunas datan de los principios de la década de los 90 cuando el Gobierno de los EE.UU. renovó sus actividades de *nationbuilding* en las operaciones de paz; procesos incómodos y burocráticos de asistencia económica; pocas unidades de asuntos civiles y traductores; capacidades de seguridad adaptables insuficientes o no existentes—especialmente las que llenan el vacío entre las funciones policíacas y militares. Otras deficiencias de la *COIN* serán nuevas o refinamientos de otras ya conocidas. El caso de Irak, por ejemplo, subraya la necesidad de desarrollar una capacidad ministerial eficaz para supervisar las fuerzas militares, policíacas y servicios de inteligencia al principio de las

operaciones de *COIN*. Debe también existir una capacidad de la nación anfitriona en los sectores cruciales financieros y económicos. Dada la centralidad de estas funciones, ¿cuáles agencias de los EE.UU. tienen esta responsabilidad y capacidades suficientes?

Formar a la gente apropiada. Cualquier evaluación de la capacidad del gobierno probablemente concluirá que un cuadro de personal bien preparado sigue siendo la deficiencia clave. La *COIN* requiere de individuos con sensibilidades híbridas político-militares híbridas, la habilidad de pensar y actuar a pesar de los estrechos canales de mando y control así como definiciones preestablecidas, un enfoque firme y comprensivo en la legitimidad de la nación anfitriona junto con una actitud improvisadora orientada a obtener resultados. Por medio de experiencia y adiestramiento, las FF.AA. han llegado a entender o aun aceptar muchos roles y tareas "civiles" (por ejemplo, realizar negociaciones, facilitar las actividades políticas y administrar municipios), mientras muchos actores civiles continúan considerando los aspectos militares de la contrainsurgencia como completamente ajenos y apartados. Las diferencias culturales entre actores civiles y militares del Gobierno de los EE.UU. impiden la comunicación y la unidad de esfuerzos. Algunos funcionarios del Departamento de Estado expresan su incomodidad con el término contrainsurgencia para describir sus esfuerzos en Irak y en otras partes. En el año 1962, el Departamento de Estado aceptó la responsabilidad de coordinar las actividades de contrainsurgencia y la defensa interna en el extranjero. No existía ninguna duda acerca de la necesidad de familiaridad con y apreciación de todos los elementos de poder nacional. Nuestros sistemas de personal, desde la educación y adiestramiento hasta el ascenso en grado y asignación, deben hacer más para familiarizar a los civiles con la cultura y operaciones militares así como integrar el personal militar y civil en actividades de formación profesional que se relacionan con la *COIN*.

Un aspecto relacionado de formación de personal con la actitud y conocimiento apropiados es la necesidad de apoderarlos a actuar con eficacia. Existe tensión entre la autonomía y la flexibilidad que se requieren para las eficaces operaciones descentralizadas y la responsabilidad exigida de los responsables de asignar fondos a nivel local. En el contexto de un conflicto armado en curso, ¿Acaso, se deben relajar los requerimientos legales de los EE.UU. en cuanto a contratos de pequeña escala, asistencia, compensación y otros usos de fondos? Eso es un asunto muy diferente al de prevenir el fraude y abusos por grandes corporaciones privadas en Irak.

A menos que los actores de contrainsurgencia, tanto civiles como militares, puedan responder rápidamente a las necesidades locales, pueden llegar a ser irrelevantes. Considérese la provisión de apoyo inmediata y de pequeña escala de Hezbolá después del reciente cese de fuego en Líbano. Las suspicacias del Congreso con respecto al Fondo de Reacción de Emergencia de Comandantes sugieren mayores asuntos no resueltos y una falta de entendimiento de los requerimientos de la *COIN*. Los incómodos procedimientos, sin importar la intención de los mismos, pueden ser inconsistentes con la confianza y flexibilidad que la *COIN* requiere en el terreno del personal del Gobierno de los EE.UU.

Para realizar una contrainsurgencia con eficacia, mucho de lo que hacen las fuerzas armadas en el terreno debe ser el producto de una directiva política norteamericana claramente expresada abarcando toda la gama desde el apoyo de reforma política hasta el desarrollo económico, incluyendo las expectativas de la nación anfitriona.

Alinear las responsabilidades con las capacidades. Se deben considerar también las capacidades de *COIN* en un contexto más amplio. ¿Cuáles son las ventajas que tiene el Gobierno de los EE.UU. en comparación con otros actores, tales como contratistas privados, ONG, estados aliados o agencias internacionales? Por supuesto,

existe una diferencia entre la división ideal de esfuerzos y las verdaderas relaciones que probablemente se desarrollarán en una operación de *COIN* específica. De hecho, esta realidad a menudo da motivo a comandantes militares a que aboguen algún grado de participación multinacional o de la ONU en las intervenciones. Aun cuando desarrolla planes de contingencia para actuar sin asociados, la estrategia nacional de los EE.UU. debe reconocer y planear para el ideal de esfuerzos compartidos.

En el planeamiento del Gobierno de los EE.UU., las agencias deben enfrentar la diferencia entre la responsabilidad nominal y la habilidad de ejecutar. Para las FF.AA., no importa que el Departamento de Justicia sea la mejor organización para realizar una tarea específica si ésta no podrá en realidad llevarla a cabo. Es crucial establecer mayor claridad, no sólo respecto a cuál agencia del Gobierno de los EE.UU. es la "dueña" de asuntos o tareas, sino también en qué plazo pueden lograr esas metas. Esta evaluación incluirá no sólo los recursos, pericias y autoridades legales, sino también una estimación de la disponibilidad de personal para operar eficazmente en un ambiente de *COIN* en la cual existen riesgos superiores de seguridad.

El próximo manual de campaña de contrainsurgencia continúa siendo un acontecimiento crucial: expresa una moderna metodología para la contrainsurgencia mientras que afirma los principios duraderos pero decididamente contra intuitivos de la misma.

La cuestión subyacente es si las fuerzas militares deben estar preparadas para asumir *todas* las tareas en una *COIN* o si los actores civiles pueden llegar a ser asociados en un ambiente de conflicto de baja intensidad. Existen pocos incentivos políticos para abordar estas cuestiones, y por lo tanto este asunto no ha sido resuelto. Si se pueden abordar las capacidades civiles, sería más conveniente mejorar las de campaña donde ya existen conocimientos extensos y la autoridad burocrática. Si el Gobierno en general no está dispuesto a reasignar los recursos para apoderar a las agencias o actores "apropiados" para asumir las responsabilidades necesarias, debe entonces reasignar esas responsabilidades. Aunque la militarización progresiva de la *COIN*, o de la política exterior de los EE.UU. en general, socavará aun más la probabilidad del éxito en ambas áreas. Sólo cuando el Gobierno de los EE.UU. enfrente directamente las implicancias probablemente tomará la requerida acción para mejorar las capacidades civiles.

Aun el planeamiento civil-militar integrado, un lema del Gobierno de los EE.UU. por muchas décadas, sigue siendo sólo una teoría, no una práctica. El establecimiento de la Oficina del Coordinador de Reconstrucción y Estabilización (*S/CRS*) del Departamento de Estado ofrece la oportunidad de tener un centro de planeamiento y actividad civil para la *COIN*. No obstante, las pruebas yacen en la correcta toma de decisiones y asignación de recursos. La transferencia de US$ 100 millones del Departamento de Defensa a la *S/CRS* es sintomática del problema y no es una solución duradera. El "regalo" del Departamento de Defensa es positivo sólo si no se necesita repetirlo porque los fondos adecuados estarán disponibles en los futuros presupuestos del Departamento de Estado. Una apariencia de habilidad civil, apoyada por acciones militares temporales, no sirve a nadie.

Las líneas de autoridad. La unidad de mando es una práctica y concepto sacrosanto en las FF.AA. Sin embargo, la primacía de los asuntos políticos en el ámbito completo de la *COIN* sugiere un defecto potencial en el establecimiento de las esferas independientes de la acción civil y la militar. Los inciertos acuerdos ad hoc que fueron establecidos entre el embajador norteamericano y el comandante de la fuerza no eran suficientes. Aunque el requerimiento implícito de incluir el mando militar en la autoridad civil incluso a nivel operativo desafiará ambas las generalizadas expectativas civiles y militares así como francamente, la mayoría de las capacidades civiles. Al mismo tiempo, el modelo británico

Departamento de Defensa

Marines discuten el próximo curso de acción en la búsqueda de escondites de armas en Baghdaddi, Irak, el 1 de marzo de 2006.

de un administrador colonial, un oficial militar que combina los esfuerzos civiles en una estrategia holística, parece ser una imagen del pasado.

Sin una respuesta fácil a la pregunta acerca de la unidad de mando, los que formulan las políticas a seguir promueven la "unidad de esfuerzos"—una idea más atractiva en la teoría que eficaz en la práctica. El empleo de la coordinación personal—lograr entendimientos informales entre varios líderes de esfuerzos paralelos en el campo—ha logrado el éxito donde los militares norteamericanos han tenido la visión y el aguante para implementarla. Estas estrechas relaciones personales ofrecen una alternativa a la cadena de mando formal o un arreglo de coordinación estandarizado pero ineficaz. Pero la coordinación personal puede ser más adecuada para las FF.AA. locales y extranjeras que para cruzar las líneas entre agencias, y aun en estos casos, depende en gran parte de personalidades. Esto subraya la importancia de formar a un modelo personal híbrido, el profesional gubernamental que tiene familiaridad con los componentes militares y civiles de contrainsurgencia y cómo los diferentes elementos deben funcionar en conjunto en apoyo de la nación anfitriona y la estrategia de *COIN*. Un cuadro de estos profesionales mejorará las perspectivas futuras de lograr la unidad de esfuerzos y eventualmente puede permitir la consideración de la unidad de mando.

Los próximos pasos. Aunque es crucial revisar la doctrina militar, sólo es un paso interino hacia el establecimiento de una efectiva estrategia nacional de contrainsurgencia. Para maximizar el éxito, la doctrina militar debe derivar de un concepto de operaciones político-militar. Esto crearía mayor entendimiento de las capacidades, presunciones y sinergias apropiadas entre las capacidades y políticas militares y no militares que existen en la actualidad. La unidad de concepto debe preceder la unidad de esfuerzos.

Es sumamente alentador, por lo tanto, que el Departamento de Estado haya comenzado un esfuerzo interagencial para formular un marco

para la *COIN*. Con la reunión inicial en septiembre de 2006, la meta declarada era la de producir una Directriz Presidencial de Seguridad Nacional que delinea un marco analítico, los roles y misiones de las agencias norteamericanas y las brechas en las capacidades. Sin duda alguna, será útil reunirse con los actores del Gobierno a cargo de los varios aspectos de *COIN* para codificar sus capacidades y principios operativos. Desafortunadamente, después de varios años de esfuerzos en Afganistán e Irak, las agencias aún debaten las políticas económicas, la relación de seguridad a la reforma política y la asignación relativa de recursos a los esfuerzos civiles y militares. Esto recalca la importancia de primero definir una estrategia unificada.

El desafío para cualquier esfuerzo interagencial del Gobierno de los EE.UU. es que el proceso tiende a replicar los mismos canales jerárquicos y deficiencias de capacidades que yacen al centro del problema. Los procesos interagenciales a menudo llegan a un acuerdo nominal al evitar los asuntos centrales y las decisiones difíciles. La directriz presidencial de 1994 respecto las operaciones de paz siguió este patrón, y existe poca razón de pensar que la *COIN*, con toda su complejidad, sería diferente.

Sería ventajoso, por ende, establecer un grupo nuevo—una comisión especial o panel asesor—para considerar este tema empleando una metodología nueva, objetiva y comprensiva. Esta comisión incluirá necesariamente a las agencias gubernamentales, pero será independiente en la formulación de una estrategia integrada. Dada la política de la guerra en Irak, es particularmente importante que la comisión sea de carácter bipartidario en cuanto a su composición y visión. En la actualidad, no está de moda y tal vez sea hasta atávico reclamar esfuerzos bipartidarios, pero la *COIN* es un desafío que los EE.UU. enfrentarán en el futuro previsible, no es un problema sólo para el gobierno actual. Aun una directriz presidencial carecerá del consenso y apoyo necesarios para sostenerla a largo plazo. Puesto que una estrategia nacional de contrainsurgencia es una empresa a largo plazo, es crucial para la Nación establecer una metodología bipartidaria.

IV. Pensamientos finales

El próximo manual de campaña de *COIN* continúa siendo un acontecimiento crucial: expresa una moderna metodología para la contrainsurgencia mientras que afirma los principios duraderos pero decididamente contra intuitivos de la misma. Sin embargo, sería erróneo pensar que la doctrina actualizada resuelve el problema de cómo los EE.UU. deben entablar una Guerra Larga o las campañas menores de contrainsurgencia que forman parte de esta guerra.

En cualquier conflicto que depende de ganar el apoyo de o neutralizar una población civil ambivalente, aquéllos que ejercen el poder deben hacerlo con mucho cuidado. Quiérase o no, a las FF.AA. de los EE.UU. se les exige un nivel superior de comportamiento con respecto a cómo entablan la guerra. Los militares y el sector civil más amplio que las apoyan prefieren evitar el análisis de la cuestión acerca de tolerancia de riesgos. La desgana por parte de los EE.UU. de asumir riesgos en la contrainsurgencia puede de hecho ser la limitación más inquietante en sus mismos esfuerzos de *COIN*. Eso es un desafío tan importante tanto para el sector político como para las FF.AA. que son las únicas que pueden presentar argumentos a favor del cambio referente este tema.

Las FF.AA., no obstante, deben primero consultar con las autoridades civiles en cuanto a los aspectos no militares de la *COIN*. El Gobierno norteamericano en general debe asumir el peso de las demandas de la contrainsurgencia. Está de moda citar una falta de cooperación interagencial y de capacidades civiles en Irak y otras partes, no obstante, el fracaso anterior es conceptual. Es difícil codificar los procesos o establecer capacidades cuando no existe un marco doctrinal universal. Aún más, la doctrina militar existente se encuentra en una condición precaria cuando las presunciones, principios, y requerimientos gubernamentales más amplios siguen siendo desconocidos o se encuentran en un estado ad hoc. Formar un entendimiento común de la insurgencia y las exigencias para derrotarla continúa siendo un desafío central para la Nación.***MR***