



# La cosa más importante: La reforma legislativa del sistema de seguridad nacional

James R. Locher III

*No se debe confundir el entusiasmo con la capacidad.*

—General Peter J. Schoomaker, Comandante, Comando de Operaciones Especiales de EUA, 2000

*James R. Locher III es actualmente el director ejecutivo del Proyecto de Reforma de Seguridad Nacional, una iniciativa políticamente imparcial y financiada por el Centro para el Estudio de la Presidencia. El Sr. Locher fue el elaborador principal de la Ley de Goldwater-Nichols de 1986 que modernizó el sistema militar con una visión conjunta. Participó subsecuentemente en esfuerzos para aprobar la Enmienda Nunn-Cohen y sirvió como el Subsecretario de Defensa de operaciones especiales y conflicto de baja intensidad.*

*FOTO: Restos de un helicóptero Sea Stallion destruido en el lugar conocido como Desert One, en el fracasado intento de rescate de los rehenes norteamericanos en Irán, abril de 1980.*

(Cortesía del historiador de la 1ª Sección de Operaciones Especiales)

**E**L SISTEMA DE seguridad nacional empleado por el Presidente para manejar los instrumentos del poder nacional así como la manera en que el Congreso norteamericano supervisa y suministra los fondos no posibilita el nivel de eficacia exigido para proteger a los Estados Unidos y sus intereses en un mundo cada vez más complejo y en rápida evolución. Desde el 11-S y el Huracán Katrina hasta las guerras de Afganistán e Irak así como las amenazas emergentes a la patria, los desafíos de seguridad nacional del siglo XXI exigen una comunicación más eficaz a través de los límites organizacionales tradicionales. Enfrentar estos desafíos requiere de una visión común, una cultura organizacional y una mejor integración de conocimientos y de capacidades.

El sistema de seguridad nacional actual se basó en las lecciones aprendidas de la II Guerra Mundial; fue diseñado para permitir al Presidente lidiar con la Guerra Fría. Gran parte de los supuestos que sostienen este sistema ya no son válidos. El mundo ha avanzado y EUA necesita ajustarse a la nueva realidad que afecta a su situación de seguridad. El sistema actual otorga al Presidente una gama limitada de opciones para tratar los asuntos de seguridad nacional y genera una dependencia excesiva del instrumento militar del poder nacional. El costo de no reformar este sistema es insostenible desde el punto de vista financiero y puede resultar ser catastrófico en cuanto a vidas norteamericanas. Para realizar los cambios necesarios, el gobierno norteamericano requiere una reforma global de las autoridades ejecutivas, reguladoras y legislativas de supervisión que rigen el sistema de seguridad nacional vigente desde hace 60 años. El Proyecto de Reforma de Seguridad Nacional (*PNSR*) se creó en septiembre de 2006 como una asociación entre la empresa privada y el gobierno para apoyar este proceso de reforma.

## Orígenes del sistema de seguridad nacional

El sistema de seguridad nacional de EUA se ideó para abordar los problemas de una era diferente, cuando la seguridad nacional era considerada fundamentalmente una función asociada a las capacidades militares manejadas por un solo ministerio. En la oportunidad que fue aprobada la Ley de Seguridad Nacional de 1947—ordenamiento jurídico

que estableció este sistema—los Estados Unidos habían salido recientemente de la II GM como un coloso industrial y económico prácticamente indiscutible. La amenaza principal de EUA era la Unión Soviética, con su emergente arsenal de misiles balísticos nucleares y sus fuerzas convencionales desplegadas en las fronteras de los aliados europeos y japoneses de EUA.

Toda vez que las operaciones de combate de gran escala y la disuasión nuclear constituían el enfoque central de la estrategia de seguridad nacional, el sistema de seguridad nacional exigía solamente una coordinación limitada entre los ministerios y agencias, estructuradas en forma jerárquica. Los diseñadores del sistema de seguridad nacional prestaron poca atención a las estructuras y procesos que pudiesen ser requeridos entre ministerios. El Consejo de Seguridad Nacional, único ente capaz de coordinar los esfuerzos de los diversos ministerios, fue una idea posterior a la Ley de Seguridad Nacional de 1947.

### **Gestionar la seguridad nacional en el siglo XXI**

Cualquiera sea su nivel de eficacia en aquel entonces, el sistema de seguridad nacional hoy en día es un anacronismo torpe no apto para el actual ambiente estratégico. Los canales jerárquicos diseñados para movilizar los recursos industriales contra un solo rival igualmente poderoso han resultado peligrosamente inadecuados. Tal como fue destacado por el Centro del Estudio de la Presidencia en su informe titulado *Comprehensive Strategic Reform* [Reforma estratégica integrada], “Las estructuras y doctrinas formuladas por la nación con la finalidad de ganar la Guerra Fría en algunos casos se han convertido en estorbos, la mayor parte de sus supuestos ya no son válidos”.<sup>1</sup>

Desde el terrorismo global, ataques cibernéticos y desafíos a la neutralidad del espacio exterior hasta los jinetes armados en el Sudan, los líderes religiosos transnacionales en Irak y la depuración étnica en los Balcanes, los desafíos a la seguridad nacional hoy desafían a las categorías tradicionales. El concepto de seguridad nacional involucra hoy en día una amplia gama de asuntos que puede

ser abordada solamente por medio de una serie de capacidades altamente integradas y prudentemente calibradas.

El grado de interdependencia económica y social del sistema global contemporáneo exige que EUA sea capaz de accionar en todas partes del mundo con más precisión y menos consecuencias involuntarias, puesto que los daños colaterales ahora pueden provocar un problema estratégico más relevante. La globalización también facilita la propagación de enfermedades, la difusión de tecnología e ideas así como el desarrollo de organizaciones a una velocidad anteriormente impensada.

El ambiente político requiere que EUA sea capaz de tratar con las acciones e intenciones de mucho más estados, así como con actores a nivel subestatal y no estatal recientemente potenciados. Nuestro mundo es mucho más inestable hoy que durante la Guerra Fría, cuando tanto amigos como enemigos estaban nítidamente integrados en alianzas. Estas alianzas facilitaron pronosticar cómo los estados reaccionarían ante cualquier situación dada; por ende, las contingencias militares para las cuales teníamos que planificar y adiestrar eran limitadas en número. Hoy, la eliminación de una sola amenaza y el auge de amenazas dispersas han debilitado las alianzas. A menudo es difícil vaticinar cómo los estados reaccionarán ante cualquier crisis que enfrenten. Tenemos que prepararnos para tratar con una gama de contingencias más extensa. A la vez, los subestados y los actores no estatales pueden ejercer una mayor influencia a través de la incorporación de tecnologías que permiten una coordinación más eficaz de sus actividades e incrementar el impacto destructivo de sus acciones. Gran parte de estas mismas tecnologías están debilitando la capacidad de los estados-naciones para ejercer sus responsabilidades soberanas tradicionales.

El ambiente de seguridad emergente se está formando por presiones demográficas que no existieron en el año 1947. El incremento explosivo de la población en los estados en vías de desarrollo y sus crecientes expectativas de lograr un alto grado de prosperidad económica y seguridad amenazan la estabilidad del mundo desarrollado. La mayor movilidad de los individuos para cruzar fronteras y

*¿Dónde estaba el sistema de seguridad nacional de EUA? Los errores ocurridos durante una horrible semana que dejaría inhabitable una metrópolis norteamericana moderna, poblada por casi un medio millón de personas y desataría el mayor éxodo desde la Guerra Civil norteamericana se hacían más nítidos a medida que bajaba la crecida de las aguas y se contaba el saldo de muertos. Los funcionarios de los gobiernos federales, estatales y locales no hicieron caso de los pronósticos de desastres por parte de los expertos de huracanes. Los planes de evacuación, impracticables, fueron descartados completamente para los más infelices y desprotegidos de Nueva Orleans. Y cuando subió la crecida, tal como había sido previsto por mucho tiempo, no se encontraron en ninguna parte los equipos de rescate, servicios de sanidad y energía eléctrica de emergencia que se necesitaban para tomar control sobre la situación. Una catástrofe humana la natural: la incapacidad por parte de los gobiernos federales, estatales y locales de colaborar el uno con el otro ante un desastre presagiado con mucha antelación. En muchos casos, no se usaron los recursos disponibles ya sea los trenes de Amtrak que pudieron haber salvado a los evacuados antes de que llegara el huracán o la 82ª División de Infantería, la cual esperaba en altera durante días para recibir una orden que nunca fue impartida. Las comunicaciones eran tan impracticables que el Cuerpo de Ingenieros del Ejército de EUA no pudo informar al resto del gobierno, durante las horas decisivas, que los diques en Nueva Orleans habían zozobrado.*

—Susan B. Glasser y Michael Grunwald, "The Steady Buildup to a City's Chaos", *The Washington Post*, domingo, 11 de septiembre de 2005

una Internet de fácil acceso acentúan las disparidades económicas. Las percepciones de un aprovechamiento económico han generado un rencor generalizado entre los estados en vías de desarrollo cuando se comparan con las ventajas que goza el mundo desarrollado.

Como resultado, EUA enfrentará una dinámica y tal vez impredecible enemistad. Las situaciones delicadas, así como las áreas geográficas que exhiben vulnerabilidades pueden pasar de la obscuridad a representar una importancia estratégica (p.ej. la energía, los choques culturales, el impacto del calentamiento global, la falta de alimentos y las enfermedades). Los Estados Unidos estarán inhabilitados frecuentemente para anticipar las capacidades específicas necesarias para abordar la próxima crisis.

Hoy, EUA carece de la capacidad para enfrentar estas prioridades estratégicas en evolución. Los puntos débiles del sistema de seguridad nacional contemporánea son muchos más graves que nunca. Las pandemias pueden amenazar extensos sectores de la población si, por ejemplo, el Departamento de Salud y los Servicios Sociales de EUA y gobiernos a nivel estatal y municipal no se comunican el uno con el otro con eficacia. Los terroristas pueden usar armas de destrucción masiva dentro del país con mayor facilidad si el Departamento de Seguridad del Territorio Nacional y el Departamento de Defensa (*DOD*) continúan aceptando una división tan rígida entre los aspectos externos e internos para delimitar su área de responsabilidad. ¿Si se detona un dispositivo nuclear en suelo norteamericano, quién se encargaría de abordar las consecuencias? ¿Cómo manejará el gobierno la contaminación, la desintegración interna, la inevitable caótica paralización económica que probablemente producirán la hambruna? Tal escenario debe impulsarnos a actuar y forzarnos a concentrar nuestra atención en la necesidad urgente de reformar el sistema de seguridad nacional.

## **El sistema versus el liderazgo**

Muchos dicen que el liderazgo es crucial para resolver estos problemas. Sin duda alguna, el liderazgo eficaz no tiene sustituto y ningún sistema resultará suficiente si no lo tiene. Sin embargo, sólo tener un líder eficaz no es suficiente. No necesitamos escoger entre los dos sino necesitamos tener ambos. Los líderes por sí solos no pueden tratar con eficacia las complejidades que surgen de los desafíos del siglo XXI. Necesitamos un sistema que pueda generar coherencia en cuanto a cómo nuestro gobierno nacional entiende y reacciona a estos

***Cualquiera sea su nivel de eficacia en aquel entonces, el sistema de seguridad nacional hoy en día es un anacronismo torpe no apto para el actual ambiente estratégico.***

**“Problemas reales; consecuencias reales”**

*En octubre de 2000, el agente del FBI Ali Soufan investigaba el ataque contra el buque de guerra norteamericano USS Cole. Trabajando las 24 horas del día en Yemen, descubrió una posible conexión entre el bombardeo y Al Qaeda—un yihadista con una sola pierna llamado Khalad. Durante el transcurso de los meses siguientes, el agente Soufan solicitó a la CIA repetidas oportunidades una información fidedigna del organizador terrorista Khalad, concretamente en cuanto a una supuesta reunión de agentes de Al Qaeda celebrada en Kuala Lumpur, Malasia. La CIA tenía información que podía haber ayudado al agente Soufan a descubrir que dos de los futuros terroristas del 11-S habían asistido a esta reunión. Podía haber descubierto su ubicación en aquél momento: los Estados Unidos. La CIA rechazó tres veces su petición, información que él—y el Pueblo norteamericano—necesitaban tan desesperadamente. Como resultado, un conjunto de rencillas territoriales entre las agencias de seguridad nacional, la poca voluntad para compartir información, el fracaso para identificar reales amenazas a la seguridad nacional de EUA e incluso un nivel de enemistad personal contribuyeron a uno de los ataques terroristas más destructivos en su historia. La CIA sabía que dos elementos de Al Qaeda vivían en EUA por casi dos años. Si se hubiese compartido esta información con el FBI con antelación, los ciudadanos norteamericanos podrían vivir en un mundo diferente al de hoy. El agente Soufan no lo supo en aquel momento, pero fue la mejor oportunidad que tuvo su nación para detenerse de los ataques del 11-S. El sistema de seguridad nacional impidió el flujo de información crucial para la seguridad de EUA al personal que más la requería. Como consecuencia directa de este fracaso de seguridad nacional, más de 2.000 personas murieron en suelo norteamericano.*

desafíos. Las numerosas burocracias involucradas en los asuntos de seguridad nacional hoy operan en un contexto centrado en su propia cultura organizacional. No existe ninguna cultura común en el gobierno nacional que facilita el desarrollo de los objetivos nacionales generales y una visión compartida. Tampoco existe ningún mecanismo que el Presidente pueda usar para imponer a los diversos ministerios la implementación de sus decisiones.

Cuando el Presidente logra generar cooperación entre los diversos ministerios, normalmente es la consecuencia accidental de disponer de personalidades compatibles sirviendo en el lugar y en el momento adecuado. Estas oportunidades extraordinarias de cooperación son loables, pero la nación y su seguridad no deben depender de tal casualidad.

**Los esfuerzos de reforma en la década de los 80 y hoy**

Los desafíos de integrar y coordinar los instrumentos del poder nacional hoy son similares en algunos sentidos a los problemas operativos enfrentados por el Departamento de Defensa durante la década de los 80, cuando, tras los reveses de Vietnam, Beirut,

Grenada e Irán, se hizo patente el hecho de que EUA necesitaba reformar la manera en que sus fuerzas armadas operaban en conjunto. Desafortunadamente, los esfuerzos internos del Pentágono para fomentar la realización de operaciones conjuntas voluntarias no lograron progresos considerables. Con frecuencia los jefes de las fuerzas armadas condenaron a los defensores de lo “conjunto”, en las filas institucionales, considerando tales iniciativas como amenazas a sus presupuestos, poder y prestigio. Los líderes de las fuerzas armadas de mayor jerarquía a menudo persiguieron en forma descarada los intereses de su propia arma en lugar de desplegar iniciativas para economizar adecuadamente sus recursos y enfocarse más a desarrollar esfuerzos conjuntos en beneficio de la defensa integral. Finalmente, el Congreso norteamericano debía imponer al Departamento de Defensa asegurar un nivel de cooperación y compatibilidad entre las diversas instituciones.

Hoy, muchos ministerios y agencias gubernamentales continúan resistiendo los esfuerzos para integrarse oficial e institucionalmente en un sistema general de seguridad nacional, tanto sutil como abiertamente. Esto dificulta la capacidad de la nación para

satisfacer los requerimientos cambiantes de seguridad. Las amenazas multifacéticas y sutiles de seguridad que enfrenta EUA exigen una mejor cooperación y sincronización. Gran parte de las buenas iniciativas realizadas para mejorar la capacidad de EUA de llevar a cabo operaciones de estabilización y reconstrucción, tales como la *Defense Directive* [Directriz de Defensa] 3000.05, *National Security Presidential Directive* [Directriz Presidencial de Seguridad Nacional] 44 y el *Interagency Management System* [Sistema de Administración Interagencial], han fracasado por burocracias no aptas para colaborar de tal forma. La Oficina del Director de Inteligencia Nacional, que está logrando progresos tremendos para reorganizarse y adiestrarse con el objetivo de enfrentar los desafíos del siglo XXI, bajo su “Plan de 500 días”, ha encontrado dificultades para incorporar y alinear los diversos sectores de la comunidad de inteligencia. A cada paso, la cultura organizacional y los presupuestos independientes son elementos que generan resistencia para colaborar.

En otros sentidos, los problemas que EUA enfrenta hoy son muy diferentes de aquéllos de la década de los 80. La reforma interagencial contempla una escala mucho más amplia en que participan diversos sectores de muchos ministerios y agencias, incluso la oficina

***Las numerosas burocracias involucradas en los asuntos de seguridad nacional hoy operan en un contexto centrado en su propia cultura organizacional. No existe ninguna cultura común en el gobierno nacional que facilita el desarrollo de los objetivos nacionales generales y una visión compartida.***

ejecutiva del Presidente. Existen cuestiones constitucionales importantes que considerar. El problema también resulta más complicado en el sentido de que involucra a una mayor cantidad de comités del congreso, ministerios y agencias,

cuyas responsabilidades diarias principales no son precisamente los asuntos referidos a la seguridad nacional.

La necesidad de implementar reformas de seguridad nacional no se limita a otros ministerios y agencias ni al sistema interagencial; debe incluir el Departamento de Defensa.

Aunque el escenario estratégico futuro promete ser dinámico y difícil de pronosticar, hay un consenso general de que ciertas amenazas son mucho más propensas a presentarse que otras. EUA no ha logrado progresos significativos en reorientar las funciones centrales del Departamento de Defensa para tratar con estas potenciales amenazas. Por ejemplo, aunque el *DOD* ha incrementado su atención para la planificación de misiones relativas a insurgencias étnicas y estados fallidos, dedica la mayor parte de sus recursos a enfrentar un enemigo simétrico de envergadura. Aunque EUA necesita protegerse contra la aparición de rivales igualmente poderosos, la posibilidad a corto plazo de entablar una guerra simétrica de envergadura resulta insignificante. Por otra parte, las fuerzas armadas han asumido—o han sido obligadas a asumir—algunas misiones para las cuales no son aptas. El apoyo a la diplomacia pública y a la ayuda para el desarrollo se ha entrelazado con las operaciones de contrainsurgencia y de estabilidad. Ahora, el *DOD* está discutiendo la necesidad de instituir un “sistema de reserva civil”. Una aproximación como esa, que persigue llenar los vacíos de iniciativa nacional, será tremenda e insosteniblemente costosa. El proceso actual de gasto suplementario del presupuesto de defensa probablemente estará sujeto a nuevas limitaciones y escrutinio en el futuro cercano. Ello seguramente reducirá la capacidad de las fuerzas armadas para prepararse y llevar a cabo tales misiones menos relevantes. Sin embargo, estas misiones son esenciales a la seguridad y EUA debe prepararse para descubrir otras formas para ejecutarlas.

Del mismo modo, el gobierno asignó una cantidad insuficiente de recursos a otros ministerios tales como el Departamento de Estado, cuyas capacidades básicas incluyen la diplomacia y la ayuda exterior. Como nación, continuamos estancados en una forma de razonamiento que considera las relaciones



Fuerza Aérea de EUA, Sargento Primero William Greer

*Soldados, personal de la Agencia de EUA para el Desarrollo Internacional (USAID) e iraquíes locales paseando en un mercado durante la realización de una misión en Taji, Irak, 8 de febrero de 2008.*

internacionales mas o menos como han sido por cientos de años: relaciones oficiales de alto nivel entre los gobiernos de los estados naciones unitarias, cada una con una manera convenientemente similar de comunicarse con los demás estados. Este mundo ya no existe. Aunque las relaciones entre los estados continúan siendo un aspecto esencial del sistema internacional, el impacto de la globalización ha producido un sinnúmero de formas a través de las cuales los estados y sociedades se comunican, interactúan y reaccionan a los acontecimientos. Con frecuencia, las acciones que afectan directamente la seguridad nacional y estabilidad internacional ocurren en niveles inferiores a las vías oficiales tradicionales del discurso bilateral o multilateral.

Este mismo impacto de la globalización ha agregado también nuevas dimensiones internacionales a las funciones de los ministerios y agencias del gobierno de EUA tradicionalmente enfocadas al ámbito nacional. La Agencia de Protección Ambiental de EUA trata la cuestión del cambio climático a través del mundo. El Departamento de Salud y Servicios Sociales

de EUA debe participar activamente con organizaciones de salud que operan alrededor del mundo para proteger la salud de los ciudadanos norteamericanos en el ámbito nacional. Sin embargo, a pesar de esta tendencia, el gobierno permanece enfocado en el manejo de crisis en la comunidad internacional, abordando los problemas solamente cuando ya no se les pueden ignorar. Para entonces, los líderes han limitado torpemente sus opciones, haciéndolos a menudo reaccionar con la fuerza militar. El sistema de seguridad nacional no facilita la formulación y ejecución de políticas de seguridad nacional integrales de plazo largo capaces de reducir las amenazas antes de que se materialicen.

En resumen, EUA enfrenta grandes desafíos para asegurar que puede proyectar el poder e influencia en el siglo XXI de manera competente, constructiva y eficaz. Si EUA no modifica su sistema para satisfacer las necesidades de una nueva era, correrá el riesgo de sufrir consecuencias catastróficas. Debido a la naturaleza de las burocracias, no es razonable esperar que las instituciones inicien por sí mismas

la implementación de reformas exitosas—e incluso si fuesen capaces de implementarlas, tales reformas no serían sustentables sin efectuar cambios considerables en la forma en que el Congreso norteamericano supervisa los programas. Todo el sistema necesita someterse a un reacondicionamiento completo desde los niveles más altos hasta los más bajos, y sólo el Congreso puede efectuar tal tipo de cambio.

## **El proyecto de reforma de seguridad nacional**

Para satisfacer la necesidad de implementar reformas, ciudadanos preocupados de diferentes ámbitos profesionales y políticos se han agrupado con la finalidad de elaborar el Proyecto de Reforma de Seguridad Nacional (*PNSR*). Todos los participantes del proyecto creen que el gobierno norteamericano no tiene la capacidad de asignar los recursos e incorporar los instrumentos del poder nacional adecuadamente para satisfacer las necesidades actuales y futuras de seguridad.

Este esfuerzo colaborativo público/privado tiene como objetivo el estudiar de manera meticulosa el sistema de seguridad nacional para hacer recomendaciones en cuanto a cómo mejorar y hacerlo más receptivo a los desafíos estratégicos y operacionales tanto actuales como futuros. El proyecto también participará activamente en apoyar la implementación de estas recomendaciones. El *PNSR* está abordando en forma amplia la reforma de seguridad nacional, tanto en términos de la naturaleza creciente y cambiante de la seguridad nacional, como en términos de las interrelaciones entre la sección ejecutiva de gobierno y el Congreso.

El trabajo debiera durar dos años. Su objetivo es el de obtener la aprobación del nuevo sistema de seguridad nacional tras la investidura del próximo presidente. El *PNSR* prevé que se necesitarán implantar tres conjuntos de reformas:

- La aprobación de una nueva ley de seguridad nacional que reemplaza muchas disposiciones de aquélla del año 1947.

- El desarrollo de nuevas directrices presidenciales para implementar los cambios que no exigen un ordenamiento adicional.

- La aprobación de enmiendas a las reglas relativas al procedimiento del Senado y la Casa de Representantes de EUA para proporcionar un nivel suficiente de apoyo y vigilancia a las actividades interagenciales.

El *PNSR* está financiado por el Centro del Estudio de la Presidencia, una organización imparcial y no lucrativa liderada por el Embajador David Abshire en Washington D.C. Más de 300 miembros con cargos gubernamentales, militares, académicos, jurídicos, de fundaciones y de empresas privadas participan en el proyecto.

La Guiding Coalition, un grupo de 21 norteamericanos distinguidos con amplias experiencias en los sectores públicos y privados, establece la dirección estratégica del proyecto. Estos individuos garantizan una meticulosa consideración bipartidaria de los temas más importantes y ayudarán a comunicar las conclusiones finales y propuestas del proyecto al sector público a nivel nacional. El *PNSR* ha conformado recientemente también un cuerpo de asesores y un consejo de asesoramiento del gobierno para garantizar una participación amplia en el proceso de reforma. El *PNSR* colabora estrechamente con el Comité Interagencial de Trabajo para Reformar la Seguridad Nacional de la Casa de Representantes de EUA, presidido por los congresistas Geoff Davis (del partido republicano del estado de Kentucky) y Susan Davis (del partido demócrata del estado de California). Este grupo tiene 13 miembros. Proviene de diversos comités que tratan del tema de seguridad nacional.

El *PNSR* ha recibido apoyo privado de la Corporación Carnegie de Nueva York, la Corporación General Atlantic y la Fundación de McCormick Tribune. Un apoyo adicional ha sido proporcionado por el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, el Instituto Brookings, la Institución Hoover, el Instituto

***Todo el sistema necesita someterse a un reacondicionamiento completo desde los niveles más altos hasta los más bajos, y sólo el Congreso puede efectuar tal tipo de cambio.***

### La recomendación 75: Informe del Grupo de Estudio sobre Irak

*El gobierno de EUA, en el largo plazo, necesita mejorar la manera en que las agencias que lo integran—Defensa, Estado, la Agencia de EUA para el Desarrollo Internacional, Hacienda, Justicia, la comunidad de inteligencia y los demás—reaccionan ante una operación compleja de estabilidad como la ejemplificada por las guerras de Irak y Afganistán de esta década y las operaciones previas en los Balcanes. Necesitan adiestrarse para y llevar a cabo operaciones conjuntas que entrelacen los límites de sector de las diversas agencias, de acuerdo con el modelo de Goldwater-Nichols que ha resultado tan exitoso para las Fuerzas Armadas de EUA.*

Hudson, la Fundación Heritage, MPRI S.A., la Corporación Internacional para la Aplicación de Conocimiento Científico (SAIC) y la Corporación Internacional de la Investigación y Aplicación de Sistemas (SRA). El Departamento de Seguridad del Territorio Nacional, Oficina del Director de Inteligencia Nacional, Departamento de Estado y la Universidad de Defensa Nacional también ayudan a impulsar los objetivos del PNSR. El PNSR tiene relaciones colaborativas con la Oficina de la Administración de Personal y el Grupo Interagencial Estratégico de Planificación.

El Informe de la Conferencia de la Ley de Autorización de Defensa Nacional elaborado en el año fiscal 2008 requiere la conducción de un análisis del sistema de seguridad nacional por una organización imparcial, esfuerzo para el cual se asignaron US\$ 3 millones. La Ley de Presupuestos de Defensa de 2008 asignó US\$ 2,4 millones para este fin. En febrero de 2008, el Departamento de Defensa pactó un acuerdo cooperativo con el PNSR, el cual llevará a cabo el análisis y presentará un informe ante el Congreso y el Presidente antes del 1 de septiembre de 2008. Este informe contendrá un conjunto amplio de soluciones alternativas y recomendaciones, así como las ventajas de una Ley de Seguridad Nacional, con el fin de impulsar el debate sobre la necesidad de crear un nuevo ordenamiento legal. El PNSR presentará un informe provisional el 1 de julio de 2008 que examina los problemas interagenciales, causas y consecuencias. Ambos informes estarán disponibles al público en el sitio cibernético del PNSR ([www.pnsr.org](http://www.pnsr.org)) para que pueda analizarlos y hacer comentarios.

El PNSR, con una financiación independiente (en espera de recaudación), convertirá las recomendaciones planteadas en el informe del

1 de septiembre en una propuesta legislativa completa conjuntamente con las directrices presidenciales preliminares. Después de la elección presidencial de 2008, el PNSR pondrá esta información a disposición del presidente electo y su equipo de transición para su estudio. A la vez, el proyecto enviará enmiendas a las reglas, en borrador, a los líderes congresistas tanto del Senado como de la Casa de Representantes.

### La metodología del proyecto

El PNSR tratará de sacar provecho de algunos modelos usados en la elaboración de la histórica Ley de Goldwater-Nichols de 1986. Como resultado de ese ordenamiento, el DOD se transformó desde un sistema en el cual los intereses de las diversas instituciones dominaron la asignación de recursos y la toma de decisiones estratégicas hasta el sistema actual en que la participación conjunta, con los aportes vitales de los comandos regionales de guerra, impulsa la toma de decisiones estratégicas y la asignación de recursos. El sistema reformado ha dado a la nación una capacidad de calidad mundial sin precedentes para desarrollar, adiestrar, equipar y desplegar fuerzas. Los éxitos en combate logrados durante la Operación *Desert Storm* e iniciales de las Operaciones *Enduring Freedom* (OEF) e *Iraqi Freedom* (OIF) son en parte el resultado del accionar conjunto exigido por la Ley Goldwater-Nichols. A la inversa, la ejecución mediocre y, en algunos casos, pésima de las operaciones siguientes de estabilidad en las OEF y OIF refleja la ausencia absoluta de un proceso que fue similarmente financiado, disciplinado y sincronizado integralmente con el sistema de seguridad nacional.

El *PNSR* también pretenderá usar una parte de la metodología empleada en la elaboración de la Ley Goldwater-Nichols. Este ordenamiento fue

***...implementar cambios en el sistema de seguridad nacional sin duda alguna traerá consigo un esfuerzo sostenido de largo plazo que requerirá liderazgo, colaboración y una visión compartida.***

el fruto del proceso analítico a largo plazo que se dedicó a definir los problemas y entender las causas antes de implementar las soluciones y recomendaciones. Aun cuando muchas personas abordan las iniciativas de reforma en un contexto centrado en su propia perspectiva acerca de cuales son los problemas y soluciones, el éxito depende finalmente de establecer un proceso acucioso, transparente y colectivo para definir y comprender los problemas.

El proyecto está actualmente concentrado en analizar los obstáculos al rendimiento eficaz del sistema de seguridad nacional. Está investigando los vínculos entre el Consejo de Seguridad Nacional, el Consejo de Seguridad del Territorio Nacional, ministros y los diversos comités de supervisión del Congreso. Las teorías relacionadas a la gestión de cambios sugieren que las burocracias y culturas organizacionales pueden evolucionar en términos orgánicos si primero se cambian los requisitos de salida y los procesos de vigilancia. Sin embargo, implementar cambios en el sistema de seguridad nacional sin duda alguna traerá consigo un esfuerzo sostenido de largo plazo que requerirá liderazgo, colaboración y una visión compartida.

El proyecto observa el tema de la seguridad nacional bajo el prisma de la teoría de eficacia organizacional y sus elementos estándares. Los grupos de trabajo analítico están configurados en función de estos elementos, los cuales consideran el capital humano, la asignación de recursos, estructuras, procesos, vigilancia, visión y la gestión del conocimiento. El proyecto no abordará su tarea de manera temática ni de acuerdo con

las áreas de misión. Tal metodología corre el riesgo de perjudicar los resultados del estudio y puede identificar solamente una parte de las reformas sistémicas requeridas. En cambio, los grupos analizarán una serie de casos de estudio históricos para identificar los problemas recurrentes en determinadas áreas temáticas así como en las diversas administraciones presidenciales. El intercambio de conocimiento sobre las conclusiones de los análisis mantendrá a los grupos analíticos al corriente de su trabajo actual. Un grupo de trabajo jurídico, por ejemplo, abordará el tema de la reforma de seguridad nacional desde una perspectiva legal y elaborará las propuestas legislativas del proyecto. Un grupo de trabajo de asuntos del Congreso formará una relación colaborativa con el Congreso. Un grupo de trabajo de asuntos públicos participará en el diálogo con el sector público acerca de la necesidad de entablar reformas de seguridad nacional. Finalmente, un grupo de trabajo apoyará en la implementación de las reformas.

### **Observaciones iniciales**

No es sorprendente que el análisis del *PNSR* muestre que el gobierno de EUA ha experimentado graves dificultades al integrar los instrumentos de poder nacional—aunque tiende a hacerlo mejor en algunos casos más que en otros. Además, el proyecto ha descubierto que, en

***No importa cuan bien integrados estén los elementos del poder nacional, EUA fracasará si es incapaz de asignar los recursos necesarios para llevar a cabo una misión, así como modificar rápidamente su manera de abordar las situaciones cambiantes.***

términos generales, la integración de las agencias gubernamentales está llegando a ser cada vez más difícil incluso cuando la situación merece mayor importancia.

Una pregunta de tres partes acerca del análisis del *PNSR* tiene que ver con los alcances del

## REFORMA DE SEGURIDAD NACIONAL

tema de seguridad nacional. La definición del problema en general depende altamente de la manera en que se define la seguridad nacional. Hasta ahora, el proyecto ha llegado al consenso de que los alcances del tema de la seguridad nacional están extendiéndose, pero aún los límites son vagos. Los progresos logrados en resolver los problemas interagenciales dependen en parte de un emergente consenso político acerca de la definición y alcance de la seguridad nacional.

El proyecto está analizando también donde se originaron los problemas anteriores con respecto a la cooperación y sincronización: con los formuladores de la política a nivel nacional o con los equipos regionales o nacionales con la tarea de implementar las políticas. Algunos culpan a los equipos regionales y nacionales de una implementación ineficaz de políticas efectivas a nivel nacional. Otros sostienen que los equipos regionales y en otros países trabajan con eficacia pero han sido inefectivos debido a que han recibido una orientación insuficiente de

aquéllos que toman decisiones a nivel nacional. Sin embargo, el análisis del *PNSR* señala que la falta de cooperación y sincronización ha ocurrido y continuará ocurriendo en cada nivel—nacional, regional y en el extranjero. No se puede atribuir los fracasos solamente a aquéllos que toman las decisiones a nivel nacional ni a los actores a nivel de equipos regionales o en el extranjero; sino más bien, parecen ser inherentes al sistema.

Quienes diseñaron la Ley de Seguridad Nacional de 1947 no se preocuparon sobre la colaboración interagencial. En aquel momento, el país requería movilizar todos sus recursos industriales a gran escala. También pareciera que algunos de los que participaron en desarrollar este ordenamiento en realidad quisieron prevenir una aplastante concentración de poder en manos de un solo ente, ya sea para proteger los intereses de sus particulares organizaciones o como un mecanismo seguro contra el auge de la tiranía. Como consecuencia, la incapacidad del sistema interagencial para disponer a los



USAID, Ben Barber

*Un soldado norteamericano conversa con Andrew Passen, el líder del Equipo de Reconstrucción Provincial de Bagdad, durante su visita a Abu Nawaz, un distrito de la ciudad donde muchos prestamos pequeños impulsaron el renacimiento del comercio, 28 de agosto de 2007.*

ministerios y agencias independientes a nivel de ministerio que colaboraran sin requerir la participación del presidente fue, y continúa siendo, una grave desventaja. El presidente simplemente no tiene el tiempo para dirigir ni manejar los muchos asuntos complejos y exigentes que surgen hoy. Delegar la autoridad para organizar las misiones interagenciales de seguridad nacional no ha funcionado ya que el proceso ha sido *ad hoc* e ineficaz.

Los siguientes aspectos son algunas de las observaciones adicionales preliminares:

- El sistema civil de seguridad nacional no adiestra ni capacita eficientemente el liderazgo de manera sostenida y sistemática.

- El liderazgo es un factor crucial para el rendimiento eficaz del sistema de seguridad nacional; sin embargo, no es el único y tampoco se le debe considerar como el dominante.

- Las culturas organizacionales de los diversos componentes del sistema norteamericano de seguridad nacional no recompensa la colaboración y el compartir información, ni son conducentes al desarrollo de una visión, valores y objetivos compartidos.

- La falta de planeamiento estratégico para los recursos humanos requeridos para abordar los asuntos de la seguridad nacional impulsa a muchos ministerios a obtenerlos por medio de fuentes externas más allá de su capacidad de supervisión y más allá de lo que sería considerado eficiente.

- La formulación y proceso de ejecución actual de la política de seguridad nacional no integra adecuadamente a los ministerios y agencias no tradicionales de gobierno en el sistema de seguridad nacional. Tampoco establece una conexión oficial eficaz entre la formulación de política estratégica y el planeamiento operacional.

- No existe ningún proceso instituido para vigilar y evaluar la ejecución de los planes y políticas de seguridad nacional.

- No existe ningún proceso, metodología o léxico interagencial común de planeamiento. Por ello, es sumamente difícil vincular la estrategia con las decisiones sobre asignación de recursos.

- El gobierno de EUA menosprecia el valor del conocimiento (y en términos generales el

capital humano también) y, en este sentido, no está sintonizado con las tendencias empresariales ni con el ambiente global.

- No importa cuan bien integrados estén los elementos del poder nacional, EUA fracasará si es incapaz de asignar los recursos necesarios para llevar a cabo una misión, así como modificar rápidamente su manera de abordar las situaciones cambiantes.

- Las organizaciones civiles de seguridad nacional no tienen la capacidad adecuada, especialmente pero no en forma excluyente, para llevar a cabo operaciones expedicionarias y de posconflicto.

- Actualmente, no existen los mecanismos suficientes para reasignar o trasladar recursos fácil y rápidamente dentro del sistema de seguridad nacional.

## Conclusión

El sistema de seguridad nacional esta exhibiendo su antigüedad: compartimentado, ineficaz y falto de flexibilidad, continúa complicando al presidente al reducir la gama de opciones disponibles para tratar de los asuntos de seguridad nacional. Los instrumentos para manejar las cuestiones de seguridad nacional se implementaron durante las décadas de los 50 y 60, cuando el mundo era más previsible; hoy, no sirven para enfrentar los desafíos contemporáneos. Para proporcionar todos los medios necesarios para la protección de EUA hoy, los norteamericanos necesitan implementar reformas consistentes que creen un sistema de seguridad nacional más ágil. Tales cambios ampliarán las opciones del presidente, generando un incremento de eficiencia en una era de escasos recursos y tal vez reduciendo el grado de dependencia al uso de la fuerza militar para resolver los problemas globales. Es altamente improbable que se implante tal reforma a menos que se elabore un nuevo instrumento legal. Tal ordenamiento también requerirá directrices presidenciales, así como un liderazgo con una visión común dedicado al proceso de reforma de largo plazo.**MR**

---

## NOTAS

1. El Centro para el Estudio de la Presidencia, *A Panel Report for the President and Congress: Comprehensive Strategic Reform* (Washington D.C.: Center for the Study of the Presidency, 2001), pág. 1.