



Reforma interagencial: La perspectiva del Congreso de EUA

Congresista Geoff Davis

Palabras pronunciadas por el congresista Geoff Davis durante el almuerzo celebrado por el Proyecto de Reforma de Seguridad Nacional con Oficiales del Componente de Reserva de EUA, el 8 de mayo de 2008.

El congresista Geoff Davis representa el 4° distrito del estado de Kentucky. Recibió su licenciatura de la Academia Militar de EUA en West Point. Sirvió como comandante de helicópteros de asalto en la 82ª División Aerotransportada y luego en el Medio Oriente donde estuvo a cargo de las operaciones de aviación del Ejército de EUA para la imposición de la paz entre Israel y Egipto.

FOTO: Marineros de la Armada de EUA a bordo del buque USS Tortuga en el Golfo de México participan en esfuerzos de reabastecimiento de emergencia tras el huracán Katrina, el 3 de septiembre de 2005.

(Armada de EUA, Tercer Maestre Brian P. Seymour)

MUCHÍSIMAS GRACIAS POR brindarme la oportunidad de reunirme con ustedes hoy. El tema de la reforma organizacional de seguridad nacional es de vital importancia para nuestra nación. Como miembro del Comité de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes de EUA y copresidente del Comité de Trabajo de Reforma Interagencial de Seguridad Nacional, el llevar a cabo esfuerzos para impulsar tal reforma es una de mis máximas prioridades como miembro del Congreso. Es también una prioridad para mis distinguidos colegas de ambos partidos políticos. Esta tarde me gustaría compartir mi perspectiva sobre un componente esencial de una iniciativa de reforma de gran envergadura—la reforma interagencial de seguridad nacional para garantizar la realización de operaciones interagenciales más eficaces.

Al iniciar mi alocución, sería útil definir las operaciones interagenciales en los términos más simples que sean posibles. La definición que yo prefiero es “Operaciones conducidas por dos o más ministerios o agencias federales en apoyo de una misión de seguridad nacional”.

Es significativo señalar que estos ministerios y agencias incluyen a aquellos que no participan tradicionalmente en operaciones de seguridad nacional en el extranjero. Como ejemplo se puede mencionar a los Ministerios de Hacienda, Justicia, Agricultura, Salud y Servicios Sociales, Transporte, Educación y Seguridad Interna.

A continuación, es necesario llegar a una definición simple del problema. En términos sencillos, el actual proceso interagencial está paralizado y desarticulado. Existen impedimentos regulatorios, legislativos, presupuestarios, de recursos y culturales para la realización de operaciones interagenciales eficaces. Estos problemas son independientes de las personas, políticas y administraciones presidenciales particulares. Con el fin de proteger los intereses y a los ciudadanos de los Estados Unidos, es imperativo reformar las ramas ejecutivas y legislativas del estado para permitir una coordinación y comunicación más eficaz entre los ministerios y comités del Congreso que actualmente se encuentran compartimentados. De hecho, nuestra comunidad de agencias necesita pasar por una transformación organizacional y de procesos parecida a la transformación industrial norteamericana de la década de los 80 y 90, para hacer que nuestras agencias sean más livianas, planas y ágiles.

La realización eficaz de operaciones interagenciales debe estar basada en el principio de que el empleo del poder no militar, o “blando”, debe

ser integrado efectivamente con el poder militar. Un proceso integrado con éxito permitirá a EUA desplegar con mayor efectividad sus instrumentos de poder no militar en el extranjero. Esta capacidad permitirá a EUA proteger sus intereses con más eficacia, en tanto reserva el uso de la fuerza letal como un último recurso. De hecho, los líderes y formuladores de la política necesitan dos cosas:

- Una estrategia nacional global que enmarque las intenciones de cada política.
- Un conjunto de recursos que puedan ser organizados—de manera preventiva si es posible—para alcanzar nuestros objetivos estratégicos.

El sistema interagencial fue ideado hace más de 60 años para abordar los problemas de una era diferente y basado en una estrategia de seguridad nacional muy específica, cuando la seguridad nacional era primordialmente una tarea militar, manejada por un sólo ministerio, para ejecutar misiones en el exterior. En ese momento, las operaciones de combate de gran envergadura y la disuasión nuclear eran el enfoque principal de la estrategia de seguridad nacional. Este sistema sólo exigía un nivel limitado de coordinación de las actividades entre los ministerios y las agencias militares y civiles jerárquicamente estructuradas.

Hoy, el tema de seguridad nacional involucra un conjunto mucho más amplio de aspectos, los que pueden ser abordados solamente por un grupo más grande de capacidades muy bien sincronizadas y meticulosamente reguladas. Desde el término de la Guerra Fría, el ámbito de la seguridad nacional ha evolucionado en cinco sentidos importantes:

- En primer lugar, el entorno actual es menos estructurado y más interdependiente, haciéndolo menos propenso a ser manejado mediante el empleo exclusivo de una fuerza militar convencional.
- En segundo lugar, las amenazas compartidas de la Guerra Fría (incluyendo la guerra nuclear) produjeron alianzas concretas que, con el fin de la Guerra Fría, no restringieron más la conducta de los estados como fue el caso durante el siglo anterior.
- En tercer lugar, los estados son con frecuencia menos susceptibles a la presión diplomática por sí sola y EUA necesita emplear un conjunto de

instrumentos más amplio para evitar recurrir prematuramente al uso de una considerable fuerza militar.

- En cuarto lugar, los actores e individuos no estatales ejercen un grado de influencia mucho más relevante que en ningún otro momento de la historia.
- Finalmente, la globalización genera la capacidad de propagar enfermedades, tecnología, ideas y organizaciones como nunca antes.

En un sentido, nuestros adelantos globales de tecnología y de conectividad poseen el potencial para hacernos regresar a una época previa al Tratado de Westfalia, una era en la cual se reguló con eficacia la aprobación del estado-nación.

Esto hace absolutamente necesario que EUA sea capaz de interactuar eficazmente con las instituciones que operan debajo del nivel nacional. En Irak, por ejemplo, EUA debe interactuar eficazmente con líderes a los niveles provinciales, locales y de tribu para lograr los objetivos de seguridad. Debemos prepararnos para hacerlo en un ambiente dinámico y menos predecible, donde los asuntos y las áreas geográficas cambian rápidamente de valor estratégico y las fronteras nacionales son altamente permeables. Debemos tener la capacidad de diseñar soluciones a los problemas en forma masiva y diversificada—a menudo en la misma región. Una estructura que puede ser eficaz en Mosul, por ejemplo, quizás resulta ineficaz en Najaf, pero cada una

EUA será frecuentemente incapaz de prever con antelación las capacidades exactas que necesitara para enfrentar una crisis...

puede cumplir con las intenciones del objetivo estratégico.

EUA será frecuentemente incapaz de prever con antelación las capacidades exactas que necesitara para enfrentar una crisis, requiriendo de la habilidad para integrar con rapidez las capacidades de diversas fuentes. Los Estados Unidos no podrán separar jamás la seguridad nacional de la seguridad interna.

Muchas agencias no están conscientes ni preparadas para asumir sus roles de seguridad nacional. Muchos ministerios y agencias civiles no creen tener un rol en el sistema de seguridad nacional, y las culturas de estas organizaciones

La realización eficaz de operaciones interagenciales debe estar basada en el principio de que el empleo del poder no militar, o “blando”, debe ser integrado efectivamente con el poder militar.

producen pocos incentivos que permitan al personal participar en misiones de seguridad nacional. Estas agencias carecen normalmente de capacidades “expedicionarias”. Incluso si tienen el deseo de ayudar, puede impedirseles que lo hagan debido a un conjunto de factores tales como la escasez de personal, de otros recursos, falta de autorización legal y constreñimientos regulatorios. Pueden también carecer de la escala de valores y estructura requerida para sustentar una cultura integrada que posibilite un planeamiento operacional continuo y adaptable, tanto a largo plazo como para una contingencia.

Existen también distintas metodologías ministeriales sobre los despliegues y la gestión de riesgos. La vacilación de los ministerios y agencias para aportar su personal a la Autoridad Provisional de la Coalición [*Coalition Provisional Authority* o *CPA*], debido a los factores anteriormente mencionados provocó que, a lo largo de su ejercicio, ésta operara con sólo dos tercios del personal requerido.

Adicionalmente, las operaciones interagenciales no se rigen por conceptos y procedimientos estandarizados. Durante la invasión de Haití in 1994, por ejemplo, la falta de conceptos y procedimientos estandarizados impidió que muchos ministerios y agencias tuviesen conocimiento de que otros ministerios y agencias habían llegado al país.

Las operaciones interagenciales tienden a ser de naturaleza *ad hoc*, cuando carecen de

conceptos y procedimientos estandarizados. Por ejemplo, Paul Bremer, jefe de la Autoridad Provisional de la Coalición en Irak de posguerra, creyó que informaba al presidente a través del secretario de defensa y no quiso empantanarse con el proceso interagencial. Al personal de la *CPA* se le ordenó no responder las solicitudes de información de otros ministerios o agencias. Los empleados del Departamento de Estado destinados a la *CPA* estuvieron obligados a comunicarse por conductos extraordinarios a través de cuentas personales de correo electrónico de *Hotmail*, y las autoridades de mayor jerarquía de la Consejera de Seguridad Nacional [la Dra. Condoleezza] Rice controlaban todos los días el sitio cibernético de la *CPA* para ver las nuevas directivas impartidas por Bremer. Tales acuerdos *ad hoc* son sumamente ineficaces y propensos a producir resultados erráticos.

La coalición multinacional en Irak sufrió de la inexistencia de unidad de mando. Uno de sus resultados fue la relación conflictiva entre la más alta autoridad civil norteamericana en Irak (Paul Bremer) y el comandante militar de mayor jerarquía en Irak (el Teniente General Sanchez). El hecho de que las fuerzas militares norteamericanas en Irak se enteraran de la desmovilización del Ejército iraquí—la piedra angular de todo el planeamiento de seguridad de EUA—a través de informes difundidos por agencias noticiosas de televisión por cable, ejemplifica el grado de desconexión entre la *CPA* y el mando militar norteamericano.

Debemos estar seguros de que las agencias civiles posean los recursos requeridos para llevar a cabo una integración eficaz con el Departamento de Defensa. El Servicio Exterior del Departamento de Estado, por ejemplo, es demasiado pequeño y no está diseñado para satisfacer las exigencias de los despliegues interagenciales. Tampoco está preparado para apoyar los trabajos en terreno. No se destinan recursos ni se asigna el personal a los Departamentos de Agricultura, Justicia y Hacienda con la finalidad preconcebida de participar en operaciones interagenciales de seguridad nacional. Piense en lo que se pudiese haber hecho para disuadir el aumento de las milicias criminales si el Departamento de Hacienda hubiese ayudado a implementar

rápida­mente sistemas bancarios electrónicos sencillos para entregar fondos y sueldos al pueblo de Irak durante la etapa de estabilización de posguerra.

Se requiere una nueva Ley de Seguridad Nacional para actualizar tanto las organizaciones como los procedimientos establecidos en la Ley de Seguridad Nacional de 1947. Tal ordenamiento global, en términos muy sencillos, tiene el potencial de acelerar el entendimiento y la capacidad de reacción a la serie de amenazas que enfrenta EUA. Debemos implementar una metodología flexible que optimice, simplifique e integre las agencias del ejecutivo y los comités del Congreso norteamericano.

Aun cuando sería prematuro si yo detallara los aspectos específicos de una nueva Ley de Seguridad Nacional, existen algunas consideraciones básicas que deben inspirar la legislación cuya finalidad es la de actualizar el sistema interagencial de seguridad nacional, para hacerlo más sensible al ambiente estratégico del siglo XXI. Puesto que sólo contamos con una cantidad de tiempo limitada, abordaré brevemente tres áreas que deben ser consideradas cuidadosamente respecto a cualquier iniciativa legal sobre la materia en el futuro.

En primer lugar, debemos garantizar la implementación de un sistema que asegure la impartición de orientaciones adecuadas para el planeamiento a todos los ministerios y agencias que desempeñan papeles de seguridad nacional, considerando los objetivos específicos, roles y responsabilidades necesarios para cumplir con las exigencias de la misión. Si estas orientaciones de planeamiento están debidamente elaboradas, debieran permitir a los ministerios y agencias subordinadas desarrollar sus propios planes de implementación de seguridad nacional de nivel ministerial y de agencia. Además, los planes y procedimientos operacionales deben ser continuamente actualizados a través de ejercicios de simulación que permitan poner a prueba ideas y procesos, con el fin de dejar al descubierto los problemas y constreñimientos con anticipación, de tal forma que puedan lograrse los resultados deseados.

En segundo lugar, debemos exigir que el personal asignado a posiciones ejecutivas de mayor jerarquía en los ministerios y agencias que desempeñan roles de seguridad nacional

adquieran un nivel de capacitación profesional a través del adiestramiento institucional y/o asumir cargos operacionales en agencias diferentes a las propias para participar con eficacia en el sistema interagencial de seguridad nacional. Se sentó un precedente para tal capacitación profesional dentro del Departamento de Defensa. Los oficiales más capaces adquieren el conocimiento, destrezas y habilidades requeridas para participar eficazmente en la realización de operaciones conjuntas. La metodología del Departamento de Defensa para la conducción de operaciones conjuntas fue modificada como resultado de la Ley Goldwater-Nichols.

La metodología modificada fue ejemplificada por un acontecimiento que ocurrió durante la realización de tareas de recuperación posteriores el huracán Katrina. Posiblemente algunos de ustedes recuerdan un batallón de helicópteros de asalto del Ejército aterrizando en un portaaviones en el Puerto de Nueva Orleans. Esto no habría ocurrido hace veinte años. Fue el fruto de la reforma, incluyendo cambios importantes en las políticas de personal del Departamento de Defensa que contribuyeron a la ejecución de operaciones conjuntas.

Finalmente, debemos esforzarnos por desarrollar un grado de destreza regional en cada ministerio y agencia para asegurar que un conjunto de personas posea el conocimiento y las habilidades requeridas para cumplir misiones ministeriales y agenciales en cualquier parte del mundo que sea valiosa para la seguridad nacional. Debemos considerar, por ejemplo, mejorar el grado de concordancia regional entre los Departamentos de Defensa y de Estado. Un ejemplo de ello es el caso del comandante del Comando Central de EUA, quien debe interactuar con cuatro agencias del Departamento de Estado, haciendo que la coordinación sea un tanto superflua y difícil. A medida que mis colegas y yo enfrentamos el desafío de elaborar una legislación de reforma, acojo la oportunidad de interactuar con funcionarios del Departamento de Defensa, de Estado y de Seguridad Interna para entender sus ideas acerca del camino que se avecina para la reforma.

Aunque estoy preparado para responder a sus preguntas, esta tarde tengo más interés en escuchar sus opiniones sobre esta compleja e importante materia. **MR**