

# Contrainsurgencia y más allá: Cómo hacer operativo el aumento del personal civil

General de Brigada Stephen L. Danner, Guardia Nacional de Misuri,  
Teniente Coronel North K. Charles, Guardia Nacional de Misuri, y  
Coronel Wendul G. Hagler, II, Guardia Nacional de Misuri

**E**STADOS UNIDOS HA sido menos que eficaz en el empleo de los instrumentos de poder nacional en conflictos recientes. Si bien los militares han sido guerreros expedicionarios sin paragón, nuestras iniciativas diplomáticas, de inteligencia, economía y gobernanza no han cumplido a cabalidad con los requisitos de las operaciones de estabilización y de reconstrucción. Las organizaciones militares con fines específicos, las agencias federales a nivel nacional y los contratistas han intentado satisfacer las exigencias, pero no cuentan con la estructura, recursos ni capacitación para satisfacer las mismas.

Algunos analistas han exigido cambios revolucionarios en la manera en que Estados Unidos conduce sus compromisos en el extranjero, pero hasta el momento, no han surgido modelos prácticos. Los responsables de la toma de decisiones deben abstenerse del pensamiento convencional establecido y determinar estrategias en materia de seguridad y de economía nacional que sean comúnmente entendidas, fácilmente estructuradas y fundamentalmente soportables, utilizando las capacidades tanto de civiles como militares.

Estados Unidos no sólo tiene que ganar la guerra en Afganistán, sino que tiene que ganarla de una manera diferente. Necesitamos contar con destrezas que se encuentran

principalmente a nivel estatal y local de gobierno o en el sector privado si hemos de tener éxito en las operaciones de estabilización y reconstrucción en el período post conflicto. Además, si bien nos encontramos en la 4ª fase de la Operación *Enduring Freedom*, estamos en la fase 0 —moldeando las operaciones— en cualquier otro lugar. Estados Unidos debe institucionalizar el concepto de las operaciones de fase 0 y desarrollar capacidades para ejecutarlas en futuras misiones en el extranjero. Los responsables de la toma de decisiones deben abandonar los mecanismos actuales que impiden el progreso y aprovechar los mecanismos de poder en todo el gobierno, toda la industria, toda la información y toda la determinación del pueblo estadounidense.

En su rol de Comandante en Jefe, el presidente Obama ha recalcado que el desarrollo económico y la participación son las herramientas que emplearemos para derrotar al terrorismo en Afganistán.<sup>1</sup> Debemos usar dichas herramientas de manera más eficaz mediante el empleo de expertos civiles que cuentan con las destrezas indispensables para realizar las operaciones de estabilización y reconstrucción post conflicto. Estos expertos, tales como ingenieros civiles, urbanistas, gerentes municipales, agrónomos, administradores de empresas, conservacionistas y administradores de hospitales se encuentran a

---

*El General Stephen L. Danner es asistente general de la Guardia Nacional del estado de Misuri. Es egresado de la Escuela Superior de Guerra del Ejército de EUA y recibió su Licenciatura de la Universidad de Misuri-Kansas City y su Doctorado en Jurisprudencia de la Universidad de Misuri-Columbia.*

*El Coronel Wendul G. "Glenn" Hagler, II, es Comandante del 70º Comando de Tropas (Guardia Nacional del Ejército del estado de Misuri) en Jefferson Barracks, St. Louis,*

*Misuri. Es egresado de la Escuela Nacional de Guerra y recibió su Licenciatura de la Universidad Estatal de Arkansas y su Maestría de Universidad Nacional de Defensa.*

*El Teniente Coronel North K. Charles es Comandante del 140º Regimiento (Instituto de Adiestramiento Regional) en el Fuerte Leonard Wood, Misuri. Recibió su Licenciatura de la Universidad de Misuri-Kansas City y su Maestría de la Universidad Norwich.*



(Guardia Nacional de Misuri)

*Un equipo de colaboración agropecuaria del estado de Misuri provee instrucción a aldeanos en el Distrito de Kama, Afganistán, sobre la colocación de trampas para cerdos silvestres. Sin las trampas adecuadas, un pequeño grupo de cerdos silvestres puede convertirse en una gran manada y destruir tierras de las aldeas adecuadas para cultivo y poner en peligro la vida de niños pequeños.*

nivel estatal y local, pero no a nivel nacional en donde están los expertos de política y recursos.

Estados Unidos necesita desarrollar soluciones a corto y a largo plazo para organizar y utilizar esos recursos civiles. Deberíamos organizar, adiestrar, desplegar y emplear a estos expertos para aprovechar adecuadamente la estrategia de participación global del país. La Guardia Nacional es la entidad más idónea para crear dichas capacidades civiles.

### Los beneficios de usar la Guardia Nacional

Una fuerza de reserva compuesta de civiles tal como la Guardia Nacional satisfará dichas necesidades cruciales, y acumularán beneficios tangibles a través de la participación de la ciudadanía estadounidense en la estrategia de seguridad nacional.

**Ganar el apoyo del pueblo.** El público estadounidense se está volviendo indiferente a los esfuerzos y sacrificios relacionados con nuestros conflictos actuales. A medida que las fuerzas del Componente Activo se concentran cada vez más en menos instalaciones en Estados Unidos, la Guardia Nacional y otros Componentes de la Reserva le ofrecen a la mayoría de los ciudadanos su único vínculo con el establecimiento de la defensa nacional. Los reservistas del Ejército y de la Fuerza Aérea cuentan con inextricables lazos en 3.300 comunidades, creando nexos locales tangibles entre esas comunidades y las iniciativas a nivel nacional.

**Proveer conjuntos de destrezas esenciales.** Además de proporcionar un lazo indispensable con el pueblo estadounidense, el emplear conjuntos de destrezas civiles provee al comandante de una unidad de combate, capacidades

esenciales indispensables en las operaciones de estabilización. El requisito de un aumento de fuerza civil por parte de la administración de Obama significativamente aumentó el número de funcionarios civiles estadounidenses en Afganistán; no obstante, el tan promocionado aumento de personal civil no es para nada nuevo.<sup>2</sup> Esta iniciativa ha estado en vigor por décadas, pero recientemente ha ganado importancia durante las operaciones de contingencia en ultramar por medio la Guardia Nacional y de los Componentes de la Reserva. Las tropas del Componente de la Reserva siempre han usado sus destrezas civiles para lograr el éxito militar en las actividades de participación, sin embargo, esta iniciativa se ha llevado a cabo de manera desorganizada y, a menudo, fortuitamente. Las iniciativas de movilización civil actuales apenas explotan la capacidad de la Guardia Nacional, la parte de las destrezas civiles de la ecuación del ciudadano-soldado.

A manera de ejemplo tenemos que, Estados Unidos no cuenta con una fuerza de policía a nivel nacional que proporcione una capacidad de cumplimiento de la ley civil profesional sostenible expedicionaria para emplearla en un ambiente de fuerzas desplegadas. Análogamente, no mantiene una capacidad permanente para llevar a cabo el adiestramiento de cumplimiento de ley civil en posiciones de avanzada. La *gendarmarie* francesa (Guardia Civil) y el *carabinieri* (oficial de policía) italiano juegan ambos roles para sus países. El Organismo Internacional de Narcóticos y Asuntos de Cumplimiento de la Ley (*Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*) y el Programa de Asistencia de Adiestramiento para la Investigación Criminal Internacional del Departamento de Justicia (*Department of Justice International Criminal Investigative Training Assistance Program*) juegan estos roles; no obstante, ninguna de estas organizaciones son lo suficientemente sólidas para satisfacer los requisitos de la nación. La institución castrense estadounidense debe depender de la policía militar y de las fuerzas de seguridad para llenar este vacío en las misiones de estabilización y reconstrucción. En vista de que estas fuerzas del Componente Activo suelen estar conformadas por jóvenes e

inexpertos, la Guardia Nacional y otras fuerzas del Componente de la Reserva que cuentan con los conocimientos necesarios son la opción lógica para asumir esta tarea.

Hay, aproximadamente, 20.000 jurisdicciones de cumplimiento de la ley estatales y locales en Estados Unidos. En las condiciones actuales, la única manera de tener acceso al caudal de educación y experiencias del personal civil encargado de hacer cumplir la ley es depender de la Guardia Nacional y otras fuerzas del Componente de la Reserva que cuentan con experiencias en el cumplimiento de la ley, empleando equipos policiales de transición específicos u otras organizaciones.<sup>3</sup>

**Proporcionar una estructura de fuerza permanente.** Nuestra nación está empleando a los Componentes de la Reserva como una capacidad de “aumento de personal civil” uniformado de una manera que desaprovecha el profesionalismo y socava la eficiencia. A fin de hacerle frente a los desafíos actuales, el Departamento de Defensa debe descartar la idea de poner en práctica soluciones temporales específicas a un problema que nuestros ciudadanos enfrentarán por generaciones. La nación requiere un sistema de seguridad nacional con estructuras permanentes y doctrinas establecidas. Una solución inalterable beneficia al gobierno federal, estatal y local y proporciona un beneficio residual muy grande tanto en el sector privado como en el público. La capacidad esencial y tan buscada necesaria para tener éxito en las operaciones de contingencia en ultramar —equipos de reconstrucción provincial, equipos de adiestramiento de policía, equipos de desarrollo agropecuario, operaciones Nuevos Horizontes (*New Horizons*) del Comando Sur de EUA, y Programa Cooperativo Estatal de la Guardia Nacional (*National Guard State Partnership Program*)— son todas estructuras específicas. No hay estructura de fuerza formalmente reconocida y todas provienen de nuestras estructuras de combate. Todas permanecen insubsistentes por los procesos de doctrina, organización, adiestramiento, liderazgo, materiales, personal e instalaciones establecidas.

Los equipos de reconstrucción provincial son, incuestionablemente, las organizaciones centrales en las actuales iniciativas tácticas, operativas y estratégicas en la Operación *Enduring Freedom* y

la Operación *Iraqi Freedom*. No obstante, después de seis años de la Operación *Iraqi Freedom*, los equipos de reconstrucción provincial aún no se integran para la preparación y adiestramiento riguroso centrado en el pre-despliegue. A menudo, los requisitos de la misión, son ambiguos o mal definidos; algunas veces, personas con poca experiencia práctica en asuntos de desarrollo en el mundo real son asignados a estos equipos relativamente tarde en el proceso. Frecuentemente, los equipos no adquieren una sinergia. Además, no llevan a cabo, periódicamente, un adiestramiento de pre-despliegue con las organizaciones militares (en la mayoría de los casos equipos de combate de brigada o equipos de combate de regimiento) con los cuales comparten la misma zona de combate.<sup>4</sup> Los ciudadanos de Irak y Afganistán esperan que Estados Unidos mejore el entorno post conflicto, pero los equipos escogidos específicos no cumplen con su cometido.<sup>5</sup>

La organización y empleo de las estructuras de poder terrestre (los equipos de combate de brigada y de regimiento y sus comandos subordinados a nivel de batallón y compañía) se contradicen. Pese a los cambios de la estructura de fuerza impulsados por la transformación y los avances

tecnológicos, los elementos fundamentales de las estructuras de poder terrestre son relativamente invariables y perdurables. El conjunto de pautas concernientes a la preparación de estas fuerzas para el despliegue son rigurosos y han demostrado ser válidas con el tiempo.

Además de la necesidad de contar con comandos bélicos y combatientes requieren de personal civil calificado como herramientas de cooperación durante las operaciones de la fase 0. El Programa de Cooperación Estatal de la Guardia Nacional, que vincula a los distintos estados estadounidenses con naciones en el extranjero en apoyo a los objetivos de cooperación en materia de seguridad estadounidense, sigue siendo una de las herramientas de cooperación más eficaz y perdurable, pero nuevamente, no cuenta con una estructura de fuerza permanente y no tiene suficientes recursos. El programa Nuevos Horizontes de más éxito y duración del Comando Sur de EUA que lleva a cabo ejercicios de apoyo civil y humanitario también depende de fuerzas organizadas según la tarea para lograr sus efectos.

**Perfeccionar la colaboración civil-militar.** La colaboración interinstitucional es la clave para el empleo eficaz de la capacidad de un “aumento de



Guardia Nacional de Misuri

*El Equipo del Departamento de Agricultura y Conservación de Misuri se reúne con Sayed Rahman, gobernador del distrito de Lal Pur y ancianos tribales del lugar para instalar varios pozos comunitarios de irrigación activados por energía solar.*

personal civil”, pero la mayoría de las fuerzas del Componente Activo y las fuerzas del Componente de la Reserva que no forman parte de la Guardia Nacional habitualmente no interactúan con las agencias interinstitucionales en un entorno de colaboración. Por otra parte, la Guardia Nacional diariamente opera como un socio interinstitucional en esas mismas condiciones.

Bajo el mando y control de los gobernadores de estado, la Guardia Nacional participa con regularidad en las complejas operaciones cívico-militares durante emergencias internas. No exige que encabecen estas iniciativas. En su lugar, la Guardia Nacional amplía las capacidades de las estructuras civiles de gobierno a nivel estatal y local, aportando capacidades militares organizadas, equipadas y adiestradas para extender el alcance de las autoridades civiles. Esta asociación cívico-militar ha sido una capacidad intrínseca de la Guardia Nacional desde la concepción de la misma.

En cambio, las fuerzas del Componente Activo cuentan con pocos requisitos para planificar, coordinar o conducir operaciones junto con líderes civiles. De hecho, cuentan con autoridad limitada para oficialmente interactuar con

gobiernos estatales o locales, hasta en respuesta a emergencias. La Guardia Nacional del Ejército y la Guardia Nacional de la Fuerza Aérea sólo son componentes que llevan a cabo a operaciones interinstitucionales con muy pocas restricciones constitucionales o legales. Por lo regular, la mayoría de las demás fuerzas realizan operaciones interinstitucionales sólo en participaciones llevadas a cabo en el extranjero, y por lo tanto sin el beneficio de la preparación a gran escala o ningún dominio de los prejuicios culturales hacia la colaboración con instituciones civiles. Sin embargo, periódicamente, la Guardia Nacional coordina y ejecuta operaciones con socios interinstitucionales por todo el mundo. Por décadas, aún precediendo la Asociación para la Paz (*Partnership for Peace*) y los Programas Cooperativos Estatales (*State Partnership Programs*), la Guardia Nacional y sus socios interinstitucionales han realizado múltiples misiones de fomento nacional en América del Sur y Centroamérica. Además, los líderes de la Guardia Nacional han organizado y encabezado fuerzas de tarea conjuntas e interinstitucionales que participan en los ejercicios del programa Nuevo Horizontes. Estas fuerzas de tarea han proporcionado a los comandos combatientes la experiencia profesional



Guardia Nacional de Misuri

El gobernador del estado de Misuri Jeremiah W. (Jay) Nixon (centro) visita al Director de Agricultura de la provincia de Nangarhar, Sr. Mohammad Hussain Safi, y a los soldados y aerotécnicos del segundo Equipo de Desarrollo Agropecuario de la Guardia Nacional de Misuri en la Base Avanzada de Operaciones Finley-Shields en julio de 2009.

civil para llevar a cabo eficaz y eficientemente misiones de apoyo civil y de ayuda humanitaria en naciones en vías de desarrollo.

La incapacidad de EUA de organizar y emplear los conjuntos necesarios de destrezas civiles para apoyar las operaciones de contingencia ha conducido a una dependencia excesiva de contratistas extranjeros o internos. La Agencia de EUA para el Desarrollo Internacional (*U.S. Agency for International Development - USAID*) no es lo suficientemente sólida para proporcionar el grado de alcance necesario para satisfacer las exigencias mundiales. En muchos casos, la *USAID* simplemente tramita contratos en lugar de seleccionar empleados gubernamentales con las destrezas requeridas. El enorme rol operativo actualmente asumido por contratistas no toma en cuenta la naturaleza persistente de los conflictos existentes, lo que equivale a la institucionalización de soluciones temporales a problemas considerados casi permanentes. Hay desafíos inherentes con respecto a los contratistas en cuanto al control de costos, indemnizaciones, trato de obreros y asuntos humanitarios básicos.<sup>6</sup> La dependencia excesiva de contratistas extranjeros o internos corroe las capacidades del gobierno, merma la confianza en la determinación estadounidense y desvincula a la población estadounidense de las iniciativas estratégicas de EUA.<sup>7</sup>

### **El cuerpo de reserva civil sugerido**

Un número de propuestas ha requerido el establecimiento de un cuerpo de reserva civil compuesto de personal experto en desarrollo económico, estado de derecho, gobernanza, agricultura, adiestramiento de policía y otras áreas cruciales necesarias para las operaciones de estabilización y reconstrucción. Como un programa a largo plazo, estas propuestas son especialmente atractivas, ya que tal cuerpo podría ofrecer relaciones concretas y personales entre el pueblo estadounidense y el conflicto persistente, y proveer a las misiones estadounidenses en el extranjero destrezas difíciles de encontrar en el ámbito militar.

Los responsables de la toma de decisiones han propuesto distintos modelos para establecer un cuerpo de reserva civil en el Departamento

de Estado a fin de organizar y emplear una capacidad de aumento de personal civil.<sup>8</sup> El Jefe del Departamento de la Guardia Nacional ofrece una solución más viable: una rama civil de la Guardia Nacional parecida al Cuerpo de Ingenieros del Ejército.<sup>9</sup> Esta estructura, tal vez podría atraer a civiles de todas partes del gobierno y del sector privado para conformar una institución de “reserva” propiamente nacional. La organización podría ser estructurada y adiestrada de similar manera al modelo con más éxito del país para la aplicación práctica interinstitucional de poder —la Guardia Nacional.

Un cuerpo de reserva civil hecho a imagen de la administración de la Guardia Nacional podría buscar y adaptar las capacidades civiles encontradas a nivel de gobierno estatal y local en toda la nación. Esta rama de la Guardia Nacional debería abarcar a las universidades construidas en terrenos otorgados por los estados y controlados por el gobierno federal, y sus servicios de extensión, y asociarlas con consorcios estatales y locales tales como la Agencia de Agricultura (*Farm Bureau*) y los comités escolares.

La Guardia Nacional, en particular, está más adecuada para conformar una rama de reserva civil. Cada una de las 54 organizaciones de la Guardia Nacional tiene una sección fiscal e inmobiliaria de EUA capaz de aceptar y desembolsar fondos federales. Además, cuentan con estructuras que designan personal, cuidan, organizan, adiestran, equipan y movilizan a las fuerzas. Una vez que eliminemos los obstáculos para el despliegue de civiles, la Guardia Nacional tendrá las capacidades inherentes y orgánicas para preparar y gestionar al personal a fin de desplegarlo en ultramar. Lo que es más importante, la Guardia Nacional tiene vínculos inextricables con base constitucional en los gobiernos estatales. Ninguna otra organización en Estados Unidos cuenta con estas capacidades únicas e incomparables.

Hay muchos modelos disponibles para ayudar a concebir una rama civil de la Guardia Nacional. Esta rama, que sirve simultáneamente de Componente de la Reserva del Departamento de Defensa, del Departamento de Estado y del Departamento de Seguridad del territorio



Guardia Nacional de Misuri

*Integrantes del Equipo de Desarrollo Agropecuario de la Guardia Nacional de Misuri inspeccionan una karizc (técnica tradicional afgana de transportar agua a grandes distancias mediante irrigación) en un área rural del distrito de Rodat.*

Nacional, podría ser adiestrada, organizada e implementada para satisfacer prácticamente cualquier parámetro de diseño con un mínimo de cambios legales.

**Adiestrar con la finalidad de unidad de propósitos.** La Guardia Nacional es la mejor organización para adiestrar a personal civil. El Comando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de EUA (*U.S. Army Training and Doctrine Command*) certifica a todos los 54 institutos de adiestramiento regionales de la Guardia Nacional. Si se compara con las escuelas a nivel nacional que se encuentran en un lugar específico, las instituciones de educación de la Guardia Nacional son mejores opciones de adiestramiento ya que están ubicadas en cada estado o territorio y cuentan con las capacidades orgánicas necesarias para proporcionar supervisión y control de calidad a una variedad de cursos de capacitación. Además, cada comando de la Guardia Nacional tiene un elemento de adiestramiento y apoyo pre-movilización que proporciona verificación y certificación de instrucción independiente. Estas organizaciones de adiestramiento

formales ya tienen la habilidad y capacidad de satisfacer las necesidades de adiestramiento pre-despliegue básicas de una rama civil de la Guardia Nacional.

**Proporcionar capacidades sólidas y confiables.** Una rama civil, organizada y adiestrada de la Guardia Nacional crea capacidades sólidas y confiables para llevar a cabo operaciones de estabilización y reconstrucción. Estados Unidos tiene una necesidad crucial de estas capacidades de manera que pueda reorganizar su metodología para centrarse en los cinco requisitos comunes de las operaciones de estabilización y reconstrucción: el estado de derecho, un entorno seguro y protegido para los habitantes del lugar, una economía sostenible, un gobierno estable y el bienestar social. Actualmente, el componente militar concentra su atención en las tareas de seguridad casi hasta el punto de excluir las tareas de reconstrucción. Este planteamiento de “seguridad primero” se transforma en “sólo la seguridad” si los comandantes no cuentan con las herramientas indispensables para formular, elaborar, realizar y sostener las tareas de reconstrucción. El

planteamiento de la nación con respecto a las operaciones de estabilización y reconstrucción debería proveer una base permanente para resolver problemas persistentes.

De la misma manera que las fuerzas armadas adoptaron el concepto de contrainsurgencia en 2007, tanto las fuerzas armadas como las agencias gubernamentales deben adoptar e implementar el concepto de estabilización y reconstrucción, incorporando a civiles interinstitucionales como socios plenos y completamente equitativos en toda la estructura de mando militar. Muchos de los conjuntos de destrezas de mayor demanda —obras públicas, planificación urbana y organización judicial— normalmente no se encuentran fácilmente en el personal uniformado. Los comandantes militares pueden establecer las condiciones necesarias para llevar a cabo las operaciones de estabilización y reconstrucción al concentrarse en las tareas de seguridad, no obstante, las destrezas encontradas a nivel estatal y local de gobierno o en el sector privado son las que reconstruyen sociedades y fomentan una paz duradera.<sup>10</sup>

**Usar la tecnología y apoyo a distancia.** En el ambiente operativo actual, las limitaciones de ancho de banda, las restricciones de los comandos combatientes sobre la entrada de especialistas civiles en sus teatros de operaciones y un sinnúmero de otros factores artificialmente restringen la capacidad de la nación de proporcionar la destreza precisa al lugar correcto en el momento oportuno para lograr el mayor efecto determinante.

Si regresamos al ejemplo de los equipos de desarrollo agropecuario, observamos que el apoyo a distancia, o *reach back* (la capacidad de usar videoconferencias u otros medios de comunicación) de Afganistán con los expertos en la materia en las universidades que han recibido tierras de los gobiernos estatales u otras organizaciones deberían ser el principio básico del programa. Por el momento, la conectividad es innecesariamente difícil. Desaprovechamos una oportunidad significativa si los expertos en la materia, quienes están deseosos de ofrecer, voluntariamente, sus destrezas singulares, no pueden desplegarse, mientras que la necesidad urgente de sus destrezas sigue sin satisfacerse.

*El segundo Equipo de Desarrollo Agropecuario de la Guardia Nacional de Misuri llegó a la provincia de Nangarhar, Afganistán en noviembre de 2008. La transferencia de autoridad ocurrió el 15 de diciembre. Sorprendentemente, Nangarhar tenía más 100 pisciculturas, esparcidas por toda la provincia. Las instalaciones se encontraban en distintas facetas de mal estado, y el único criadero de peces no era 100 por ciento funcional. Los líderes del equipo iniciaron un proyecto para revitalizar y vigorizar esta industria clave. El equipo tenía administradores de proyecto y expertos en grandes plantas de animales, pero poca experiencia con criaderos de peces. No obstante, el Departamento de Conservación era un socio estratégico del equipo. Al usar la capacidad de apoyo a distancia con sus homólogos en el estado de Misuri y otras relaciones existentes, el equipo del Departamento de Conservación finalizó la planificación inicial de desarrollo del criadero de peces a principios de enero de 2009. Debido a las restricciones para que los civiles viajaran a Afganistán, el Departamento de Conservación de Misuri seleccionó un experto en la materia con afiliación al Componente de la Reserva para ir a Nangarhar y llevar a cabo evaluaciones y planes en el lugar. Dicho experto fue movilizado para efectuar un despliegue de 60 días y llegó a la Base Avanzada de Operaciones Finley-Shields a mediados del mes de febrero. En un término de 30 días se finalizó un diseño funcional de criadero de peces en Kunar y el experto del Departamento de Conservación regresó a su trabajo civil en Misuri a comienzos del mes de abril. Esta reseña muestra que un método eficaz para emplear los instrumentos de poder nacional a nivel estatal y local es usar expertos civiles desplegados en toda la Guardia Nacional.*

Nuevamente, en este caso, la Guardia Nacional se encuentra en la mejor posición para conectar las fuerzas desplegadas con los expertos en la materia en Estados Unidos. La Guardia Nacional tiene medios de transmisión de datos y de telefonía no encriptados en más de 3.000 comunidades estadounidenses. Además, la Guardia Nacional adquiere, rutinariamente, la tecnología disponible en el mercado para llevar a cabo su ciclo de respuesta en casos de emergencia que puede ser adaptada fácilmente a una rama civil de la Guardia Nacional.

### **Sugerencias a corto y a largo plazo**

Hasta tanto se den cambios legales y de políticas a largo plazo para implementar algunas de estas sugerencias expuestas en el presente artículo, la Guardia Nacional ofrece una solución sólida a corto plazo para los desafíos encarados hoy en día con relación a las operaciones de estabilización y reconstrucción. Ya existe la capacidad de organizar e implementar un aumento de personal civil. El Programa Cooperativo Estatal de la Guardia Nacional ofrece un modelo para el aumento de personal civil en la Operación *Enduring Freedom*. Mientras las fuerzas convencionales llevan a cabo las operaciones de contrainsurgencia, la Guardia Nacional debería desarrollar asociaciones permanentes de estados a provincias.

Las unidades de la Guardia Nacional del estado de Misuri desplegaron el primer equipo agropecuario a Nangarhar en 2007. La quinta rotación de los equipos de Misuri se desplegará a finales de la primavera del 2011. Este tipo de compromiso a largo plazo fomenta la confianza y crea lazos esenciales para llevar a cabo las iniciativas de reconstrucción. Las asociaciones entre estados y provincias fortalecen las condiciones para el planteamiento de gobierno como un todo. Los equipos de la Guardia Nacional de Misuri establecen vínculos entre el Departamento de Agricultura y el Departamento de Conservación del estado de Misuri y el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la provincia de Nangarhar. Al extender este concepto a las asociaciones entre estados y provincias, se pueden hacer otras conexiones en todo el gobierno y en el sector privado.

Al mismo tiempo, debemos liberar a los equipos de la Guardia Nacional que participan

en estas asociaciones entre estados y provincias de las restricciones globales sobre las fuerzas militares de EUA que operan en Afganistán y en otros lugares en el extranjero. Dentro de las restricciones de la situación de seguridad, estos equipos deberían ser suficientemente flexibles para adaptarse según el ambiente cultural del lugar. Deberíamos permitir que los equipos se ajusten a las normas culturales, por ejemplo, vestuario y cuidado personal. El marco conceptual de las operaciones especiales puede ser el estándar propicio. Los estados deberían contar con la flexibilidad de rotar a los integrantes de estos equipos de manera gradual para evitar la rotación entera de las unidades convencionales, ya que las consideraciones de continuidad y longevidad de las operaciones constituyen factores esenciales para obtener el éxito.

**Los equipos de colaboración.** La oficina del asistente del Ministro de Defensa para Asuntos del Componente de la Reserva ha considerado una propuesta para el establecimiento de equipos militares de colaboración de aproximadamente 480 soldados.<sup>11</sup> Sin embargo, un planteamiento de estructura de fuerza reacondicionada crea una organización rígida. En su lugar, los equipos de colaboración también deberían incluir expertos en la materia civiles, según sea pertinente. La Tabla de Distribución y Asignación actual (*Table of Distribution and Allowances*) de la Fuerza Conjunta de la Guardia Nacional contiene un párrafo de posiciones originalmente destinadas a facilitar la asignación de personal a los equipos de adiestramiento integrados. Este planteamiento reacondicionado, pero flexible, es la manera más acertada para establecer tales equipos.

Esta propuesta refleja los procedimientos actuales utilizados en la conducción de operaciones en el Programa Cooperativo Estatal. Las relaciones a largo plazo en los niveles de ejecución inferiores de gobierno aceleran el proceso de estabilización y desarrollo. Las relaciones de estado a provincia, de ciudad a ciudad, de pueblo a pueblo y de aldea a aldea formadas según las características similares y comprensión común son elementos clave. Dicho programa es reflejo del programa de gran éxito "Hermanamiento de ciudades". El Comando Central de EUA, junto con el Departamento de la Guardia Nacional de Estados

Unidos, podría solicitar relaciones similares para todas las provincias y, subsecuentemente, designar adecuadamente recursos a las actividades pertinentes al programa. Esta estrategia de abajo arriba tendrá más éxito que la estrategia de arriba abajo del pasado.

## Conclusión

Estados Unidos no concentra eficazmente todos los instrumentos de poder nacional en sus compromisos a nivel mundial. Actualmente, las organizaciones militares con fines específicos y representantes de departamentos federales a nivel nacional o contratistas intentan proporcionar la destreza necesaria en el terreno para realizar las operaciones de estabilización en las regiones de conflicto. Estados Unidos debe priorizar sus recursos y crear una capacidad de compromiso civil. Los comandos combatientes podrían usar estas capacidades para llevar a cabo ejercicios que logran las metas de cooperación en el teatro de operaciones. El ejercer estas capacidades en las regiones de interés constituye un método inteligente, poderoso, comprobado, rentable y eficiente para satisfacer los requisitos de cooperación.

En muchas áreas caracterizadas por el gobierno marginal o frágil, no obstante, con entornos de seguridad más permisivos que los de Irak o

Afganistán, deberían participar en ejercicios de adiestramiento, que apoyen los programas de cooperación en materia de seguridad en el teatro de operaciones encabezados por comandantes de unidades de combate. El modelo de ejercicio Nuevos Horizontes del Comando Sur de EUA se puede adaptar al conjunto de destrezas civiles y puede extenderse a otras regiones del mundo. El Comando de EUA en África y el Comando del Pacífico de EUA tienen requisitos de colaboración significativos que las fuerzas militares no pueden cumplir por sí solas. El atractivo de desplegarse a ultramar en tiempos de paz retiene a los militares y surtirá el mismo efecto en los civiles de la rama civil de la Guardia Nacional.

La propuesta delineada en el presente artículo es costeable y eficaz. La Guardia Nacional es la mejor organización para crear estas capacidades civiles. A largo plazo, un cuerpo civil de la Guardia Nacional es la solución óptima para numerosos problemas, incluso los asuntos relacionados con el tiempo de permanencia (*dwelling-time*) en sus guarniciones de la Generación de Fuerza del Ejército (*Army Force Generation*). A medio plazo, establecer un programa de asociación y ampliar las herramientas disponibles para satisfacer las exigencias de una estrategia de política exterior estadounidense dinámica para las operaciones de contrainsurgencia y más allá. **MR**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Comentarios del Presidente en *Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan*, The White House, Office of the Press Secretary, 1 de diciembre de 2009. La declaración del presidente Barack Obama incluyó, “Apoyaremos a los ministerios, gobernadores y líderes locales de Afganistán que luchan contra la corrupción y cumplen su deber con el pueblo afgano. Anticipamos que se les responsabilicen a aquellos que sean ineficaces o corruptos. Además, concentraremos nuestro apoyo en las áreas —tal como la agricultura— que puedan tener un impacto inmediato en las vidas del pueblo afgano”.

2. DeYoung, Karen, “Civilians to Joint Afghan Buildup,” *The Washington Post*, 18 de marzo de 2009.

3. A fin de obtener una discusión detallada sobre la brecha de capacidades de adiestramiento para el cumplimiento de la ley en las fuerzas militares de EUA, véase Jones, Seth, *In the Graveyard of Empires: America's War in Afghanistan* (Nueva York: W.W. Norton & Co., 2009), págs. 119-21.

4. Una discusión profunda sobre las deficiencias actuales de asignación de personal y adiestramiento se encuentra en Pruett, Jesse. “The Interagency Future: Embedded Provincial Reconstruction Teams in Task Force Marne,” *Military Review*, edición en inglés, (septiembre-octubre de 2009), págs. 54-63.

5. McChrystal, General Stanley, *Special Address to the International Institute of Strategic Studies*, 1 de octubre de 2009, p. 4. Sus comentarios incluyen lo siguiente: “Junto con la llegada de las fuerzas de la coalición, ellos (el pueblo afgano) anticiparon un cambio positivo. Lo percibieron desde el principio y de ahí esperaron más cambios —desarrollo económico y mejoras en la gobernanza— que, en muchos casos... no ocurrieron”.

6. Véase el trabajo en curso del Subcomité del Senado sobre a Supervisión de Contratación (*Senate Subcommittee on Contracting Oversight*) liderado por

la presidente del subcomité, senadora Claire McCaskill y el integrante de mayor antigüedad Bob Bennett.

7. Baker, James A. y Hamilton, Lee H., *Iraq Study Group Report*, p. 100. Esta declaración incluyó lo siguiente: “El Departamento de Estado debería adiestrar a su personal para desempeñar tareas civiles relacionadas con una operación de estabilización total fuera del ambiente tradicional de la embajada. Debería establecer un Cuerpo de Reserva de Servicio Diplomático con personal y experiencia para proveer una capacidad de aumento de personal civil para tal operación. Otros principales organismos civiles, incluyendo el Ministerio de Hacienda y Tesoro, de Justicia y de Agricultura, necesitan crear capacidades similares de asistencia técnica.

8. *Memorandum de información, Chief, National Guard Bureau, tema: The Role of the National Guard in “A Balanced Strategy”*

9. El senador Christopher “Kit” Bond del estado de Misuri destaca la primacía del liderazgo civil, y no militar al escribir lo siguiente: “La estrategia... para tener éxito... debe dar énfasis a las oportunidades económicas y asistencia en los proyectos del lugar que el pueblo local considera de alta prioridad. Esta iniciativa será apoyada por operaciones militares, no del otro modo.” Bond, Christopher S. y Simmons, Lewis M., *The New Front: Southeast Asia and the Road to Global Peace with Islam* (Hoboken, Nueva Jersey: John Wiley and Sons, 2009), p. 259.

10. Office of the Assistant Secretary of Defense (*Reserve Affairs*) borrador del documento operativo de la sesión informativa, “Applying Sustainable Forces to a Persistent Challenge.”

11. Bodine, Barbara K., ensayo, “Preemptive Post-Conflict Stabilization and Reconstruction” (*Commanding Heights: Strategic Lessons from Complex Operations*) National Defense University, 2009, p. 37.