

# Mentalidad estratégica en una época de conflicto persistente

Coronel Chadwick Clark, Ed.D., Ejército de EUA y  
Teniente Coronel (retirado) Richard L. Kiper, Ph.D., Ejército de EUA

**E**N DISCURSOS PRONUNCIADOS en septiembre y octubre de 2007, el Jefe de Estado Mayor del Ejército, General George Casey, acuñó la frase “época de conflicto persistente”, porque se refería a un “período de compromisos prolongados entre actores estatales, no estatales e individuales, que están cada vez más dispuestos a utilizar la violencia para lograr sus fines ideológicos y políticos”.<sup>1</sup> Entre los instigadores de los conflictos persistentes se encuentran creyentes en las ideologías extremistas que contradicen nuestros valores fundamentales y nuestro concepto de civilización y 1.100 organizaciones terroristas que tratan de aprovecharse de los Estados fracasados o al borde del fracaso.<sup>2</sup>

Si bien el General Casey acuñó su frase hace cuatro años, las inquietudes que planteó todavía resuenan. Ha generado una industria casera cuyo negocio es debatir el futuro papel que desempeñará Estados Unidos y la estructura de las Fuerzas Armadas estadounidenses, que incluyen las circunstancias bajo las cuales Estados Unidos debe emplear sus instrumentos de poder militar y civil en una época de conflictos persistentes y la relevancia de las dependencias gubernamentales estadounidenses en zonas de conflicto bélico.

Durante la guerra fría, las mismas amenazas generaron los planes y estructuras del Ejército de EUA. Sin embargo, en la actualidad, mientras

que los estrategas estadounidenses inspeccionan el entorno modificado desde la caída de la Unión Soviética, los acontecimientos que siguieron después del ataque terrorista del 9-11 y la evolución de la situación a través del Atlántico, la siguiente advertencia de Peter Drucker parece ser más pertinente: “El peor peligro en tiempos turbulentos no es la turbulencia; es actuar con la lógica del pasado”.<sup>3</sup> Si bien Drecker no se estaba refiriendo a la insurgencia en Afganistán, las amenazas no convencionales en la costa de África o las amenazas híbridas en las selvas de Suramérica, acertadamente describe un factor limitante en la capacidad de EUA para operar eficazmente en estos entornos, es decir, las limitaciones impuestas por las restricciones intelectuales. No se discute el hecho de que estamos en tiempos turbulentos, sin embargo, nos preguntamos si las antiguas reglas todavía son pertinentes o si la aparición de un nuevo paradigma las ha cambiado, para tratar con la confusión en los asuntos políticos, económicos y militares, además de la contraingurgencia.

Este artículo se centra en la trayectoria del pensamiento en lo que se refiere a la contraingurgencia en la primera década del nuevo milenio, preguntas sobre si estamos poniendo en práctica la lógica de ayer o si estamos desarrollando un nuevo paradigma y, además, ofrece algunas ideas sobre el futuro. Basamos

---

*El Coronel Chadwick Clark es el director de la Célula de Fusión de Guerra Irregular en Fuerte Leavenworth, estado de Kansas. Cuenta a su haber con una Licenciatura en física de la Universidad Wake Forest y una Maestría en Administración de Negocios del Colegio Benedictine, una Maestría en Artes y Ciencias Militares de la Escuela de Estudios Militares Avanzados y un Doctorado en Educación de la Universidad del estado de Kansas. El Coronel Clark sirvió en la 7ª, 2ª, y 24ª División de Infantería, 1er Grupo de Fuerzas Especiales y Comando de Operaciones Especiales Conjuntas.*

*El Sr. Richard L. Kiper se desempeña en calidad de analista para el Centro de Contraingurgencia del Ejército de EUA en el Fuerte Leavenworth, estado de Kansas. Cuenta a su haber con una Licenciatura de la Academia Militar de EUA y un Doctorado en Historia de la Universidad del estado de Kansas. Sirvió con el 509º Regimiento de Infantería (Aerotransportado), la 199ª Brigada de Infantería Ligera y el 5º Grupo de Fuerzas Especiales en Vietnam. Ha dictado cátedra en la Academia Militar de EUA y en la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EUA.*



*Sargento del Cuerpo de Infantería de Marina de EUA, Frank Denault, (derecha) comandante de escuadra del 2º Pelotón, Compañía Lima, 3º Batallón, 5º Regimiento de Infantería de Marina, 8º Equipo de Combate de Regimiento, estrecha la mano de un afgano durante una operación de cerco y búsqueda en el distrito de Sangin, provincia de Helmand, Afganistán el 18 de febrero de 2011.*

nuestras observaciones en nuestra experiencia en la Célula de Fusión de Guerra Irregular del Ejército de EUA, en donde participamos con teóricos, educadores, militares, civiles y profesionales no gubernamentales de varios países, departamentos, dependencias y organizaciones.

Un bloguero ha propuesto reemplazar la frase del General Casey “época de conflictos persistentes” con la frase “época de compromisos persistentes” (utilizada, por primera vez, por el General James Mattis en un discurso pronunciado en 2009). El bloguero se pregunta si la palabra “conflicto” es “demasiado cinética” y pregunta si la palabra “compromiso” refleja mejor las misiones de asesoría y asistencia, que él cree son más coherentes con la mezcla compleja de las operaciones militares/contrainsurgencia/humanitarias/desarrollo de capacidad”, que Estados Unidos probablemente llevará a cabo en el futuro.<sup>4</sup>

Dicha “mezcla compleja” se convierte cada vez más en el tema de discusión en la institución

castrense (y en otros lugares). El debate se ha cristalizado en torno a dos temas. El primero es si, según propuso el General Gian Gentile, “el Ejército estadounidense... [está] tan consumido con las tácticas de la contrainsurgencia que las tácticas y las operaciones de la COIN ahora son estrategias eclipsadas”.<sup>5</sup> (La estrategia significa “una idea o conjunto de ideas prudentes para emplear los instrumentos del poder nacional de un modo sincronizado e integrado, a fin de lograr los objetivos operacionales, nacionales y/o multinacionales”, o como Gentile lo define, una “elección, opciones y el uso prudente de los recursos en la guerra para lograr los objetivos políticos”).<sup>6</sup> Gentile alega que las tácticas del Ejército de EUA centradas en la población en Afganistán e Irak se convirtieron en una estrategia que impedía al “Ejército estadounidense pensar de una manera más limitada para tratar con la inestabilidad y las insurgencias”.<sup>7</sup>

La pregunta es si alguien en el Ejército o en el Gobierno está pensando de una mejor manera.

A fin de parafrasear a un orador en un reciente simposio sobre guerra irregular, es fácil presumir que las tácticas solucionarán el problema de estrategia.<sup>8</sup> ¿Está Estados Unidos verdaderamente dispuesto a “pagar cualquier precio para soportar cualquier carga”?<sup>9</sup> O ¿siempre restringe la voluntad política a la estrategia? Por ejemplo, los militares creían que una estrategia destinada a estabilizar a Irak exigía algo así como varios cientos de miles de soldados.<sup>10</sup> Sin embargo, la política del Gobierno estadounidense exigió mucho menos soldados. Cuando se anunció el redespiegue de 33.000 soldados desde Afganistán en el verano del 2012, fue motivo de gran debate el hecho de si esta decisión obedecía a la realidad en el terreno o a la asesoría de los comandantes militares.

Un componente de esos temas de “tácticas versus estrategia”, es el que el Coronel (retirado) Douglas Macgregor también propuso, en cuanto a que la COIN y el desarrollo de nación no deberían ser misiones fundamentales de los militares. Para Macgregor, el Ejército se ha desviado demasiado de su propósito, el cual es proteger a la Nación y contrarrestar las amenazas convencionales. Macgregor abiertamente cuestionó si el Ejército podría “desempeñarse en caso de que repentinamente tuviéramos que luchar contra alguien que contara con verdaderas capacidades. No creo que nos fuera muy bien”.<sup>12</sup>

---

***Un bloguero ha propuesto reemplazar la frase del General Casey “época de conflictos persistentes” con la frase “época de compromisos persistentes”.***

Mattis también ha expresado su inquietud sobre el futuro enfoque del Ejército. En el *Joint Operating Environment* de 2008 escribió lo siguiente: “la competencia y el conflicto entre potencias convencionales seguirá siendo la principal inquietud estratégica y operacional

de los siguientes 25 años”. Si bien Mattis se da cuenta que habrá “una difusión innegable de poder para los actores no convencionales, no estatales o interestatales”, se centra en estos actores como organizaciones terroristas en lugar de movimientos insurgentes.<sup>13</sup>

Por otro lado están Peter Mansoor y John Nagl. El primero, se preocupa de que “nuestros dirigentes permitan que caduque nuestra recién desarrolladas capacidades de contrainsurgencia”.<sup>14</sup> El segundo, sostiene que el Ejército debe “perfeccionarse en cuanto al desarrollo de sociedades” y ampliar “las herramientas intelectuales necesarias para fomentar el desarrollo político y económico del país anfitrión”, en lugar de seguir con una mentalidad guerrera.<sup>15</sup>

Una pregunta es fundamental en ese enredado debate: ¿Sobre cuáles amenazas previsibles podríamos basar nuestra estrategia militar nacional? ¿Cómo serán los conflictos o compromisos del futuro? En el *Army Operating Concept* de agosto de 2010, inequívocamente se indica que el “extremismo violento sigue siendo la amenaza más probable contra los intereses de EUA”; sin embargo, reconoce que la *amenaza más peligrosa* proviene de “un estado-nación que posea capacidades de armas convencionales y WMD [armas de destrucción masiva] con la intención de usarlas contra los intereses de EUA...” Entre los enemigos que Estados Unidos podría enfrentarse se encuentran los “grupos terroristas [e] insurgentes... que probablemente se centrarán en operaciones de guerra irregular [y] terrorismo”.<sup>16</sup> La pregunta subyacente sobre las posturas de Mansoor y Nagl, así como la del *Army Operating Concept*, es si el Ejército de EUA debe involucrarse en este tipo de asuntos.

Como respuesta, la Revisión Cuadrienal de Defensa (QDR, pos sus siglas en inglés), proclama que los militares deben “tener éxito en las operaciones de contrainsurgencia, estabilización y contraterrorismo” y “mantener un amplio conjunto de capacidades militares con una máxima versatilidad en el espectro más amplio posible de conflicto”. Sin embargo, el Departamento de Defensa “seguirá haciendo especial hincapié en las operaciones de estabilización, contrainsurgencia y desarrollo del conjunto de capacidades de los países socios”.<sup>17</sup>

El actual presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, General Martin Dempsey, intervino en la discusión durante un discurso pronunciado el 24 de febrero de 2011. Ante la Asociación del Ejército de Estados Unidos, Dempsey enmarcó el debate con la siguiente pregunta: “¿Van a poder

---

**...el Ejército debe de poder luchar en un campo de batalla convencional, además de contrarrestar los ataques de los insurgentes y simultáneamente reconstruir al país anfitrión y entrenar a su fuerza militar y a la policía.**

llevar a cabo operaciones de contrainsurgencia o de combate de gran envergadura? Saben, esto no es Jeopardy, donde puedes escoger una de la fila A y otra de la fila B”.<sup>18</sup> El Ejército no tendrá alternativa alguna —una condición claramente declarada en la *National Security Strategy* de 2010: “Seguiremos equilibrando nuestras capacidades militares para alcanzar la excelencia en las operaciones de contraterrorismo, contrainsurgencia, estabilización y contrarrestar las cada vez más complejas amenazas contra la seguridad, mientras garantizamos que nuestra fuerza esté preparada para llevar a cabo toda la gama de operaciones militares”.<sup>19</sup>

El ex secretario de defensa Gates, escribió un artículo en el *Joint Force Quarterly* en el que minimizó el riesgo implicado al abordar todas las tareas especificadas en la *National Security Strategy* al declarar lo siguiente: “es cierto que con poca anticipación, Estados Unidos tendría dificultades para pelear una guerra terrestre convencional de mayor envergadura en otros lugares, pero ¿en dónde rayos lo haríamos?”<sup>20</sup>

Estas declaraciones significaron que el Ejército de EUA debe de mantener la capacidad de derrotar a las insurgencias, restaurar o fomentar gobiernos estables, eliminar a los terroristas y

desarrollar unidades, todo esto mientras sigue siendo capaz de destruir las fuerzas militares convencionales. Más aún, lo cierto es que debemos desarrollar, reconstruir o mantener estas capacidades, enfrentando las reducciones de tropas y ciertos recortes presupuestarios de defensa. Si el Ejército ha de triunfar en la tarea de derrotar un movimiento de insurgencia, además de entrenarse para llevar a cabo todas las demás tareas, el Gobierno de Estados Unidos, como un todo, debe ir más allá de centrarse en las tácticas de la COIN. El enfoque debe pasar a los aspectos estratégicos de la COIN.

Lo que se requiere del Ejército es pelear, detener o construir, en el lugar que los gobernantes nos digan que peleemos, detengamos o fomentemos. Sin embargo, el Ejército tendrá que hacerlo dentro de las restricciones políticas impuestas por esos mismos líderes políticos. La política guiará la estrategia del Ejército y restringirá los medios disponibles para lograr los fines de la misma.

## **La mentalidad estratégica y la COIN**

El *Capstone Concept for Joint Operations* de 2009 claramente delineó las expectativas para el uso de las fuerzas armadas como un instrumento de política nacional: “el requisito preeminente de todas las operaciones conjuntas...es ayudar a crear o mantener las condiciones necesarias buscadas por la política [nacional]. Las fuerzas conjuntas deben de proveer a los dirigentes un alcance mucho más amplio de competencias, que simplemente el dominio en combate”. A fin de lograr las metas de la política, el Ejército debe de estar preparado y agregar el concepto para llevar a cabo operaciones de asistencia y reconstrucción, así como las tareas definidas en la QDR.<sup>21</sup>

En la actualidad ¿se centra el Ejército en el desarrollo de la nación en lugar de centrarse en el combate (según alega Gentile)? O ¿debería el Ejército “hoy en día, disminuir las adaptaciones a la guerra irregular en el campo de batalla para favorecer otras capacidades que, más adelante, pueden ser útiles en un hipotético conflicto”?<sup>22</sup> El presidente de los Jefes de Estado Mayor, Mike Mullen, contesta estas preguntas cuando escribe que el Ejército debe de mantener una “capacidad de guerra irregular sin comprometer nuestra superioridad convencional ni nuclear”. Esto nos

lleva a preguntar ¿cómo han de prepararse los comandantes para cualquier eventualidad sin una aparente prioridad?<sup>23</sup>

El *Army Operating Concept* descarta las preguntas que tienen que ver con la prioridad cuando alegremente dice: “para tener éxito en el futuro ambiente operacional, las Fuerzas Armadas deben poder llevar a cabo operaciones de espectro total...”, tales como las operaciones que incluyen los últimos conceptos de armas combinadas y seguridad de área general. A fin de ejecutar la última, el Ejército debe “proteger las fuerzas, la población, las infraestructuras y actividades, predominantemente en las iniciativas de contrainsurgencias prolongadas, asistencia y reconstrucción y compromisos sostenidos, centrados en el desarrollo de las capacidades de los países socios”. En ese marco conceptual, una misión clave será “tener éxito en las operaciones de contrainsurgencia, estabilización y contraterrorismo”.<sup>24</sup> En otras palabras, el Ejército debe poder luchar en un campo de batalla convencional, además de contrarrestar los ataques

de los insurgentes y simultáneamente reconstruir al país anfitrión y entrenar a su fuerza militar y a la policía.

Si el Gobierno de Estados Unidos no comprendió esto antes del 9-11, seguramente ahora entiende que la contrainsurgencia es compleja y que para derrotar a una insurgencia se requiere un enfoque integral. Este planteamiento incluye un Ejército que puede derrotar a los insurgentes y establecer la seguridad, pero en una época de conflictos persistentes, los organismos civiles deben jugar un rol más importante. Estos organismos deben asumir la carga de la lucha contra la corrupción, establecer la legitimidad del gobierno, fortalecer la economía, crear una fuerza de policía y sistema judicial en respuesta a la gente y a la ley, identificar y tratar las disputas y establecer un sistema de educación, a fin de proporcionar a la población las herramientas necesarias para mejorar sus condiciones de vida.

Las consideraciones estratégicas consagradas en el *Army Operating Concept* son claras: “El establecimiento del orden público y la estabilidad



(Ejército de EUA, Sargento Angélica Golindano)

*El General Martin Dempsey, centro izquierda, comandante general del Comando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de EUA, se reúne con observadores-controladores en el Centro de Entrenamiento, en el Fuerte Irwin, California, 23 de septiembre de 2010.*

económica forman parte de la guerra pero a menudo, los resultados lógicos son un cambio de gobierno para los derrotados. Si bien, otras organizaciones gubernamentales contribuyen en distintas maneras a la seguridad nacional, el Ejército, por lo regular, es el único organismo que puede llevar a cabo la reconstrucción en medio y postrimerías del combate. Con este fin, el Ejército identifica a los soldados y a los líderes en el Ejército activo y los Componentes de la reserva del Ejército que poseen las destrezas, entrenamiento y experiencia singulares que pueden ayudar a los comandantes hasta tanto las condiciones permitan que contribuyan otros organismos”.<sup>25</sup>

La Revisión Cuadrienal de Defensa además toca el tema en cuanto a cómo establecer el orden y la estabilidad. Si bien la QDR declara que el “Ejército de EUA puede y debe contar con la experiencia y capacidad necesaria para conducir [el desarrollo y el buen gobierno]”, la directiva Presidencial de Seguridad Nacional 44 le asigna la responsabilidad al Departamento de Estado de

encabezar las iniciativas en esas áreas.<sup>26</sup> La falta de capacidad del Estado en lo que se refiere a lidiar con esas responsabilidades, obliga al Ejército a jugar un rol para el cual no fue entrenado, equipado ni organizado. La QDR categóricamente afirma que, “el Ejército de Estados Unidos no es la institución más apropiada para encabezar las iniciativas de desarrollo de capacidad a fin de mejorar el funcionamiento de las instituciones civiles en el extranjero”.<sup>27</sup> Por otro lado, la Instrucción 3000.05 del Departamento de Defensa en 2009 orientó al departamento a establecer una capacidad “fundamental” no solo para “restaurar o proporcionar servicios básicos” y reparar las infraestructuras críticas”, sino más bien para “[fomentar] la estabilidad económica y el desarrollo”.<sup>28</sup>

Por lo tanto, si el Ejército no es la institución adecuada y el Departamento de Estado no puede (o no encabezará) la iniciativa, ¿qué dependencia lo hará? En ese nivel estratégico, ¿quién es responsable? Al parecer, predeterminadamente es el Ejército de EUA.



(Departamento de Defensa, Cabo Brandyn E. Council, Cuerpo de Infantería de Marina de EUA)

*Primer Maestro Craig Gold, Armada de EUA, (izquierda), integrante del Equipo de Asesoría Fronteriza, subordinado al 1º Regimiento de Infantería de Marina, 7º Equipo de Combate de Regimiento, instruye a soldados afganos en el manejo adecuado de armas en el Cuartel de la Patrulla fronteriza afgana en Shamshad, Afganistán, 15 de mayo de 2010.*

Las implicancias de lo anteriormente señalado son impresionantes. Según señaló Steven Metz en *Learning from Iraq: Counterinsurgency in American Strategy*, “a fin de lograr el mejor resultado posible en sus capacidades de contrainsurgencia”, Estados Unidos necesitaría contar con organizaciones centradas en la inteligencia; completamente interinstitucionales; capaces de integrarse de manera transparente con los países socios; cultural y psicológicamente expertas; y capaces de sostener un alto nivel de participación en una operación prolongada y sostenida. Esas organizaciones serán responsables de eliminar las “causas de la inestabilidad y agresión”, “eliminar los regímenes” y “estabilizar y transformar a los países”.

¿Cómo el Ejército entrena a sus líderes para que puedan llevar a cabo tales funciones?<sup>29</sup> A fin de hacer frente a tales turbulencias (para citar el término de Drucker), el Ejército no puede poner en práctica la “lógica de ayer” en cuanto a disuadir las guerras siempre que sea posible y ganarlas, de ser necesario. Además, debe estar plenamente preparado para desarrollar o reconstruir naciones mediante el empleo de expertos que pueden aparecer, como por arte de magia, del Componente de la reserva.<sup>30</sup> (No abordamos cómo el Componente de la reserva adquirirá a esos expertos o por cuánto tiempo necesitaremos a esos individuos de “alta demanda, baja densidad” para un conflicto específico.)

## Las implicancias

El Ejército de EUA inserta sus primeras tropas terrestres en Afganistán el 19 de octubre de 2001. La misión original era “interrumpir el uso de Afganistán como una base de operaciones terroristas, atacar las capacidades militares del régimen talibán [y llevar a cabo] operaciones integrales e implacables sostenidas para expulsarlos del lugar y enjuiciarlos”.<sup>31</sup> Observe que no hay nada que presuma establecer o restablecer un gobierno o desarrollar una nación. La “lógica de ayer” exigió estabilizar al país y también transformar al gobierno.

Lo que pareció una misión simplemente redactada, se ha convertido en un extraño abanico de misiones mal definidas e indefinidas, que son difíciles de distinguir entre sí: las operaciones de estabilización, las operaciones de la fase IV,

las operaciones de contingencia en el extranjero, las operaciones complejas, las operaciones de espectro total, la guerra de la cuarta generación, la guerra asimétrica, la guerra de guerrilla, la guerra irregular, la guerra híbrida, la guerra no convencional, la guerra de contrainsurgencia, la guerra civil, las operaciones distintas a la guerra, el terrorismo y quizás, la más rara de todas—los desastres ocasionados por el hombre.<sup>32</sup>

Mark Twain en una ocasión escribió lo siguiente: “Un agente poderoso es la palabra correcta”. El 9 de marzo de 2011, un periodista le preguntó a un representante del Departamento de Estado si los combates en Libia constituían una guerra civil. La respuesta fue la siguiente: “solo diría que en este caso lo que tenemos es un gobernante que no solo utiliza armas, sino también armas pesadas contra su propia gente y ahora se encuentra en una situación donde ha perdido toda legitimidad”.<sup>33</sup>

Parece que hemos creado un léxico que solo a servido para confundir más lo que se supone que sea el Ejército. Si estamos teniendo tanta dificultad para definir el problema, imagínese cuánto más difícil será eliminarlo. Al comentar sobre la tendencia que tiene Estados Unidos de crear significados, algunas veces indescifrables, un oficial general de la OTAN recientemente suplicó, “¡No más, por favor!”<sup>34</sup>

En unos cuantos años en Irak y Afganistán, las misiones de perturbar, atacar y expulsar han cambiado las operaciones de contrainsurgencia y hasta de desarrollo de nación. Dadas las directivas y las misiones tácticas, operacionales y estratégicas propugnadas en las más recientes publicaciones Conjuntas y del Ejército, ¿cómo el Ejército debería abordar la misión de contrainsurgencia, basado en el conjunto múltiple con el cual ha sido cargado?

Tal vez la respuesta se encuentre en las observaciones de Yogi Berra en cuanto a que “90 por ciento de este juego es mitad mental”. El Ejército ha dedicado exclusivamente una gran cantidad de capacidad intelectual a la parte del problema que es “mitad mental”, inyectando doctrinas de servicio; participando en la elaboración de la doctrina conjunta; reconfigurando las organizaciones de combate convencionales para las misiones de “asesoría, asistencia y tutoría”; elaborando las normas

de entrenamiento para las operaciones de contrainsurgencia; e inventando toda una serie de nuevas palabras para intentar exactamente determinar lo que está pretendiendo hacer.

Hemos escrito miles de artículos, publicado cientos de libros, asistido a innumerables reuniones informativas y seminarios, creado incontables grupos de trabajo, contratado a grupos de especialistas que se reúnen para debatir temas específicos (*Think tank*) y organizaciones de lecciones aprendidas en todos los niveles pero ¿hemos logrado el nivel de “la mitad mental” que nos permitirá solucionar el dilema de la táctica de la COIN versus el dilema de la estrategia? ¿Aceptamos, siquiera, que hay un dilema? ¿Cómo el Ejército elabora una estrategia si no hay una amenaza acordada, convencional o de cualquier otro tipo? El profesor Martin van Creveld cree que todos nuestros artículos, libros y demás publicaciones debieron haber sido embarcadas en el Titanic para decir que han servido de algo.<sup>35</sup>

Hay varios planteamientos que pueden ayudar a encontrar las respuestas a las anteriores preguntas. Uno es el enfoque de los recursos libres, en el cual se alega que el Ejército puede hacer todo lo que le asignemos hacer, aunque solo tenga un número *x* de soldados adicionales. Sin embargo, la realidad es que habrá menos soldados.

Otro enfoque es discutir con el Congreso y la Autoridad de Comando Nacional, en cuanto a que ninguna de las operaciones vayan más allá del nivel de seguridad establecido y mantenido para el temido “desarrollo de nación victoriana”, mencionado por el secretario Gates en su discurso del 25 de febrero de 2011 en West Point.<sup>36</sup>

Un tercer enfoque es analizar las implicancias a largo plazo de una campaña de contrainsurgencia. Los soldados y los políticos deben comprender que, según se estipula en el FM 3.24, *Counterinsurgency*, “Los contrainsurgentes deben prepararse para un compromiso a largo plazo”.<sup>37</sup> La estrategia puede requerir firmeza, sin embargo, la política exigirá restricciones. Las restricciones en la COIN resultan en muchas vueltas de páginas en el calendario. Los historiadores que estudian las insurgencias comprenden este concepto. Espero que los acontecimientos de hace 10 años hayan hecho que los actuales líderes, tanto militares como civiles, comprendan lo que la

historia enseña a quienes deciden leerla.

El segundo y tercer enfoque anterior implica la aceptación de riesgo. Además, implica el desarrollo de las capacidades civiles —un requisito costoso, difícil y posiblemente irreal, sin embargo, es uno que resulta esencial en una época de conflictos o compromisos persistentes. Si bien el Departamento de Estado ha creado el Cuerpo de Respuesta Civil, todavía no hemos visto si esa acción se traduce más bien a un compromiso de gobierno que de diplomacia. El Estado ha creado la Oficina del Coordinador para la Reconstrucción y Estabilización, a fin de unir las iniciativas militares y civiles durante la fase de estabilización de un conflicto, pero todavía no hemos visto si obtendrá los fondos requeridos para lograr la misión.

El Departamento de Defensa ha codificado sus opiniones en el rol futuro que jugará el Ejército: “Primera Guerra Mundial (guerra irregular) es estratégicamente tan importante como la guerra tradicional” y el Ejército debe poder hacerlo todo.<sup>38</sup> Fácil de decir, pero ¿resulta estratégica e intelectualmente posible?

Los autores del libro titulado *Keeping the Edge: Revitalizing America's Military Officer Corps* concluyeron que el sistema de educación militar aborda inadecuadamente la estrategia y “cómo garantizar el logro de los objetivos nacionales”. A fin de lograr ese nivel de comprensión, “los oficiales también deben de desarrollar un conocimiento más amplio en temas referentes a la política, economía y al uso de la información en la guerra moderna, para lidiar con un ambiente internacional más complicado y de rápida evolución”.<sup>39</sup> Si ese requisito tiene que ver con la guerra irregular u operaciones de contrainsurgencia, los oficiales del Ejército tendrán que ser expertos en el servicio y en las operaciones conjuntas, así como en temas tales como economía, sociología y componentes de la estrategia militar nacional y saber cómo reconstruir los gobiernos, entrenar los ejércitos y desarrollar los sistemas judiciales y policiales.

En la pasada época de guerra convencional, la estrategia militar —“usar los instrumentos de poder [militar] de una manera sincronizada e integrada para lograr los objetivos operacionales, nacionales y/o multinacionales”—estaba centrada en actores tales como la Unión Soviética. Sabíamos quiénes eran los actores y cómo peleaban, y conocíamos

(Departamento de Defensa, Sargento Mayor Richard Simonsen, Fuerza Aérea de EUA)



*Sargento David Sterin (izquierda), Ejército de EUA y el Sargento Michael Magnuson (derecha), ambos integrantes del Equipo de reconstrucción provincial Kandahar de la fuerza de seguridad, guían a los integrantes del equipo de reconstrucción a través del Parque industrial Shur Andam en la ciudad de Kandahar, Afganistán, 11 de junio de 2011.*

sus objetivos estratégicos. Si derrotábamos a los actores, ganábamos la guerra.

En la guerra no convencional, no podemos centrarnos en los actores. Debemos comprender todo el entorno operacional. Lo que incluye intentar determinar el problema. ¿Es terrorismo o delincuencia? ¿Es un intento de derrocar a un gobierno represivo; un intento de derrocar a un gobierno formado por representantes de distintas tribus o religiones, insatisfacción con las condiciones sociales; o, sencillamente, un asidero de poder? ¿Es una combinación de todo lo anterior? Un componente crítico para contrarrestar la insurgencia es comprender su origen. El origen de una insurgencia está relacionado con la estrategia nacional para derrotar a los insurgentes.

El ambiente al cual llamamos al Ejército a pelear, patrullar, apoyar, entrenar y desarrollar son subsistemas dentro de un sistema complejo, iterativo y dinámico, constantemente en movimiento y en constante cambio, y a menudo, la única razón

es nuestra presencia. Los actores externos, los refugios, las rivalidades de siglos de antigüedad y los aliados quienes tienen sus propios intereses nacionales, pueden llevar a los comandantes a permitir que esta distracción sature el ambiente.

Nuestro reto no es solo derrotar a un enemigo empeñado en eliminarnos, sino más bien integrar nuestras iniciativas políticas, sociales, de infraestructura, de información y económicas para intentar mitigar el origen del problema. Además, tenemos que hacerlo mediante, con y a través del gobierno del país anfitrión—presumiendo que haya uno. Esto es muy diferente al debate del teatro del Pacífico de la Segunda Guerra Mundial, sobre si la principal ofensiva debería ser a través del Océano Pacífico Central o del sudoeste del Océano Pacífico.

Según se explica en la Publicación Conjunta 5-0, los planes de cooperación en materia de seguridad deben “mejorar la legitimidad internacional y ganar la cooperación multinacional en apoyo

a los objetivos de estrategia nacional y militar definidos”. De seis fases en la planificación de una campaña conjunta, la “fase 0” está concebida para disuadir a los potenciales adversarios y “consolidar las relaciones con países amigos y aliados” y así moldear las percepciones e influir en los comportamientos.<sup>40</sup> Idealmente, las fuerzas militares actúan en consonancia con un plan de cooperación en materia de seguridad, para ayudar a las fuerzas de seguridad de la nación anfitriona a aumentar sus capacidades a fin de proporcionar seguridad a la población y a las autoridades legítimas.

Como un subproducto, esas fuerzas también podrían ayudar al equipo del país a identificar el origen y otros indicadores de posibles disturbios. Si una insurgencia pasa del nivel de la capacidad que tiene el país anfitrión para contenerlo, las fuerzas militares de EUA pueden jugar un rol de asistencia de fuerza de seguridad junto con las fuerzas conjuntas y combinadas y los organismos civiles, para ayudar al país anfitrión a derrotar las amenazas internas y externas.<sup>41</sup> A fin de verdaderamente comprender las “distintas piezas” que contribuyen a lograr los objetivos nacionales en un área de conflicto persistente, el Ejército también debe reconocer las capacidades, limitaciones, roles y misiones que ahora, colectivamente, tienen los organismos civiles, conocido como “la interagencia”—una agrupación a la que un autor de un reciente artículo publicado en el *Small Wars Journal* clasificó como un “sistema disfuncional”.<sup>42</sup>

¿Cómo debe prepararse el Ejército para un ambiente estratégico caracterizado por conflictos o compromisos persistentes, en el cual ninguna tarea es demasiado audaz para asignársela a un equipo de combate a nivel de Brigada? Los comandantes son muy eficaces para entrenar a sus unidades a cercar y destruir al enemigo, pero ¿cómo entrenan a las unidades tácticas para lograr el desarrollo de nación? Si las otras naciones no están aportando a la estrategia, ¿cómo adquiere el Ejército suficientes reservistas o personal en el servicio activo con las destrezas requeridas?

En un estudio de RAND titulado “Cómo terminan las insurgencias” se analizaron 89 insurgencias y se concluyó que, “típicamente, la duración promedio de una insurgencia

es de 10 años, llegando, gradualmente, al estado final a los 16 años”.<sup>43</sup> Por lo tanto, una decisión estratégica para participar en una contrainsurgencia tiene enormes implicancias a largo plazo. ¿Puede el Ejército sostener una fuerza comprometida durante todo ese tiempo además de prepararse también para todas las otras posibles contingencias en las operaciones de espectro total? ¿Cuál es el impacto en el mantenimiento de equipo, cuidado de las familias, proporcionar a las fuerzas educación profesional militar y civil además de retener a los soldados? ¿Cuánto costará ese compromiso?

Basado en la experiencia militar de EUA en Irak, a menudo la “lógica de ayer” pareciera más realista que los manuales de campaña de la actualidad. Ni el FM 3-07, *Stability Operations*, ni la Instrucción del Departamento de Defensa 3000.05, “*Stability Operations*”, asigna una misión de gobierno al Ejército de EUA. Sin embargo, el FM 3-07 dispone que el Ejército de EUA establezca una Autoridad Militar de Transición en determinadas circunstancias, bajo el derecho internacional. El Ejército está orientado a apoyar otros departamentos o dependencias gubernamentales de EUA y ganar experiencia en el proceso.<sup>44</sup> Eso es bastante distinto al FM 27-5, *Civil Affairs Military Government*, en el cual se prescribe que las fuerzas militares “instituyan el control de los asuntos civiles mediante un gobierno militar o, de lo contrario, en áreas ocupadas o liberadas”.<sup>45</sup> A diferencia de lo que le pedimos a las unidades militares de hoy en día, en la Segunda Guerra Mundial y en la guerra de Corea, “a las unidades de combate [se les encargó] la tarea de derrotar a los combatientes enemigos, no proporcionar un gobierno a la población ocupada”.<sup>46</sup>

La “lógica de ayer” estipulaba que matar al enemigo en una guerra convencional conduciría al quebrantamiento de la voluntad del enemigo, lo que resultaría en su rendición. La lógica de hoy dicta que los insurgentes pueden estar más interesados en quebrantar la voluntad de los contrainsurgentes, que en mantener la voluntad de los insurgentes combatientes. A fin de citar a Steven Metz: “los conflictos prolongados con largos intervalos de escasos progresos, incluso, significativos contratiempos, son antitéticos

para la poca paciencia que caracteriza a los estadounidenses y no les agrada ni a los líderes militares ni a los políticos”.<sup>47</sup> Sin embargo, la lógica de hoy dicta que el conflicto persistente podría ser la norma.

La *National Security Strategy* del 2010, hace hincapié en la diplomacia, asociaciones, moldear el orden internacional y trabajar con naciones con ideas afines. En otras palabras, el usar el *soft power* (poder de disuasión) del Departamento de Estado coarta el *hard power* (poder de coerción) del Departamento de Defensa. Si bien el enfoque de “gobierno como un todo” puede parecer bastante razonable en un documento estratégico de 52 páginas generado por la Casa Blanca, tales como que un enfoque es inalcanzable si no está respaldado por políticas específicas mediante asignaciones provenientes del Congreso. El Departamento de Estado y la Revisión Cuadrienal de Diplomacia y Desarrollo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (*USAID*, por sus siglas en inglés), recomienda que una misión fundamental del Departamento de Estado es la puesta en práctica del *soft power* para fomentar la gobernanza en Estados al borde del fracaso y a través de todo el espectro de los conflictos. La secretaria de Estado, Hillary Clinton, advirtió que el informe podría convertirse en otro *más* que permanece simplemente “latente en las estanterías de las oficinas en Washington”, a menos que los dirigentes civiles junto con el respaldo entusiasta del Departamento de Defensa, adopten sus recomendaciones.<sup>48</sup>

El nuevo paradigma es que esa asistencia de desarrollo es tan importante como las balas y proyectiles de artillería. Según se señaló durante una conferencia en 2010 sobre ese tema en Wilton Park, Reino Unido, la asistencia de desarrollo es fundamental para la doctrina y estrategia de la actual COIN; sin embargo, su eficacia es cuestionable. La asistencia puede ser eficaz solo si puede vincularse a los compromisos persistentes a largo plazo. La doctrina militar estipula que el éxito requiere un enfoque que “integre las iniciativas de colaboración de los departamentos y dependencias gubernamentales de Estados Unidos”. Desgraciadamente, “ni la *USAID* ni el Departamento de Estado de EUA comparte las consideraciones militares

para la doctrina oficial, o su énfasis sobre “entrenamiento y capacitación a mitad de la carrera”.<sup>49</sup>

Estas conclusiones demuestran la “desunión que hay entre la doctrina de la COIN y la realidad política”. La realidad política se encuentra tanto en Estados Unidos como en la nación anfitriona y directamente afecta la capacidad del Ejército estadounidense para llevar a cabo su misión. Políticamente hablando, *The Army Capstone Concept* estipula que el nuevo paradigma de las operaciones de estabilización “sea un componente esencial para la adaptabilidad operacional de las fuerzas futuras”, durante una época de conflictos persistentes.<sup>50</sup> Sin embargo, la realidad doctrinal de capacitación y entrenamiento es que hay una gran brecha en la capacidad del Ejército para llevar a cabo esa misión. Las Fuerzas Armadas enfrentan el enigma de tener que prepararse para llevar a cabo misiones de ofensiva y defensiva tradicional—para las cuales están bien preparadas—y tener un nuevo paradigma sencillamente impuesto, porque ninguna otra dependencia gubernamental puede desempeñar su trabajo.

Comenzamos observando los comentarios de un bloguero quien sugirió modificar la idea del General Casey sobre el futuro que va de conflicto a compromiso. El bloguero señaló que el término es más coherente con la “mezcla compleja de operaciones militares/contrainsurgencia/humanitarias/desarrollo de capacidad”. Según todos los recientes pronunciamientos, el futuro es ahora. Al Ejército le tomó años adquirir las destrezas necesarias para contrarrestar las insurgencias. ¿Cuánto tiempo le tomará al Ejército adquirir las destrezas necesarias para estabilizar naciones?

En su carta inicial al Ejército, el Jefe de Estado Mayor Dempsey expresó al Ejército su incertidumbre en cuanto al futuro y lo desafió, a fin de que “proporcionara a la Nación la mayor cantidad de alternativas posibles” para satisfacer ese futuro incierto. Más tarde, reconoció que el Ejército tiene posturas antagónicas—las expresadas por Gentile, Macgregor, Mansoor y Nagl. La contrainsurgencia es el futuro; las operaciones de combate de mayor envergadura son el futuro; las operaciones de espectro total son el futuro.<sup>51</sup>

En la guía de entrenamiento publicada el 31 de agosto de 2011, el presidente de la Junta de Jefes

de Estado Mayor dejó en claro que el Ejército debe de “institucionalizar” las operaciones de contrainsurgencia y estabilización “como las competencias fundamentales”.<sup>52</sup> Habiendo observado la lucha interna del Ejército mientras pasa del “gancho izquierdo” en la guerra del

Golfo en 1991 a los compromisos de líder clave en Afganistán e Irak, no podemos darnos el lujo de pasar por alto las lecciones que hemos aprendido de la peor manera. El proceso de crear una visión, cultivarla e institucionalizar las competencias necesarias debe comenzar ya. **MR**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Casey, George W., “Persistent Conflict: The New Strategic Environment,” discurso dado a Los Angeles World Affairs Council, 27 de septiembre de 2007.
2. Casey, W., George, comentarios presentados en el Almuerzo Eisenhower de la Reunión Anual de AUSA, Washington, DC, 9 de octubre de 2007.
3. Drucker, Peter, *Managing in Turbulent Times* (New York: Harper Paperbacks, 1980).
4. McLeary, Paul, “Scrapping ‘Era of Persistent Conflict,’” *War, Security, COIN and Stuff*, <[http://paulmcleary.typepad.com/paul\\_mcleary/2009/06/scrapping-era-of-persistent-conflict.html](http://paulmcleary.typepad.com/paul_mcleary/2009/06/scrapping-era-of-persistent-conflict.html), 2 June 2009> (11 de marzo de 2011).
5. Teague, Matthew, “Is This Any Way to Fight a War?” <<http://www.mensjournal.com/is-this-any-way-to-fight-a-war/2>>, 3 January 2011 (14 de marzo de 2011). El Coronel Gian Gentile comandó soldados en Irak, cuenta a su haber con un Doctorado en Filosofía y enseña en la Academia Militar de EUA.
6. Department of Defense (DOD), Joint Publication 1-02, *Dictionary of Military and Associated Terms*, <[www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/jp1\\_02.pdf](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp1_02.pdf)> (23 de marzo de 2011).
7. Gentile, P., Gian, “A Strategy of Tactics: Population-centric COIN and the Army,” *Parameters* (otoño de 2009): págs. 7, 12.
8. Van Creveld, Martin, comentarios presentados en el simposio de la “Irregular Warfare in the 21st Century”, Washington, DC, 31 de marzo de 2011.
9. President John F. Kennedy, discurso de inauguración, Washington, DC, 20 de enero de 1961.
10. General Eric Shinseki, declaración jurada ante el Comité de los Servicios Armados del Senado, 24 de febrero de 2003.
11. Roggio, Bill y Brown, Chris, “Obama announces rapid drawdown of surge forces from Afghanistan,” *The Long War Journal* (23 junio de 2011), <[http://www.longwarjournal.org/archives/2011/06/obama\\_announces\\_rapi.php](http://www.longwarjournal.org/archives/2011/06/obama_announces_rapi.php)>.
12. Teague, “Is This Any Way to Fight a War?” El Coronel (R) Macgregor peleó en la Operación Desert Storm, cuenta a su haber con un Doctorado en Filosofía y es presidente de una consultoría.
13. U.S. Joint Forces Command, *Joint Operating Environment 2008*, Norfolk, VA, 24. 36.
14. Mansoor, Peter, “Misreading the History of the Iraq War,” *Small Wars Journal* (10 de marzo de 2008), <<http://smallwarsjournal.com/blog/2008/03/misreading-the-history-of-the-iraq-war/>> (14 de marzo de 2011). Mansoor fue el primer director del Centro de Contrainsurgencia del Cuerpo de Ejército y de Infantería de Marina e imparte cátedra en la Universidad estatal de Ohio.
15. Bacevich, J., Andrew, “The Petraeus Doctrine,” *Atlantic Magazine*, octubre de 2008, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2008/10/the-petraeus-doctrine/6964/> (11 de marzo de 2011). John Nagl sirvió en Irak y Afganistán, fue integrante del equipo y escribió el manual de campaña de Contrainsurgencia. Cuenta a su haber con un Doctorado en Filosofía y es presidente de un *think tank* en Washington, DC.
16. Folleto 525-3-1, Comando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de EUA (TRADOC), *The United States Army Operating Concept: 2016-2028* (Fuerte Monroe, estado de Virginia: 19 de agosto de 2010) págs. 9, 10.
17. DOD, “Quadrennial Defense Review Report,” febrero de 2010, i, viii, xiii.
18. Transcripción de los comentarios del General Martin Dempsey presentados en el simposio de invierno del Ejército de Estados Unidos, Fort Lauderdale, estado de Florida, 24 de febrero de 2011.
19. The White House, *National Security Strategy*, mayo de 2010, p. 14.
20. Gates, Robert, “The National Defense Strategy, Striking the Right Balance,” *Joint Force Quarterly* 52 (enero de 2009): p. 4.
21. Junta de Jefes de Estado Mayor, *Capstone Concept for Joint Operations*, Version 3.0 (Washington, DC, 15 de enero de 2009), p. 1.
22. Gentile, “Let’s Build an Army to Win All Wars,” p. 27; John A. Nagl, “Let’s Win the Wars We’re In,” p. 26. Ambos artículos se encuentran en *Joint Force Quarterly* p. 52 (1<sup>er</sup> trimestre de 2009).
23. “Quadrennial Defense Review Report,” págs. 102-103.
24. TRADOC, *The United States Army Operating Concept: págs. 2016-2028*, 20, 26, 28.
25. *Army Operating Concept*, págs. 26-27.
26. The White House, “National Security Presidential Directive/NSPD 44,” 7 de diciembre de 2005.
27. “Quadrennial Defense Review Report,” p. 70.
28. DOD, “Instrucción Número 3000.05—Stability Operations,” 11 de septiembre de 2009.
29. Metz, Steven, *Learning from Iraq: Counterinsurgency in American Strategy* (Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2007), vi-vii, p. 16
30. *Army Operating Concept*, p. 27.
31. The White House, “President Bush Announces Military Strikes in Afghanistan,” 7 de octubre de 2001, <<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2001/10/mil-011007-usia01.htm>> (15 de marzo de 2011).
32. La directora del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, Janet Napolitano, usó el último término en su testimonio ante el Congreso, 15 de enero de 2009.
33. “State Department Declines to Call Libyan Conflict ‘Civil War,’” foxnews.com, 9 de marzo de 2011.
34. Política de no-atribución.
35. Van Creveld, Martin, comentarios presentados en el simposio “Irregular Warfare in the 21st Century”, Washington, DC, 31 de marzo de 2011.
36. Gates, M., Robert, discurso presentado en la Academia Militar de Estados Unidos, West Point, Nueva York, 25 de febrero de 2011.
37. Manual de Campaña (FM) 3-24, *Counterinsurgency* (Washington, DC: 15 de diciembre de 2006), Págs. 1-24.
38. DOD, “Instrucción Número 3000.07—Irregular Warfare,” 1 de diciembre de 2008.
39. Nagl, A., John y Burton, M., A. Nagl, et al., *Keeping the Edge: Revitalizing America’s Military Officer Corps* (Washington, DC: Center for a New American Security, February 2010), págs. 5, 6.
40. Publicación Conjunta de la Oficina de la Junta de Jefes de Estado Mayor 5-0, *Joint Operation Planning* (Washington, DC: 26 de diciembre de 2006), IV-35.
41. Departamento del Ejército, Regulación del Ejército págs. 11-31, *Army International Security Cooperation Policy* (Washington, DC: 24 de octubre de 2007), p. 2; The White House, *National Security Strategy*, p. 26.
42. Gauvert, David, “Words Matter: Re-imagining Irregular Warfare,” *Small Wars Journal* (1 de agosto de 2011), <<http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/words-matter-reimagining-irregular-warfare>> (19 de agosto de 2011).
43. Ben Connable and Martin C. Libicki, *How Insurgencies End* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2010), xii.
44. FM 3-07, *Stability Operations* (Washington, DC: GPO, 2008), págs. 5-1.
45. FM 27-5, *Civil Affairs Military Government* (Washington, DC: Departamentos del Ejército y de la Armada, octubre de 1947), p. 1.
46. Melton, L., Stephen, *The Clausewitz Decision: How the American Army Screwed Up the Wars in Iraq and Afghanistan* (Minneapolis, MN: Zenith Press, 2009), p. 25.
47. Metz, Learning from Iraq, p. 59.
48. U.S. Department of State and U.S. Agency for International Development, *Leading Through Civilian Power: The First Quadrennial Diplomacy and Development Review* (Washington, DC: Department of State, 2010), passim, p. 208.
49. Thompson, Edwina, “Report on Wilton Park Conference 1022,” Wilton Park, UK, 11-14 de marzo de 2010, 1; FM 3-07, *Stability Operations*, 1-4; Mark Moyar, “Development in Afghanistan’s Counterinsurgency: A New Guide,” *Orbis Operations* (March 2011): p. 16.
50. Thompson, “Report on Wilton Park Conference,” p. 17; Department of the Army, TRADOC Folleto 525-3-0, *The Army Capstone Concept* (Fuerte Monroe, estado de Virginia: Comando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército, 21 de diciembre de 2009) p.27.
51. GEN Martin E. Dempsey, “Thoughts on Crossing the Line of Departure,” Department of the Army, Office of the Chief of Staff, undated; Department of the Army briefing, Army Transition Team “What we heard . . .,” 12 de abril de 2011.
52. Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor, CJCS Notice 2500.01, “2012-2015 Chairman’s Joint Training Guidance,” 31 de agosto de 2011.