



El soldado Arturo Brooks del 4º Escuadrón, 9º Regimiento de Caballería, 2º Equipo de combate de brigada blindada de la 1ª División de caballería, proporciona seguridad durante una patrulla de presencia, 22 de agosto de 2013, en las cercanías de la Base operacional avanzada Fenty, provincia de Nangarhar, Afganistán.

(Ejército de EUA, Sgto. Margaret Taylor)

# El Comando conjunto de la Fuerza internacional de asistencia en materia de seguridad de 2014

## El año del cambio

Teniente general Joseph Anderson, Ejército de EUA y  
Mayor Matthew M. McCreary, Ejército de EUA

Las transiciones, por lo regular, no son acontecimientos discretos. Al contrario, constan de grupos de acciones que se traslapan e interactúan con el transcurso del tiempo, para crear una combinación compleja de desafíos. Las transiciones pueden tomar muchas formas —a veces, son relativamente simples. Por ejemplo, durante la Primera y Segunda Guerra Mundial, las unidades rotaban con regularidad, con nuevas tropas que aliviaban a sus agobiadas contrapartes en las líneas del frente. En otros casos, los cambios pueden ser más matizados y complejos. Por ejemplo, después de la invasión inicial de Irak en 2003, a muchas unidades del Ejército se les dificultaba cambiar mental y físicamente las operaciones de combate de gran escala, a operaciones de contrainsurgencia.

En el presente artículo, se discute cómo el Comando conjunto de la Fuerza internacional de asistencia en materia de seguridad (ISAF, por sus siglas en inglés) administró las transiciones en el nivel operacional durante el cambio desde la Operación *Enduring Freedom* hasta la misión *Resolute Support*, dirigida por la OTAN, en 2014. Esta experiencia ofrece siete lecciones aprendidas, a saber:

- ◆ Planificar temprano y frecuentemente.
- ◆ Incorporar la flexibilidad en los planes.
- ◆ Ser tan transparente como sea posible.
- ◆ Integrar las transiciones a través de las líneas de operación y sincronizarlas con las operaciones en apoyo a los objetivos de la campaña.
- ◆ Garantizar que los líderes clave desempeñen un papel activo en la administración de las transiciones tanto impuestas como las basadas en condiciones.
- ◆ Ajustar los procesos de Estado Mayor para tomar en consideración los requisitos adicionales durante el proceso de transición.
- ◆ Diseñar las organizaciones y procesos tomando en consideración sus consecuencias a corto y largo plazo.

Si bien el enfoque de esta discusión se centra en la contrainsurgencia, estas lecciones se pueden usar en futuras contingencias en todo el espectro de las operaciones militares.

No todas las transiciones son iguales, pero forman parte de todas las operaciones militares. Las experiencias del Comando conjunto de la ISAF, junto con experiencias similares durante los períodos de reducción de fuerzas en Irak y otros lugares, prevé la siguiente

pregunta: ¿Qué deben hacer las fuerzas militares, de ser necesario, a fin de prepararse para las transiciones inevitables que ocurrirán durante una campaña? Además, ¿Cómo deben planificar, administrar y ejecutar las unidades en relación con el sin fin de transiciones que enfrentarán?

A fin de contestar estas preguntas, el Ejército de EUA debe desarrollar mejor una doctrina y entrenamiento sobre la conducción y administración de las transiciones. El Ejército debe analizar las transiciones a través de estudios académicos rigurosos para que las fuerzas puedan garantizar que las transiciones apoyen tanto los objetivos tácticos como los objetivos operacionales y estratégicos. Las experiencias del Comando conjunto de la ISAF proporcionan un buen punto de partida. Estas experiencias y lecciones pueden contribuir a que los líderes futuros en sus esfuerzos por supervisar sus propias transiciones, prevean mejor los desafíos y aprovechen las oportunidades.

## Cómo reducir la postura de la Fuerza

En el último año de la Operación *Enduring Freedom*, el Comando conjunto de la ISAF ajustó la postura de su fuerza para establecer las condiciones necesarias de la transición a la Operación *Resolute Support* con el cierre o traslado de 75 bases, el retorno de 77.000 piezas del inventario ambulante y fijo, y el repliegue de más de 90.000 personas —incluyendo militares, civiles y contratistas— de 48 naciones que contribuyeron con tropas.

**Los cierres y traslados de bases.** El Comando conjunto de la ISAF revisó, detalladamente, los efectos que tendrían los cierres y traslados de bases en su alcance operacional y en la estructura de apoyo de las Fuerzas nacionales de seguridad de Afganistán (ANSF, por sus siglas en inglés). Equilibraron el entusiasmo de las ANSF de asumir el control de la presencia física de la ISAF con la inquietud de que un exceso de bases de las ANSF las haría una fuerza estática. El Comando elaboró criterios detallados para determinar cuáles bases estratégicas se quedarían, cuáles se cerrarían o trasladarían y en qué secuencia.

En los casos en los que se trasladarían bienes, el Comando conjunto de la ISAF colaboró estrechamente con los comandantes en el terreno y la Comisión conjunta de cierres de bases, dirigida por afganos, para elaborar planes y procedimientos con respecto a los

traslados de bases, incluyendo la identificación de bienes inmuebles e infraestructura que serían transferidos a los afganos.

**El retorno y repliegue.** En un proceso parecido a las iniciativas de cierre de bases, el Comando conjunto de la ISAF equilibró las tareas de retorno y repliegue con las operaciones actuales para establecer las condiciones de la Operación *Resolute Support*. Fue una tarea monumental, dada la gran cantidad de equipamiento y personal involucrado.

A principios de año, los comandantes de los comandos regionales de la OTAN fueron discretos al determinar los requisitos del equipamiento operacional. Los comandantes regionales, que detestaban perder la flexibilidad, se rehusaron a proporcionar recursos que posiblemente necesitarían más adelante en el año. Desgraciadamente, mientras más se aproximaba la fecha tope de 31 de diciembre de 2014, menos flexibilidad tenía el Comando conjunto de la ISAF de transferir equipamiento y cerrar o trasladar las bases, principalmente, debido a las limitaciones de capacidad de procesamiento y medios decrecientes en el teatro de operaciones. El Comando conjunto de la ISAF resolvió el problema al elevar y descentralizar la autoridad de la toma de decisiones en las iniciativas de retorno y repliegue, y de cierres y traslados de bases en el nivel de Teniente general, de hecho, eliminando a otros comandantes del ciclo de decisión para ciertos recursos.

**Una presencia reducida de la coalición.** La presencia reducida de la fuerza disminuyó el alcance operacional del Comando conjunto de la ISAF y limitó las operaciones de la coalición a las áreas en la zona de evacuación médica. Similarmente, un menor número de fuerzas de la coalición en todo el área operacional disminuyó la concienciación situacional —un menor número de bases y personal significó menos sensores para monitorear las operaciones y evaluar el ambiente en el terreno. El Comando conjunto de la ISAF continuó apoyando a las ANSF con facilitadores y otros medios, pero en un nivel cada vez más decreciente. Con la reducción de plataformas, el Comando mantuvo la concienciación situacional al asignar a las fuerzas de la coalición a los centros de coordinación de operaciones —la versión afgana de las células de fusión de comando— en el nivel provincial y regional.

A fin de complementar esta iniciativa, el Comando conjunto de la ISAF desarrolló un plan

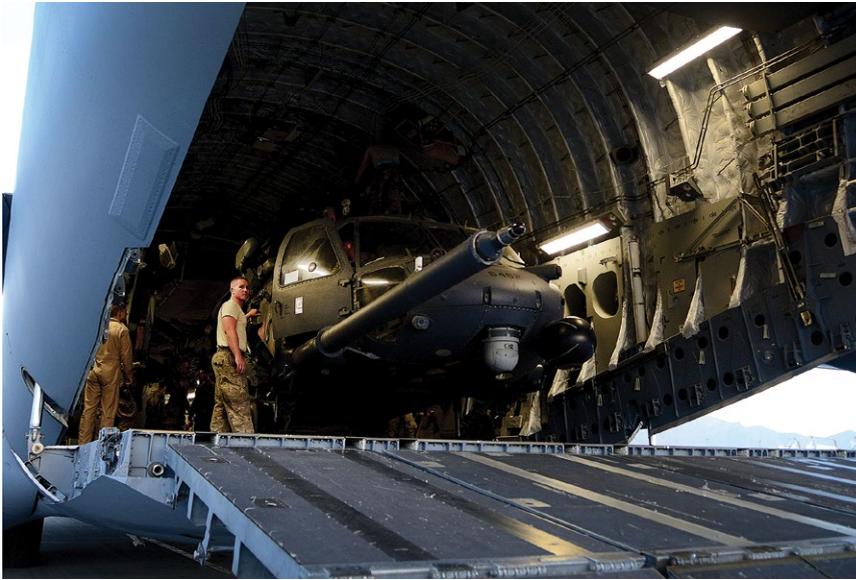
de comunicaciones estratégicas para contrarrestar la narrativa de abandono difundida por los insurgentes, especialmente, en lo que tiene que ver con los cierres y traslados de bases, y garantizar que las ANSF comprendieran el carácter e implicaciones de los cambios. La franqueza y transparencia eran críticas. Por último, las reducciones de la fuerza, junto con la reducción concomitante del apoyo de facilitadores, motivaron a las ANSF a adaptar y sustituir sus propias capacidades con los medios de la coalición.

## Las misiones cambiantes

En medio de la reducción de la fuerza, el Comando conjunto de la ISAF ejecutó un cambio de misión. A partir del verano de 2014, el Comando pasó de proporcionar el entrenamiento y asesoría en el nivel de unidad y asistencia en el nivel de brigada y batallón, a proporcionar asistencia a las fuerzas de seguridad (SFA, por sus siglas en inglés), basada en funciones, a las plataformas en el nivel de Cuerpo de Ejército y Cuerpo de Ejército del Ejército afgano, jefes de policía provinciales tipo-A y centros de coordinación de operaciones en el nivel regional. La SFA basada en funciones distintas al entrenamiento, asesoría y asistencia en el nivel táctico, se centra en proporcionar apoyo de asesoría institucional con énfasis en mejorar las organizaciones, sistemas y procesos.

**El énfasis en los asesores.** En la Operación *Enduring Freedom*, los asesores de pequeñas unidades, quienes previamente se centraron en los desafíos inmediatos de sus contrapartes, estuvieron limitados en sus actividades de proporcionar asesoría de sostenimiento y desarrollo a largo plazo. En la Operación *Resolute Support*, los asesores en el nivel de Cuerpo de Ejército comenzaron a centrarse en el desarrollo de los sistemas e instituciones de las ANSF. Estos asesores especializados contaron con las destrezas para asesorar a las ANSF en cuestiones operacionales y estratégicas, y pudieron usar un enfoque sistemático para efectuar el cambio institucional. En esta nueva estructura, los asesores integraron sus esfuerzos vertical y horizontalmente, al vincular los sistemas de nivel ministerial y las prácticas en el nivel de Cuerpo de Ejército.

**La organización de comando.** Este cambio de misión proporcionó la composición y estructura de los comandos de entrenamiento, asesoría y asistencia (TAAC, por sus siglas en inglés) y la nueva



Un aerotécnico estadounidense del 455º Escuadrón expedicionario de mantenimiento de aviones asegura un helicóptero tipo HH-60G *Pave Hawk* dentro de un avión de transporte tipo C-17 *Globemaster III*, 9 de junio de 2014, en el campo de aviación Bagram, Afganistán.

(Fuerza Aérea de EUA, Sgto. 2º Evelyn Chávez)

comandancia de la misión de la Operación *Resolute Support* de la OTAN. Los TAAC representaron un distinto tipo de organización, no solo un comando regional de menor escala. Los TAAC no tendrían una responsabilidad de guerra operacional y los comandantes los configuraron con base en las condiciones del lugar, al optimizar sus Estados Mayores para proporcionar la SFA basada en funciones. En la comandancia de la ISAF (y luego, de la Operación *Resolute Support*), las estructuras napoleónicas de Estado Mayor, tales como la sección de personal, inteligencia y operaciones, asumieron más responsabilidades, responsables de las tareas tradicionales y de la integración de la SFA, basada en funciones esenciales, desde el nivel nacional hasta el nivel regional. Coloquialmente conocida como la “integración”, esta práctica fomentó la unidad de esfuerzos para las funciones esenciales de la SFA.

**Las prioridades de asistencia para la fuerza de seguridad.** El Comando conjunto de la ISAF desarrolló sistemas y procesos para seleccionar y priorizar la SFA basada en funciones. Por ejemplo, establecieron el Grupo de trabajo SFA y el Consejo de sincronización de la SFA para identificar las cuestiones de desarrollo sistémico y seleccionar los recursos para resolverlas. Este proceso requirió un planteamiento disciplinado. Los asuntos del Grupo de trabajo de la SFA llevados

al Consejo de sincronización de la SFA estuvieron limitados a los asuntos que los comandantes subalternos no podían resolver. La participación del Comando regional y los TAAC garantizaron que se captaran las prioridades de las ANSF. El Comando conjunto de la ISAF usó el Consejo de sincronización de la SFA para proporcionar información

En términos generales, el planteamiento de la SFA basado en las funciones de la ISAF, el Grupo de trabajo de la SFA y su Consejo de sincronización aumentaron la concienciación de las deficiencias de desarrollo de las ANSF y los desafíos de implementación de la misma en todo el Estado Mayor del Comando conjunto de la ISAF (in-

tegrando horizontalmente al Estado Mayor). Crearon un ciclo de retroalimentación para los asuntos desde el nivel nacional hasta el nivel regional (integrando verticalmente las iniciativas de la SFA basada en funciones).

## El realineamiento de las comandancias

Resulta importante reconocer que la SFA, basada en funciones, requirió un tipo de comandancia completamente nueva, los comandos fueron realineados para establecer las condiciones necesarias en la nueva misión de la Operación *Resolute Support*. Estos cambios, los cuales requirieron significativas modificaciones de personal, llevaron a una extensa coordinación con la ISAF, el Comando de fuerzas aliadas conjuntas de la OTAN en Brunssum, los Países Bajos, el Comando Central de Estados Unidos y el Estado Mayor Conjunto.

**La preparación para la reorganización de la comandancia.** El Comando conjunto de la ISAF ayudó a preparar el terreno para la transición, al trasladar gran parte de su Estado Mayor de la sección de planes combinados y conjuntos futuros (CJ-55) a la ISAF, a principios de verano para planificar el traslado de las secciones y funciones a la ISAF (y luego a la comandancia de la Operación *Resolute Support*). Un poco después, integraron la Misión de

entrenamiento-Afganistán —previamente una unidad subordinada del Comando Combinado de transición de seguridad— en el Comando conjunto de la ISAF como un comando subordinado y, luego, una dirección general de Estado Mayor. Además eliminaron la célula de desarrollo de las ANSF, al distribuir sus funciones en el Estado Mayor y trasladaron la Dirección general de logística de las ANSF y la Fuerza de tarea combinada y conjunta de Operaciones psicológicas a la comandancia de la ISAF.

El Comando de Fuerzas de Estados Unidos-Afganistán trasladó las secciones de ingeniería e inteligencia de su Estado Mayor al Comando conjunto de la ISAF para incrementar las capacidades, lograr eficiencias y eliminar las redundancias de capacidades. El Comando aéreo de la OTAN-Afganistán, el elemento de entrenamiento de la Fuerza Aérea afgana del Comando conjunto de la ISAF, redujeron el número de personal y consolidaron las iniciativas de asesoría y entrenamiento en las bases regionales y los trasladaron a Kabul. Por último, las secciones del Estado Mayor, incluyendo una parte de la sección de operaciones combinadas y conjuntas futuras (CJ-35), constantemente hicieron la transición a la ISAF para crear estas

capacidades en el nivel estratégico. Todas estas transiciones establecieron las condiciones necesarias para la fusión pendiente del Comando conjunto de la ISAF con la ISAF y la transición subsiguiente de la ISAF a la comandancia de la Operación *Resolute Support*.

**La transición conjunta.** Las dos organizaciones se fusionaron a través de ocho traslados de personal y funciones de Estado Mayor, llamados tramos, por seis meses, la cual culminó en diciembre de 2014. A fin de administrar la transición del Estado Mayor, el Comando conjunto de la ISAF y la ISAF presidieron los paneles semanales de transición conjunta para identificar y validar el apresto del Estado Mayor. Esta iniciativa conjunta resultó ser una herramienta eficaz para garantizar que todo grupo del Estado Mayor combinado y conjunto desde la inteligencia (CJ-2) hasta la selección y adquisición estratégica de blancos y operaciones de información (CJ-39) estuviera preparado, y que la comandancia de la ISAF también estuviera preparada para recibir personal y funciones. Las transiciones del Centro de operaciones combinadas y conjuntas (CJOC, por sus siglas en inglés) y la sección de operaciones actuales (CJ-33) del Estado Mayor, fueron especialmente difíciles, porque no había ninguna



El cabo Andrew Harris, Jefe de tripulación en el 369º Escuadrón de helicópteros de ataque ligeros del Cuerpo de Infantería de Marina de EUA, lleva a cabo una comprobación de armas antes de una misión de apoyo de asalto aéreo para convoyes terrestres, 2 de mayo de 2014, en la provincia Helmand, Afganistán.

(Cuerpo de Infantería de Marina de EUA, Sgto. Frances Johnson)

instalación correspondiente de CJOC ni función de CJ-33 en la ISAF. El Comando conjunto de la ISAF y la ISAF colaboraron estrechamente en este traslado, incluso, en el desarrollo de entrenamiento riguroso para el futuro Estado Mayor del CJOC, a fin de garantizar que la ISAF estuviera preparada para sus responsabilidades operacionales.

### La reorganización de los comandos regionales.

La reorganización de los comandos regionales en los TAAC se llevó a cabo en dos tramos. El 1<sup>er</sup> tramo, incluyendo los Comandos regionales de la OTAN-Capital, Oeste y Norte, hicieron la transición a los TAAC en julio de 2014. El 2<sup>o</sup> tramo, que constaba de los Comandos regionales Sur y Este, hicieron el cambio tres meses después. En comparación con los Comandos regionales Sur y Este, las transiciones que ocurrieron en el 1<sup>er</sup> tramo en regiones menos complejas y violentas, permitió que el Comando conjunto de la ISAF y los TACC abordaran las autoridades, sistemas, procesos y puntos de fricción con un menor número de distracciones antes de las transiciones más difíciles del 2<sup>o</sup> tramo. Los Comandos regionales Sur y Este de la OTAN aprovecharon las experiencias de sus contrapartes. Cuando ocurrieron las transiciones del 2<sup>o</sup> tramo, fueron capaces de implementar las lecciones aprendidas, mientras el Comando conjunto de la ISAF pudo garantizar que los sistemas y procesos en el nivel de Cuerpo de Ejército estuvieran establecidos para apoyar los cambios.

En la transición a los TACC, muchas funciones previamente llevadas a cabo por los comandos regionales de la OTAN, tales como la evacuación de pacientes y coordinación de inteligencia, fueron elevadas al Comando conjunto de la ISAF, básicamente, convirtiéndose en responsabilidades del nivel operacional en lugar de cargos tácticos. Así como en el caso de la comandancia de la Operación *Resolute Support*, se dedicó un alto nivel de coordinación con la ISAF, OTAN y otras organizaciones en la formulación de los requisitos extraordinarios de personal para estas nuevas plataformas. Las transferencias de autoridad en los niveles de comando regional, brigada y batallón, así como de las naciones que proporcionaron tropas a la coalición, *fin de operaciones y fin de misión*, agravaron la complejidad del ambiente dinámico de seguridad.

La transición a los TACC implicó grandes cambios para los comandos regionales y las ANSF. Básicamente, esta transición cambió el carácter del apoyo de asesoría.

Por ejemplo, las limitaciones de personal de la fuerza, impidieron que las fuerzas de la coalición mantuvieran una presencia constante en la provincia de Helmand y la región al sur de Kabul. En la operación *Resolute Support*, las fuerzas de la coalición solo proporcionaron una asesoría intermitente a las ANSF en estas regiones.

Antes de que terminaran estas misiones de asesoría, el Comando conjunto de la ISAF, junto con el Estado Mayor General del Ejército Nacional afgano, llevó a cabo visitas de asistencia del Estado Mayor combinado en los 215<sup>o</sup> y 203<sup>o</sup> Cuerpos de Ejército afgano (basados en la provincia de Helmand y en el área al sur de Kabul, respectivamente) para evaluar sus capacidades y asesorarlos sobre las distintas maneras de mejorar sus sistemas y procesos institucionales. El Comando conjunto de la ISAF también estableció las Células de asesoramiento y asistencia Sudoeste y Sudeste en la comandancia de la ISAF para sostener el apoyo en el nivel ministerial desde Kabul, después de la salida del apoyo de asesoría de estos Cuerpos de Ejército. Más tarde, el Comando conjunto de la ISAF (y subsecuentemente la ISAF) llevaron a cabo visitas de asistencia de Estado Mayor combinado a los Cuerpos de Ejército afganos restantes.

## Cómo apoyar las transiciones afganas

El año 2014 estuvo caracterizado por transiciones políticas y de seguridad, cuando los afganos experimentaron sus propios cambios en paralelo con el Comando conjunto de la ISAF. Había dos elecciones presidenciales —las comisiones generales en abril (que incluyeron las elecciones de los Consejos provinciales) y las de desempate en junio. Se llevó a cabo la última elección entre Ashraf Ghani y Abdullah Abdullah después de que ningún candidato recibiera más del 50 por ciento del voto requerido en la primera ronda. Ashraf Ghani, declarado el ganador después de la elección de desempate y una auditoría prolongada, tomó posesión de la presidencia de Afganistán el 29 de septiembre de 2014.

**Las elecciones afganas.** El Comando conjunto de la ISAF apoyó las iniciativas de las ANSF para proporcionar la seguridad en las elecciones con la asistencia de asesoría en la planificación; equipos de armas aéreas y transporte aéreo para el movimiento de papeletas electorales; e inteligencia, vigilancia y reconocimiento, apoyo aéreo cercano y otras tareas de apoyo en los días

de votación. Cuando las pruebas de corrupción amenazaron descarrilar todo el proceso, el Comando conjunto de la ISAF apoyó la auditoría, dirigida por las Naciones Unidas, al transportar, aproximadamente, 23.000 urnas electorales a Kabul y apoyar la seguridad de los depósitos, estratégicamente importantes de la Comisión Independiente de Elecciones, el sitio donde se llevó a cabo la auditoría.

### **El nuevo gobierno afgano.**

Una vez terminadas las elecciones, el Comando conjunto de la ISAF apoyó las iniciativas de las ANSF para garantizar el escaño del nuevo gobierno. Junto con el nuevo Presidente, llegaron rumores de cambios de liderazgo afganos. La especulación desenfrenada creó cierta turbulencia en las fuerzas de la coalición; no fue evidente si el liderazgo existente de las ANSF continuaba en sus posiciones actuales o fueron reemplazados. Parecido fue el caso de los líderes afganos clave en el nivel ministerial. Las fuerzas de la coalición trabajaron arduamente, manteniendo la neutralidad, para conservar las relaciones con los afganos en este período de gran incertidumbre.

**El traslado a las fuerzas militares afganas.** El Comando conjunto de la ISAF disminuyó, significativamente, el nivel de apoyo dado a las ANSF una vez que se acabaron las elecciones de desempate y la temporada de combate del verano de 2014. El Comando redujo y consolidó las actividades de asesoramiento en los nodos nacionales de mando y control. Además, disminuyeron las herramientas de apoyo —tales como los equipos de armas aéreas; evacuación médica; inteligencia, vigilancia y reconocimiento; y el apoyo aéreo cercano— que, previamente, estaban disponibles a las ANSF. Las ANSF se dieron cuenta de que que, dentro de poco, hacían la transición de solo liderar las operaciones de seguridad a asumir la responsabilidad total de la seguridad. La manera que respondieron fue sustituyendo



sus propias capacidades por las funciones previamente llevadas a cabo por la coalición. Por ejemplo, cada vez más, sustituyeron el fuego de artillería de los D-30 (obuses de 122mm) por el apoyo aéreo cercano de la coalición, y sus medios de despeje de rutas por las patrullas de la ISAF que llevaron a cabo esta misión.

A un ritmo constante, el Comando conjunto de la ISAF pasó los requisitos de entrenamiento de las ANSF a los contratistas y a los mismos afganos en preparación para la Operación *Resolute Support* y la toma de responsabilidad total de la seguridad. En el nivel nacional, la Misión de Entrenamiento-Afganistán de la OTAN traspasó a las ANSF los programas para capacitar a los instructores afganos, en lo que toca a contramedidas de dispositivos explosivos improvisados, servicio de apoyo de combate, alfabetización y demás programas dirigidos por contratistas. Los comandos regionales (luego los



El General de brigada David Haight, saluda al General de división Mohammad Yaftali, Comandante del 203° Cuerpo de Ejército del Ejército Nacional afgano, en el Centro de entrenamiento militar en Kabul, Afganistán, 13 de abril de 2014. El Centro de entrenamiento militar es la instalación de entrenamiento más grande del Ejército Nacional afgano.

(Ejército de EUA, Soldado Dixie Rae Liwanag)

TAAC) implementaron los programas de concienciación de dispositivos explosivos improvisados, controladores aéreos tácticos y solicitudes de fuego, lo cual puso a los afganos a cargo de su propio entrenamiento.

El Comando conjunto de la ISAF incorporó todos estos cambios a las ANSF con suficiente antelación para controlar las expectativas y evitar sorpresas. El actuar con transparencia y candor, desde el principio, dio buenos resultados. Las ANSF contaban con el tiempo suficiente para comenzar el desarrollo de sus propias soluciones antes de que la coalición, ya no le brindara asistencia. La transición ocurrió con suficiente antelación —entre los meses de agosto y octubre— lo

cual permitió que el Comando conjunto de la ISAF respondiera a las contingencias, lo que disminuyó la probabilidad del fracaso operacional o estratégico de las ANSF. La reducción de apoyo del Comando traspasó la responsabilidad de la conducción de la guerra a las ANSF y ayudó a ambas partes a ajustarse según la naturaleza cambiante de la asociación.

### Actitudes variables

Las transiciones evidentes implicaban factores tangibles, tales como reducciones de bases y repliegues de tropas. Menos evidente fueron las transiciones en las actitudes que ocurrían entre las fuerzas de la coalición y las ANSF. Por ejemplo, el cambio a la asistencia de fuerzas de seguridad, basada en funciones, requirió un cambio mental distinto para ambas partes.

**Los cambios de actitud de la coalición.** En la Operación *Resolute Support*, en lugar de facilitar las operaciones de combate de las ANSF, las fuerzas de la coalición comenzaron a proporcionar el apoyo de asesoramiento en el nivel institucional a través de la SFA basada en funciones. A pesar de la actitud de “sí se puede” de las fuerzas de la coalición,

tuvieron que acostumbrarse a su nuevo y más limitado rol. Similar sucedió con la reducción de las herramientas de apoyo. Las fuerzas de la coalición, que estaban acostumbradas a apoyar a sus contrapartes de las ANSF, debían ajustarse al hecho de que ya no jugaban un rol de combate ahora que las ANSF habían asumido la responsabilidad total de la seguridad de su país.

**Los cambios de actitud de los afganos.** En cambio, los afganos tenían que darse cuenta de que las herramientas y otros tipos de apoyo eran cosa del pasado. Por más de 12 años, las fuerzas de la coalición proporcionaron todo tipo de asistencia en las operaciones de combate. Una transición temprana de los comandos

regionales a los TACC —que coincidió con una reducción escarpada del apoyo— mostró a las ANSF que la asistencia de la coalición no iba a estar tan disponible como en el pasado. La eliminación de ciertas capacidades les ayudó hacer la transición mental de que en la Operación *Resolute Support*, los recursos de apoyo solo estarían disponibles en circunstancias extremas.

**La nueva confianza.** El rendimiento de las ANSF durante las elecciones y en la temporada de combate de verano, a parte de demostrar que eran capaces de proporcionar seguridad al país, fortaleció su confianza y les ayudó hacer la transición mental hacia la responsabilidad total por la seguridad. De hecho, esta transición pudo haber sido la más importante. Con base en las operaciones de seguridad exitosas, la nueva confianza de los afganos sería crítica en su éxito y desarrollo en 2015 y más allá.

## Las lecciones aprendidas

Las transiciones y la manera en que se administran las mismas inciden, profundamente, en el ambiente de seguridad, a largo plazo, en un país específico. Entonces, ¿cómo pueden ser administradas las transiciones para desarrollar, positivamente, los futuros ambientes operacionales y estratégicos a fin de que Estados Unidos y sus aliados logren sus objetivos y garanticen sus intereses a largo plazo?

**Primera lección: planificación.** La primera lección es planificar temprano y frecuentemente. Los comandantes y sus Estados Mayores deben prever las transiciones más probables que ocurran e identificar cómo interactúan para influir en los ambientes operacionales y estratégicos.

Además de identificar con antelación la mayoría de las transiciones programadas en todo el país, el Comando conjunto de la ISAF reconoció que había una tensión fundamental entre las reducciones de la postura de la fuerza y su capacidad continua de apoyar a las ANSF. El Comando conjunto de la ISAF equilibró todos los requisitos, cerciorándose de que las ANSF recibieran el apoyo suficiente en las elecciones y en la temporada de combate de 2014, mientras, simultáneamente, regresaban el equipamiento de misión no esencial para lograr los niveles requeridos de presencia de la fuerza a finales de 2014.

Además, el Comando identificó si las tareas financiadas según la Sección 1206 del Acta de autorización

de Defensa nacional fueron continuadas, modificadas o suspendidas en la Operación *Resolute Support*. También identificaron quiénes —contratistas, el Departamento de Estado, el Gobierno de Afganistán u otra organización— asumirían la responsabilidad de estos requisitos.<sup>2</sup>

**Segunda lección: flexibilidad.** Los comandantes deben incluir la flexibilidad en sus planes, porque sin lugar a dudas, ocurrirán demoras y resultados imprevistos. La manera de prepararse para lo imprevisto es formular planes flexibles. Por ejemplo, el Comando conjunto de la ISAF planificó y se esforzó por cumplir el traslado y cierre de bases, a mediados de noviembre, a fin de contar con el tiempo suficiente para lidiar con todo requisito imprevisto antes del fin de su mandato. Además, mantenían la capacidad de aumentar los recursos de ingeniería —tanto ingenieros en el horizonte como los elementos de recuperación de materiales del Comando Central de Estados Unidos— para ayudar con las operaciones de salida y repliegue. Conjuntamente con el Comando Central de Estados Unidos, mantuvieron la capacidad de apoyar los medios de inteligencia, vigilancia y reconocimiento en las elecciones, la temporada de combate y las actividades de salida y repliegue, que llevan un alto nivel de riesgos.

**Tercera lección: transparencia.** Es importante ser lo más transparente posible, especialmente, con las fuerzas del país anfitrión, para controlar las expectativas y garantizar la comprensión mutua. El Comando conjunto de la ISAF se dio cuenta de que las transiciones específicas alterarían sus relaciones con las ANSF y que la comunicación, en todo el proceso, podría evitar malentendidos.

Antes de las elecciones, fue importante mantener el apoyo suficiente para que las ANSF pudieran sostener su ímpetu operacional contra el enemigo; sin embargo, después el Comando conjunto de la ISAF redujo vertiginosamente las herramientas de apoyo para regresar el exceso de equipamiento y establecer las condiciones necesarias para la Operación *Resolute Support*. El Comando explicó claramente a los afganos la índole de los cambios con previo aviso para que pudieran ajustar sus expectativas. La comunicación franca ayudó a ambas partes acostumbrarse a la naturaleza cambiante de las relaciones que, a su vez, ayudó a ambas partes a hacer la transición en cuanto a la actitud.

**Cuarta lección: integración.** Las transiciones como es el caso en las comunicaciones estratégicas, se debe integrar en todas las líneas de operación. Los comandantes deben, regularmente, reevaluar y priorizar toda transición para sincronizarla con las operaciones en apoyo a los objetivos de la campaña. El Comando conjunto de la ISAF rastreó y administró muchas transiciones simultáneas. Destacaron la importancia de transiciones específicas, en tiempos distintos, al priorizar el realineamiento de las comandancias a principio del año y cambiaron las actividades desde la TAA a nivel de unidad hasta la SFA basada en funciones, junto con los cierres de bases y después las reducciones de la postura de la fuerza. El punto clave es darse cuenta de que ocurrirán simultáneamente en todas las líneas de operación y que los comandantes y sus Estados Mayores deben estar conscientes de las interacciones de múltiples transiciones para administrar mejor todas las operaciones en su conjunto.

**Quinta lección: rol que juega el líder clave.**

Algunas transiciones requieren un proceso centralizado administrado de arriba abajo, especialmente para los medios de los que dependen los comandantes. Los líderes clave eran el punto focal de la acción. Solo estos podían reducir los procesos burocráticos cargados de inercia —tales como los programas de exceso de propiedad personal en el extranjero y exceso de bienes inmuebles en el extranjero— para efectuar el cambio. Estos programas, que implican varios pasos para transferir la propiedad a Gobiernos extranjeros, fueron simplificados para acelerar el traslado de los excesos de materiales a los afganos. Entre junio y noviembre de 2014, Estados Unidos transfirió un equipamiento valorado en US\$ 850 millones solo a través del programa de exceso de bienes inmuebles en el extranjero, lo cual le ahorró a los contribuyentes estadounidenses millones de dólares en costos de transporte. La participación de los comandantes simplificó y aceleró un proceso extraordinariamente complejo.

Se impondrán algunos requisitos mientras que otros se basarán en condiciones. El comienzo de la Operación *Resolute Support*, 1 de enero de 2015, fue una fecha fija que impulsó todo el proceso. En cambio, el Comando conjunto de la ISAF optó por hacer la transición desde los comandos regionales hasta los TACC, solo cuando fueran establecidos sistemas, estructuras y paquetes de fuerza adecuados. Sin embargo, los líderes

desempeñaron un papel prominente en guiar y administrar todas las transiciones, ya fueran impuestas o basadas en condiciones.

**Sexta lección: ritmo de combate.** Las transiciones influyeron el ritmo de combate y la planificación del Comando conjunto de la ISAF. A fin de mantener la concienciación situacional, el Estado Mayor y comandancias subordinadas del Comando proporcionaron informes sobre todos los aspectos de la multitud de transiciones en las presentaciones de actualización semanales. Con base en las prioridades de la campaña, el Comando conjunto de la ISAF ajustó el tipo y frecuencia de los requisitos con respecto a los informes. Estas actualizaciones periódicas permitieron que el Estado Mayor y subalternos comprendieran el impacto de las transiciones en todo el área operacional.

Las transiciones afectaron las capacidades de planificación del Comando, especialmente cuando se integró en la ISAF la sección de planes futuros (CJ-55). En este punto, la CJ-55 se convirtió en la sección de operaciones futuras (CJ-35), lo cual hizo que la propia sección CJ-35 del Comando conjunto de la ISAF quedara a cargo de otras responsabilidades de operaciones y planes futuros. Después de la salida de la sección CJ-55 del Comando conjunto de la ISAF, su sección CJ-35 quedó encargada —entre otras funciones— tanto del desarrollo de planes de transición en todo el teatro de operaciones como de los planes para el retorno de los materiales de auditoría en agosto, mientras simultáneamente replegaba y trasladaba personal a otras comandancias. Combinados, estos factores pusieron un gran peso en la sobrecargada sección CJ-35 del Estado Mayor. Otras secciones de Estado Mayor compartieron experiencias similares.

**Séptima lección: trayectoria.** Los planes de transición —como en cualquier tipo de decisión— naturalmente asumirán una “dependencia de trayectoria” específica. En otras palabras, es difícil cambiar la trayectoria de una transición una vez que comienza por una trayectoria específica. La dirección a largo plazo de nuevas organizaciones y procesos, suelen establecerse desde el principio. Los comandantes deben estar conscientes de los efectos a corto y largo plazo de sus planes, y garantizar que administran las transiciones de manera que apoyen el logro de los objetivos tanto operacionales como estratégicos.

Por ejemplo, la transición a la comandancia de la Operación *Resolute Support* y a los TACC implicó una reestructuración significativa para optimizar la comandancia a fin de proporcionar la SFA basada en funciones. Por ende, una vez que se determinaron las estructuras, recibieron personal y equipamiento. Una falta de previsión, o el mal diseño, hubiera creado dificultades en el futuro y posiblemente puesto en peligro la misión de *Resolute Support*. Es importante que los líderes consideren las repercusiones de las transiciones con suficiente tiempo previo, especialmente, cómo se desarrollarán las organizaciones y procesos con el transcurrir del tiempo, mientras trazan su mapa hacia el futuro.

## El camino por delante

El Ejército debe esforzarse por preparar a sus unidades para las transiciones que, sin duda alguna, enfrentarán en los últimos meses de las operaciones militares. La fuerza puede mejorar la administración de estas transiciones a través de la doctrina, entrenamiento e investigación.

**La doctrina.** El proceso comienza con la doctrina. Desgraciadamente, la doctrina actual del Ejército no aborda suficientemente las transiciones y cómo administrarlas. Si bien los comandantes deben prever, planificar y coordinar las tareas para facilitar las transiciones, en la Publicación de Doctrina del Ejército (ADP, por sus siglas en inglés) 3-0, *Unified Land Operations*, no se menciona que, a menudo, las transiciones ocurren simultáneamente.<sup>3</sup> En el ADP 3-07, *Stability*, no se proporciona los detalles sobre cómo administrar las transiciones, o los grandes cambios en una campaña que, por lo regular, ocurren durante un período prolongado.<sup>4</sup> En el ADP 5-0, *The Operations Process*, a duras penas se trata el tema y solo se menciona, brevemente, las transiciones en el contexto de la programación de fases y planificación.<sup>5</sup> En el Manual de campaña (Field Manual - FM, por sus siglas en inglés), *Insurgencies and Countering Insurgencies*, sí se destaca que las transiciones deben ser integradas en las líneas de iniciativas, mediante la vinculación de las tareas operacionales con los objetivos de campaña, y es el único manual de los manuales estudiados en el que se destaca que las transiciones son una secuencia de acciones en lugar de un punto en el tiempo.<sup>6</sup> Con esto en mente, aún deja mucho que desear en cuanto a proporcionar información a la

futura planificación y administración de transición. Hay déficits similares tales como los previamente mencionados en la doctrina conjunta.

A fin de remediar esta deficiencia, el Ejército debe desarrollar una publicación de doctrina o manual de campaña que se centre en las transiciones, detallando los desafíos tanto básicos como duraderos, para guiar las iniciativas en las operaciones militares subsecuentes. El manual debe ser lo suficientemente general para usarlo en una amplia gama de escenarios, pero lo suficientemente específico para ser útil. La *Senior Leader's Guide to Transition Planning* (Guía de líderes de mayor jerarquía sobre la planificación de transición), publicada por el Centro de lecciones aprendidas del Ejército, proporciona una buena base sobre la cual elaborar la doctrina.

**El entrenamiento.** El Ejército debe integrar la conducción de las transiciones en los módulos de entrenamiento en los centros de excelencia del Ejército. En particular, los módulos de entrenamiento centrados en la transición, con énfasis en la planificación y administración, deben ser integrados en la educación militar profesional actual en la Escuela de Comando y Estado Mayor y la Escuela Superior de Guerra del Ejército. Además, los escenarios centrados en la transición deben ser usados en los centros de entrenamiento de combate para que las unidades que llevan a cabo ejercicios de apresto de misión, entre otros, puedan lidiar con los desafíos.

**La investigación.** El Ejército debe impulsar una investigación más profunda de los efectos que surten las transiciones en la finalización de conflictos y en el logro de los objetivos estratégicos a través de seminarios e iniciativas de investigación, patrocinados por la Escuela de Comando y Estado Mayor y la Escuela Superior de Guerra del Ejército. En realidad, la única manera de comprender un tema es estudiarlo sistemáticamente y prepararse para el mismo. Las experiencias recientemente adquiridas en Irak demuestran que la manera de poner fin a los conflictos, tiene profundos efectos en los objetivos estratégicos a largo plazo. Se necesita más investigación para comprender cómo las transiciones inciden en las negociaciones de paz y la finalización de conflictos. En ese sentido, se necesita trabajar aún más para determinar cómo administrar y ejecutar las transiciones a fin de vincular las acciones tácticas a los objetivos estratégicos.

## Conclusión

Las transiciones son una parte inevitable de las operaciones. En el nivel táctico, se puede decir que el Ejército no hace un buen trabajo en las transiciones; las unidades militares claramente identifican las fases tácticas y las condiciones bajo las cuales harán la transición a la siguiente fase de una operación. Las fuerzas del Ejército son menos adeptas en la administración de transiciones en el nivel operacional y estratégico. De similar manera como los líderes del Ejército identifican y planean

tácticamente para las transiciones, también los comandantes y sus Estados Mayores deben hacer lo mismo en el nivel operacional y estratégico. Las experiencias del Comando conjunto de la ISAF en Afganistán proporcionan un buen modelo para extraer lecciones aprendidas. A fin de verdaderamente prepararse para las transiciones y aprovecharlas, los comandantes deben identificar las transiciones con suficiente antelación, mientras mantienen la flexibilidad y adaptabilidad en medio de circunstancias constantemente cambiantes. ■

*El Teniente general Joseph Anderson, general comandante del XVIII Cuerpo Aerotransportado y del Fuerte Bragg, recientemente sirvió en calidad de comandante del Comando conjunto de la ISAF y subcomandante de las Fuerzas de EUA en Afganistán. El Teniente general Anderson, es oriundo del Estado de Nueva York, egresó de la Academia Militar de EUA en 1981 y cuenta a su haber con una Maestría de la Universidad de Central Michigan y otra Maestría de la Escuela Superior de Guerra Naval.*

*El Mayor Matthew M. McCreary, Ejército de EUA, recientemente sirvió en calidad de subjefe, Grupo de Iniciativas del Comandante, en el Comando conjunto de la ISAF en Kabul, Afganistán. Es oriundo del Estado de Ohio, cuenta a su haber con una Licenciatura de la Universidad Estatal de Ohio y una Maestría de la Universidad George Washington. Se ha desplegado dos veces a Irak y dos veces a Afganistán.*

## Referencias bibliográficas

1. Los jefes de policía provinciales tipo-A están en la provincia más grande o más dominante en una zona o región, y tienen varios jefes de policía provinciales tipo-B y tipo-C que están directamente subordinados.
2. La sección 1206 del Acta de autorización de Defensa nacional (la ley anual de Estados Unidos que especifica el presupuesto de Defensa) le otorga al Secretario de Defensa la autoridad de entrenar y equipar a fuerzas militares de otros países para llevar a cabo las operaciones de contraterrorismo y estabilización.
3. Army Doctrine Publication (Publicación de doctrina del Ejército - ADP) 3-0, *Unified Land Operations* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office [GPO], 2011).
4. La ADP 3-07, *Stability* (Washington, DC: U.S. GPO, 2012).
5. La ADP 5-0, *The Operations Process* (Washington, DC: U.S. GPO, 2012).
6. Manual de Campaña (Field Manual) 3-24, *Insurgencies and Countering Insurgencies* (Washington, DC: U.S. GPO, 2014).
7. Center for Army Lessons Learned (CALL), *Senior Leader's Guide to Transition Planning*, CALL Handbook nr. 13-14, version 3.0 (Fuerte Leavenworth, Estado de Kansas: U.S. Army Combined Arms Center, 2013), <https://call2.army.mil/toc.aspx?document=7090&filename=/docs/doc7090/13-14.pdf> (accesado el 20 de noviembre de 2014, solo disponible con una tarjeta de acceso común o conexión con Army Knowledge Online).