

HANS BINNENDIJKY PATRICK M. CRONIN (EDITORES)  
*Civilian Surge. Key to Complex Operations*

National Defense University Press  
Washington D.C. 2009.  
316 pp. / ISBN 978-0-16-083166-9

Jorge RIQUELME RIVERA<sup>1</sup>  
Universidad de Chile  
Santiago, Chile  
✉ [jlriquel@uc.cl](mailto:jlriquel@uc.cl)

Vol. IX, N° 14, 2011, 231-234

El libro que se presenta está escrito desde la realidad norteamericana y tiene como objeto entregar una serie de reflexiones y recomendaciones de políticas para incrementar las capacidades civiles en la conducción de operaciones complejas en que participa Estados Unidos. No obstante, considerando la activa participación de Chile en operaciones de paz –bajo mandato de las Naciones Unidas–, y especialmente las relevantes actividades que variados actores chilenos –tanto civiles como militares– realizan en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), sus contenidos pueden resultar igualmente pertinentes al momento de analizar y elaborar políticas sobre la materia en el país, así como enriquecer el debate académico sobre el particular.

---

<sup>1</sup> Licenciado y Profesor de Estado en Historia y Geografía, Universidad de Santiago de Chile; Licenciado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile; Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Estudios de especialización en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) y en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Washington D.C. Es analista político del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y ejerce docencia en la Universidad de Chile. Este trabajo es de exclusiva responsabilidad del autor y no representa la opinión de la institución en la cual se desempeña.

La obra recoge una serie de contribuciones de analistas de la *National Defense University*, que reflexionan sobre la manera de incrementar la experiencia y especialización de civiles de diversas agencias del gobierno americano —no sólo del Departamento de Defensa—, como un elemento crítico para el éxito de las operaciones complejas en que participa Estados Unidos.

Según se sostiene en el libro, este país manifiesta una carencia de adecuadas capacidades civiles para conducir operaciones complejas, que corresponden a aquellas que requieren de una cercana planificación y cooperación civil-militar. Dichas operaciones son variadas, entre las que se cuentan aquellas referidas a los procesos de estabilización y reconstrucción, ayuda humanitaria, apoyo frente a desastres naturales (como fue el caso del huracán Katrina), actividades de contrainsurgencia y guerras irregulares. Ejemplos de operaciones complejas especialmente problemáticas para Estados Unidos, han sido los casos de Irak, Afganistán y Nueva Orleans.

La principal conclusión que se extrae del libro —editado el año 2009— es que los esfuerzos por construir capacidades de respuesta civil para operaciones complejas constituyen un tema todavía inconcluso para Estados Unidos, sobre el cual la administración de Barack Obama necesita dedicar especial atención y recursos. Al respecto, se plantea que existe una necesidad de adaptar las habilidades y capacidades militares a operaciones de estabilización, contrainsurgencia y guerra irregular, por sobre las tradicionales operaciones de combate, debiendo el Departamento de Defensa adecuar las funciones civiles en tal sentido.

Igualmente, se postula que el desbalance entre las capacidades militares y civiles para operaciones complejas ha implicado para Estados Unidos diversas consecuencias, tales como la percepción internacional de una política exterior fuertemente "militarizada"; un numeroso personal militar desempeñando funciones de carácter más bien civil; la percepción de los militares americanos de que sólo el Departamento de Defensa está en guerra, y no la nación en su conjunto; el peso irrelevante del ámbito civil en las discusiones interinstitucionales sobre determinadas políticas en torno a operaciones complejas, por su carencia de recursos operacionales; la oposición de las agencias civiles al rol predominante desempeñado por el Departamento de Defensa; entre otras.

Frente a este evidente desbalance, Barack Obama —cuando todavía era candidato presidencial— se refirió a la relevancia de incrementar el número y las capacidades de los diplomáticos, de los expertos en desarrollo y de otros civiles que puedan trabajar conjuntamente con los militares. De este modo, según se sostiene en el libro, la administración Obama tendría la oportunidad trascendental de fortalecer las capacidades civiles para enfrentar los actuales desafíos complejos globales (p. 5).

Entre los 14 capítulos del libro, resultan de particular interés los capítulos 5, "Complex Operations: Recalibrating the State Department's Role", de James A. Schear y Leslie B. Curtin; el capítulo 11 "Connecting Government Capabilities for Overseas Missions", de Neyla Arnas; el capítulo 13 "Designing a Comprehensive International Approach", de Charles L. Barry; y el capítulo 14 "Linking U.S. Capacity to Local Actors", de Linton Wells II, Larry Wentz y Walker Hardy.

En el capítulo 5, los autores recomiendan que el planeamiento clave entre las agencias de gobierno y las funciones operacionales deben moverse desde el Departamento de Estado a un nuevo y empoderado coordinador interagencial. Según Schear y Curtin, el Departamento de Estado ha mantenido de manera tradicional un foco westfaliano, es decir, se ha concentrado en relaciones esencialmente interestatales con otros países en calidad de aliados, compañeros, competidores o enemigos. Sin embargo, en el contexto de la interdependencia actual, se han desarrollado con fuerza los denominados actores transnacionales, tales como milicias, terroristas, narcotraficantes, piratas, entre otras agrupaciones criminales, lo que involucra un necesario cambio de perspectiva. Citando los ejemplos de Irak y Afganistán, el autor señala que Estados Unidos no esperaba implicarse en una extendida guerra de carácter irregular, donde resultan esenciales las labores de estabilización y reconstrucción.

Según se sostiene en esta sección, desde la perspectiva de la seguridad, la efectiva construcción del Estado es un asunto vital para una operación compleja. Por tal motivo, la construcción y restauración de la *governanza* y las oportunidades económicas, el bienestar público y el Estado de Derecho resultan vitales para cualquier estrategia para ganar la guerra, más allá de la mera batalla. Para ello, resulta fundamental el trabajo conjunto entre civiles y militares.

Los autores señalan que actualmente los conflictos se han, en forma progresiva, "civilianizado", en términos de las necesarias labores de construcción del Estado, por lo que el trabajo interagencial resulta un imperativo. En tal sentido, una comprehensiva estrategia para las actividades de estabilización y reconstrucción implicarían:

- Administración y planeamiento interagencial.
- Advertencia temprana, evaluación y prevención de conflictos.
- Entrenamiento para operaciones de estabilización y reconstrucción.
- Apoyo a embajadores para desarrollar programas de asistencia integrada para la estabilización.
- Construcción de capacidades civiles (p. 98).

Por su parte, en el capítulo 11, Neyla Arnas se explaya sobre la relevancia de incrementar los esfuerzos para una mayor integración y cooperación civil-militar en operaciones complejas en el extranjero. La autora recomienda la creación de Consejos de Embajadores Regionales, entre otros objetivos, con el fin de facilitar el acceso civil a recursos, medios de transporte y pertrechos militares durante una crisis.

En el capítulo 13, Charles L. Barry plantea la necesidad de mejorar la coordinación de instituciones internacionales clave, como las Naciones Unidas, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea (OSCE), la Unión Europea, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), especialmente teniendo en cuenta las descoordinaciones apreciadas durante las experiencias de Bosnia, Kosovo y Afganistán.

Por último, en el capítulo 14 se destaca la conexión que debe existir entre militares, organizaciones no gubernamentales y una amplia representación de actores locales para el éxito de una operación compleja. Entre los actores involucrados se cuentan el gobierno local y miembros de la sociedad civil, tales como empresas locales y el ámbito académico, entre otros. Según los autores de esta sección, sin una activa participación de la población local no se pueden alcanzar las metas políticas, sociales y económicas propuestas para una operación compleja. En tal sentido, resulta relevante señalar que la interacción entre los muy distintos actores puede resultar especialmente complicada, pudiendo implicar relaciones de colaboración, competición y conflicto. En consecuencia, se debe considerar que los mencionados actores poseen distintas culturas organizacionales que envuelven variadas reglas, puntos de vista, perspectivas y modos de actuar. De la misma forma, mantienen distintas agendas, principios operativos, experiencias, capacidades, sensibilidades, expectativas, responsabilidades, mecanismos y líneas de autoridad.

Por lo anterior, Wells II, Wentz y Hardy señalan que los participantes civiles y militares necesitan del mutuo entendimiento y aceptación de las diferencias para trabajar en conjunto. La unidad de comando, que es un principio básico de las organizaciones militares, puede implicar una fuente de fricción en ambientes complejos. Por lo tanto, el concepto de comando militar no se debe extender a otras agencias de gobierno, y mucho menos a las variadas organizaciones no gubernamentales, internacionales y actores locales. Pese a ello, cabe destacar que la unidad de esfuerzos es un asunto fundamental, lo que involucra generar confianzas y canales de comunicación fluidos y flexibles.

Como se aprecia, si bien el libro está pensado desde la realidad estadounidense, no obstante, el carácter de los argumentos y las ideas expuestas a lo largo de sus páginas —que es posible extrapolar con ciertos matices—, pueden de igual forma considerarse al momento de reflexionar sobre la adecuada y multidimensional participación de Chile en las instituciones de seguridad internacional, lo que lo constituye en un texto absolutamente recomendable, tanto para académicos como para funcionarios gubernamentales y no gubernamentales.

Santiago, 19 de noviembre de 2010.