

Definiendo las operaciones integradas

Richard D. Downie

Director, Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la Universidad Nacional de Defensa

Si el lenguaje no es el correcto, entonces lo que se ha dicho no es lo que se ha pretendido decir; si lo que se ha dicho no es lo que se ha pretendido decir, entonces lo que debe hacerse queda sin terminar; si esto queda sin terminar, los principios morales y la técnica se deterioran; si la justicia se extravía, el pueblo quedará sumido en el desconcierto. Por consiguiente no debe haber arbitrariedad en lo que se dice. Esto es más importante que todo lo demás.

--Confucio

Confucio pone de relieve que la falta de un lenguaje claro origina confusión y consecuencias posiblemente desastrosas. A medida que las operaciones militares, interagenciales y multinacionales se vuelven más complejas e integradas, lo que intentamos decir se debe expresar claramente. En este sentido, el Presidente del Estado Mayor Conjunto, General Richard Myers, de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, ha dado un importante paso para la aclaración de algunos términos, aunque en este artículo sostenemos la opinión que es necesario dar otros pasos adicionales. El General Myers ha señalado que operamos en frentes no militares que atraviesan las fronteras nacionales, con participación de fuerzas públicas, la diplomacia y las finanzas y necesitamos “transformar nuestra capacidad militar, pasando de las operaciones conjuntas a las *operaciones integradas* [énfasis agregado]”.¹ El General Myers también menciona el requisito de la normalización de las fuerzas conjuntas para maximizar la eficacia. Una de las primeras cosas – y quizá la más simple – que podemos normalizar es la terminología que usamos para definir conceptos operativos importantes, aunque quizás algo vagos. En el pasado hemos definido en forma imprecisa a las consideradas *operaciones interagenciales*. Pero ¿qué son operaciones integradas? – y para el caso, ¿qué son operaciones interagenciales? Las diferencias importan ya que cada vez con mayor frecuencia llevamos a cabo operaciones que incluyen colegas de igual rango de organismos no gubernamentales y del gobierno de EE.UU., de la industria privada y posiblemente lo más importante, colegas de países aliados y organizaciones internacionales.

¹ Richard B. Myers, “A Word from the Chairman”, *Joint Force Quarterly*, N° 37 (abril de 2005), p.5.

Definiendo las operaciones integradas

En dirección a la meta de la normalización establecida por el Presidente del Estado Mayor Conjunto, este trabajo presenta una taxonomía de términos para describir los distintos tipos de operaciones interagenciales e integradas. El objetivo es generar un debate sobre cómo normalizar la manera de definir y formular tales operaciones. El cuerpo docente del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa de la National Defense University elaboró los términos. Nuestro enfoque se basó en la diferenciación y clasificación de las entidades participantes más que en el objetivo funcional de la operación (como por ejemplo mantenimiento de paz, socorro en casos de desastres o contraterrorismo).

CUADRO 1: Taxonomía Propuesta

Término Propuesto	Nacional	Internacional
Operaciones Conjuntas	Operaciones solamente militares Con múltiples servicios armados (1 País)	
Operaciones Combinadas		Operaciones solamente Militares con múltiples países
Operaciones Inter- Agenciales Federales	Agencias Militares + Federales	
Operaciones Inter- Agenciales Internas	Mil + Fed+ Estatal + Municipal	
Operaciones Integradas Nacionales	Mil +Fed + Estatal+Municipal +ONG+Sector Privado	
Operaciones Integradas Combinadas		Mil+ Agencias del Gov. Nac., Múltiples Países
Operaciones Integradas Multinacionales		Mil+Gov.Nac.+ Estatal + Municipal +ONG + OGI+ CMN, Múltiples Países

Taxonomía de los términos

Operaciones conjuntas, operaciones combinadas. La taxonomía comienza aclarando los términos básicos sobre los cuales la mayoría coincide y luego continúa con los términos más polémicos. La mayoría de los miembros de la comunidad de defensa y seguridad reconoce y utiliza en forma rutinaria los términos *conjunto* y *combinado*. El Departamento de Defensa (DOD) en su Diccionario de Términos Militares y Asociados

Definiendo las operaciones integradas

(*Dictionary of Military and Associated Terms*) define a las *operaciones conjuntas* como las acciones militares llevadas a cabo por fuerzas conjuntas o por fuerzas de las distintas armas operando en conjunto. La definición implica acciones de las fuerzas militares de un único país. Por ejemplo, la Operación Causa Justa (*Just Cause*) llevada a cabo en Panamá el año 1989 fue una operación conjunta en la que participaron en forma coordinada el ejército, la marina, la fuerza aérea y la infantería de marina. El diccionario del DOD define como operaciones combinadas las que se llevan a cabo por fuerzas militares de dos o más naciones aliadas que actúan en conjunto para cumplir con una única misión. La Operación tormenta del Desierto (*Desert Storm*) del año 1991, concebida para expulsar a las fuerzas iraquíes de Kuwait, fue considerada una operación combinada ya que en la misma participó una coalición de fuerzas de Estados Unidos, Europa, Oriente Medio y otras regiones.

Operaciones interagenciales. La falta de precisión comienza con el uso del término *operaciones interagenciales*, que según mi opinión incluye varios tipos de operaciones que deben ser definidas por separado. El término *operaciones interagenciales* sugiere operaciones en las cuales participan diversas agencias; sin ninguna explicación adicional, uno podría suponer que se sobreentiende el tipo de participantes o agencias involucradas. Por cierto, dos individuos podrían enfrascarse en una discusión con opiniones muy diferentes. No queda claro lo que incluye o no incluye la operación específica. El oyente se ve obligado a hacer preguntas adicionales. Las divergencias entre lo que dicen los distintos interlocutores pueden no ser muy pronunciadas si los mismos pertenecen a la misma fuerza o incluso si representan a dos armas que operan bajo el mismo estado mayor. No obstante, cuando un oficial habla con un equivalente suyo de los Departamentos de Estado o Justicia, hay muchas posibilidades de mala interpretación. Esas posibilidades aumentan sustancialmente cuando uno habla con un colega internacional de rango equivalente.

Operaciones interagenciales federales. Un colega militar al responder recientemente a mis declaraciones donde afirmaba que *operaciones interagenciales* es un término vago manifestó que los oficiales del estado mayor conjunto tienen un conocimiento común de la expresión y la usan en forma rutinaria. Sin perder tiempo definió como operaciones interagenciales a aquellas en las que participan dos o más agencias federales de EE.UU. – la cual es una respuesta valedera. Evidentemente, una operación interagencial sólo puede involucrar a agencias federales. Tomemos el ejemplo de una operación antidrogas para impedir que una embarcación sospechosa de realizar narcotráfico se desplace por las aguas del Caribe hacia las costas de EE.UU. Un sistema de alerta temprana y control en vuelo o un avión P-3 de la Marina puede identificar una embarcación sospechosa y pasar la información al Centro de Operaciones Sur de la Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta (JIATF-S). La Aduana de EE.UU., el Departamento de Justicia y otras agencias federales que están a cargo del centro de operaciones pueden enviar un navío de la Guardia Costera o de la Marina para interceptar la embarcación. Si en la misma se encuentran drogas, los agentes de la fuerza pública o los oficiales de la Guardia Costera las incautan y capturan a los traficantes. Tales operaciones interagenciales se llevan a cabo todos los días en el JIATF-S, una verdadera fuerza de tarea interagencial ubicada en Key West, Florida y comandada por un almirante de la Guardia Costera – y también en muchos otros

Definiendo las operaciones integradas

lugares. De acuerdo con la definición de mi colega, las operaciones interagenciales pueden incluir o no a las fuerzas armadas. Con fines aclaratorios, la taxonomía indicada en la tabla denomina a las operaciones de dicho tipo, en las que participan sólo agencias gubernamentales de EE.UU., como *operaciones interagenciales federales*.

Operaciones interagenciales internas. Sin embargo, a veces se suelen denominar operaciones interagenciales a operaciones que incluyen a autoridades estatales y municipales, así como a entidades federales. Por ejemplo, hay en EE.UU. 16 fuerzas de tareas conjuntas antiterroristas que vinculan las actividades y las funciones de inteligencia a disposición de las fuerzas armadas y los departamentos de las fuerzas públicas federales, estatales y municipales.² El objetivo es permitir que estas fuerzas de tareas impidan o respondan con más eficacia a las amenazas y actividades terroristas. ¿Cómo diferencia uno entonces las operaciones en las que sólo intervienen agencias federales de aquellas en las que participan también autoridades estatales y municipales? Nuestra taxonomía describe a las operaciones que incluyen entidades de nivel federal, estatal y municipal como *operaciones interagenciales internas*.³

Operaciones integradas. Reconociendo la necesidad de aportar mayor precisión a la forma de descripción de las distintas operaciones, el General Myers acuñó el término *operaciones integradas*. Después de introducir el término *actuación conjunta optimizada (enhanced jointness)* definió posteriormente el término operaciones integradas para destacar la participación de entidades no pertenecientes a las fuerzas armadas:

El término *conjunto (joint)* se utilizó en su momento con referencia a servicios múltiples operando en conjunto. Esto constituye el requisito básico. Diversos servicios, agencias federales, países aliados y sus agencias gubernamentales, corporaciones y organizaciones no gubernamentales deben cooperar para llevar a cabo el rango completo de operaciones militares, desde las operaciones de mantenimiento de paz, pasando por las batallas, hasta la transición para lograr una paz duradera.⁴

Esta diferenciación es útil. Sin embargo, el interrogante consiste en saber cuándo y cómo las operaciones interagenciales evolucionan hasta transformarse en operaciones integradas. O sea, ¿dónde comienzan las operaciones integradas y se detienen las operaciones interagenciales? Una división obvia es entre operaciones que involucran a un país y aquellas en las que intervienen más de uno.

² Se debe advertir que el uso del término *conjunto (joint)* en este ejemplo de fuerzas de tareas conjuntas antiterroristas no es coherente con el uso militar, el cual nuevamente destaca los requisitos de normalización para todos los participantes.

³ Aun cuando la Ley de Personal Intergubernamental utiliza operaciones intergubernamentales para describir actividades que involucran los niveles federales, estatales y municipales, esta frase no distingue entre los distintos tipos de gobiernos municipales, estatales, regionales y provinciales del país y los gobiernos nacionales soberanos,

⁴ Richard B. Myers, "A Word from the Chairman", *Joint Force Quarterly*, N° 36 (enero de 2005), p. 10.

Definiendo las operaciones integradas

Operaciones integradas nacionales. La estricta definición de operaciones integradas del General Myers está enfocada en las operaciones multinacionales, pero también debemos distinguir y describir operaciones que pueden involucrar a los más dispares participantes dentro de nuestro país. Las operaciones de socorro que siguieron al huracán Andrew que azotó el estado de Florida en 1992 involucraron a entidades de administración de emergencias y fuerzas públicas federales estatales y municipales, a las fuerzas armadas, la Guardia Costera y organizaciones no gubernamentales como la Cruz Roja, sin olvidar a empresas privadas e iglesias de todo el país. Para diferenciar las operaciones integradas que se llevan a cabo en una nación y aquellas que involucran a múltiples países, nuestra taxonomía separa a las *operaciones integradas nacionales* de las *operaciones integradas multinacionales*.

Operaciones integradas combinadas. Algunos integrantes de la comunidad de defensa y seguridad usan *conjunto*, *interagencial* o *multinacional* para describir un tipo de operación que también se ajusta a la categoría de operación integrada. Esta variante involucra servicios militares y entidades gubernamentales múltiples pertenecientes a más de un país soberano – pero no incluye a entidades no gubernamentales. Un ejemplo adecuado sería el de la Misión Observadora Militar Ecuador Perú. Esta operación de mantenimiento de paz ayudó a resolver el conflicto fronterizo que se originó en 1995 entre Ecuador y Perú. Representantes de las fuerzas militares y de los ministerios de relaciones exteriores y de defensa de Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos supervisaron y coordinaron este innovador acuerdo. Si bien nuestra taxonomía podría haber utilizado *conjunto*, *interagencial*, o *multinacional*, tratando de mantener la máxima coherencia posible – para identificar claramente esta variante como una operación integrada – hemos elegido el término *operación integrada combinada*.

Operaciones integradas multinacionales. La definición del General Myers de operaciones integradas en realidad está referida a una operación multinacional. Un excelente ejemplo es la operación internacional de socorro en respuesta al tsunami del Sudeste de Asia ocurrido a fines de 2004. En esta operación intervinieron fuerzas militares y agencias gubernamentales de muchas naciones; agencias no gubernamentales como la Cruz Roja, OXFAM y CARE; organizaciones gubernamentales internacionales (IGOs), incluyendo a las Naciones Unidas; y asociados de la industria privada que prestaron ayuda y suministros. La reconstrucción de posguerra en Irak, también llamada *operación de estabilización y apoyo*, se encuadra dentro de esta categoría. Además de las fuerzas armadas de varios países de la coalición que ejecutan una gran variedad de tareas, agencias gubernamentales como los Departamentos de Estado, Justicia y Defensa de EE.UU. trabajan con sus equivalentes iraquíes en los niveles nacional, regional y municipal. Las IGOs como la ONU asisten en la preparación de las elecciones, mientras muchas compañías multinacionales toman trabajos que van desde la reparación de máquinas de campos petroleros hasta la construcción y reparación de edificios, caminos, redes eléctricas y otras obras de infraestructura. En resumen, nuestra taxonomía denomina *operación integrada multinacional* a lo que el General Myers llama *operación integrada*.

Volviendo a la cita inicial, Confucio nos exhorta a evitar afirmaciones arbitrarias. De acuerdo con ese principio y teniendo presente la iniciativa del General Myers de

Definiendo las operaciones integradas

lograr la normalización, este trabajo busca provocar el debate sobre cómo describir con más precisión y eficiencia las actuales operaciones no tradicionales. Si bien hemos tratado de captar las diversas operaciones interagenciales e integradas sobre la base de los participantes involucrados, hay otras formas de enfocar tal clasificación. Por otra parte, posiblemente se generen algunos desacuerdos respecto a los términos. Algunos pueden cuestionar si una categoría separada se justifica cuando falta uno o más participantes enumerados en un tipo de operación.⁵ Estas cuestiones y los debates que generan ayudarán a lograr mayor precisión respecto a la forma en que la comunidad de defensa y seguridad entiende y analiza las operaciones interagenciales e integradas. A medida que el término *operaciones integradas* del Presidente del Estado Mayor Conjunto refleje la creciente participación de entidades nacionales e internacionales muy dispares, es cada vez más importante lograr claridad para crear una mayor comprensión, unidad e interoperabilidad con las entidades interagenciales, no gubernamentales y extranjeras equivalentes.

⁵ En otras palabras, ¿significa la no participación de una organización no gubernamental o de una organización gubernamental internacional, que la actividad no es una operación integrada multinacional?