

# Poner la carreta delante de los bueyes: La estrategia y el proceso presupuestario de EUA

Mayor Matthew M. McCreary, Ejército de EUA

**E**L PUEBLO ESTADOUNIDENSE ya está cansado después de diez años de guerra y la administración de Obama reconoce que su estrategia de repliegue de Afganistán estará condicionada por una evaluación más complaciente por parte del gobierno en ese país. Los cambios en la estrategia en los últimos tres años han añadido miles de soldados y miles de millones de dólares en el esfuerzo de guerra de EUA —el resultado ha sido una precipitada expansión del compromiso de Estados Unidos con Afganistán. A raíz de la muerte de Osama bin-Laden y la fecha límite de la administración de Obama para comenzar el repliegue de tropas, el Presidente está tomando en consideración otra revisión de las operaciones de EUA para evaluar el camino a seguir.

El problema, como han demostrado los recientes acontecimientos en Afganistán, es que el proceso de formulación de presupuesto, por parte del Gobierno estadounidense, fácilmente puede socavar la estrategia. La elaboración de estrategias es el resultado de una planificación detallada para lograr los objetivos especificados. Las estrategias toman tiempo para madurar y dar resultados, pero algunos líderes usan el presupuesto, el cual funciona en un plazo mucho más corto, para manipular, cambiar o ampliar las prioridades estratégicas de EUA. En lugar de esforzarse dentro de un marco estratégico acordado y apoyarlo, el ciclo presupuestario anual alienta a los formuladores de política y administradores de programas, a adoptar una perspectiva miope que se centra en las necesidades inmediatas. Por ejemplo, algunos políticos usan el ciclo presupuestario para apoyar programas que benefician a sus constituyentes y algunos administradores de

programas lo emplean para impulsar la expansión o continuación de los programas que administran. Ambas acciones amenazan la eficacia de las operaciones de EUA, porque confunden las necesidades a corto plazo con los requerimientos a largo plazo. Las instituciones gubernamentales y los congresistas pueden influir significativamente en la estrategia militar de las Fuerzas Armadas de EUA en Afganistán, persiguiendo agendas personales sin comprender las consecuencias que tienen sus acciones en el esfuerzo bélico.

Si el presupuesto se usa para influir la estrategia, ¿habremos puesto la carreta delante de los bueyes? En el presente artículo se examina el proceso de elaboración de estrategias, cómo los líderes civiles priorizan los esfuerzos en un ambiente de presupuesto limitado y el efecto que surte el ciclo presupuestario anual en la estrategia de Estados Unidos en Afganistán. Al final del mismo, propondré algunas nuevas soluciones para resolver los problemas que enfrentan muchas instituciones y aspectos de nuestro gobierno federal.

## La estrategia en general

Las estrategias eficaces son planes a largo plazo que alinean los objetivos con los recursos. Por lo regular, son amplios en alcance y maduran lentamente. En pocas palabras, normalmente, los líderes deben esperar años antes de ver significativos resultados. Idealmente, los líderes combinan los objetivos con una variedad de maneras (métodos) y medios (recursos) para acomodar las restricciones políticas y recursos, entre otros. Según señala el analista de estrategia de guerra Harry Yarger, “la estrategia trata de *cómo* (manera o concepto) el

---

*El Mayor Matthew M. McCreary, Ejército de EUA, es estudiante de posgrado de la Universidad de George Washington, Washington, D.C. Cuenta a su haber con una Licenciatura en ciencias económicas y ciencias políticas*

*de la Universidad Estatal de Ohio y recientemente trabajó en la Oficina de Narcóticos Internacionales y Asuntos de Imposición de la Ley. Entre sus despliegues de combate se encuentran dos en Irak y uno en Afganistán.*

liderazgo empleará el *poder* (medios o recursos) disponibles por el Estado, para ejercer el control sobre un conjunto de circunstancias y lugares, para lograr los *objetivos* (fines) que apoyan los intereses del Estado”.<sup>1</sup>

Cuando los teóricos escriben sobre el tema de estrategia, a veces no toman en consideración el efecto que surten las restricciones fiscales. Sin embargo, resulta fundamental para la elaboración de la estrategia, especialmente, si el presupuesto es limitado, darse cuenta de que no habrá suficientes fondos para hacer frente a todas las prioridades. Los líderes deben establecer compromisos y concesiones. Por consiguiente, las prioridades estratégicas centran los esfuerzos del sector de Defensa de EUA. Una de las finalidades de la Revisión Cuadrienal de Defensa del Departamento de Defensa es priorizar los objetivos y, al hacerlo, guiar al departamento mientras que, subsecuentemente, trabaja para financiarlos mediante el proceso de formulación de presupuesto.<sup>2</sup> De manera similar, la *Estrategia de Seguridad Nacional* establece las prioridades del Presidente que, a su vez, debe guiar

la asignación del presupuesto. Lamentablemente, el Gobierno no puede financiar todas las actividades en los niveles deseados. Por lo tanto, la estrategia, según fue codificada en los documentos mencionados, sirve para concentrar nuestros esfuerzos nacionales, tanto en términos de la Defensa como de la seguridad nacional, como un todo e identificar aquellas áreas consideradas más críticas para las asignaciones de fondos por el liderazgo de la Nación.

Una vez que los líderes políticos establecen estas prioridades, los encargados de tomar las decisiones políticas, deben formular un presupuesto para vincular los fines, medios y facultades. Hacen concesiones mientras enlazan los recursos (fondos) con las prioridades más críticas de estrategias nacionales. Las circunstancias podrían hacer que el Gobierno no use los fondos para los objetivos de baja prioridad debido a las limitaciones fiscales o de mano de obra. Los formuladores de las políticas necesitan evaluar los riesgos relacionados con tales medidas. El proceso presupuestario puede ser sumamente polémico y el sistema funciona



(Departamento de Defensa, Erin A. Kirk-Cuomo)

El presidente Barack Obama en una rueda de prensa junto con el Secretario de Defensa Leon Panetta y el Subsecretario de Defensa Ashton Carter en el Pentágono, 5 de enero de 2012. El Presidente Obama y el Secretario Panetta expusieron sus comentarios sobre la Orientación Estratégica de Defensa para el avance del Departamento de Defensa.



*Marineros estadounidenses asignados al Batallón de Construcción Naval Móvil (NMCB) 4 llegan al aeródromo en Kandahar, Afganistán, 22 de enero de 2010. El NMCB 4 es uno de los dos Batallones de Construcción adicionales que se han desplegado para incrementar el número de las tropas en el país.*

según lo planeado, siempre y cuando los programas que apoyan los objetivos estratégicos críticos sean financiados de conformidad con su nivel de prioridad. Sin embargo, es raro, especialmente en el Gobierno, que asuntos de este tipo se desarrollen según lo previsto.

### **La desconexión entre el el ciclo presupuestario y la estrategia**

Hay dos razones principales por la desconexión entre el ciclo presupuestario y la estrategia:

**Los horizontes de tiempo.** En primer lugar, el ciclo presupuestario y el proceso de elaboración de estrategia funcionan bajo distintos horizontes de tiempo. Los planes presupuestarios se elaboran anualmente y proyectan un año con antelación, mientras que los planes estratégicos proyectan tres, cuatro o hasta cinco años hacia el futuro. En consecuencia, el presupuesto refleja las cambiantes prioridades tanto nacionales como internacionales, mientras que los cambios de los planes estratégicos

dependen de un largo proceso de revisión de la estrategia y que requiere mucho tiempo. En pocas palabras, las estrategias son como portaaviones —toma mucho tiempo para cambiar su rumbo, mientras que los presupuestos son como lanchas rápidas —sumamente maniobrables y capaces de cambiar rápidamente de curso.

**Muchas partes interesadas.** En segundo lugar, el número de actores que influyen en el presupuesto es enorme en comparación con aquellos que influyen en la estrategia. La formulación del presupuesto es un esfuerzo de colaboración que usa un enfoque de “gobierno como un todo”. Los administradores de programas de distintas instituciones ejecutivas, dan sus opiniones y luchan apasionadamente por la supervivencia de sus programas, mientras que los legisladores en el Congreso, junto con su personal, trabajan afanosamente para apoyar proyectos que consideran beneficiosos (tanto para el esfuerzo de guerra *como* para sus distritos electorales). Por el contrario, la elaboración de la

estrategia solo involucra a un pequeño grupo de élite bien posicionado. Es un asunto aislado en el que participa el liderazgo de la Nación.

En su clásica revisión de la implementación de los programas de trabajo federales en Oakland, California en la década de los años 70, Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky comentaron sobre algo que llamaron la complejidad de acción conjunta. Básicamente, encontraron que llegar a un acuerdo era más difícil (y menos probable) cuando se agregaban más participantes y puntos de decisión a un determinado escenario.<sup>3</sup> Además, encontraron que una “multiplicidad de participantes y perspectivas se combinan para producir una formidable carrera de obstáculos para el programa”.<sup>4</sup> Un mayor número de administradores de programas bien posicionados y legisladores que pueden influir en el proceso presupuestario, significa que hay más manos en el tarro de galletas. Aparte de reducir la responsabilidad personal, el gran número de actores involucrados, considerablemente disminuye la probabilidad de lograr los objetivos estratégicos. El impacto en las prioridades estratégicas puede ser drástico, especialmente si los legisladores toman decisiones sobre la base de líneas partidistas, no están seguros de la dirección que la estrategia intentaba tomar o son víctimas de la *mission creep* (N.T., expresión usada para referirse a situaciones en las cuales la misión original se dilata en tiempo o alcances). Se necesita un fuerte liderazgo para mantener el enfoque estratégico en relación con el objetivo final.

Tal y como es, los congresistas, su personal y los burócratas tienen el poder de dictar *de facto* la estrategia mediante el proceso de elaboración del presupuesto. En ningún lugar ha sido el problema tan agudo como en la elaboración de la estrategia de Estados Unidos en Afganistán.

### **El presupuesto como causa: sin rumbo estratégico en Afganistán**

La guerra en Afganistán está a punto de entrar en su 11º año y en la actualidad dicha guerra es muy distinta a la que encontré cuando era un joven comandante de pelotón en 2002. En ese entonces, había aproximadamente 5.000 soldados desplegados en la Operación *Enduring Freedom* en Afganistán.<sup>5</sup> Después del período sin rumbo estratégico de la administración Bush (principalmente debido a la dura lucha que confrontaban los soldados esta-

dounidenses en Irak), se asignaron más tropas para responder a la creciente agresividad de al-Qaeda y al detrimento de la situación de seguridad. Hoy en día, hay más de 100.000 soldados estadounidenses en el país. Este gran compromiso de fuerzas, muestra un cambio de prioridades de Estados Unidos (de Irak a Afganistán). Debido a la expansión del esfuerzo de guerra, se ha hecho más difícil que nunca mantener un enfoque estratégico.

**Administradores de programas.** Los administradores de programas pueden influir en la estrategia a través de la solicitud presupuestaria anual al Congreso y el problema que esto crea se extiende a todo el Gobierno. Los administradores pelean como perros y gatos para adoptar nuevos programas o defender los programas actuales (especialmente aquellos amenazados con ser eliminados); una vez que el presupuesto es aprobado, comienzan nuevamente el proceso para el siguiente ciclo. Los administradores están tan absortos en sus particulares programas, que se han olvidado del verdadero propósito por el cual Estados Unidos está en Afganistán—para derrotar a al-Qaeda e impedir su regreso a Afganistán y

---

***Cuando los teóricos escriben sobre el tema de estrategia, a veces no toman en consideración el efecto que surten las restricciones fiscales. Sin embargo, resulta fundamental para la elaboración de la estrategia, especialmente, si el presupuesto es limitado...***

Pakistán. Al defender tan vehementemente sus causas, los administradores de programas han perdido de vista la meta principal de Estados Unidos y, sin quererlo, han contribuido a la ampliación de los objetivos estratégicos de EUA, incluyendo el desarrollo de la nación.

El peligro se produce cuando los administradores de programas, sin duda con sus mejores intenciones, afectan la estrategia a través de la apasionada defensa de sus programas. En el Departamento de Estado, los funcionarios de los programas en la Oficina de Narcóticos Internacionales y Asuntos de Imposición de la Ley encajan en este modelo. El problema no es que sean malos estadounidenses —ni mucho menos. Son patriotas dedicados, que incondicionalmente apoyan el objetivo de la administración de Obama “perturbar, desmantelar y derrotar a al-Qaeda y sus refugios en Pakistán e impedir su regreso a Pakistán o Afganistán”.<sup>6</sup> El problema radica en que, accidentalmente, han caído víctimas de su propia obsesión. Algunos ejemplos ayudarán a explicar este punto.

Los programas de rehabilitación en Afganistán comenzaron en 2005 como una pequeña iniciativa y desde entonces han crecido de una manera monstruosa. Hace tres años, el presupuesto solicitado para los programas de rehabilitación fue de US\$ 19 millones. Desde entonces, las solicitudes drásticamente incrementaron a US\$ 80 millones en el año fiscal 2011.<sup>7</sup> En 2009, Estados Unidos demostró su compromiso con el programa de rehabilitación en Afganistán, con la inauguración de un centro de detención de US\$ 60 millones en Parwan. Adicionalmente, pidió solicitudes de propuestas de US 15 a 20 millones para el desarrollo de la prisión Pol-e-Charki en Kabul.<sup>8</sup> Específicamente, los fondos estaban destinados a abordar las necesidades de infraestructura más críticas, relacionadas con la seguridad externa, administración penitenciaria interna y estándares mínimos de salud y bienestar para los detenidos.<sup>9</sup> El simple hecho de que Estados Unidos participe en tales actividades muestra el grado de desvío estratégico que hay en Afganistán. Incluso, la escalada de asignación de fondos especiales en los últimos años refuerza este punto. Si bien, gran parte de la prueba es anecdótica y difícil de verificar, la escalada en el programa no se atribuye a una situación de deterioro de la seguridad, sino a que los administradores de programas buscan nuevas maneras de ampliar los programas en el lugar. Han trabajado arduamente para apoyar el esfuerzo de guerra. Lamentablemente, han sobrepasado el alcance de los objetivos de Estados Unidos.

Estados Unidos proporcionó US\$ 12,1 millones para mejorar los servicios jurídicos en Afganistán

en 2010.<sup>10</sup> Como en el caso del programa de rehabilitación, este comenzó a un bajo costo en 2003 con la meta de ampliar y mejorar los servicios jurídicos para los pobres y marginados, mientras aumentaba la concienciación pública en cuanto a los asuntos jurídicos, derechos y servicios.<sup>11</sup> La intención original era admirable, pero hoy en día, el programa requiere la construcción de un gran número de oficinas locales para “ampliar el alcance de sus actividades a fin de asegurar que los afganos tengan acceso a la representación legal en cada provincia del país”.<sup>12</sup> Si bien es reconfortante contar con tales programas, no son consonos con nuestra meta principal en Afganistán. Las pruebas circunstanciales indican que los administradores de programas, constantemente buscan nuevas maneras de ampliar sus programas más allá del alcance de su propósito original. Los administradores de programas jugaron un rol fundamental en la expansión de programas jurídicos en sus niveles actuales, porque les interesaba que los mismos fueran continuados y ampliados. Su trabajo era justificar el valor de determinados programas a los encargados de las instituciones y a los congresistas. Sin embargo, los programas, como los antes mencionados, sobrepasan el alcance de nuestra misión en Afganistán. Ni la construcción de cárceles ni las mejoras en los servicios jurídicos son coherentes con nuestra meta principal —perturbar, desmantelar y derrotar a al-Qaeda.

El vínculo plausible más cercano, es que apoyan el objetivo acogido de fomentar “un gobierno más capaz, responsable y eficaz en Afganistán, que sirva al pueblo afgano y que, con el tiempo, pueda funcionar, especialmente en lo que se refiere a la seguridad interna, con un limitado apoyo internacional”.<sup>13</sup> Con tal indirecta relación, es fácil argumentar que prácticamente cualquier programa, especialmente uno que exige grandes gastos, mejora la capacidad del gobierno del país anfitrión. Es cierto que estos programas demuestran la determinación de EUA y apoyan las iniciativas de contrainsurgencia; sin embargo, el hecho de que los soldados estadounidenses administran las cárceles y que los contratistas de Estados Unidos construyen las instalaciones, socava cualquier afirmación de que la misión mejora la capacidad del Gobierno de Afganistán —especialmente debido al hecho de que los afganos no están lo suficientemente capacitados para asumir la responsabilidad de





(Departamento de Defensa, Erin A. Kirk-Cuomo)

*El Subsecretario de Defensa Ashton Carter con el Vicepresidente del Estado Mayor Conjunto, Almirante James A. Winnefeld hijo y la Subsecretaria de Defensa en asuntos de Política, Michele Flournoy, en una conferencia de prensa en el Pentágono, 5 de enero de 2012.*

estas instalaciones después de nuestro repliegue. El apoyo que provee Estados Unidos a los programas jurídicos afganos es una contundente prueba de que participa en actividades de desarrollo de nación.

La experiencia ha demostrado cuán influyentes pueden ser los administradores de programas durante el proceso de formulación del presupuesto. En definitiva, los culpables de la falta de supervisión responsable son los altos dirigentes en Washington, pero el problema está completamente fuera de control y el Departamento de Defensa no está exento.

Un viejo adagio dice que cuando todo es una prioridad, nada tiene prioridad. Este es el problema que enfrenta el Departamento de Defensa con el reciente incremento de fondos para las operaciones de contrainsurgencia, contraterrorismo y estabilización, a pesar del establecimiento de prioridades en la *Revisión Cuadrienal de Defensa*. Se ve como que los administradores de programas jugaron un rol clave para conseguir apoyo para sus programas en otros presupuestos increíblemente grandes del Departamento de Defensa.<sup>14</sup> A pesar de su

apoyo incondicional para las múltiples misiones de defensa, incluso el entonces Secretario de Defensa Robert Gates, se dio cuenta del problema, y se refirió despectivamente al mismo como un asunto de “matemáticas, no de estrategia”. Gordon Adams agrega, “Esta agenda ilimitada de misiones no constituye una estrategia. Es una lista de comestibles que justifica una participación militar de EUA en constante expansión y, por supuesto, mucho más recursos de los que el país puede costear”.<sup>15</sup> Los administradores de programas tienen la capacidad de influir en nuestra estrategia en Afganistán a través del proceso presupuestario. A menos que proporcionemos más supervisión y establezcamos los programas como parte de las metas estratégicas, continuarán los problemas previamente mencionados.

**Las prácticas deficientes de administración.** La carga no solo recae en los administradores de programas. Podemos atribuir muchas de las deficientes prácticas de administración, al tamaño del cuerpo de administradores de mayor jerarquía en el gobierno. La magnitud de la burocracia del

Gobierno estadounidense crea oportunidades para que los administradores nieguen plausiblemente o hasta pretendan desconocer las decisiones que toman sus subalternos. Dicho de otro modo, los administradores no plantean las preguntas difíciles para determinar por qué algunos programas están incluidos en las solicitudes presupuestarias. La naturaleza de nuestra burocracia fomenta la toma de decisiones fragmentada, que nos hace preguntarnos si las futuras solicitudes presupuestarias pueden incluir fondos para la construcción de facultades de medicina con el dinero de los contribuyentes estadounidenses. ¿Es esto realmente algo que el Gobierno de EUA debería hacer? El hecho de que los burócratas piensan que deberíamos hacerlo, revela hasta dónde la *mission creep* se ha reforzado y cuán corrupta está nuestra estrategia en Afganistán.

### El rol que juega el Congreso

Los legisladores y su personal pueden afectar la estrategia de modo similar. Los representantes del Congreso dependen del apoyo de sus electores, por lo tanto, el éxito depende de los beneficios tangibles para sus votantes. El resultado es una perspectiva miope por parte del Congreso y asignaciones especiales de fondos que son un corolario natural del proceso (estas asignaciones especiales proporcionan beneficios visibles inmediatos). Dicho de otra manera, el Congreso ha adoptado una perspectiva a corto plazo a costa de la estrategia a largo plazo. Los programas que promueven trabajos localmente pueden ser beneficiosos para ese distrito congresional, pero ¿apoyan las metas estratégicas establecidas por el Presidente y el Consejo de Seguridad Nacional? En la mayoría de los casos, la respuesta es un rotundo *no*. Además, ponen en peligro la credibilidad del Congreso, del Departamento de Defensa y de la propia estrategia.

Hay numerosos ejemplos de la generosidad por parte del Congreso que resulta políticamente problemático. Por ejemplo, en el año fiscal 2005, la *Ley de Asignación de fondos consolidada* incluyó US\$ 50 millones en asignaciones de fondos especiales, para programas que directamente abordaban las necesidades de las mujeres y niñas afganas.<sup>16</sup> A pesar de los evidentes beneficios de dichos programas para el pueblo (especialmente, las mujeres) afgano, como es el caso de los programas jurídicos, los mismos no tienen una relación

directa con nuestra meta principal de perturbar, dismantelar y derrotar a al-Qaeda e impedir su regreso. Empleando una muy amplia definición del objetivo, se podría argumentar que tales programas sí apoyan la estrategia, pero un apoyo tan sesgado es equivalente a la irrelevancia. En el contexto actual, los programas para las mujeres afganas, no nos ayudan a perturbar, dismantelar ni derrotar a al-Qaeda; por lo tanto, no debemos gastar los dólares de los contribuyentes estadounidenses para apoyar dichos programas. Aquí nuevamente, el proceso presupuestario da cabida a que los individuos influyan indirectamente en la estrategia de EUA.

Los problemas con la asignación especial de fondos en el Congreso no son hechos aislados en el Departamento de Estado. De hecho, la Sección 9012 del Proyecto de Ley de Asignación de Fondos del Departamento de Defensa, proporciona al Departamento de Estado US\$ 150 millones para operar una Fuerza de Tarea a fin de llevar a cabo operaciones de negocios y estabilización en Afganistán.<sup>17</sup> Específicamente, la Sección 9012 le proporciona fondos provenientes de las operaciones de contingencia en ultramar al Secretario de Defensa para “llevar a cabo proyectos en el año fiscal 2012 a fin de apoyar al Comandante del Comando Central de Estados Unidos para vincular las operaciones militares de Estados Unidos en Afganistán en la Operación *Enduring Freedom*, con los elementos económicos del poder nacional de Estados Unidos”.<sup>18</sup> Por lo tanto, parece que la guerra en Afganistán se ha convertido en una oportunidad económica para los negocios estadounidenses. Por una razón u otra, uno o varios representantes del Congreso probablemente incluyeron la fuerza de tarea para beneficiar los negocios en sus distritos. Dicho apoyo no es gratis. El mismo extrae fondos de actividades críticas (por ejemplo entrenamiento de policías) esenciales para lograr el éxito en Afganistán. Una vez más, vemos como se usa el proceso de elaboración del presupuesto para extender el alcance de las operaciones, a costa de las metas estratégicas de nuestra misión en Afganistán.

En otro nivel, las asignaciones especiales de fondos merman la capacidad del Departamento de Defensa de lograr sus metas —un problema crítico cuando Estados Unidos simultáneamente enfrenta dos guerras. Estas asignaciones especiales de fondos crean un desvío estratégico y ponen

en peligro el apoyo de los objetivos estratégicos a largo plazo. Por ejemplo, en 2007 el Inspector General del Departamento de Defensa identificó 2.587 asignaciones especiales de fondos (cada una poco menos de US\$ 15 millones) que sumaron un total combinado de US\$ 5,87 mil millones. La mayoría de dichas asignaciones especiales de fondos estaban relacionadas con programas que no tenían nada que ver con los afganos y, al menos cinco de ellas, ni siquiera apoyaban las metas principales del Departamento de Defensa.<sup>19</sup>

Esta información debe permitirnos hacer una pausa. Esta misma muestra cómo los fondos pueden ser asignados a través de actos formales de legislación, con poco o ningún interés por las prioridades estratégicas. Según lo señalado anteriormente, las asignaciones especiales de fondos resultan atractivas para los representantes del Congreso, porque proveen trabajos en sus respectivos distritos. Sin embargo, también producen una pendiente resbaladiza que podría conducir a una total pérdida de confianza en el Departamento de Defensa.

Las asignaciones especiales de fondos en el presupuesto de Defensa también amenazan la credibilidad del Congreso. Estas asignaciones especiales de fondos son, básicamente, disposiciones legislativas que sirven intereses personales. Le quitan dinero a las verdaderas prioridades —tal como la guerra en Afganistán— lo cual las hacen aún más inquietantes. Las asignaciones especiales de fondos son una manera subrepticia para financiar proyectos que benefician a los electores de un específico distrito (y sus miembros asociados del Congreso). Son perjudiciales para la credibilidad del Congreso porque son un claro ejemplo del abuso de poder que ejercen los miembros del Congreso. En fin, los mismos administradores de programas, personal legislativo y representantes del Congreso son los responsables de nuestros éxitos y fracasos en Afganistán. Deben darse cuenta del rol que juegan como líderes, analizar las fallas de las medidas dispuestas y tomar una decisión deliberada de no explotar un sistema ya imperfecto.

### **Poner las cosas en orden**

Si bien no será fácil y probablemente necesitará múltiples interacciones antes de que finalmente lo hagamos bien, hay medidas que podemos tomar para vincular eficazmente el presupuesto

a la estrategia y así evitar que los burócratas, involuntariamente, pongan en peligro los objetivos estratégicos.

En primer lugar, podemos examinar detenidamente las solicitudes de los administradores de programas, antes de incluirlas en cualquier solicitud formal de presupuesto. Para tal fin, los administradores y los funcionarios de mayor jerarquía de las distintas instituciones civiles, deben supervisar de manera responsable las solicitudes de presupuesto, antes de someterlas para consideración a la Oficina de Administración y Presupuesto y al Congreso. Alguien debe servir de “intermediario honesto” y tomar decisiones difíciles para impedir que se aprueben programas que no apoyan los objetivos estratégicos.

En segundo lugar, debemos exigir que tanto los representantes del Congreso como su personal rindan cuentas, haciéndolos vincular las asignaciones especiales de fondos del presupuesto a los objetivos estratégicos que apoyan. Por ejemplo, se puede vincular una asignación especial de fondos para una fábrica de municiones a un objetivo estratégico en Afganistán o a otra meta esencial del Departamento de Defensa.

En tercer lugar, cada institución puede tener programas que apoyan una parte de una estrategia específica, clasificada como rubro contable en su cuota del presupuesto. Así como las asignaciones especiales de fondos, la justificación para la inclusión de programas en el presupuesto debe ser que la solicitud apoye un objetivo estratégico general. Básicamente, la justificación de los programas debe indicar explícitamente qué meta clave apoya cada particular programa, similar a la manera en que los militares vinculan misiones específicas con las líneas de operaciones. Los beneficios serían dobles: permitiría la transparencia y serviría como un sistema de verificación y equilibrio, dado que la justificación de los rubros contables tendrían que pasar la prueba del sentido común. Los líderes serían más responsables porque, junto con las asignaciones especiales de fondos, los programas individuales en la solicitud de presupuesto anual serían afines con los objetivos estratégicos, lo que les hace más difícil disfrazar estos fondos al pueblo estadounidense.

Por último, un solo departamento debe administrar los planes a largo plazo, especialmente los planes de guerra con los fondos procedentes de todos los participantes en una sola institución



para fines administrativos. Obviamente, otorgar tanta autoridad a una sola organización requeriría el apoyo del Congreso. El candidato ideal para llevar la carga de las operaciones de contingencia es el Departamento de Defensa, puesto que ya es responsable de la defensa de la Nación. Las cartas de entendimiento entre las instituciones (por lo menos al principio), deben ser suficientes para transferir los fondos y el proceso solo mejorará con el transcurrir del tiempo. Tendremos que elaborar y optimizar los procedimientos para ganar eficiencia, pero los posibles beneficios, sin duda alguna, justifican el esfuerzo.

## Conclusión

Al final, debemos decidir si el presupuesto apoya la estrategia o si la estrategia es simplemente la razón de ser de un presupuesto cada vez mayor.

En la actualidad, parece que el presupuesto se está usando para influir en la estrategia, por lo que parece que hemos puesto la carreta delante de los bueyes.

El proceso de elaboración e implementación de la estrategia en Estados Unidos se ha truncado. Demasiados participantes tienen oportunidades de influir en este. Algunas veces, lo hacen sin querer, basados en un ciego compromiso con la causa. Otras, intencionalmente se aprovechan del proceso para servir fines egoístas. De cualquier manera, la clave para solucionar el problema serán los “intermediarios honestos”, quienes tomarán decisiones difíciles pero necesarias para que el país siga concentrándose en sus metas estratégicas. Podemos hacerlo mejor y el motivo del presente artículo es integrar de una manera más eficaz los procesos de elaboración de la estrategia y presupuesto. **MR**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Yarger, Harry R., “Towards a Theory of Strategy: Art Lykke and the Army War College Strategy Model,” en *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*, 2ª Edición, ed. J. Boone Bartholomees (Carlisle, Pensilvania: U.S. Army War College, 2006), p. 107.
2. “El Departamento de Defensa equilibra los recursos y riesgos en cuatro objetivos de alta prioridad: predominar en las guerras actuales, impedir y disuadir el conflicto, prepararse para derrotar a los adversarios y lograr el éxito en una amplia gama de contingencias, así como conservar y mejorar la Fuerza Completamente Voluntaria”, *Quadrennial Defense Review* (2010): v.
3. Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron, *Implementation* (Berkeley, California: University of California Press, 1973), págs. 102-10. Los autores siguieron el camino de decisiones e hitos en el programa de obras públicas EDA y descubrieron que más participantes y decisiones resultaron en una menor probabilidad de éxito.
4. *Ibid.*, p. 102.
5. Belasco, Amy, *Troop Levels in the Afghan and Iraq Wars, FY2001-FY2012: Cost and Other Potential Issues: Congressional Research Service Report #R40682*, 2009, <http://www.fas.org/spp/crs/natsec/R40682.pdf> (15 de agosto de 2011), p. 29. El informe del Servicio de Investigación del Congreso de EUA proporciona un análisis detallado de cinco fuentes independientes de defensa para los números de tropas en el periodo de 2002 a 2008.
6. *White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan, 2010*, [http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan\\_White\\_Paper.pdf](http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf) (15 de agosto de 2011), p. 1.
7. Las solicitudes anuales para proporcionar fondos a los programas de rehabilitación son: 2009: US\$ 19 millones; 2009 Suplementario: US\$ 46 millones; 2010: US\$ 65 millones; 2010 Suplementario: US\$ 85 millones; 2011: US\$ 80 millones, *2011 INL Program and Budget Guide* (United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2011), p. 133.
8. Cullison, Alan, “U.S. Set to Open New Afghan Prison,” *Wall Street Journal*, 17 de noviembre de 2009, <http://online.wsj.com/article/SB125832165575649413.html> 11 de julio de 2011. Carleton, Kenneth, *U.S. Army Corps of Engineers, Afghanistan Engineer District-North request for proposal, 2010*, <http://www.aed.usace.army.mil/contracting/W5J9JE-10-R-0063S.pdf> (19 de julio de 2011).
9. Además, en el informe se señala que un objetivo clave para la INL en Afganistán es “ayudar a reconstruir un sistema de rehabilitación seguro y humanitario que cumpla con las normas internacionales,” *INL Program and Budget Guide*, p. 129.
10. En el sitio web de la Embajada de EUA en Kabul se proporciona información básica de los programas de la INL, [http://kabul.usembassy.gov/pr\\_2712.html](http://kabul.usembassy.gov/pr_2712.html) (19 de julio de 2011).
11. En el sitio web de la International Development Law Organization se proporciona información básica del acceso a programas de servicios jurídicos, <http://www.idlo.int/english/Programs/Afghanistan/Pages/default.aspx> (21 de julio de 2011).
12. *Ibid.*
13. *White Paper*, p. 1.
14. El presupuesto de defensa propuesto era de US\$ 708 mil millones en el año fiscal de 2011. La solicitud presupuestaria incluyó US\$ 549 mil millones en la autoridad presupuestaria discrecional para financiar los programas básicos de defensa y US\$ 159 mil millones para apoyar las operaciones de contingencia en ultramar, principalmente en Afganistán e Irak. En el sitio web del Departamento de Defensa se proporcionan los antecedentes sobre la Solicitud Presupuestaria de 2011 (*2011 Budget Request*), <http://www.defense.gov/releases/release.asp?releaseid=13281> (19 de julio de 2011).
15. Adams, Gordon, “Unfinished Business: Ten huge challenges Bob Gates leaves behind,” *Foreign Policy*, 3 de junio de 2011, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/03/unfinished\\_business?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/03/unfinished_business?page=full) (12 July 2011). “Gates permitió que la “mission creep” infectara las instituciones armadas, especialmente las fuerzas terrestres. En lugar de usar la Revisión Cuadrilateral de Defensa del año pasado para establecer claras prioridades de misión, autorizó una expansión de misiones de defensa y todas recibieron igual prioridad. Las operaciones de contrainsurgencia (COIN), desarrollo de naciones, contraterrorismo y estabilización y reconstrucción, están al mismo nivel de las operaciones de disuasión convencional, disuasión nuclear, presencia avanzada y ayuda humanitaria. Todas son iguales y la intención indicada es reducir, lo más cerca posible a cero, los riesgos en todas estas áreas.”
16. En concreto, la Ley de Adquisición de fondos consolidada (*Consolidated Appropriations Act*), 2005 (H.R. 4818, P.L. 108- 447) incluyó US\$ 50 millones para los programas orientados a mujeres y niñas, incluyendo US\$ 7.5 millones destinados a Organizaciones No Gubernamentales dirigidas por mujeres. Además, la Sección 305 de la ley de Reforma de la Comunidad de Inteligencia y Prevención del Terrorismo de 2004 (*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*) (S. 2845, P.L. 108-458) requirió que el Presidente formulara una estrategia quinquenal con respecto a Afganistán que incluyó el apoyo a los derechos de la mujer, incluyendo un incremento en la participación política. También, Margesson, Rhoda y Kronenfeld, Daniel, *U.S. Assistance to Women in Afghanistan and Iraq: Challenges and Issues for Congress, Congressional Research Service Report #RL33227*, 2006, <http://fpc.state.gov/documents/organization/59925.pdf> (15 de agosto de 2011).
17. El 8 de julio de 2011, el proyecto de ley había salido de la Cámara de Representantes y estaba pendiente para aprobación del Senado. *Department of Defense Appropriations Bill, Report of the Committee on Appropriations, 2011*, [http://appropriations.house.gov/UploadedFiles/FY\\_2012\\_DEFENSE\\_FULL\\_COMMITTEE\\_REPORT.pdf](http://appropriations.house.gov/UploadedFiles/FY_2012_DEFENSE_FULL_COMMITTEE_REPORT.pdf) (15 de agosto de 2011), p. 319.
18. En el sitio web Govtrack se proporcionó la versión más reciente del *2012 Defense Appropriations Bill*, <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h112-2219> (15 de julio de 2011).
19. Brodsky, Robert “Defense earmarks went beyond mission, IG says,” *Government Executive*, 21 de julio de 2008, <http://www.govexec.com/dailyfed/0708/072108rb1.htm> (12 de julio de 2011).