
LA TRANSFORMACIÓN MILITAR ESTADOUNIDENSE TRAS AFGANISTÁN E IRAK

Desde hace algo más de una década, Estados Unidos se halla transformando su defensa para adaptarla al mundo del siglo XXI. Este proceso se inauguró en 1997 para conquistar la *Revolución en los Asuntos Militares* (RMA) y así garantizar la supremacía militar futura del país. Sin embargo, los sucesos del 11 de Septiembre de 2001 pusieron de manifiesto la urgencia de adaptar la arquitectura de seguridad y defensa americana para satisfacer los nuevos retos a la estabilidad internacional. Aunque Afganistán e Irak condicionaron el curso de la transformación, la larga posguerra, la crisis económica, la coyuntura política y la cambiante realidad estratégica están motivando un cambio de rumbo en este proceso. Considerando estos elementos, el presente artículo examinará la transformación estadounidense tras Afganistán e Irak.

Formalmente, la transformación de la defensa arrancó con la presentación de la *Revisión Cuadrinial de la Defensa* (1997). Este trabajo –base de la política de defensa y militar del país para la legislatura 1996-2000– concebía la transformación como el proceso mediante el cual se conquistaría una RMA que instauraría un nuevo estilo de combatir¹ y se acondicionaría la arquitectura de seguridad y defensa del país –todavía anclada en el paradigma estratégico bipolar– para afrontar los retos futuros. En consecuencia, Washington propuso aprovechar la aparente estabilidad de la posguerra fría para desarrollar e implementar nuevas capacidades militares, acomodar la estructura militar del país a los riesgos futuros y modernizar los sistemas heredados de la Guerra Fría para mantener fuerzas suficientes para combatir en cualquier conflicto que pudiera materializarse mientras se di-

señaba el ejército del siglo XXI. Sin embargo, la baja dotación presupuestaria que la Administración Demócrata asignó para la transformación y la intensa participación de sus fuerzas armadas en operaciones de apoyo a la paz, comportaron la paralización práctica del proceso hasta el año 2000.

La llegada de George W. Bush a la Casa Blanca supuso el impulso final de la RMA y la consolidación de la transformación². Cautivados por estas ideas, sabedores del papel que tendría la revolución en la configuración del nuevo orden mundial y resueltos a terminar definitivamente con el paradigma estratégico de la Guerra Fría, el presidente Bush y su secretario de Defensa Rumsfeld no sólo propusieron una nueva arquitectura de seguridad, defensa y militar para el nuevo siglo, sino que también emplazaron la transformación del conjunto de la defensa estadounidense (desde la estructura, volumen, equipamiento y capacidades de sus fuerzas armadas hasta la organización, funcionamiento, finanzas, política financiera e industrial del Pentágono) como una de las principales prioridades políticas de la nueva Administración Republicana³.

Inicialmente calificada como el medio para lograr la RMA, pronto la transformación se convirtió en el eje del planeamiento de la defensa americano y en el carro al que se subieron los países de nuestro entorno para acabar definitivamente con la estructura de fuerzas de la Guerra Fría, flexibilizar la gestión de su política de defensa y preparar sus ejércitos para asumir nuevos cometidos. Y es que junto con la fascinación de Rumsfeld por esta idea, los sucesos del 11 de Septiembre de 2001 terminaron con la aparente “pausa estratégica” iniciada tras la caída del Telón de Acero, convencieron a Estados Unidos de la urgencia de adaptar su ar-



Guillem Colom Piella
*Doctor en seguridad
internacional*



arquitectura de seguridad y defensa al nuevo entorno estratégico, aceleraron su transformación y le permitieron poner en práctica la revolución⁴.

El bautismo de fuego de la denominada *New American Way of War* tuvo lugar en Afganistán, un inhóspito país que una década antes había derrotado al gigante soviético. Sin embargo, en poco más de un mes la coalición liderada por Estados Unidos derrocó el régimen Talibán e instauró un gobierno de transición afín a Occidente. Este hecho sorprendió a la comunidad de defensa norteamericana, que no dudó en afirmar que la forma en que se habían desarrollado las operaciones eran signos inequívocos de que la RMA estaba en marcha, por lo que unánimemente se propuso acelerar el proceso de transformación militar.

Meses después, mientras una comunidad internacional con enormes expectativas sobre el futuro del país y desconocedora de los peligros que acechaban en la región se volcaba en la reconstrucción de Afganistán, Estados Unidos iniciaba los preparativos para invadir Irak. Dispuesto a superar las inercias históricas y acabar con la restrictiva y obsoleta doctrina *Weinberger-Powell* —que imponía severas limitaciones al empleo del poder militar y debilitaba la capacidad de maniobra política del país al recomendar el empleo de la fuerza como último recurso, de manera aplastante y con objetivos claramente definidos— el Pentágono desarrolló un sofisticado plan de operaciones que permitiera explotar la RMA y experimentar con la transformación⁵.

La *operación Libertad Irakí* arrancó en marzo de 2003 y en poco más de un mes las fuerzas de la coalición habían ocupado el país, tomado la capital y derrocado el régimen de Saddam Hussein. Este espectacular triunfo pareció corroborar los primeros frutos de la revolución, la buena marcha de la transformación y la eficacia del nuevo estilo militar americano. Esto no sólo acentuó el exagerado optimismo reinante entre la clase política y militar del país por los sorprendentes éxitos cosechados en Afganistán e Irak, reforzó la autocomplacencia sobre los logros de una transformación que no había hecho más que empezar y obvió los inconvenientes que pudieron vislumbrarse en ambas campañas; sino que proporcionó una ilusoria sensación de confianza y ficticia seguridad que Estados Unidos pagaría poco después, cuando las operaciones convencionales dejaron paso a las labores de estabilización y reconstrucción⁶.

En efecto, el limitado volumen de fuerzas empleado para invadir Afganistán e Irak impidió ejercer el control efectivo del territorio y facilitó el estallido de la insurgencia. Las fuerzas allí desplegadas, aunque imbatibles en el plano convencional, carecían del equipamiento y la preparación necesarios para realizar acciones de baja y media intensidad como labores de estabilización y reconstrucción, apoyo a las autoridades civiles, contraterrorismo o contrainsurgencia. Además, ni las estrategias (mantener la supremacía en todo el espectro del conflicto, combatir contra adversarios avanzados y garantizar el acceso a cualquier teatro de operaciones del globo), ni los materiales

(sophisticados aviones de combate, revolucionarios sistemas terrestres o avanzadas plataformas navales), ni los conceptos operativos (operaciones basadas en efectos, operaciones rápidas y decisivas, guerra en red o dominación rápida) que constituirían el eje del proceso de transformación militar del país tampoco eran los más idóneos para satisfacer los nuevos requerimientos⁷.

Y es que este pretendido nuevo estilo americano de hacer la guerra no parecía ser más que la actualización del estilo militar proyectado tras la catástrofe de Vietnam: un modelo fundamentado en la superioridad tecnológica y la potencia de fuego para lograr victorias rápidas y decisivas⁸. Aunque idóneo para preservar la gran estrategia del país, este modelo ha mostrado su inadecuación para afrontar operaciones de baja o media intensidad como estabilización, apoyo militar a la reconstrucción de territorios hostiles en un contexto insurgente y contra adversarios irregulares.

■ nmediatamente, la comunidad de defensa estadounidense se volcó en resolver estas carencias: se procedió a la adquisición de material por procedimiento de urgencia, la redefinición de los proyectos en curso y el desarrollo de nuevos equipos; se procedió al rescate de los principios de la contrainsurgencia clásica, a la reescritura de las doctrinas de estabilización y reconstrucción, cooperación civil-militar, guerra irregular o apoyo a las autoridades civiles en un marco de acción integral, y a la implementación de planes de estudio de idiomas y conocimiento cultural; y para afrontar la falta de tropas se procedió al despliegue de más fuerzas, la reconversión de varias unidades de artillería a infantería y la aceptación tácita de la presencia y expansión de los contratistas militares privados. A pesar de ello, el grueso del gasto continuaba orientado a sufragar el pago de los denominados *Big Ticket Programs*, los grandes programas de armamento y material –caso de los aviones de caza F-22 y F-35 de la Fuerza Aérea, el *Sistema de Combate Futuro* del Ejército de Tierra o el *Buque de Combate Litoral* y los submarinos de la clase *Virginia* en la Armada– que constituían el núcleo de la transformación militar.

Este nuevo orden de prioridades fue refrendado en la *Revisión Cuadrienal de la Defensa* de 2006, que presentaba las líneas maestras de la política de defensa del segundo mandato de Bush. Este documento planteaba que el país estaba en guerra; por lo que la transformación debía priorizar la resolución de las carencias presentes (conocimiento cultural y lingüístico, estabilización, apoyo militar a la reconstrucción, contrainsurgencia, inteligencia humana, unidad de acción civil-militar, relevos de fuerza, etc.) para triunfar en Afganistán e Irak y combatir al terrorismo internacional antes que prepararse para los conflictos futuros.

Aunque esta hoja de ruta planteaba el cambio de rumbo en la transformación militar estadounidense, fueron la dimisión de Donald Rumsfeld y el nombramiento de Robert Gates los hechos que lo corroboraron. Determinado a solucionar los problemas que estaban sufriendo las tropas en Afganistán e Irak, el nuevo titular de Defensa sustituyó a la cúpula militar y propuso nuevos generales al mando de las campañas; canceló, redujo o reestructuró algunos de los programas estrella de los tres ejércitos con el objeto de liberar fondos para adquirir otras capacidades más urgentes; intentó recabar el apoyo del complejo militar-industrial del país para incrementar y acelerar la producción de equipos esenciales para las operaciones y reducir sus costes, requirió a los ejércitos incrementar la operatividad de sus fuerzas y homogeneizar los sistemas, y clausuró definitivamente la Oficina de Transformación de la Fuerza, icono de la transformación de Donald Rumsfeld, y concentró los esfuerzos de transformación militar del Pentágono en el Mando Conjunto de Fuerzas, que se ocuparía de desarrollar y experimentar conceptos y preparar la fuerza conjunta para las operaciones. El resto de esfuerzos de transformación militar recaerían en los ejércitos, en varias divisiones civiles y militares del Pentágono y en la oficina del secretario de Defensa.

La elección de Barack H. Obama como Presidente de Estados Unidos en 2008 no comportó ningún cambio significativo en el proceso de transformación militar del país hasta que la crisis económica, la coyuntura política y la realidad estratégica le obligaron, a principios de este año, a plantear varios cambios en la política de defensa americana. A pesar de haber proclamado durante la campaña presidencial que realizaría grandes cambios en la defensa del país para acabar con el legado de Bush y de presentar una *Revisión Cuadrienal de la Defensa* y una *Estrategia Nacional de Seguridad* formalmente muy distintas de las que aprobó su antecesor, la confirmación de Robert Gates como titular de la cartera de Defensa garantizó la continuidad de la política de defensa y militar del país.





En su segunda etapa al frente del Pentágono, Gates continuó intentando restablecer el equilibrio entre los objetivos de defensa nacional, el nivel de ambición, la estructura de fuerzas y el catálogo de capacidades actual y futuro en un marco de crisis económica, transición estratégica y erosión institucional tras las campañas afgana e irakí⁹; y plantear una transformación que priorizara la solución de los problemas presentes antes que prepararse para los peligros futuros. En consecuencia, entre 2008 y 2011 el titular de Defensa intentó implementar varias iniciativas transformadoras, entre las que destacan:

– Reducción del gasto corriente del Pentágono mediante la racionalización de funciones, la contención del gasto en infraestructuras y personal, la reorganización de la estructura de Mandos Combatientes, la baja de plataformas o la desactivación de unidades.

– Reforma del proceso de adquisición de armamento y material para articular los dos grandes paradigmas de obtención de material (la compra de unos ambiciosos y caros programas que en ciertos casos apenas satisfacen las necesidades actuales pero que han hipotecado sus cuentas futuras, con la compra de material por procedimiento de urgencia para desempeñar los cometidos presentes), reducir su coste, sufragar su ciclo de vida, flexibilizar su obtención, fiscalizar los procedimientos, incrementar la competencia y acelerar su desarrollo y entrada en servicio.

– Cancelación, redefinición, dilatación o reducción en las opciones de compra y en los planes iniciales de adquisición de varios programas estrella del Pentágono como el *Sistema de Combate Futuro* y el helicóptero *CSAR(X)* del Ejército de Tierra, el caza *F-22*; el cazabombardero *F-35*, el transporte *C-17* o el tanquero *KC(X)* de la Fuerza Aérea; el submarino de la clase *Virginia*, el portaaviones de la clase *Ford* y el *Buque de Combate Litoral* de la Armada o el convertiplano *V-22* y el *Vehículo de Combate Expedicionario* del Cuerpo de Marines.

– Modernización selectiva del material heredado, obtención urgente de capacidades esenciales (sistemas no-tripulados, equipos C⁴ISTAR, capacidades de ciberdefensa, armamento inteligente o defensa de misiles) para incrementar la operatividad de la fuerza en operaciones.

– Logro de los objetivos de fuerza para el Ejército de Tierra y el Cuerpo de Marines previstos para aumentar la operatividad de las unidades, reducir su estrés y facilitar los relevos e implementar nuevas capacidades para la lucha irregular y las labores de seguridad, contrainsurgencia, estabilización, apoyo militar a la reconstrucción o asistencia a las autoridades civiles. Sin embargo, en el año 2010 Robert Gates se vio obligado a aceptar reducciones en los objetivos de fuerzas debido a la dificultad para reclutar a nuevos combatientes y por la reducción del gasto en defensa impuesto por la realidad económica del país.

El nombramiento de Leon Panetta al frente del Pentágono en julio de 2011 no hacía presagiar ningún cambio significativo en la defensa estadounidense, puesto que su perfil respondía al de un titular de defensa interino con la misión de llenar el vacío existente entre la marcha de Gates y la nueva Administración surgida de los comicios de 2012. No obstante, la conclusión de la Guerra contra el Terror tras la muerte de Bin Laden, la salida de Irak y la marcha prevista de Afganistán; la evolución del panorama estratégico con el ascenso de nuevas potencias y el surgimiento de nuevas amenazas; el escenario político doméstico con un Presidente Obama con bajos índices de popularidad, criticado por su tibieza en las cuestiones de seguridad nacional y un Congreso controlado por el Partido Republicano; y la situación financiera del

Gobierno tras la aprobación de la Ley para el Control del Déficit, que reduce el presupuesto de Defensa en 487.000 millones de dólares en los próximos diez años, una cifra que podría doblarse en caso de no lograr la contención del gasto público; obligaron a replantear nuevamente las líneas maestras de la transformación militar del país.

Por esta razón, a principios de este año el Presidente Obama presentó el documento *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* para establecer las líneas maestras de la política de defensa y la organización militar para la próxima década¹⁰. Aunque esta guía estratégica está siendo objeto de acalorados debates tanto dentro como fuera de Estados Unidos, este trabajo carece de cualquier valor legislativo. Es un documento político elaborado *ad hoc* por el ejecutivo sin seguir el procedimiento establecido y enfocado a la obtención de un plan de ajuste previo al debate sobre los presupuestos de 2013, evitando así la intromisión de elementos ajenos a la Casa Blanca y bloqueando la acción de un Congreso controlado por el Partido Republicano.

En relación a la transformación, esta hoja de ruta aporta algunas novedades; las más destacables se detallan a continuación:

– Con el cierre definitivo de las guerras de Afganistán e Irak, la transformación vuelve a orientarse hacia la generación de capacidades militares para los conflictos futuros. Así, las capacidades generadas durante el periodo 2003-2011 –válidas para labores de construcción nacional, estabilización o contrainsurgencia– dejarán paso a nuevas capacidades aptas para el combate de alta intensidad contra fuerzas convencionales e híbridas equipadas con sistemas tecnológicamente avanzados.

– Aunque se mantendrá el planeamiento por capacidades, se vuelve al modelo de dos guerras –empleado por Estados Unidos desde 1993 hasta 2001– para establecer la entidad de la fuerza, el catálogo de capacidades, el patrón de despliegue y los planes de contingencia. Igualmente, si bien los dos teatros principales continúan siendo – al menos implícitamente – Oriente Medio y Corea, las capacidades requeridas y los planes de despliegue se orientan hacia la contención de China.

– Además de las medidas actualmente en desarrollo para reducir el gasto corriente del Pentágono, esta hoja de ruta también incluye la redefinición de la Fuerza Total (redistribuyendo el componente activo, la fuerza de reserva y la Guardia Nacional) y el cierre de bases en territorio nacional y en el extranjero.

Soluciones que hacen girar el mundo

ITP es una empresa global, líder en el mercado de motores aeronáuticos e industriales por su tecnología y respeto ambiental durante todo el ciclo de vida del producto. En ITP estamos comprometidos con la excelencia en la gestión y desarrollamos una fuerte asociación con nuestros clientes, aportando valor a la compañía y a todos sus grupos de interés

ITP
the power of talent

www.itp.es

– La reforma del proceso de adquisición de armamento y material deberá combinarse con un incremento del gasto en I+D para mantener la base industrial norteamericana y consolidar así una “cultura de transformación”.

– Los programas estrella del Pentágono sufrirán nuevas cancelaciones y redefiniciones en las opciones y plazos de adquisición. No obstante, los detalles específicos todavía no se conocen.

Formalmente, estas iniciativas transformadoras pretenden terminar con la herencia de Afganistán e Irak, adaptar la arquitectura de seguridad del país a la nueva coyuntura global y guiar la actividad del Pentágono durante los sucesivos ciclos presupuestarios y políticos. Sin embargo, es probable que estas deban revisarse a tenor de la evolución de la economía y el resultado de las elecciones presidenciales de noviembre.

Con independencia de los ajustes que puedan realizarse en los próximos meses y las decisiones que pueda tomar la nueva Administración norteamericana, la realidad es que Afganistán e Irak han desaparecido de la agenda estratégica del país y su comunidad de defensa se vuelve a interesar por otros riesgos y amenazas más *tradicionales* y susceptibles de alterar la estructura del sistema internacional. Así, los retos del periodo anterior como la guerra contra el terror, los cambios de régimen y la construcción de estados, los adversarios irregulares o las insurgencias, han dejado paso a nuevos peligros como la proliferación de armamento de destrucción masiva, la inestabilidad del mundo árabe y musulmán, la competición entre poderes emergentes y potencias consolidadas por la hegemonía regional y el control de los recursos, la geopolítica del escenario Asia-Pacífico y el gigante chino, la carrera armamentística del lejano Oriente o las amenazas que se ciernen sobre el libre acceso a los bienes comunes globales como los mares, los cielos, el espacio, el ciberespacio o los flujos de información¹¹.

La inclusión de estos riesgos y amenazas en la agenda estratégica estadounidense ha entrañado

un importante baño de realismo. Ello no sólo está motivando el resurgimiento del análisis geopolítico y el retorno del pragmatismo estratégico; sino que también ha recordado a Estados Unidos que si pretende mantener su supremacía militar futura, éste debe asumir que la misión principal de los ejércitos es ganar guerras y el objetivo de los estados es garantizar la seguridad y defender –con todos los medios posibles– el interés nacional.

En consecuencia, la transformación estadounidense buscará reforzar la capacidad de acción conjunta de sus ejércitos dentro de un Enfoque Gubernamental (en detrimento de la acción combinada en el marco de un hipotético Enfoque Integral multinacional), preparar a sus fuerzas armadas para dominar todo el espectro operativo (especialmente las operaciones de alta intensidad) y generar todas aquellas capacidades necesarias para consolidar su supremacía militar frente a cualquier adversario (en particular las que garanticen la capacidad de acceso a cualquier punto del globo y libertad de movimientos en cualquier teatro de operaciones). Esta empresa no sólo requerirá controlar los mares, los cielos y la tierra; sino también el espacio, el ciberespacio y la información, tres dimensiones del espectro operativo cada vez más relevantes para las guerras del futuro y en las que Estados Unidos está obligado a mantener la delantera si pretende conservar su *statu quo*.

Este conjunto de actuaciones requieren plena determinación política y su desarrollo entrañará enormes cambios en la concepción, administración, funcionamiento y gestión del Pentágono. Es por ello que la reforma del planeamiento de la defensa, la redefinición de la amenaza y la institucionalización del cambio continuo entre las fuerzas armadas en una coyuntura marcada por la indefinición estratégica y la escasez de recursos se plantean como las principales líneas de pensamiento estratégico estadounidense y los mayores retos que debe superar la transformación militar del país tras la larga Guerra contra el Terror ■

¹Una detallada descripción del denominado *New American Way of War* que, calificado como el estilo militar propio de la RMA, se fundamenta en la tecnología, el conocimiento y la precisión para lograr victorias rápidas, limpias y contundentes, puede hallarse en BOOT, Max: “The New American Way of War”, en *Foreign Affairs* Vol. 82 Nº 4 (julio-agosto 2003), pp. 41-58.

²COLOM, Guillem: *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, Madrid: IUGGM, 2008.

³BINNENDIJK, Hans (ed.): *Transforming America's Military*, Washington DC: National Defense University Press, 2002.

⁴DAVIS, Paul K.: “Military Transformation? Which Transformation and What Lies Ahead?”, en CIMBALA, Stephen J. (ed.): *The George W. Bush Defense Program: Policy, Strategy, and War*, Washington DC: Potomac Books, 2010, pp. 11-41.

⁵RICKS, Thomas: *FIASCO, the American Military Adventure in Irak*. Nueva York: Penguin Press, 2006.

⁶COLOM, Guillem: “Los límites del poder militar estadounidense”, en *Política y Estrategia* Nº 116 (julio-diciembre 2010), pp. 190-208.

⁷OWENS, Mackubin T.: “Transforming Transformation: Defense-Planning Lessons from Irak”, en *National Review Online* (abril 2003), s. n.

⁸Para conocer los fundamentos y características del tradicional estilo militar americano, WEIGLEY, Russell F.: *The American Way of War*, Indiana University Press, Bloomington, 1977.

⁹GATES, Robert: “A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age”, en *Foreign Affairs* Vol. 89 Nº 1 (enero-febrero 2009), pp. 6-18.

¹⁰Office of the Secretary of Defense: *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Washington DC: U.S. Government Printing Office, 2012.

¹¹DENMARK, Abraham M. y MULVENON, James: *Contested Commons: the Future of American Military Power in a Multipolar World*. Washington DC: Center for a New American Security, 2010.