

El nuevo concepto estadounidense para el empleo de la fuerza militar

Guillem Colom Piella *

Tema: Las Fuerzas Armadas estadounidenses han adoptado un nuevo concepto que guiará sus operaciones militares conjuntas: el *Capstone Concept for Joint Operations*.

Resumen: En enero de 2009 el Jefe de Estado Mayor de la Defensa estadounidense presentó la nueva edición del concepto cardinal para las operaciones conjuntas: el *Capstone Concept for Joint Operations*. Este trabajo incorpora las lecciones aprendidas de las campañas militares de Afganistán e Irak y las tendencias identificadas en el estudio sobre el Ambiente Operativo Futuro (*Joint Operational Environment*) realizado por el *US Joint Forces Command* (USJFCOM). Además, establece los grandes principios que deberán guiar el empleo del poder militar estadounidense para el período 2016-2028 y sienta las bases para el desarrollo de los conceptos operativos y para la adquisición de las capacidades militares más adecuadas a los retos del siglo XXI.

El presente ARI estudia el nuevo concepto y reflexiona sobre sus cometidos (combate, seguridad, compromiso, reconstrucción y socorro), la novedad o continuidad de sus contenidos y los efectos reales que su aplicación puede tener para el desarrollo de nuevas capacidades militares.

Análisis: El pasado 15 de enero de 2009 el almirante Mike J. Mullen, jefe de Estado Mayor de la Defensa estadounidense, presentó el *Capstone Concept for Joint Operations*,¹ un concepto que marca los grandes principios que deberán guiar el empleo de las Fuerzas Armadas del país para el período comprendido entre los años 2016 y 2028. El Concepto, que sustituye a la edición del 2005, ha sido elaborado por el Mando Conjunto estadounidense (USJFCOM) e incorpora tanto las lecciones aprendidas de los recientes conflictos como las tendencias identificadas en los estudios prospectivos que ha realizado este órgano encargado de liderar la transformación militar americana.²

El Concepto, que orientará el desarrollo de nuevos conceptos operativos y la adquisición de nuevas capacidades militares, se fundamenta sobre tres premisas clave:

* *Analista de defensa en la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas del Estado Mayor de la Defensa*

¹ Chairman of the Joint Chiefs of Staff, *Capstone Concept for Joint Operations*, US Government Printing Office, Washington DC, 2009, www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2009/CCJO2009.pdf.

² USJFCOM, *The Joint Operational Environment: Challenges and Implications for the Future Joint Force*, J59 Center for Joint Futures – US Joint Forces Command, Suffolk, 2008, www.jfcom.mil/newslink/storyarchive/2008/JOE2008.pdf.

- (1) Que el ambiente estratégico presente y futuro es incierto, complejo y conflictivo.
- (2) Que ninguna crisis podrá resolverse satisfactoriamente con el empleo aislado del poder militar, por lo que éste deberá combinarse e integrarse con otras iniciativas de tipo civil, político, económico, humanitario o informativo.
- (3) Que las Fuerzas Armadas del país deberán disponer de un catálogo de capacidades equilibrado y adecuado tanto para la guerra convencional como para el combate irregular e híbrido.

El Concepto contempla un escenario estratégico de enorme incertidumbre, complejidad y cambio, con nuevos actores, dinámicas, peligros, sorpresas estratégicas y conflictos de distinta naturaleza e intensidad que podrán surgir en cualquier punto del planeta. Sostiene igualmente que EEUU no verá comprometida su primacía global, aunque sí limitada su presencia regional por la emergencia de nuevos competidores y la creciente dificultad política para mantener Fuerzas avanzadas. También verá disputada su hegemonía en áreas puntuales como el espacio, el ciberespacio o la información, y amenazada su autonomía operativa por la difusión de adversarios irregulares (que no actúan conforme a los usos y costumbres de la guerra) e híbridos (que combinan los métodos y medios irregulares con acciones convencionales) como a las volubles percepciones de las sociedades occidentales en relación al empleo de la fuerza militar.

Todo ello obliga a reforzar la supremacía militar americana en áreas consideradas clave como el espacio, el ciberespacio, la esfera informativa y la disuasión, incrementar la capacidad de proyección y sostenimiento global de la fuerza y desarrollar capacidades específicas para la lucha irregular. Exige también integrar todos los instrumentos del potencial nacional y cooperar activamente con la comunidad internacional para afrontar satisfactoriamente estos retos de alcance global, actuar “proactivamente” para evitar que emerjan nuevas crisis y relanzar los acuerdos de seguridad cooperativos para compartir los costes y responsabilidades que entraña el mantenimiento de la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales.

Cometidos, principios e implicaciones en la acción conjunta

Una vez analizado el ambiente estratégico, el documento enumera los cinco grandes cometidos que deberán llevar a cabo –de forma autónoma o con el apoyo del resto de instrumentos de la nación– las Fuerzas Armadas estadounidenses:

- (1) Garantizar la defensa del territorio, intereses, ciudadanos y fuerzas estadounidenses frente a cualquier ataque, mediante la disuasión, la seguridad cooperativa, la defensa avanzada o la respuesta militar.
- (2) Mantener la disuasión mediante la preservación del potencial convencional y el reforzamiento del nuclear, el mantenimiento de la presencia avanzada, la revisión del patrón de despliegue global y el fomento de los acuerdos de seguridad con terceros países.
- (3) Reforzar la seguridad cooperativa mediante el fomento de compromisos bilaterales y multilaterales o la prestación de asistencia y ayuda militar directa a los socios y aliados de Washington.
- (4) Responder a cualquier crisis que surja en cualquier punto del planeta, que puede abarcar desde la asistencia humanitaria a la guerra convencional o nuclear contra adversarios avanzados, pasando por el combate irregular, operaciones de cambio de régimen, ocupación o de construcción nacional (*nation building*).

- (5) Triunfar en cualquier conflicto, bien sea convencional, irregular o híbrido y asegurar el pleno dominio militar norteamericano en toda la gama de operaciones.

Seguidamente, el documento describe las cuatro grandes actividades militares para las cuales deberán organizarse, equiparse, adoctrinarse y adiestrarse las Fuerzas Armadas del país:

- (1) El combate (*combat*), entendido como la derrota militar de cualquier adversario convencional, irregular o híbrido mediante su destrucción física o disrupción funcional. Mientras en el plano convencional ello implicará mantener la supremacía militar ya existente, en el irregular o híbrido deberán desarrollarse capacidades como la inteligencia humana, operaciones especiales, cooperación civil-militar y unidades polivalentes y flexibles.
- (2) La seguridad (*security*), para proteger la población y controlar el territorio, tanto en el contexto de una catástrofe como durante la ocupación militar de una zona hostil. Estas labores finalizan con el cese de la violencia y la transferencia de autoridad al poder civil y requieren capacidades de policía militar, inteligencia, control de masas o conocimiento cultural de los escenarios de actuación.
- (3) El compromiso (*engagement*), que incluye todas las actividades de cooperación militar –presencia avanzada, diplomacia de defensa, asistencia militar y acuerdos de seguridad– que puede realizar EEUU con sus socios y aliados, labores que se encuadran dentro de la acción exterior del país.
- (4) La reconstrucción y el socorro (*relief and reconstruction*), que abarcan el conjunto de actividades encaminadas a restablecer los servicios esenciales una vez terminados los combates y que finalizan cuando las autoridades civiles asumen el control de la situación. Estas acciones también pueden realizarse en el contexto de operaciones de gestión de crisis o en caso de emergencia, calamidad o catástrofe doméstica y requieren reforzar las capacidades de estabilización y reconstrucción de las Fuerzas Armadas (ingenieros, cooperación civil-militar, cadenas de mando unificadas y nuevos protocolos de actuación).

La ejecución de estos cometidos se realizará siguiendo una serie de preceptos. El primero será conseguir la plena unidad de esfuerzo. Mientras en la esfera militar ésta se logra mediante la acción conjunta o conjunto-combinada, en operaciones interagencia se necesitan nuevas prácticas que vayan un paso más allá de la acción unificada bajo mando militar (*unified action*) o la gestión gubernamental bajo control político (*whole-of-government approach*). Aunque el Concepto no lo explicita, debe implementarse un enfoque integral (*comprehensive approach*) a las operaciones multinacionales bajo liderazgo civil.³ También deberá planificarse detalladamente y gestionarse eficazmente la transición entre las distintas fases de la operación y el traspaso de responsabilidades del mando militar al civil para evitar vacíos de poder y no repetir situaciones como la de Irak. Igualmente, deberán seleccionarse los objetivos operacionales cuya consecución garantice el más amplio y duradero resultado, aunque reconoce la dificultad de descubrir los centros de gravedad de los adversarios irregulares. Se combinarán las capacidades conjuntas cuando puedan maximizarse los efectos creados y evitarán emplearse cuando solamente añadan complejidad a la conducción de las operaciones. Asimismo, siempre que la situación lo requiera –bien sea por razones políticas u operativas–, deberá actuarse indirectamente a través de socios y aliados, una posibilidad que podría entrañar

³ Íñigo Pareja y Guillen Colom, “El Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) a la gestión de crisis internacionales”, ARI nº 115/2008, Real Instituto Elcano, 25/IX/2008, www.realinstitutoelcano.org/ARI115-2008_Colom_Piella_Enfoque_Integral.pdf.

la conducción de operaciones encubiertas. Deberá garantizarse la autonomía operativa de la fuerza conjunta en todas las dimensiones (tierra, mar, aire, espacio, ciberespacio e información), lograr la flexibilidad operativa con el diseño de una estructura modular que permita crear *ad-hoc* los paquetes de fuerza óptimos para el desempeño de cada misión y, por último, implementar una política de comunicación estratégica que informe a la opinión pública doméstica e influya en las audiencias de terceros en relación con los aspectos relativos a la conducción de la operación militar.

El Concepto también expone que su adopción comportará varios cambios en la estructura de fuerzas y el catálogo de capacidades militares del Ejército estadounidense. Así, la fuerza conjunta futura deberá lograr un equilibrio: (1) operativo, para triunfar en ambientes convencionales, irregulares e híbridos; (2) funcional, para realizar labores de combate, seguridad, estabilización, reconstrucción, cambio de régimen u ocupación; y (3) geográfico, mediante el diseño de un nuevo patrón de despliegue global acorde con la nueva situación estratégica. Deberá gozar de una rápida proyección y un eficaz sostenimiento para garantizar largos despliegues similares al afgano e iraquí. También deberá reforzar sus capacidades en áreas clave como el espacio, el ciberespacio, la información y la disuasión estratégica. Igualmente, sus unidades convencionales deberán mejorar su preparación –bien sea incrementando su agilidad, flexibilidad, autonomía de acción, modularidad y protección, desarrollando una conciencia cultural y conocimiento lingüístico de los escenarios donde operarán o intensificando su relación con los actores civiles– para combatir en ambientes nucleares, químicos, biológicos o radiológicos y contra adversarios irregulares o híbridos. Finalmente, deberá satisfacer una amplia gama de cometidos, desde acciones de combate de alta intensidad contra ejércitos avanzados a labores de apoyo a la paz, estabilización seguridad, guerra irregular, ocupación del territorio e incluso operaciones encubiertas y clandestinas.

No obstante, también se alerta de los riesgos que puede entrañar la adopción de este Concepto para el empleo de la fuerza armada, la mayoría de los cuales se relacionan con la reforma de los modelos de instrucción vigentes, del proceso de modularización de las unidades, del desarrollo de capacidades para el combate irregular o de la aceptación de un enfoque excesivamente centrado en las labores de estabilización y reconstrucción en detrimento de las acciones de combate.

Valoración del trabajo

El *Capstone Concept for Joint Operations* se ha presentado como un trabajo muy novedoso por el procedimiento seguido para su elaboración (en paralelo al *Joint Operational Environment*, supuestamente vital para definir el entorno operativo futuro), por el órgano encargado de su redacción (el USJFCOM y no la Junta de Jefes de Estado Mayor) y por los conceptos e ideas introducidos, que aparentemente alterarán tanto los cometidos como el catálogo de capacidades militares de las Fuerzas Armadas estadounidenses. Sin embargo, la realidad es muy distinta y los efectos de este concepto serán sensiblemente más limitados de lo que cabría suponer.

En primer lugar, este documento difícilmente puede considerarse como novedoso o futurista, pues la mayoría de las ideas contenidas en él ya se han planteado con anterioridad en distintos foros. Ejemplos de ello son la guerra irregular que, identificada en la Revisión Cuadrienal de la Defensa (*Quadrennial Defense Review*) de 2006 y consolidada con la presentación de la Directiva de Defensa 3000.07, posiblemente se convertirá –junto con la reconducción de la transformación y la restauración de un equilibrio institucional, militar y financiero perdido en Afganistán e Irak– en uno de los

puntales de la política de defensa de la nueva Administración norteamericana.⁴ Un segundo ejemplo es la flexibilización de la estrategia nuclear del país que, planteada por George W. Bush en la Revisión de la Postura Nuclear (*Nuclear Posture Review*) de 2002, avalada por el Grupo de Estudio sobre la Gestión del Armamento Nuclear (*Task Force on Nuclear Weapons Management*) de diciembre de 2008 y recientemente sancionada por el presidente Barack Obama, posiblemente se plasmará en la nueva estrategia de 2010. Otros ejemplos pueden ser la revisión del patrón de despliegue global –una de las rémoras que vienen arrastrándose desde 1993, cuando el malogrado secretario de Defensa, Les Aspin, intentó adaptarlo a la realidad estratégica de la posguerra fría–, el incremento de la capacidad de proyección y sostenimiento de la fuerza –una constante desde la desaparición del Pacto de Varsovia– y la mejora del conocimiento lingüístico y cultural de las Fuerzas Armadas estadounidenses –uno de los grandes ejes de la Revisión Cuadrienal de la Defensa de 2006–.

En segundo lugar, como novedad cabe destacar la referencia explícita a actuar, siempre que la situación lo requiera, a través de terceros países –bien sea mediante el desarrollo de capacidades, la asistencia militar, la consultoría o la ayuda directa– o conduciendo operaciones encubiertas. Es la primera vez que un documento de estas características propone explícitamente esta controvertida decisión, por lo que es muy probable que la nueva Administración no incluya la conducción de operaciones encubiertas en la nueva Revisión Cuadrienal de la Defensa. Por otro lado, también expone la necesidad de articular y reforzar los acuerdos de seguridad cooperativos con objeto de compartir los costes y responsabilidades con socios y aliados que entraña el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Esta idea, antítesis de la unilateralista “*pax americana*” y un claro guiño al multilateralismo de Obama, será posiblemente otro de los ejes de la nueva Estrategia Nacional de Seguridad estadounidense.

En tercer lugar, otra importante novedad contenida en este trabajo es la aseveración de que a veces debe destruirse físicamente al adversario si se pretende que éste cese su lucha. Esta constatación marca un punto de inflexión después de que durante mucho tiempo los enfoques “basados en efectos” prometieran victorias rápidas y decisivas mediante la combinación de medios militares y no-militares junto con el empleo limitado y quirúrgico del poder militar. Esos enfoques tan reverenciados durante la pasada década han demostrado sus limitaciones debido al ingente volumen de información necesaria para su aplicación, a la incapacidad de cuantificar las relaciones sociales y a la total invalidez para derrotar a actores no-estatales. A fecha de hoy, solamente la Fuerza Aérea apoya las operaciones basadas en efectos (esencialmente en su concepción inicial de selección de objetivos a batir o *targeting*), por lo que es muy posible que en un futuro no muy lejano el secretario Gates certifique la muerte tácita del enfoque tal y como ha sido empleado hasta ahora.

Relacionado con el punto anterior, cabe apuntar que el nuevo concepto refleja las ideas personales del responsable del USJFCOM, el general James Mattis, que ha criticado públicamente los “enfoques basados en efectos” y ha paralizado su definición e implementación en EEUU;⁵ es uno de los más acérrimos defensores del concepto de

⁴ Véase Robert M. Gates, “A Balanced Strategy: Reprogramming the Pentagon for a New Age”, *Foreign Affairs*, vol. 89, nº 1, enero-febrero 2009, www.foreignaffairs.org/20090101faessay88103/robert-m-gates/a-balanced-strategy.html, y la hoja de ruta que presentó –en calidad de nuevo secretario de Defensa– ante el Comité del Senado para las Fuerzas Armadas (*Senate Armed Services Committee*) el pasado día 27 de enero.

⁵ James Mattis, “USJFCOM Commander’s Guidance to Effects Based Operations”, *Joint Forces Quarterly*, nº 51, invierno de 2008, pp. 105-108, www.ndu.edu/inss/Press/jfq_pages/editions/i51/4.pdf.

guerra híbrida y ha preconizado reiteradamente la necesidad de disponer de unas fuerzas armadas polivalentes, flexibles y preparadas para combatir en todo tipo de conflictos.

Finalmente, en relación a los requerimientos presentes y futuros, este trabajo eleva a conceptos básicos que guiarán el desarrollo de nuevas capacidades militares carencias identificadas y en vías de solución, como las labores de estabilización, reconstrucción y ocupación (una de las principales lagunas del proceso de transformación planteado por el secretario Rumsfeld), el rápido despliegue y eficaz sostenimiento de la fuerza en escenarios lejanos por largos períodos de tiempo, la guerra irregular e híbrida, la gestión de crisis civiles para que el Ejército y la Guardia Nacional no vuelvan a sufrir los problemas en apoyo o mando y control que mostraron durante el huracán Katrina y todos los aspectos relacionados con las operaciones de cambio de régimen que, planteadas como uno de los ejes políticos de George W. Bush en 2001 y plasmadas en Afganistán e Irak, requieren una enorme coordinación entre las distintas agencias gubernamentales, fuerzas preparadas para realizar labores de pacificación, ocupación y contrainsurgencia y la conducción de prolongados despliegues.

Conclusiones: El nuevo *Capstone Concept for Joint Operations* difícilmente puede calificarse como un trabajo revolucionario porque no comportará ningún golpe de timón en el desarrollo presente y futuro de capacidades militares. En efecto, hoy en día muchas de las ideas recogidas por esta guía ya constituyen áreas de transformación (superioridad espacial, ciberespacial e informativa, dominio del espectro operativo, modularización de la fuerza, disuasión, acción conjunto-combinada-interagencias, etc.) o son lecciones aprendidas de las operaciones en las que EEUU ha participado desde 1991 (rápido despliegue y eficaz sostenimiento de la fuerza, guerra irregular, estabilización, reconstrucción, seguridad u ocupación, conocimiento lingüístico y cultural o coordinación interagencias).

Aunque a fecha de hoy muchas de estas capacidades ya están siendo desarrolladas e implementadas militarmente –bien de forma específica por los Mandos Combatientes y el Ejército de Tierra, la Armada, el Cuerpo de Marines y la Fuerza Aérea o conjuntamente por el Pentágono–, la originalidad y valor de este Concepto radica en la integración de estas ideas expuestas individualmente y diseminadas en numerosos documentos políticos y militares en un marco único y coherente que formalmente gobernará el proceso de transformación militar estadounidense, guiará el desarrollo de nuevas capacidades conjuntas y articulará la política de defensa y militar de la nueva legislatura.⁶

De todas formas, y con independencia del papel real que pueda tener en el desarrollo de conceptos operativos o la adquisición de nuevas capacidades militares, lo cierto es que la publicación del *Casptone Concept for Joint Operations* confirma la vuelta al realismo y pragmatismo del pensamiento estratégico estadounidense, un logro que ha sido posible gracias a la intachable labor del republicano Robert Gates al frente del Pentágono. Y es que desde su nombramiento como titular de Defensa a finales de 2006, Gates ha centrado sus actividades en solventar los apremiantes problemas presentes –resolver las carencias operativas de una fuerza agotada después de siete años de guerra y escasa

⁶ En este sentido, véase el reciente Informe de la Revisión Cuadrienal sobre los Roles y las Misiones (*Quadrennial Roles and Missions Review Report*) que, elaborado para implementar los presupuestos de defensa para el año 2008 y guiar la elaboración de la nueva Revisión Cuadrienal de la Defensa, adopta los conceptos planteados en este trabajo. Department of Defense, *Quadrennial Roles and Missions Review Report*, US Government Printing Office, Washington DC, 2009, www.defenselink.mil/news/Jan2009/QRMFinalReport_v26Jan.pdf.

en capacidades adecuadas para realizar labores de contrainsurgencia, estabilización, seguridad y control del territorio– mientras adapta la estructura de fuerzas, el catálogo de capacidades y el patrón de despliegue del país a los inciertos retos futuros.

Este renovado realismo y pragmatismo, junto con las ideas planteadas en este trabajo, conformarán la base de la Revisión Cuadrienal de la Defensa que deberá presentarse a finales de año y guiarán la política de defensa y militar de la Administración norteamericana.

Guillem Colom Piella

*Analista de defensa en la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas del Estado
Mayor de la Defensa*